

# **Independent Monitoring FOR FLEGT, REDD+ AND BEYOND**

**Sebastien Korwin-Wroblewski**  
Legal and Policy Consultant  
Takin Consulting  
[www.takinconsult.com](http://www.takinconsult.com)



**May 2019**

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. L’Observation Indépendante en République démocratique du Congo (RDC) et République du Congo .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Mise en œuvre de l’Observation Indépendante en République démocratique du Congo (RDC) et perspectives pour l’avenir .....</b>	<b>6</b>
1.1.1 Contexte .....	6
1.1.2 Base juridique de l’Observation Indépendante mandatée en RDC.....	9
1.1.3 Base juridique de l’Observation Indépendante non-mandatée en RDC.....	9
1.1.4 L’expérience OI-FLEG en RDC de 2010 à 2013.....	10
1.1.5 L’OI-FLEG en RDC depuis 2013.....	12
1.1.6 L’OI-FLEG en RDC : succès, faiblesses, leçons apprises.....	13
1.1.7 L’OI en RDC au-delà de FLEG : expériences avec l’OI-REDD .....	16
1.1.7 L’OI-REDD en RDC : Succès, faiblesses et leçons apprises .....	24
1.1.8 Recommandations.....	26
<b>1.2 Mise en œuvre de l’Observation Indépendante en République du Congo et perspectives pour l’avenir .....</b>	<b>28</b>
1.2.1 Contexte .....	28
1.2.2 Base juridique de l’Observation Indépendante en République du Congo.....	30
1.2.3 L’expérience de l’OI-FLEG en République du Congo de 2007 à 2013.....	31
1.2.4 L’OI-FLEG en République du Congo depuis 2013 .....	33
1.2.5 L’OI-FLEG en République du Congo : succès, faiblesses et leçons apprises.....	37
1.2.6 L’Observation Indépendante en République du Congo au-delà de FLEG : expériences avec l’OI-REDD.....	39
1.2.7 L’OI-REDD au Congo : leçons apprises et recommandations .....	44
<b>2. Experimentation with Independent Monitoring in Indonesia and Cote d’Ivoire.....</b>	<b>46</b>
2.1 Independent Monitoring in Indonesia .....	46
2.2 Independent Monitoring in Cote d’Ivoire .....	52
<b>3. Discussion of the role of Independent Monitoring in relation to zero-deforestation commodity production and Nationally Determined Contributions .....</b>	<b>59</b>
3.1 Independent Monitoring and zero deforestation commodity production .....	59
3.2 Independent Monitoring and Nationally Determined Contributions.....	65
<b>Conclusions .....</b>	<b>67</b>
<b>ANNEX: List of interviewees.....</b>	<b>70</b>

## Introduction

Forests and trees make vital contributions to both people and the planet, bolstering livelihoods, providing clean air and water, conserving biodiversity and responding to climate change. However, the world's forests have been disappearing at an alarming pace. Deforestation both contributes to climate change and erodes resilience to it, while climate change undermines development and damages forests. The role of forests in climate change mitigation and adaptation is well recognised, including in the Paris Agreement, the framework that guides international cooperation on Climate Change.<sup>1</sup> According to the International Panel on Climate Change (IPCC), all scenarios for staying below the two-degree limit include assumptions that deforestation is halted and reversed.<sup>2</sup>

The 25 countries with the highest forest cover have all included forest-related mitigation measures (reduced deforestation and forest degradation, afforestation, enhancement of forest carbon stocks, forest conservation and agroforestry) in their Nationally Determined Contributions (NDCs).<sup>3</sup> There has also in recent years been a proliferation of zero deforestation commitments relating to a variety of commodities, with increasing number of private sector companies voluntarily committing to exclude deforestation from their supply chains, including large consumer goods companies, retailers and banks.<sup>4</sup> Despite all this, 2017 was the second-worst year on record for tropical tree cover loss<sup>5</sup> and 2018 the fourth-highest annual loss since record-keeping began in 2001.<sup>6</sup> While natural disasters like fires and tropical storms are playing an increasing role in forest cover loss, direct human action—such as the clearing of forests for agriculture (beef, soy, palm oil), logging and other resource extraction (minerals, fossil fuels) is still the primary cause of emissions from deforestation, occurring mainly in developing countries, particularly in sub-Saharan Africa, Latin America and Southeast Asia.<sup>7</sup>

Studies seeking to synthesise the types of policy interventions that are most effective at halting deforestation found that these fall into three categories:<sup>8</sup> 1) Those that reduce the

---

<sup>1</sup> Article 5 of the Paris Agreement explicitly recognises the role of forests in climate mitigation, calling on parties to take action to conserve and enhance carbon sinks and reservoirs, while Article 7 calls on Parties to protect increase the resilience of 'ecological systems, including through sustainable management of natural resources including forests United Nations Framework Convention on Climate Change, Paris Agreement adopted on 12 December 2015 at the twenty-first session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change held in Paris from 30 November to 13 December 2015. [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf)

<sup>2</sup> C. B. Field et al., eds., Climate Change (2014): Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

<sup>3</sup> FAO. 2018. The State of the World's Forests 2018 - Forest pathways to sustainable development. <http://www.fao.org/3/i9535EN/i9535en.pdf>

<sup>4</sup> Donofrio, S., Rothrock, P., and Leonard, J., (2017) Supply Change: Tracking Corporate Commitments to Deforestation-free Supply Chains. Forest Trends. <https://www.forest-trends.org/publications/supply-change-tracking-corporate-commitments-to-deforestation-free-supply-chains-2017>

<sup>5</sup> according to recent data from the University of Maryland reported on Global Forest Watch <https://www.wri.org/blog/2018/06/2017-was-second-worst-year-record-tropical-tree-cover-loss>

<sup>6</sup> Based on updated data from the University of Maryland reported on Global Forest Watch <https://www.wri.org/blog/2019/04/world-lost-belgium-sized-area-primary-rainforests-last-year>

<sup>7</sup> FAO. 2018. The State of the World's Forests 2018 - Forest pathways to sustainable development. Rome. <http://www.fao.org/3/i9535EN/i9535en.pdf>

<sup>8</sup> D. Nepstad et al., (2014) Slowing Amazon Deforestation through Public Policy and Interventions in Beef and Soy Supply Chains. Science 344, no. 6188. [http://lerf.eco.br/img/publicacoes/Nepstad\\_etal\\_2014\\_Science.pdf](http://lerf.eco.br/img/publicacoes/Nepstad_etal_2014_Science.pdf)

supply of available land for deforestation;<sup>9</sup> 2) Those that increase the risk associated with deforestation;<sup>10</sup> and 3) those that reduce demand for deforestation.<sup>11</sup> All of these interventions rely on a common denominator: good forest governance. Although not comprehensively defined, good governance is generally associated with principles such as transparency, participation, effective enforcement of laws and accountability.<sup>12</sup> Good governance is generally seen as a critical foundation for achieving positive social, environmental, and economic outcomes, particularly in the natural resources management sector. Conversely, weak governance is often blamed for poor development outcomes and unsustainable levels of natural resource extraction.<sup>13</sup> The forest sector is particularly vulnerable to problems of poor governance, with weak law enforcement and widespread illegality in the timber industry, and endemic corruption in many forest-rich countries.<sup>14</sup>

Donor governments and multilateral institutions have invested heavily in initiatives that aim to reduce deforestation by *inter alia* improving forest governance. The EU Forest Law Environment Governance and Trade Action Plan<sup>15</sup> (FLEGT) and the initiative known as Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation in developing countries, and foster conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks (REDD+)<sup>16</sup> have generated interest and momentum in tropical forest developing countries due to their potential to unlock trade benefits and access to significant funds.<sup>17</sup> Currently over 40 developing country governments have initiated REDD+ programmes,<sup>18</sup> while 15 countries are either negotiating or implementing FLEGT Voluntary Partnership Agreements (VPA) with the EU.<sup>19</sup> Donor insistence on public participation as part of these initiatives has also improved relationships between government and civil society and increased their influence in challenging state centred forest governance encouraging the development of new platforms and models for civil society engagement.

Within this context of international cooperation, with calls for reform and improvements in forest governance coming at the same time from donors, citizens and officials, international

---

<sup>9</sup> by establishing protected areas in regions where forests face higher threat, supporting indigenous peoples and community forestry, minimizing intrusion of new roads into remote forested areas.

<sup>10</sup> through better enforcement of laws against clearing forests.

<sup>11</sup> through supply chain interventions and by linking support for rural incomes to the maintenance of forest resources, e.g., through payment for ecosystem services (PES) programmes.

<sup>12</sup> See USAID's (2015) Guidelines for learning and applying the natural resource governance tool (NRGT) in landscapes and seascapes; FAO/PROFOR's (2014): Assessing Forest Governance, A Practical Guide to Data Collection, Analysis and Use <http://documents.worldbank.org/curated/en/591791468336660806/Assessing-forest-governance-a-practical-guide-to-data-collection-analysis-and-use> ; WRI's (2012) Governance of Forests Initiative Indicator Framework ("GFI Indicator Framework") <https://www.wri.org/publication/governance-forests-initiative-indicator-framework-version-1> and associated User Guide.

<sup>13</sup> Davis, C., Williams, L., Lupberger, S., Daviet, F., (2013) Assessing Forest Governance. The governance of forests initiative indicator framework. World Resources Institute. [https://www.wri.org/sites/default/files/assessing\\_forest\\_governance.pdf](https://www.wri.org/sites/default/files/assessing_forest_governance.pdf)

<sup>14</sup> Interpol (2016) Uncovering risks of corruption in the forestry sector. <https://www.interpol.int/Media/Files/Crime-areas/Environmental-crime/Uncovering-the-Risks-of-Corruption-in-the-Forestry-Sector/>

<sup>15</sup> European Commission, Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT): Proposal for an EU Action Plan, COM (2003) 251 (Brussels, 21 May 2003), at 5, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0251&from=EN>.

<sup>16</sup> Where REDD+ is most relevant to forest governance is that the provision of result-based payments for any achieved emission reductions is conditions on countries 'addressing and respecting' 7 social and environmental safeguards, which include ensuring "transparency and effectiveness of forest governance structures" United Nations Framework Convention on Climate Change Conference of the Parties Decision 1/CP.16 Appendix I paragraph 2. For general information on REDD+ <https://redd.unfccc.int/fact-sheets.html>

<sup>17</sup> See Global Witness (2009) Building Confidence in REDD+: monitoring beyond carbon. [https://sitemedia.globalwitness.org/archive/files/pdfs/building\\_confidence\\_in\\_redd\\_finalen.pdf](https://sitemedia.globalwitness.org/archive/files/pdfs/building_confidence_in_redd_finalen.pdf) and Cashore, B., Leipold, S., and Cerutti, P., O., (2016) Global Governance Approaches to Addressing Illegal Logging: Uptake and Lessons Learnt in Kleinschmit, D., Mansourian, S., Wildburger, C., Purrett, A., (2016) Illegal Logging and Related Timber Trade – Dimensions, Drivers, Impacts and Responses IUFRO Word Series Vol 35, Vienna. [https://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/IUFRO\\_illegallogging.pdf](https://www.illegal-logging.info/sites/files/chlogging/IUFRO_illegallogging.pdf)

<sup>18</sup> See <http://www.un-redd.org/ourimpact> and <https://www.forestcarbonpartnership.org/redd-countries-1>

<sup>19</sup> <http://www.flegtlicence.org/vpa-countries>

and national NGOs have developed new approaches for civil society to constructively contribute to improving forest governance. One of these, referred to as Independent Forest Monitoring (IFM), focused on monitoring the degree of implementation of forest legislation.<sup>20</sup> Initial IFM countries included Cambodia, Cameroon, Honduras, Nicaragua, Republic of Congo and the Democratic Republic of Congo.<sup>21</sup> In 2005 Global Witness defined the term independent forest monitoring (IFM) as: “the use of an independent third party that, by agreement with state authorities, provides an assessment of legal compliance, and observation of and guidance on official forest law enforcement systems.”<sup>22</sup> Over the years, the terminology used to refer to this approach has evolved, and for the purpose of this paper, the term Independent Monitoring (IM) is used. There are two broad types of IM:<sup>23</sup>

- **Mandated Independent Monitoring:** which involves an official agreement with a national authority, usually the Ministry of Forests or sub-national authorities, such as the provincial governor. The mandated IM organisation commonly assesses compliance with the relevant forest laws, and the effectiveness of official forest law enforcement systems.
- **Non-mandated Independent Monitoring:** This type of monitoring is done by civil society without explicit agreement with or endorsement from governments and can cover a wide range of issues including respect for social and environmental legislation (including human rights), social clauses of logging contracts, respect for Free Prior and Informed Consent. In Central Africa, the term ‘external monitoring/observation’ is often used to refer to this kind of monitoring.

Not only has the terminology evolved, but so has the approach, both in terms of scope of application and modalities of operation. These vary according to the country context, the aspirations of the implementer, and the perceived “entry-points” or “hooks” for civil society organisations to improve behaviour of monitored actors, or even forest governance in general. The initial scope of IM focused on forest law enforcement and governance (IM FLEG), though with the increasing level of resources dedicated to REDD+ readiness activities, NGOs typically involved in IM FLEG have cast their net wider, starting to scrutinise the REDD+ process, particularly pilot project implementation, and with keen interest in ensuring that the emerging REDD+ safeguards are respected throughout implementation.<sup>24</sup>

The present paper aims to contribute to thinking on IM by documenting approaches, challenges, progress made and explore the future role of IM in the context of REDD+ and more broadly forest and land-use governance. The paper examines IM initiatives supported by the EU REDD Facility of the European Forest Institute in the Democratic Republic of the Congo and the Republic of the Congo between 2013 and 2017 as a starting point, also examining experiences in two other countries, Indonesia and Cote d’Ivoire, before

---

<sup>20</sup> Global Witness (2009) A decade of Experience: lessons learned from independent forest monitoring to inform REDD+ [https://site-media.globalwitness.org/archive/files/pdfs/a\\_decade\\_of\\_experience\\_finalen.pdf](https://site-media.globalwitness.org/archive/files/pdfs/a_decade_of_experience_finalen.pdf)

<sup>21</sup> Brack, D., Leger, C., (2013) Exploring credibility gaps in Voluntary Partnership Agreements: A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn. <https://loggingoff.info/wp-content/uploads/2015/09/736.pdf>

<sup>22</sup> Young, D., Tegtmeier, R., Furones, L., (2005) A Guide to Independent Forest Monitoring. Global Witness. <https://www.globalwitness.org/it/reports/guide-independent-forest-monitoring-ifm/>

<sup>23</sup> Forest Monitor, Resource Extraction Monitoring, Cercle d’Appui a la Gestion Durable des Forêts (2013) Independent Monitoring: A practical manual. <http://www.observation-congo.info/documents/IMFLEGmanual2013.pdf>

<sup>24</sup> See United Nations Framework Convention on Climate Change Conference of the Parties Decision 1/CP.16 Appendix I paragraph 2 and Global Witness (2009) Building Confidence in REDD+: monitoring beyond carbon.

considering how IM could also potentially contribute to the successful implementation of zero-deforestation commodity approaches and Nationally Determined Contributions (NDCs).

The methodology followed to develop this paper includes desk-based research, as well as semi-structured interviews with relevant national and international IM experts, including representatives from national and international NGOs (see Annex for list of interviewees). Section one of this paper (in French) examines the evolution of IM in the Democratic Republic of Congo and in the Republic of the Congo. The analysis looks at selected projects, the approaches developed, challenges faced and results achieved in each country and how stakeholders' views on the role of, and opportunities for IM have evolved. Section two examines how IM has been implemented in two other countries, Indonesia and Cote d'Ivoire, while Section three looks at how IM could contribute to zero-deforestation commodity production and to strengthen the transparency and implementation of NDCs.

## **1. L'Observation Indépendante en République démocratique du Congo (RDC) et République du Congo**

Depuis l'année 2000, l'Observation Indépendante a été utilisée par la société civile en Afrique Centrale comme un outil de lutte contre l'exploitation forestière illégale et, plus globalement, à l'amélioration de la gouvernance forestière.<sup>25</sup> En République démocratique du Congo, ainsi qu'en République du Congo, des Observateurs Indépendants mandatés ainsi que non-mandatés sont actifs. Les sections suivantes examineront le contexte en matière de politiques d'aménagement des forêts en RDC et au Congo, ainsi que les cadres juridiques et institutionnels relatifs à l'Observation Indépendante. Une courte description sera aussi donnée de l'histoire du développement de l'Observation Indépendante dans ces deux pays, ainsi qu'une identification des acteurs principaux, leurs activités, succès et contraintes. Les perspectives pour l'évolution de l'Observation Indépendante dans les deux pays seront également présentées.

### **1.1 Mise en œuvre de l'Observation Indépendante en République démocratique du Congo (RDC) et perspectives pour l'avenir**

#### **1.1.1 Contexte**

La RDC est engagée depuis octobre 2010 dans la négociation d'un Accord de Partenariat Volontaire (APV) avec l'Union Européenne dans le cadre de son programme FLEGT (APV-FLEGT). Depuis 2013, ces négociations sont au point mort. Grâce au soutien financier du *Department for International Development* (DFID), les parties prenantes congolaises ont travaillé en 2017 à la mise à jour des grilles de légalité. En février 2018, un Décret Ministériel a remis à jour le mandat de la Commission Technique APV-FLEGT (CT FLEGT) et l'a étendu pour porter soutien aux consultations menées dans le cadre d'autres processus, notamment la REDD+ et le Règlement sur le Bois de l'Union Européenne (RBUE).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Global Witness (2009) A decade of Experience: lessons learned from independent forest monitoring to inform REDD+

<sup>26</sup> Logging off (2018) Forest Watch Special FLEGT VPA Update June 2018 [https://fern.org/sites/default/files/news-pdf/VPA%20Update%20June%202018\\_0.pdf](https://fern.org/sites/default/files/news-pdf/VPA%20Update%20June%202018_0.pdf)

Depuis 2009, la RDC se prépare également à mettre en œuvre la REDD+, ayant reçu environ 7.3 million de dollars du Programme REDD+ des Nations Unies (ONU-REDD), 8,4 million de dollars du Fonds de Partenariat de la Banque Mondiale pour le Carbone des Forêts (FCPF) pour l'élaboration et mise en œuvre de son Plan de Préparation sur la REDD+ (R-PP).<sup>27</sup> La RDC a bénéficié également de 19.6 millions de dollars du Fonds Forestier du Bassin du Congo, 2,5 millions du Gouvernement Norvégien, 460 000 dollars de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et 600 000 dollars du Gouvernement Japonais.<sup>28</sup> La RDC fut le premier pays d'Afrique à valider son R-PP en mars 2010.<sup>29</sup> Sa Stratégie cadre nationale pour la REDD+ fut adoptée fin 2012.<sup>30</sup> La RDC fut également sélectionnée comme l'un des huit pays pilotes du Programme d'Investissement pour les Forêts (FIP) de la Banque Mondiale, et fut le premier pays à faire valider son plan d'investissement avec un accord pour le versement de 60 million de dollars sous forme de dons et de financements à conditions privilégiées pour commencer la mise en œuvre de la REDD+.<sup>31</sup> Le dossier préparatoire à la REDD+<sup>32</sup> fut finalisé et validé en 2015 et le programme juridictionnel de la REDD+ dans la province de Mai Ndombe fut accepté dans le portefeuille du FCPF en juin 2016, son Document de Programme de Réductions des Émissions (ERPD, qui fait mention d'OI dans le contexte de sa stratégie de gestion des risques sociaux et environnementaux) fut soumis à la Banque Mondiale en novembre 2016.<sup>33</sup>

Le Plan d'investissement REDD+ de la RDC, document qui traduit la Stratégie-cadre nationale REDD+ en un langage programmatique, a été formellement adopté par le Gouvernement et présenté au conseil d'administration de l'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI) en décembre 2015.<sup>34</sup> Ce Plan comprend des projets de réformes structurelles ainsi que des investissements au niveau provincial. Il a constitué la base de la signature de la lettre d'intention avec CAFI en avril 2016 qui promet « au moins 200 million de dollars » à la mise en œuvre de la REDD+ entre 2016 et 2020.<sup>35</sup>

Les activités de préparation à la REDD+ ont été mises en œuvre par la Coordination Nationale REDD+ (CN REDD), une équipe d'environ douze experts, qui opère sous la supervision du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) et financée par le

---

<sup>27</sup> 200 000 dollars, World Bank (2009) Preparation Grant Agreement for preparation of DRC's Readiness Plan

<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/PDF/Jul2010/DR%20Congo%20-%20TF093871.pdf> puis 3,4 millions de dollars, World Bank (2011) Second Grant Agreement for preparation of DRC's Readiness Plan

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/PDF/Apr2011/2nd\\_Grant\\_Agreement\\_DRC\\_RPP.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/PDF/Apr2011/2nd_Grant_Agreement_DRC_RPP.pdf) puis 5,2 millions de dollars. World Bank (2014) Third Grant Agreement for DRC's Readiness Preparation Proposal.

<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2014/April/Additional%20Readiness%20Grant%20January%202014.pdf>

<sup>28</sup> Coordination Nationale REDD+ RDC (2015) Auto-évaluation Participative du Dossier Préparatoire à la REDD+ République Démocratique du Congo <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/April/R-Package%20final%20version%2031%20mars.pdf>

<sup>29</sup> World Bank (2011) Second Grant Agreement for preparation of DRC's Readiness Plan

<sup>30</sup> Stratégie de la République Démocratique du Congo adoptée par le Conseil des Ministres (2012)

<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Strategie-cadre%20nationale%20REDD%20de%20la%20RDC.pdf>

<sup>31</sup> <https://www.climateinvestmentfunds.org/country/democratic-republic-congo>

<sup>32</sup> Coordination Nationale REDD+ RDC (2015) Auto-évaluation Participative du Dossier Préparatoire à la REDD+ République Démocratique du Congo

<sup>33</sup> FCPF (2016) Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Programme de Réduction des Émissions du Maï Ndombe, République démocratique du Congo.

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Nov/20161108%20Revised%20ERPD%20after%20CF-14\\_clean%20version\\_FR.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Nov/20161108%20Revised%20ERPD%20after%20CF-14_clean%20version_FR.pdf)

<sup>34</sup> Le Plan d'Investissement est composé de plusieurs programmes dont « l'appui à la gestion forestière durable » (programme 3.2-a FORET) <http://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/partner-countries/democratic-republic-of-the-congo/drc-redd--investment-plan-test.html>

<sup>35</sup> CAFI (2016) Décision du conseil d'administration de CAFI. EB.2016.05

[http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI\\_EB\\_Decisions/French/EB.2016.05-%20DRC%20funding%20allocation-FR.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI_EB_Decisions/French/EB.2016.05-%20DRC%20funding%20allocation-FR.pdf)



FCPF. Le Fonds National pour la REDD+ (FONAREDD), établi en 2012 et placé sous le Ministère des Finances, a été capitalisé en 2016 avec pour responsabilité d'encadrer la mise en oeuvre du Plan d'Investissement REDD+. <sup>36</sup> Ce transfert de responsabilité du CN REDD au FONAREDD signifie que le CN REDD n'a plus de fonds pour soutenir ses activités. La plateforme qui représente officiellement la voix société civile dans le processus REDD+ est le Groupe de Travail Climat REDD Rénové (GTCRR), et participe aux réunions techniques du CN REDD ainsi que du FONAREDD. <sup>37</sup> En fin 2016, FONAREDD a reçu 40 millions de dollars pour appuyer le financement des programmes prioritaires du Plan d'investissement REDD+. <sup>38</sup> D'après la lettre d'intention de 2016 entre le gouvernement de la RDC et CAFI, <sup>39</sup> des jalons intermédiaires ont été définis jusqu'en décembre 2018. Parmi ces jalons sont incluses 1) l'adoption d'une nouvelle politique forestière résultant d'un processus participatif et transparent avec toutes les parties prenantes pertinentes et 2) l'élaboration d'un plan ambitieux pour combattre l'exploitation illégale, validé de manière participative. <sup>40</sup>

Le 31 janvier 2017, un groupe d'ONG internationales (avec la participation d'organisations nationales, notamment l'Observatoire de la Gouvernance Forestière) a soumis une lettre au comité de gestion de CAFI <sup>41</sup> l'informant de violations du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières adopté en 2002 et renouvelé par le Président Joseph Kabila en 2005. <sup>42</sup> Ceci a conduit le comité de gestion de CAFI à geler les allocations financières liées au Plan d'Investissement REDD+ jusqu'à la réalisation de plusieurs conditions, y compris l'annulation des concessions illégales. <sup>43</sup> Le 3 juillet 2017, cinq concessions illégales furent annulées par un arrêté du Ministre de l'environnement, <sup>44</sup> entraînant la reprise du versement des fonds. <sup>45</sup> Or, en février 2018, le ministre de l'Environnement, Amy Ambatobe, rétablit illégalement trois concessions forestières appartenant à des entreprises chinoises, SOMIFOR et FODECO, occupant une superficie totale de 6 500 km<sup>2</sup>. <sup>46</sup> Le 6 mars 2018 CAFI annonça publiquement à nouveau la suspension des financements au Programme de Gestion Durable des Forêts au Gouvernement de la RDC jusqu'à ce que les concessions forestières illégalement réattribuées soient révoquées. <sup>47</sup> Suite aux élections présidentielles, un nouveau ministre du

<sup>36</sup> CAFI (2016) Soutien international de CAFI au Secrétariat du FONAREDD. EB.2017.01.

[http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI\\_EB\\_Decisions/French/EB.2017.01-%20CAFI%20International%20Support%20to%20FONAREDD%20Secretariat\\_FR-website.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI_EB_Decisions/French/EB.2017.01-%20CAFI%20International%20Support%20to%20FONAREDD%20Secretariat_FR-website.pdf)

<sup>37</sup> Le GTCRR compte 480 organisations membres actives dans l'ensemble des provinces du pays et fait partie du Comité de Pilotage et du Comité Technique du Fonds National REDD+

<sup>38</sup> CAFI (2016) Décision du Conseil d'Administration de CAFI Approbation de décaissements de fonds pour les programmes d'investissement de la RDC. EB.2016.21

[http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI\\_EB\\_Decisions/French/EB.2016.21-%20Approval%20of%20first%20batch%20of%20DRC%20programs-%20FR.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI_EB_Decisions/French/EB.2016.21-%20Approval%20of%20first%20batch%20of%20DRC%20programs-%20FR.pdf)

<sup>39</sup> Lettre d'intention Pour la mise en place d'un Partenariat Entre Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) Et L'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale (CAFI) Sur la mise en oeuvre de la Stratégie-Cadre Nationale REDD+1 de la RDC et son Plan d'Investissement <http://www.fonaredd-rdc.org/wp-content/uploads/2017/06/LOI-V7-Final-18-Avril-2016-Fran%C3%A7ais.pdf>

<sup>40</sup> Ibid Annexe 2

<sup>41</sup> CAFI Trust Fund (2018) 2017 consolidated report. <http://mptf.undp.org/document/download/19870>

<sup>42</sup> Décret n° 05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière.

<http://www.leganet.cd/Legislation/JO/2005/JO.25.10.2005.2.pdf>

<sup>43</sup> CAFI (2017) Décisions Programmes RDC EB.2017.02

[http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI\\_EB\\_Decisions/French/EB.2017.02-%20DRC%20programs-%20FR.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Executive%20Board/CAFI_EB_Decisions/French/EB.2017.02-%20DRC%20programs-%20FR.pdf)

<sup>44</sup> Arrêté 006/CAB/MIN/EDD/ANN/RBR/05/2017

[http://www.mediaterre.org/docactu\\_cGV4aW5lZy9kb2NzL2RlY2lzaW9uLWFubnVsYXRpb24=.11.pdf](http://www.mediaterre.org/docactu_cGV4aW5lZy9kb2NzL2RlY2lzaW9uLWFubnVsYXRpb24=.11.pdf)

<sup>45</sup> CAFI trust fund (2017) consolidated report. [http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Our-work/Annual%20reports/2017%20Narrative%20Programme%20Reporting\\_CAFI.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/Our-work/Annual%20reports/2017%20Narrative%20Programme%20Reporting_CAFI.pdf)

<sup>46</sup> Greenpeace (2018) Communiqué de presse <https://www.greenpeace.org/archive-africa/fr/Presse/Le-gouvernement-de-RDC-retablit-des-concessions-forestieres-illegales-en-violation-de-son-propre-moratoire/>

<sup>47</sup> <http://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/all-news/CAFI-Statement-illegal-logging-concessions-DRC-Feb-2018.html> et <http://www.climatechangenews.com/2018/05/24/norway-loggerheads-dr-congo-forest-protection-payments/>



MEDD a été nommé. Les négociations entre le FONAREDD et le comité de gestion de CAFI continuent mais l'impasse en terme de versement de fonds persiste à ce jour.

### 1.1.2 Base juridique de l'Observation Indépendante mandatée en RDC

L'Observation Indépendante, qu'elle soit mandatée ou non, est reconnue dans le système juridique congolais, ce qui permet à la société civile congolaise de jouer un rôle dans la surveillance des pratiques forestières et la dénonciation des infractions sur le terrain.

Le Ministère en charge des forêts (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et du Développement Durable, MEDD) est responsable de l'administration, de la police et de la surveillance des forêts.<sup>48</sup> Le code forestier oblige le MEDD, dans la mise en œuvre de cette responsabilité, de collaborer avec les autres ministères et administrations dont les attributions ont une incidence sur les forêts, ainsi qu'avec d'autres acteurs, y compris les organisations non gouvernementales opérant dans le secteur forestier.<sup>49</sup>

L'arrêté 102 du 16 juin 2009<sup>50</sup> développé par le MEDD fixe les modalités du contrôle forestier. Une de ces modalités est que la conformité des opérations de contrôle effectuées par les services forestiers compétents doit être assurée. Pour accomplir cette tâche, le Ministre en charge des forêts ou le gouverneur de province peut sélectionner un observateur indépendant contractuel, avec l'objectif de suivre les missions et opérations de contrôle forestier. L'observateur est appelé à vérifier la légalité et la régularité des opérations de contrôle forestier effectuées par les services forestiers compétents, surtout au regard de la procédure prévue par les dispositions des articles 126 à 142 du code forestier, de l'arrêté 102 susmentionné et des règles de déontologie en matière de contrôle forestier.<sup>51</sup> Dans le cas de l'Observation Indépendante mandatée, un accord est signé entre le gouvernement central ou provincial et une organisation de la société civile (nationale ou internationale) qui définit les conditions suivant lesquelles l'Observateur Indépendant fera le suivi des processus d'application des lois et réglementations forestières. Suite à ses évaluations, l'observateur doit dresser un rapport sur la régularité des opérations de contrôle, à l'attention de l'autorité compétente.<sup>52</sup> Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté 032 du 16 octobre 2012, les rapports de l'Observateur Indépendant mandaté sont mis en revue (validation des constats de la mission de terrain, ainsi des conclusions et recommandations) par une Commission *ad hoc*, qui inclut comme observateurs deux représentants de la société civile et deux représentants des partenaires techniques et financiers (par exemple, représentants de l'UE).

### 1.1.3 Base juridique de l'Observation Indépendante non-mandatée en RDC

Comme mentionné ci-dessus, l'arrêté 102 fait référence aux organisations de la société civile (OSC), et de leur rôle dans la gouvernance forestière, établissant donc les bases juridiques de

---

<sup>48</sup> Précédemment le Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme (MECNT) remplacé par le MEDD par l'Ordonnance Présidentielle n° 17/025 du 10 juillet, 2017 fixant les attributions des ministères <http://acpcongo.com/acp/ordonnance-n-17-025-10-juillet-2017-fixant-attributions-ministeres/>

<sup>49</sup> Article 24, alinéa 1, code forestier

<sup>50</sup> L'arrêté n° 102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09

<sup>51</sup> L'Arrêté 032/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/012 du 16 octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n° 102/CAB/Min/ENC-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 (article 3, alinéa 2 et 7)

<sup>52</sup> Articles 3 à 7 et 49 à 53 de l'arrêté n° 102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09

l'Observation Indépendante non-mandatée. Il crée un devoir de « dénonciation », auprès de l'administration forestière, de tout acte d'exploitation forestière illégale ou de tout acte illicite de détention, de vente ou de circulation d'un produit forestier, dont les OSC mentionnées ci-dessus pourraient avoir eu connaissance.<sup>53</sup> Il oblige aussi toute autorité ou tout agent de l'administration forestière compétent ayant reçu une telle dénonciation d'entreprendre immédiatement les opérations requises de contrôle forestier pour faire respecter la loi. A travers cet arrêté, la société civile peut participer aux activités de contrôle en tant qu'observateur (non-mandaté) et dénoncer les illégalités de l'exploitation forestière détectées sur le terrain.

Alors que ces deux arrêtés (102 et 032) créent une base juridique bien précise pour l'Observation Indépendante dans le contexte FLEGT, l'article 24 du code forestier offre une base juridique plus étendue sur laquelle pourraient se baser les ONG dont les activités ne sont pas limitées au contexte FLEGT. D'après cet article, le Ministère ayant les forêts dans ses attributions est appelé à "impliquer également les autres acteurs, notamment le secteur privé économique et les organisations non gouvernementales" dans la gestion, l'administration et la conservation, ainsi que la surveillance et la police des forêts.

#### 1.1.4 L'expérience OI-FLEG en RDC de 2010 à 2013

De décembre 2010 à avril 2013 grâce au financement de l'Union Européenne, une organisation internationale - Ressource Extraction Monitoring (REM) - a joué le rôle d'Observateur Indépendant (mandaté) de l'application de la loi forestière (OI-FLEG) au niveau national.<sup>54</sup> En effet, le gouvernement de la RDC a mandaté REM pour suivre les activités de contrôle forestier et de gouvernance en qualité d'observateur indépendant officiel<sup>55</sup>. Selon les termes du contrat signé avec le gouvernement, REM est aussi mandaté pour mener des actions de renforcement des capacités locales, afin de pérenniser l'Observation Indépendante en RDC, en assurant la transmission de l'expertise aux organisations nationales de la société civile. Pendant la durée du projet, REM a mené 4 missions d'investigation, couvrant 80% des concessions exploitées pendant cette période ainsi que plusieurs exploitations artisanales.<sup>56</sup> En plus de ses rapports de missions, ce projet a mené au développement d'un guide méthodologique pour mettre en place une OI-FLEG en RDC.<sup>57</sup> Ce guide présente 5 étapes qui sont envisagées pour l'Observation Indépendante :

- **Etape 1** : L'Observateur Indépendant doit tout d'abord définir son rôle et ses objectifs (mandatée ou non ? Est-ce que l'objet de l'Observation Indépendante est limité au processus FLEGT ou autre (OI de la déforestation plus globalement) ?
- **Etape 2** : Analyse prévisionnelle des lois et réglementations applicables au secteur forestier (grille de légalité de l'APV-FLEGT si elle existe), des problèmes liés à

---

<sup>53</sup> Article 53 de l'arrêté n° 102

<sup>54</sup> Financé par l'Union Européenne dans le cadre du projet OI-FLEGT RDC. Resource Extraction Monitoring (2013) Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo [http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_annuel\\_OIFLEG\\_RDC\\_REM\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_2013.pdf)

<sup>55</sup> <http://www.observation-rdc.info/TdR.html>

<sup>56</sup> Resource Extraction Monitoring (2013) Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo. Rapport Final. [http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport\\_annuel\\_OIFLEG\\_RDC\\_REM\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_2013.pdf)

<sup>57</sup> Resource Extraction Monitoring, Forests Monitor, Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (2012) Manuel pratique d'Observation Indépendante. Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo. [http://www.observation-rdc.info/documents/Manuel\\_OIFLEG\\_REM.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Manuel_OIFLEG_REM.pdf)

l'exploitation (absence de documents, non marquage des bois, coupe hors limites de la concession etc.) ainsi que des problèmes socio-économiques (respect du droit du travail, réalisation des obligations mentionnées dans les cahiers des charges telles que la consultation des populations locales) et environnementaux (respect des normes d'intervention en milieu forestier, telles que les études d'impact, la gestion des déchets etc.)

- **Etape 3** : Missions de terrain (avec plan de travail pour la mission, activités, méthodologie, analyse de documents, observations, entretiens/témoignages des communautés locales.)
- **Etape 4** : Elaboration, validation et diffusion de rapports de mission (important d'informer les bailleurs de fond, la société civile nationale, les sociétés forestières et le publique. Présentation de recommandations auprès du gouvernement)
- **Etape 5** : Evaluation d'impact et adaptation (si les recommandations sont prises en compte)

D'après REM, les objectifs de l'OI-FLEG sont de recueillir des informations crédibles et vérifiables, d'être objectif et professionnel, et de maîtriser les fondamentaux du cadre légal, réglementaire et institutionnel régissant les forêts en RDC de sorte à contribuer à l'amélioration de la gouvernance forestière.<sup>58</sup> L'objectif global est de renforcer la capacité technique des organisations de la société civile locales en matière d'observation indépendante de l'application des lois forestières et de gouvernance (OI-FLEG) pour assurer la continuation de l'Observation Indépendante par celles-ci.

En parallèle au projet REM, des organisations de la société civile congolaise se sont aussi engagées dans le suivi des activités d'exploitation forestière de manière non-mandatée. Ces activités se sont déroulées le plus souvent dans le cadre de partenariats établis avec des organisations internationales, et peuvent être globalement catégorisées de la manière suivante :<sup>59</sup>

- Etudes analytiques du cadre juridique sur les forêts et production des outils de soutien/guides méthodologiques à la mission d'Observation Indépendante
- Activités de monitoring sur le terrain de l'application des lois et réglementations forestières et du respect des obligations sociales des concessionnaires (notamment la redistribution des taxes et les accords sociaux régissant les paiements directs des entreprises aux communautés et les contributions à la réalisation des infrastructures sociales)
- Partenariats avec des organisations nationales et locales en vue de la collecte d'informations sur des cas d'exploitation forestière illégales et/ou d'infractions forestières
- Médiatisation des cas d'exploitations forestières illégales et/ou d'infractions forestières
- Interface auprès des bailleurs des fonds et mobilisation des ressources financières et des appuis techniques aux organisations de la société civile congolaise

---

<sup>58</sup> Augustin M. Mpoyi (2013) Stratégie de la société civile sur l'observation indépendante de la législation et de la gouvernance forestière (OI-FLEG) en RDC. [http://www.observation-rdc.info/documents/RDC\\_strategie\\_OI\\_2013.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/RDC_strategie_OI_2013.pdf)

<sup>59</sup> Augustin M. Mpoyi (2013) Stratégie de la société civile sur l'observation indépendante de la législation et de la gouvernance forestière (OI-FLEG) en RDC

Parmi ces organisations et projets figurent :

- **Le Réseau des Ressources Naturelles (RRN)**, en partenariat avec diverse organisations internationales (Rainforest Foundation Norway, financement NORAD ; Global Witness financement DFID ; Christian Aid, financement coopération Britannique et Suédoise).
- **L'Organisation d'Accompagnement et d'Appui aux Pygmées (OSAPY)**, en partenariat avec Rainforest Foundation Norway et RRN (financement NORAD) et Fondation Siemenpuu.
- **Le Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité (CODELT)** en partenariat avec le World Resources Institute (WRI) et financement de GIZ.

### 1.1.5 L'OI-FLEG en RDC depuis 2013

L'Observatoire de la Gouvernance Forestière en République Démocratique du Congo (OGF), une organisation de la société civile créé en septembre 2012, et dédié à l'observation indépendante des activités forestières en vue d'une gestion durable des ressources naturelles, a conclu un protocole d'accord avec le MEDD en mai 2013. Le mandat de ce protocole d'accord est l'Observation Indépendante de la mise en application des lois et réglementations forestières. Ce mandat a été renouvelé à trois reprises (2015, 2014-2017 et 2017-2020).<sup>60</sup> Pendant ces différentes périodes, OGF a effectué des missions conjointes de contrôle forestier avec la Direction de Contrôle et Vérification Interne (DCVI) dans 20 concessions forestières en exploitation et auprès de quelques exploitants artisanaux, grâce au soutien financier ponctuel et limité de la Banque Mondiale,<sup>61</sup> FAO-FLEGT,<sup>62</sup> EFI, NORAD<sup>63</sup> et d'autres. OGF est aussi soutenue par le Field Legality Advisory Group (FLAG), une organisation régionale, basée au Cameroun soutenant l'Observation Indépendante dans le bassin du Congo.<sup>64</sup> Sa méthode est articulée autour des étapes définies dans le guide REM, c'est à dire la planification, la mission de terrain conjointe avec l'administration, la rédaction et la transmission du rapport et le suivi du contentieux.<sup>65</sup> Deux modes de diffusion des rapports validés ont été utilisés : la publication sur les sites internet de REM, FLAG, OGF et MEDD d'une part et la transmission du rapport à une liste de contact d'environ 250 personnes et organisations travaillant de manière directe ou indirecte sur les questions de gouvernance forestière.<sup>66</sup> Suite aux activités de FLAG au sein du projet UE FAO FLEGT, une stratégie sous régionale de mise en œuvre de l'Observation Indépendante par les Organisations de la Société

---

<sup>60</sup> <http://ogfrdc.cd/qui-sommes-nous/historique/>

<sup>61</sup> Financement de la mission conjointe entre le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT) et l'Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) du 13 au 27 octobre 2013. <http://skoopcm.cluster007.ovh.net/flag-site/documents/publications/rapports%20de%20missions/rapport-oifleg-mission1-province-oriental-republique-congo.pdf>

<sup>62</sup> Projet intitulé Appui à la mise en œuvre d'une Observation Indépendante de la mise en application des lois forestières en Afrique (République Démocratique du Congo, Congo et Côte d'Ivoire) Février 2014 à mai 2015 financé par la Commission Européenne et le DFID à travers le programme UE FAO FLEGT. <https://pfb-cbfp.org/actualites/items/RAPPORT-FINAL.html?file=docs/news/Septembre-Octobre%202015/Rapport%20Final.%20FR%20%281%29.pdf>

<sup>63</sup> NORAD (2013) Improving Forest Governance through Independent Monitoring in DRC » (IFGIM) <https://norad.no/en/front/funding/climate-and-forest-initiative-support-scheme/grants-2013-2015/projects/improving-forest-governance-through-independent-monitoring-in-the-democratic-republic-of-congo/>

<sup>64</sup> <http://www.flag-cm.org/>

<sup>65</sup> FLAG (2018) Atelier de renforcement Institutionnel de la plateforme régionale des OSC mettant en œuvre l'Observation Indépendante. Compte Rendu Final

<sup>66</sup> FLAG (2015) Projet « Appui à la mise en œuvre d'une Observation Indépendante de la mise en application des lois forestières en Afrique (République Démocratique du Congo, Congo et Côte d'Ivoire) » Rapport Final.

Civile (OSC) en Afrique a été élaborée, ainsi qu'un plan d'action et une feuille de route.<sup>67</sup> Toutefois, les relations entre OGF et l'administration ont été conflictuelles tout au long de l'année 2018 dû au fait de leur dénonciation de la levée du moratoire sur l'attribution des titres en RDC.<sup>68</sup> OGF prévoit 4 missions d'OI-FLEG pour 2019.<sup>69</sup>

De plus, l'ONG OCEAN est mandatée depuis 2016 pour mener des actions d'Observation Indépendante à l'échelle provinciale. Elle bénéficie de l'appui technique de FLAG et d'OGF dans les secteurs forestiers dans 3 provinces forestières issues du découpage de l'ancienne province Orientale, (Tshopo, Ituri et Haut-Uele). Ce travail a été financé par WRI, puis par le projet UE FAO-FLEGT entre août 2016 et août 2018.<sup>70</sup> Les activités mises en œuvre au sein de ce projet incluent l'organisation d'ateliers de formation technique à l'Observation Indépendante, l'achat de matériels de terrain pour la réalisation des missions de terrain, la formation des équipes à l'observation indépendante, la planification des missions de terrain. Une fois préparées, les missions d'Observation Indépendante ont été réalisées dans les trois provinces, les rapports de mission d'Observation Indépendante mandatée ont été analysés par le comité de lecture et le suivi des recommandations des rapports de mission a également été fait. Les partenaires du projet ont aussi organisé l'atelier de lancement du projet, et élaboré des supports de visibilité et un plan de communication du projet.<sup>71</sup> Suite à ses missions effectuées entre 2017 et 2018, OCEAN a conclu que dans les zones visitées, les systèmes de contrôle et de répression des infractions n'étaient pas efficaces ; il en est de même du système de traçabilité de la production de bois.<sup>72</sup>

D'autres coalitions ou organisations nationales et régionales poursuivent également des activités d'Observation Indépendante (non-mandatées), telles que l'Initiative pour la Gestion Durable de l'Environnement et la défense des Droits humains (IGED) qui a effectué des missions ponctuelles en matière de gestion des concessions forestières (vérification du respect des obligations administratives tel que paiement des taxes, respect d'hygiène et sécurité au travail, respect des engagements dans les clauses sociales des cahier de charge des contrats de concession forestière).<sup>73</sup> Le Réseau des Ressources Naturelles intervient également dans les 26 provinces de la RDC, se focalisant particulièrement sur le partage d'informations et la sensibilisation (renforcement de capacités, formations) et le lobbying.<sup>74</sup>

### 1.1.6 L'OI-FLEG en RDC : succès, faiblesses, leçons apprises

---

<sup>67</sup> Entretiens avec FLAG et REM

<sup>68</sup> Suite aux élections Présidentielles en RDC en début 2019, un nouveau Ministre est à la tête du MEDD, accompagne d'une volonté d'améliorer les relations avec la société civile (entretien avec OGF)

<sup>69</sup> Conversation avec OGF

<sup>70</sup> FAO FLEGT (2016) projet de consolidation de l'observation indépendante mandatée en matière d'exploitation artisanale de bois d'œuvre, dans les Provinces de l'Ituri, du Haut-Uélé et de la Tshopo. <http://www.ocean-rdc.org/programs/liste-projets-foret/projet-fao-ue-f/> et <http://www.fao.org/in-action/eu-fao-flegt-programme/where-we-work/fr/#/web/project/567012d79f77e1e4302a153c>

<sup>71</sup> OCEAN (2017) Rapport Intermédiaire dans le contexte du projet consolidation de l'OI mandatée en matière d'exploitation artisanale de bois dans les provinces de la TSHOPO, HAUT UELE, et de l'ITURI [http://ocean-rdc.org/data/documents/Rapport Intermédiaire Projet Consolidation OCEAN 2.pdf](http://ocean-rdc.org/data/documents/Rapport%20Intermediaire%20Projet%20Consolidation%20OCEAN%202.pdf)

<sup>72</sup> OCEAN, OGF, CIDT (2018) atelier d'élaboration et de validation de la stratégie de lutte contre l'exploitation forestière illégale dans les provinces de la Tshopo, de haut-Uele et de l'Ituri

<sup>73</sup> IGED finance par WWF (2015) rapport narratif sur le suivi de la mise en œuvre des mesures de gestion des HCV et du plan d'actions de certification OLB (Origine et légalité des Bois) de la société SODEFOR dans les concessions Madjoko 035/11 (Kutu) et Nteno 039/11(Oshwe) province de Bandundu

<sup>74</sup> FLAG (2018) Atelier de renforcement Institutionnel de la plateforme régionale des OSC mettant en œuvre l'Observation Indépendante. Compte Rendu Fin.

Cette section présente un résumé des forces et faiblesses de l’OI-FLEG observées en RDC, et est basée sur l’étude de littérature, ainsi que sur des entretiens avec les parties prenantes (experts internationaux, ONG internationales et Congolaises). Les forces et faiblesses de l’Observation Indépendante mandatée par rapport à l’Observation Indépendante non-mandatée sont présentées en premier.

### Succès

- Grâce à leur mandat, les organisations menant des actions d’Observation Indépendante mandatée, tel que OGF, ont un meilleur accès aux informations détenues par les opérateurs de concessions. De plus, la conclusion d’accords et de partenariats avec les autorités sont souvent le signe que les organisations mandatées sont dignes de confiance, ce qui permet à ces organisations de faire valider les observations des missions de terrain par le gouvernement, qui généralement y participe.
- Le professionnalisme d’OGF est reconnu, ses membres sont invités à organiser des formations à l’Observation Indépendante (en université par exemple). OGF a également reçu plusieurs stagiaires en formation.

De manière plus générale, l’expérience OI-FLEG en RDC a :

- Permis aux organisations de la société civile de profiter de l’espace politique créé par les négociations de l’APV pour attirer des fonds, acquérir des capacités d’application des techniques d’Observation Indépendante, accéder à des informations sur les activités forestières et à être reconnus comme interlocuteurs légitimes
- Amélioré la connaissance et documentation des infractions du code forestier par les autorités
- Permis au développement de méthodologies pour l’Observation Indépendante
- Mené à la production de guides techniques pour améliorer les procédures de contrôle dans le secteur forestier
- Mené à la modification et le retrait de réglementations particulières ainsi qu’à la révision de la loi
- Mené à la suspension à la fois des opérations d’exploitation et des procédures d’attribution de permis non conformes
- Conduit à un engagement plus soutenu dans les réunions et les négociations entre entreprises et communautés en ce qui concerne les obligations sociales, grâce aux preuves rassemblées et les rapports publiés par les Observateurs Indépendants
- Démonstré que les Observateurs Indépendants jouent un rôle important en termes de lobbying et communication surtout lorsque les entreprises responsables de violation des lois sont des entreprises de pays développés, et lorsque les processus forestiers concernés sont financés par les bailleurs de fonds de pays développés et/ou lorsqu’elles sont alliées à des organisations non gouvernementales internationales.
- Montré que les médias peuvent être un outil clé pour l’amélioration du processus d’application des lois et règlements forestiers, et permis aux Observateurs Indépendants de communiquer au grand public des faits précis, objectivement vérifiés.

## Faiblesses

- L'Observateur Indépendant mandaté risque de se voir bloqué par le gouvernement qui peut empêcher le comité de lecture de valider les rapports de mission. A l'inverse, il est plus difficile pour les organisations menant des actions d'Observation Indépendante non-mandatée d'accéder aux informations détenues par les administrations et sociétés forestières.
- Le risque de corruption (versement de paiements en échange d'informations) existe pour accéder aux informations recherchées.
- Alors que l'Observateur Indépendant non-mandaté a plus de liberté pour dénoncer la corruption ou les irrégularités dans les processus de gouvernance forestière, le risque est pour ces organisations de se faire accuser de manque de professionnalisme par les pouvoirs publics lorsqu'elles sont trop critiques.
- En ce qui concerne les rapports, ils sont souvent long, techniques et ne sont pas faciles d'accès et les résultats sont principalement communiqués au gouvernement, plutôt qu'à la société civile qui pourrait s'en servir pour plaider. L'utilisation des technologies (internet, réseaux sociaux) pour disséminer les résultats de mission est aussi très limitée.
- Les retards sont fréquents entre la transmission de rapports de mission et le déroulement des comités de lecture
- Les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour régulièrement poursuivre des missions sur le terrain couvrant la totalité du territoire de manière pérenne. A ce jour, les coûts des missions sont entièrement pris en charge par les bailleurs internationaux.
- L'absence d'institutionnalisation et de coordination entre les Observateurs Indépendants mandatés et non-mandatés ont mené à une prolifération de méthodologies, des lacunes en ce qui concerne la formulation des observations (pas assez objectives et/ou mal documentées) et des recommandations (trop génériques, pas assez spécifiques et concrètes, ne s'appuyant pas suffisamment sur les textes de loi en vigueur). La qualité parfois discutable des données produites (dans le cas d'Observateurs Indépendants non-mandatés) représente un défi, celui de pousser davantage vers la professionnalisation des Observateurs Indépendants.

## Leçons apprises

Il est essentiel pour améliorer la crédibilité et le succès de l'Observation Indépendante en RDC :

- D'harmoniser les méthodologies et les pratiques des différents Observateurs Indépendants,
- D'encourager davantage la formation des Observateurs Indépendants moins expérimentés en techniques d'investigation et en élaboration de rapports
- De se focaliser sur une communication « constructive » et non sensationnelle pour assurer que le gouvernement perçoive les Observateurs Indépendants comme des partenaires techniques sérieux



- D'améliorer la coordination entre les organisations menant des activités d'OI pour permettre une formation continue des membres et de maximiser les complémentarités entre les Observateurs Indépendants mandatés et non-mandatés.

### 1.1.7 L'OI en RDC au-delà de FLEG : expériences avec l'OI-REDD

Malgré le fait que le processus de négociation de l'APV s'est considérablement essoufflé entre 2013 et 2016, les Observateurs Indépendants en RDC ont su profiter de l'énergie et de l'intérêt porté au processus REDD+ et attirer des financements qui leur ont permis de rester actifs au niveau national.

NORAD (l'agence norvégienne de coopération pour le développement) a financé un projet entre 2013 et 2015 intitulé « Improving Forest Governance through Independent Monitoring in DRC » (IFGIM) qui avait pour objectif général d'améliorer la gouvernance forestière, améliorer la transparence des activités liées à la REDD+<sup>75</sup> et de concevoir une méthode d'observation indépendante REDD+ (OI-REDD) à l'échelle des projets, comme une étape préliminaire à la concrétisation d'une OI-REDD nationale.<sup>76</sup> Ce projet, administré par le centre de recherche autrichien IIASA<sup>77</sup> (International Institute for Applied System Analysis) et bénéficiant de l'appui technique de la société Américaine Crowd Cover,<sup>78</sup> a été mis en œuvre sur place par les ONG congolaises OGF et OSFAC (Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale).<sup>79</sup> Entre autres, ce projet a contribué à la mise en place et alimentation de la plateforme internet de cartographie participative Moabi.<sup>80</sup> D'après OGF, ce projet a été le vrai « déclencheur » de l'initiative OI-REDD en RDC.<sup>81</sup> Dans le cadre du projet IFGIM, la portée de l'OI-REDD était de contribuer au système de Mesure, Rapport, Vérification (MRV) REDD+ de la RDC, c'est à dire, de faire le suivi du couvert forestier et l'efficacité des efforts mis en place pour la réduire, ainsi qu'au Système d'Information sur les Sauvegardes (SIS).<sup>82</sup>

En termes du champ d'application, l'OI-REDD dans le cadre de ce projet s'est focalisée sur le suivi (i) des activités des porteurs de projet REDD+, (ii) des engagements contractuels des porteurs de projets et (iii) de la mise en œuvre de certaines sauvegardes de la REDD+,<sup>83</sup> basées sur les Standards Environnementaux et Sociaux REDD+ RDC.<sup>84</sup> En termes de démarche, l'observateur indépendant suit une approche similaire à l'OI-FLEG en ce qui concerne le

<sup>75</sup> En soutenant la conception d'une application pour téléphone mobile et une plateforme web de cartographie collaborative. L'un est relié à l'autre par le réseau Internet.

<sup>76</sup> <https://norad.no/en/front/funding/climate-and-forest-initiative-support-scheme/grants-2013-2015/projects/improving-forest-governance-through-independent-monitoring-in-the-democratic-republic-of-congo/>

<sup>77</sup> ([www.iiasa.ac.at/](http://www.iiasa.ac.at/))

<sup>78</sup> <https://crowdcover.us/>

<sup>79</sup> [osfac.net/fr](https://osfac.net/fr)

<sup>80</sup> <https://moabi.org/>

<sup>81</sup> Alfred NKODIA, A., MABIALA, L., OWADA, J.C., (2015) Elaboration d'option stratégiques pour le développement d'un Observateur Indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo. Compte rendu de la mission de Kinshasa sur l'expérience de l'OIFLEG-REDD+ en République Démocratique du Congo

<sup>82</sup> Une architecture cible du SIS (SIS-RDC) a été conçue en août 2012 reprenant des modèles d'un Cadre de gestion et de suivi (CGS), un Plan de gestion et de suivi (PGS) pour les aspects environnementaux et sociaux de la REDD+. Fabing, A., (2016) Rapport Evaluation Finale Indépendante Programme National ONU-REDD RDC. <file:///Users/sebastienkorwin-wroblewski/Downloads/DRC%20National%20Programme%20Final%20Evaluation.pdf>

<sup>83</sup> C'est-à-dire Principe 1 : Amélioration des services environnementaux et préservation de la biodiversité ; Principe 2: Amélioration de la gouvernance et de la transparence ; Principe 3: Mécanisme de réparation des pertes et des dommages ; Principe 4: Promotion équité ; Principe 5: Création de nouvelles opportunités socioéconomiques ; Principe 6: Participation de toutes les parties prenantes ; Principe 7: Respect des droits humains et des droits aux terres.

<sup>84</sup> [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Standards%20nationaux\\_VF.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Standards%20nationaux_VF.pdf)

déroulement des investigations (préparation, collecte d'information, mission de terrain, rapport de mission). Pour chaque projet évalué, des Termes de Référence (TdR) sont préparés par l'Observateur Indépendant, précisant le cadre d'application de l'OI-REDD (contrôle administratif, légalité, sauvegardes), grilles techniques et indicateurs d'évaluation,<sup>85</sup> les dates de l'expédition sur le terrain, les membres de l'équipe de mission, ainsi que le déroulement journalier des investigations de terrain et ses perspectives sont élaborées. Ces TdR sont validés par les parties prenantes à l'OI-REDD (le bailleur de fonds, l'administration centrale chargée de l'application de l'OI-REDD, l'administration décentralisée chargée de la REDD+, les représentants de la société civile ainsi que le porteur du projet évalué), qui participent également à la réunion de validation du rapport de mission. Dû au fait que les projets pilotes sont localisés au sein du programme juridictionnel de Mai Ndombe (qui fait le sujet de la demande de financement auprès du FCPF) l'expérimentation de la méthode d'OI-REDD s'est portée sur ces projets.<sup>86</sup> Les projets examinés sont : celui d'ERA-WWC, le projet pilote géographiquement intégré REDD+ de Nouvelle Société d'Agriculture et d'Elevage (Novacel) Sud Kwamouth et la zone d'intervention des projets R-PAN et CO<sub>2</sub>M&M du WWF.<sup>87</sup>

Une première mission expérimentale s'est déroulée en juillet 2015, visant à évaluer le projet d'agroforesterie de Novacel Sud Kwamouth. Il s'agit d'un projet caractérisé par des activités d'agroforesterie, l'un des 6 Projets Pilotes Géographiquement Intégrés (PPGI) REDD+ de la RDC. La mission a été organisée par l'ONG FLAG (Field Legality Advisory Group), en collaboration avec OGF. La singularité de cette mission était que, bien que nichée au sein du projet IFGIM de NORAD, la mission avait pour objectif d'expérimenter une méthode conjointe d'OI-FLEG et de la REDD+, se basant sur les expériences de la mise en œuvre de l'OI-FLEG, et développée dans le cadre du projet Open Mai Ndombe, financé par l'Institut Européen des Forêts (EFI).<sup>88</sup>

Une innovation de ce développement méthodologique a été d'inviter un expert REDD+ à participer à une mission d'OI-FLEG mandatée en juillet 2015 pour aider à identifier les chevauchements entre les deux initiatives en termes des informations collectées ainsi que les synergies en termes de méthodes de collecte d'information.<sup>89</sup> La méthodologie, élaborée par FLAG avec l'assistance d'OGF et Moabi en 2015, avait comme but de permettre de préparer et mener des investigations sur l'application et le respect des lois relatives aux activités dans le secteur forestier, et de les combiner avec une Observation Indépendante pour la REDD+ (principalement une évaluation de la mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales, et le respect des engagements contractuels des porteurs de projet REDD+).<sup>90</sup>

Le processus de développement de la méthodologie inclus l'analyse de 4 cadres thématiques :

- Le contrôle administratif du porteur de projet

---

<sup>85</sup> Les critères d'évaluation étant précis au cadre d'application de la mission (contrôle de légalité, application des sauvegardes, les deux), elles peuvent donc être adaptées d'une mission à l'autre. L'important est l'application d'une même approche méthodique d'une mission à l'autre en suivant les étapes différentes de l'OI.

<sup>86</sup> FCPF (2016) Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Programme de Réduction des Émissions du Maï Ndombe, République démocratique du Congo

<sup>87</sup> IASA, OGF et OSFAC (2016) Bilan des missions expérimentales d'observation indépendante REDD et perspectives au sein du projet "Improving Forest Governance through Independent monitoring in DRC". NORAD

<sup>88</sup> Fiche de projet Open Mai Ndombe <http://www.euredd.efi.int/documents/15552/237342/Mai+Ndombe+project+fact+sheet/e5b2ca41-5117-4cd5-9211-de47e6a0082c>

<sup>89</sup> <http://www.euredd.efi.int/publications/combining-independent-monitoring-of-forest-governance-and-redd>

<sup>90</sup> FLAG (2015) Guide méthodologique de l'observation indépendante de la REDD+ et du FLEG dans l'er programme de Mai-Ndombe

- Les éléments de légalité pertinents pour la REDD+
- Les recoupements entre les informations couramment collectées par l’OI-FLEG et les standards nationaux sociaux et environnementaux<sup>91</sup>
- Les éléments pertinents de l’OI-FLEG permettant d’apporter des informations sur l’intégrité du scénario de référence et/ou des émissions carbone.

Ce travail a débouché sur :

- L’élaboration de deux grilles techniques : 1) une grille de recoupement entre l’OI-FLEG et la REDD+ ; et 2) une grille qui comprend les éléments supplémentaires, propres à la REDD+ qui ne sont pas capturées par les techniques usuelles du FLEG (conformité aux cadre juridique et institutionnel propre à la REDD+ ; développement et mise en application des sauvegardes environnementales et sociales ; activités de réduction d’émissions)
- L’élaboration de plusieurs « checklists » regroupant les indicateurs et vérificateurs pour les éléments des deux grille techniques précités (champ transversal OI-FLEG REDD+, développement et mise en application des sauvegardes environnementales et sociales, activités de réduction d’émissions). Ces checklists ont aussi été adaptées aux différents acteurs impliqués dans le processus REDD+ (industriels, artisanaux, porteurs de projets REDD+). Le but de ces checklists est de représenter un outil d’investigation complet, qui intègre à la fois les questions de légalité, de gouvernance et de sauvegardes sociales et environnementales.

Les critères d’évaluation étant spécifiques au cadre d’application de la mission (contrôle de légalité, application des sauvegardes, les deux), ils peuvent donc être adaptés d’une mission à l’autre. L’important est l’application d’une même approche méthodologique d’une mission à l’autre qui suit les grandes lignes et les différentes étapes déjà développées et ayant déjà fait ses preuves dans le cas de l’OI-FLEG. La méthodologie OI-REDD définit également l’échelle d’observation de l’OI-REDD, notamment, au niveau du projet/opérateur, et à l’échelle programmatique/juridictionnelle (ex : la zone d’un programme de réduction d’émissions). Se basant sur les expériences acquises au sein du processus FLEGT, la méthodologie définit également des procédures d’investigation pour garantir l’impartialité et la transparence de l’Observateur Indépendant et assurer son efficacité et crédibilité aux yeux de l’administration et des bailleurs. L’équipe de mission, composée de représentants de la CNREDD, du Ministère Provincial en charge des forêts, de la société civile nationale et locale, d’OGF et de FLAG, a conduit ses investigations du 29 au 31 juillet 2015. La collecte d’information s’est basée sur une analyse initiale de documents,<sup>92</sup> une collecte d’information par GPS, et par des entretiens.

Une deuxième mission expérimentale OI-REDD dans le cadre du projet IFGIM de NORAD a eu lieu du 15 au 18 novembre 2015 pour évaluer le projet ERA-WWC. Ce projet visait à conserver des forêts, entre autres par une intensification de la production agricole localisée dans une ancienne concession d’exploitation forestière du territoire d’Inongo. En 2012, ce projet a été

<sup>91</sup> [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Standards%20nationaux\\_VF.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/March/Standards%20nationaux_VF.pdf)

<sup>92</sup> Un document faisant la synthèse des Projets Pilotes REDD+ Géographiquement Intégrés (PPGI) décrivant succinctement les agences de mise en œuvre des PPGI, les partenaires, les composantes des projets ainsi que leur coût. Le rapport de diagnostic initial effectué par ONFI Les rapports semestriels d’activité de 2014. Une synthèse des réalisations du projet. La législation forestière

validé par le Verified Carbon Standard (VCS) et le Community Climate Biodiversity Alliance (CCBA).<sup>93</sup> Pour cette mission limitée à l’OI-REDD, les objectifs étaient d’évaluer (i) la conformité juridique des procédures d’enregistrement d’ERA-WWC, (ii) la conformité du Project Design Document rédigé pour le Community Climate and Biodiversity Alliance (CCBA), (iii) le paiement des taxes et des redevances, (iv) le respect des engagements pris par ERA-WWC dans sa clause sociale du cahier des charges, (v) le respect de certaines Sauvegardes Environnementales et Sociales REDD+ de RDC,<sup>94</sup> (vi) les activités de déforestation potentiellement illégales.<sup>95</sup> Des indicateurs d’évaluation ainsi qu’une fiche d’enquête, reprenant tous les critères et indicateurs d’évaluation REDD+ ont été développés. L’équipe de mission était composée de représentants de la CNREDD, d’ERA-WWC, du MEDD, de la société civile locale, de Moabi, d’OGF et du Superviseur de l’environnement du territoire d’Inongo.

Une troisième mission visait à évaluer des projets de WWF à l’échelle du territoire de Bolobo, dans la Province de Mai-Ndombe dans les aires d’intervention des Projets REDD+ for People And Nature (RPAN)<sup>96</sup> et Carbon Map & Model (CO<sub>2</sub>M&M)<sup>97</sup> du WWF. Les objectifs de ces projets sont notamment de réaliser des plans Simples d’Aménagement des Terroirs (PSAT)<sup>98</sup> villageois qui soient participatifs, de renforcer la gouvernance locale et de concrétiser les « Paiements des Services Environnementaux » (PSE).<sup>99</sup> La mission s’est déroulée entre le 30 novembre et le 4 décembre 2015 avec pour objectifs de : (i) Vérifier la réalisation du Consentement Libre Informé et Préalable (CLIP) lors des activités de micro zonage, des PSAT, les Comités Locaux de Développement (CLD), les PSE, les MRV communautaires<sup>100</sup>, (ii) Prendre connaissance de la documentation relative à ces activités et (iii) d’évaluer leur pérennité lors d’entretiens conduits avec les communautés villageoises et les CLD. Dans le cadre de cette troisième mission, des critères d’évaluation propres à la mission ont été développés pour évaluer la réalisation de micro-zonages,<sup>101</sup> de PSAT, les Comités Locaux de Développement, le système de PSE et le fonctionnement du MRV communautaire (MRV-C).

En termes d’outils spécifiques, trois fiches d’enquêtes ont été conçues, adaptées aux interlocuteurs et aux objectifs visés. La première fiche était utilisée pour le contrôle administratif réalisée dans les bureaux du WWF. La deuxième fiche d’enquête était utilisée dans les villages pour vérifier la documentation conservée par les communautés villageoises. La troisième fiche d’enquête formalisait le questionnaire d’enquête approfondi destiné à être utilisé auprès des communautés villageoises et des présidents des CLD, lors d’entretiens semi-

---

<sup>93</sup> IASA, OGF et OSFAC (2016) Bilan des missions expérimentales d’observation indépendante REDD et perspectives au sein du projet “Improving Forest Governance through Independent monitoring in DRC”. NORAD

<sup>94</sup> Notamment : le mécanisme de réparation des pertes et des dommages également appelé mécanisme de gestion des plaintes (principe 3), le respect des droits aux terres (principe 7).

<sup>95</sup> IASA, OGF et OSFAC (2016) Bilan des missions expérimentales d’observation indépendante REDD et perspectives au sein du projet “Improving Forest Governance through Independent monitoring in DRC”. NORAD

<sup>96</sup> Finance par NORAD

<sup>97</sup> Conçu et finance par le ministère de l’environnement allemand et l’USAID

<sup>98</sup> Les PSAT sont des documents définissant les unités paysagères appartenant au village, auxquelles sont adossées à des usages et une planification des projets.

<sup>99</sup> Les PSE sont des contrats signés entre le WWF, les communautés locales et l’administration territoriale de Bolobo. Ils fixent les activités pouvant bénéficier de financements, les conditions selon les communautés locales pourront bénéficier de ses fonds, la durée des financements. Trois types de contrats existent : ils couvrent les activités de reforestation, de mise en défens des savanes et de protection des forêts.

<sup>100</sup> Les MRV communautaires sont des protocoles de suivi des PSE, préparés par le WWF et mis en place par les communautés villageoises.

<sup>101</sup> Le micro zonage consiste à délimiter l’espace sur lequel la communauté revendique des droits d’accès et des droits d’usage des ressources naturelles. De plus, il permet de définir l’occupation des sols. Dans le cadre des travaux effectués par le WWF, la typologie de l’occupation des sols était composée des catégories suivantes : forêt, mosaïque, agriculture, savane et habitation.

directifs.<sup>102</sup> L'équipe de mission était composée de représentants de la CNREDD, OGF, Moabi, WWF, MEDD ainsi que le Point Focal REDD+ de la province de Mai-Ndombe.

En parallèle à l'expérimentation sur l'OI-REDD (et OI-FLEG-REDD) la mise en œuvre du projet NORAD a permis le développement d'une approche innovatrice au niveau de la collecte d'information (la mise en place de la plateforme Moabi, voir ci-dessous), notamment la décentralisation de la collecte de certaines informations. Le champ d'application de cette collecte d'informations était principalement sur la mise en œuvre des sauvegardes sociales et environnementales, ainsi que de l'information sur de la déforestation dans la zone du projet. Cette information a ensuite été partagée, via une plateforme en ligne, avec le gouvernement, les porteurs de projet, ainsi que l'Observateur Indépendant mandaté.<sup>103</sup> Ce modèle permet de faire des économies en termes de collecte d'information, liant plusieurs niveaux : les « community observers » au niveau du village, à un point focal intermédiaire basé à Inongo (centre administratif de la région Mai Ndombe) puis faisant le lien avec l'Observateur Indépendant mandaté (OGF) basée à Kinshasa. Des représentants de communautés locales, des « community observers » ont été sélectionnés et formés à l'utilisation de checklists leur permettant de collecter des informations pertinentes à la mise en œuvre des sauvegardes sociales et environnementales, telles que : la création d'emplois grâce au projet, la construction d'écoles, des plaintes, des conflits fonciers ou à propos du manque de consultation ou encore liées à la distribution de bénéfices. Pour faciliter la collecte d'information un point focal, basé à Inongo, allait en mission une fois par mois pour récolter l'information collectée par chaque représentant d'une communauté. Ces informations ont ensuite été retransmises vers OGF via l'application GeoODK pour être analysées et finalement figurer sur le site Moabi. Les avantages de cette approche sont de permettre la collecte d'information sur une plus grande étendue géographique et d'identifier des zones à cibler pour les missions de terrain, qui sont coûteuses (en moyenne 5000 USD) et donc sporadiques. Dû à un manque de financement, la plateforme Moabi est actuellement dormante.<sup>104</sup>

Un exemple d'Observation Indépendante non mandatée en RDC, est celui de la Ligue Congolaise de lutte contre la Corruption (LICOCO). En 2017, la LICOCO a organisé une mission d'Observation Indépendante non mandatée pour tester les outils de gouvernance REDD+ développés par la CN REDD<sup>105</sup> et vérifier leur application au sein du projet WWF à Mushie.<sup>106</sup> La démarche suivie inclus une analyse documentaire des projets en cours de réalisation dans la zone, ainsi que des réunions (Comités locaux de développement-CLD, Comites de l'agriculture rural et de gestion-CARG, administration locale). D'après le rapport de mission de LICOCO, une difficulté importante de cette mission a été le fait que les représentants WWF à Mushie ont refusé de répondre à leurs questions dû à leur absence de mandat officiel. Suite à cette mission, la LICOCO a conclu que plusieurs des sauvegardes environnementales et sociales n'avaient pas été respectées dans le cadre du projet :

- Le projet manquait de transparence (dans l'affectation et l'utilisation de fonds)

---

<sup>102</sup> IASA, OGF et OSFAC (2016) Bilan des missions expérimentales d'observation indépendante REDD et perspectives au sein du projet "Improving Forest Governance through Independent monitoring in DRC". NORAD

<sup>103</sup> <https://moabi.org/reports/monitoring-redd-safeguards-with-communities-in-mai-ndombe-district-drc/>

<sup>104</sup> Conversation avec OGF

<sup>105</sup> Notamment : le Mécanisme de gestion des plaintes et recours, le mécanisme de partage des bénéfices/paiement pour services environnementaux, le registre d'homologation des projets REDD+ et le mécanisme de consentement libre, informé et préalable (CLIP)

<sup>106</sup> LICOCO (2017) Les outils de Gouvernance sont-ils appliqués à Mushie par WWF ? Rapport mission d'observation indépendante non mandatée du processus REDD+ dans la province de Mai-Ndombe, territoire de Mushie villages de : (Isali, Mbali, Duama, Kesomi, Mpoko)

- Le projet n'a pas respecté les principes du CLIP, et plus généralement n'a pas consulté les parties prenantes locales de manière adéquate, ce qui a mené à une mise en œuvre unilatérale de la part de WWF
- L'identification des bénéficiaires du projet était incomplète

Les conclusions du rapport de mission conseillent à la Banque Mondiale (financier du projet WWF) de retirer ses financements dû aux violations signalées. Il n'est pas clair à quel point ces recommandations ont été suivies, mais l'absence de mandat, ainsi que d'une méthodologie clairement élaborée et détaillée représentent des obstacles importants pour les activités d'Observation Indépendante de la LICOCO.

Enfin, en janvier 2017, un projet financé par l'UE, intitulé « Voix des Citoyens pour le Changement » (CV4C), cofinancé par DFID au sein du projet "Strengthening Forest Monitoring and Law Enforcement in the Congo Basin", et géré par le Centre International pour le Développement et la Formation (CIDT) de l'université de Wolverhampton (avec soutien technique de WRI) a été lancé, avec 2020 comme date de fin prévue. Son objectif est de renforcer la contribution des Acteurs Non Etatiques (ANE) – Organisations de la Société Civile (OSC), Populations Autochtones (PA) et communautés locales – à l'amélioration de la gouvernance forestière et à la gestion durable des forêts (GDF) dans cinq pays du Bassin du Congo.<sup>107</sup> Ce projet reconnaît l'importance de l'Observation Indépendante pour la région, tout en soulignant que des obstacles importants demeurent, notamment, le manque de capacités, le manque de coordination entre les Observateurs Indépendants, la multiplication de méthodologies et de standards, ainsi que la production de rapports de mission de qualité insuffisante. Ensemble, ces faiblesses sapent la confiance et la crédibilité des Observateurs Indépendants auprès des parties prenantes (gouvernements, bailleurs). L'objectif de ce projet est d'améliorer les capacités des Observateurs Indépendants de sorte qu'ils puissent mieux participer aux processus REDD+ et FLEGT (ainsi que plus généralement, la gouvernance du secteur de l'utilisation des terres) dans leurs pays respectifs.

Le projet CV4C est considéré par les acteurs de la RDC comme la suite logique du travail financé par EFI, et vise à améliorer la situation en prêtant des soutiens techniques aux Observateurs Indépendants de la sous-région, ainsi qu'en développant une méthodologie unifiée de l'Observation Indépendante. Les groupes cible du projet sont six OSC nationales partenaires dans cinq pays (dont OGF en RDC) ; l'organisation régionale FLAG ; huit plateformes FLEGT et REDD+ ; ainsi que 30 OSC régionales impliquées dans l'observation indépendante des forêts (OIF). En RDC, le projet CV4C a soutenu plusieurs missions d'Observation Indépendante d'OGF, pendant lesquelles la méthodologie OI-FLEG-REDD développée avec le soutien d'EFI a été utilisée.<sup>108</sup> L'année 2018 a été difficile pour OGF en tant qu'OI-REDD mandaté, qui avait prévu plusieurs missions d'Observation Indépendante avec le soutien du projet CV4C. Malheureusement, l'obtention des ordres de mission du Ministère a été bloquée tout au long de l'année. Il semble que les relations entre OGF et le ministère se sont améliorées depuis le changement de ministre et 2019 s'annonce mieux en termes de déroulement de mission, ici encore avec le soutien financier du projet CV4C.

<sup>107</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/project-brochure-web-fre\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/project-brochure-web-fre_0.pdf)

<sup>108</sup> Conversation avec OGF

Se portant sur la question de comment mieux coordonner les activités des différents Observateurs Indépendants (mandatés, non-mandatés, à l'échelle nationale et dans les provinces), les Observateurs Indépendants de la RDC se sont inspirés de l'expérience du Cameroun, qui a développé un Système Normalisé d'Observation Indépendante Externe (SNOIE). L'approche du SNOIE développée au Cameroun est caractérisée par l'utilisation d'une méthodologie commune, une segmentation des activités entre la dénonciation (le plus souvent par des acteurs au niveau des communautés), la vérification/investigation (par des Observateurs Indépendants établis), la publication de rapports (après un temps de réponse laissée aux autorités et avec un contrôle de qualité effectué par l'Observateur Indépendant mandaté) et des activités de plaidoyer assurées dans la durée par une cellule séparée au sein du réseau.<sup>109</sup>

Avec le soutien du projet CV4C, plusieurs Observateurs Indépendants (mandatés et non-mandatés)<sup>110</sup> de la RDC, ont adopté une charte établissant un Réseau National des Observateurs Indépendants des Ressources naturelles de la RDC (RENOI-RDC) le 19 novembre 2018.<sup>111</sup> OGF est l'un des membres fondateurs de ce réseau, et est actuellement le seul Observateur Indépendant mandaté. L'objectif global de l'Observation Indépendante en RDC étant de « contribuer à l'application du droit et à la bonne gouvernance dans les activités extractives » (pas limité au secteur forestier), le but du RENOI-RDC est de formaliser la coopération entre ces Observateurs Indépendants sur la base d'une méthodologie commune. Le réseau cherche à assurer la coordination entre les actions d'Observation Indépendante et de plaidoyer de ses signataires, de renforcer leurs complémentarités et les rendre plus efficaces, contribuant à une gestion plus durable des ressources naturelles en RDC.<sup>112</sup> La Stratégie Nationale RENOI est conçue pour couvrir toute l'étendue du territoire national et principalement les zones à forte concentration des ressources naturelles. Les activités des cinq premières années, se focaliseraient sur les provinces forestières, qui disposent en même temps d'autres ressources naturelles, à l'instar de la Tshopo, de l'Ituri, du Nord et du Sud Kivu, de Lualaba, de Mai Ndombe, du Kongo Central et du Kasai.<sup>113</sup>

Les grandes lignes stratégiques du réseau sont :

- L'Observation Indépendante de la gouvernance des secteurs de ressources naturelles
- Le renforcement des capacités (ainsi que la révision des outils OI-REDD et le développement d'une méthodologie commune pour l'Observation Indépendante)
- Le plaidoyer
- L'information, l'éducation et la communication (y compris le développement d'un système de partage et diffusion d'informations sur les activités d'observation indépendante réalisées par les organisations de la Société Civile, membres du Réseau)

Le RENOI-RDC fonctionnerait grâce à la coordination d'un secrétariat, avec une cellule de plaidoyer qui permettrait aux Observateurs Indépendants mandatés de maintenir leur

---

<sup>109</sup> Young. D., (2016) Observation Indépendante des Forêts en Afrique : mise à jour 2016

<sup>110</sup> Notamment OGF, RRN, IGED, OSAPY, CODELT, CENADEP, OCEAN, et RCEN

<sup>111</sup> Charte : Réseau National des Observateurs Indépendants des Ressources naturelles de la RDC (RENOI-RDC).

<sup>112</sup> OGF (2018) Stratégie d'Observation Indépendante de la gouvernance des ressources naturelles en République Démocratique du Congo 2018 – 2023

<sup>113</sup> OGF (2018) Stratégie d'Observation Indépendante de la gouvernance des ressources naturelles en République Démocratique du Congo 2018 – 2023



réputation d'acteur technique objectif, tout en permettant à un meilleur suivi des recommandations issues de leurs investigations. Des rencontres trimestrielles permettraient d'assurer les grandes lignes de la collaboration entre les Observateurs Indépendants mandatés et non-mandatés, d'organiser le renforcement des capacités et d'améliorer le partage d'informations (y compris en matière de dénonciations au niveau local qui permettrait d'identifier les zones prioritaires pour les missions). Le réseau prévoit également une interaction régulière et un partage de compétences avec les plateformes sectorielles existantes de la société civile, pour définir le cadre d'application des missions d'Observation Indépendante. Par exemple, dans le contexte REDD+, le GTCRR, qui a participé de près à l'élaboration d'outils de suivi de la REDD+ (guide homologation de projets, système de gestion des plaintes, système de paiement, PCI REDD+) collaborerait avec le RENOI pour définir les objectifs de mission (contrôle de légalité des projets, respect des sauvegardes/PCI REDD+, bon fonctionnement des systèmes de gestion des plaintes et paiements), préparer les missions d'Observation Indépendante, intégrer ces outils dans la méthodologie et grille d'analyse pour ces missions et faire le suivi des conclusions et recommandations auprès de acteurs de la REDD+.

Ces efforts de coordination et d'harmonisation sont soutenus par FLAG, qui, également au sein du projet CV4C, œuvre actuellement au développement d'un guide méthodologique pour l'Observation Indépendante dans le secteur des ressources naturelles, établissant les grandes lignes de l'Observation Indépendante (planification et préparation des missions ;<sup>114</sup> collecte et traitement de données ;<sup>115</sup> examen et publication de rapports ;<sup>116</sup> suivi des recommandations et du contentieux.)<sup>117</sup> tout en restant assez flexible pour permettre l'élaboration de critères et de fiches d'enquêtes propres au champ d'application choisi. L'ONG joue également le rôle de secrétariat pour une plateforme régionale d'Observateurs Indépendants.<sup>118</sup> Dans le cours terme, OGF a réitéré son intention de se focaliser sur le contrôle de la légalité en tant qu'Observateur Indépendant mandaté, sans se limiter au processus FLEGT ou REDD+. OGF compte effectuer des contrôles de légalité d'opérateurs forestiers chinois en 2019 et envisage même que les membres du RENOI évaluent la mise en œuvre des standards de certification par les opérateurs qui cherchent à être certifiés par le Forest Stewardship Council (FSC). Les Observateurs Indépendants non-mandatés du réseau se focaliseraient sur les aspects sociaux et environnementaux (y compris le respect des normes d'hygiène et sécurité au travail).

Les Observateurs Indépendants de la RDC (mandatés et non-mandatés) réfléchissent également à effectuer des contrôles de concessions agricoles, particulièrement le contrôle de la légalité, (bien qu'actuellement seules des activités non-mandatées sont possible).

---

<sup>114</sup> Sur la base des informations préliminaires pertinentes et d'une revue de la documentation appropriée, sanctionnée par l'élaboration de TdR

<sup>115</sup> Effectuée à travers des missions de terrain ou des systèmes d'information en utilisant des outils ou logiciels garantissant leur fiabilité (GPS, APN, Smartphones, géo-portails etc.). Les données collectées sont traitées et analysées objectivement pour décrire les faits observés et tirer des recommandations logiques présentées sous différentes formes, la forme de base étant un rapport d'OI.

<sup>116</sup> Chaque rapport d'OI fait l'objet d'un examen par une commission multipartite (impliquant notamment la société civile, l'administration et le secteur privé concerné) en vue de la soumission aux autorités compétentes ou aux parties interpellées d'un rapport validé, consolidé ou examiné. La publication d'un rapport d'OI se fait à l'issue d'un contrôle approuvant la qualité du rapport et par des canaux de diffusion formels.

<sup>117</sup> Les recommandations des rapports d'OI et les cas contentieux ouverts sont suivis selon une stratégie prédéfinie permettant de s'informer sur leur mise en œuvre, de stimuler leur mise en œuvre, d'engager l'action d'autres parties, d'évaluer et documenter les effets/impacts de l'OI.

<sup>118</sup> FLAG (2018) Atelier de renforcement Institutionnel de la plateforme régionale des OSC mettant en œuvre l'Observation Indépendante. Compte Rendu Final

### 1.1.7 L’OI-REDD en RDC : Succès, faiblesses et leçons apprises

#### Succès

La reconnaissance de l’expertise de l’OGF en matière d’OI-FLEG par le gouvernement (MEDD, CNREDD) et les autres acteurs de la société civile est incontestable. L’OGF agit actuellement en tant que secrétariat pour le RENOI et travaille de façon rapprochée avec le GTCRR. La CNREDD a également reconnu que les analyses et les projets d’OGF (soutenus par EFI) constituaient déjà de grands pas en avant en termes d’efforts de coordination OI-FLEG-REDD+. <sup>119</sup> Grâce à ces efforts, le travail sur l’élaboration du standard national des exigences REDD+ réalisé par la CNREDD avec les parties prenantes (y compris le GTCRR), a tenu compte des liens entre les deux processus. <sup>120</sup>

L’OI-REDD étant reconnue comme un rôle constructif que la société civile peut jouer dans le processus REDD+ en RDC, OGF, grâce à ses connaissances techniques (investigation, analyse de documents) acquises au sein des activités OI-FLEG, a pu mener le développement de l’approche OI-FLEG-REDD+ avec le soutien du gouvernement. La CNREDD reconnaît l’Observation Indépendante comme outil légitime de suivi pour la REDD+ et soutient l’idée de développer un outil d’auto-évaluation du respect du standard national REDD+ (similaire à l’approche méthodologique OI-FLEG), encourageant l’implication d’OGF dans cette initiative en tant qu’OI-REDD mandaté. La méthodologie et grilles d’analyse en matière d’OI-REDD déjà développées pourraient servir de modèle pour évaluer :

- Le contrôle administratif des porteurs de projet
- Les éléments de légalité pertinents pour la REDD+
- La mise en œuvre des standards nationaux sociaux et environnementaux
- La mise en œuvre des activités de réduction d’émissions (succès ou non)

Les expériences en matière d’OI-REDD ont aussi permis aux communautés locales impliquées de contribuer à l’information récoltée lors des missions de terrains ou à la production décentralisée de rapports (cf. projet Moabi). Grâce à l’OI-REDD (si elle opère de manière efficace) les communautés pourront communiquer leurs plaintes, et fournir des informations supplémentaires à celles fournies par les porteurs de projets et les autorités. La position des OI-REDD en tant que sources d’informations indépendantes, leur donne une position d’interlocuteur privilégié auprès des bailleurs de fonds soucieux de connaître la situation sur le terrain.

#### Faiblesses

En ce qui concerne l’Observation Indépendante mandatée, les faiblesses sont les mêmes que dans le cas de l’OI-FLEG, c’est à dire que le déroulement des missions ainsi que la publication des rapports de mission peuvent être retardées par les autorités. Egalement, le suivi des

---

<sup>119</sup> Alfred NKODIA, A., MABIALA, L., OWADA, J.C., (2015) Elaboration d’options stratégiques pour le développement d’un Observateur Indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo. Compte rendu de la mission de Kinshasa sur l’expérience de l’OIFLEG-REDD+ en République Démocratique du Congo

<sup>120</sup> Alfred NKODIA, A., MABIALA, L., OWADA, J.C., (2015) Elaboration d’options stratégiques pour le développement d’un Observateur Indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo. Compte rendu de la mission de Kinshasa sur l’expérience de l’OIFLEG-REDD+ en République Démocratique du Congo

recommandations peut difficilement être effectué par l'Observateur Indépendant mandaté sans risquer le renouvellement de son mandat, ou sa position en tant que partenaire technique du gouvernement plutôt qu'activiste. A ce jour, en raison du développement de la REDD+ sous forme de programme juridictionnel, les expériences OI-REDD sont focalisées dans cette zone limitée.

Les relations conflictuelles entre le MEDD et le comité de gestion de CAFI font que le versement de fonds pour mettre en œuvre du plan d'investissement REDD+ a été retardé. Ce manque de mise en œuvre de la REDD+ au niveau national ainsi que le blocage des ordres de mission d'OGF ont fait que l'approche OI-REDD+ n'a pas encore eu l'occasion de se faire ses preuves de la même manière que l'OI-FLEG et donc d'influencer le processus de gouvernance des forêts. De plus, les problèmes institutionnels, notamment la perte d'influence et manque de fonds de la CNREDD font que les OI-REDD risquent de devoir regagner la confiance d'une autre institution. Le fait que le FONAREDD soit maintenant responsable de la mise en œuvre de la REDD+ et le fait qu'il siège au sein du Ministère des Finances et non du MEDD représente un défi potentiel pour l'OI-REDD mandaté.

La faiblesse la plus importante de l'approche OI-REDD est la même que celle de l'OI-FLEG, c'est à dire les limites en termes de capacités financières et humaines. L'OI-REDD dépend des bailleurs de fonds pour soutenir ses activités. Les financements pour les organisations pratiquant l'OI en RDC sont ponctuels et insuffisants pour agir de manière systématique et dans la durée. Ceci inclus les fonds nécessaires pour mener les missions de terrain de manière régulière et dans tout le pays. Les missions coûtent chères, et les expertises sont généralement concentrées à Kinshasa.

Les financements dédiés à l'Observation Indépendante sont influencés par le niveau (ou manque) de progrès des processus FLEGT et REDD+ dans le pays, ce qui fait que lorsque ces processus trainent, les financements ont tendance à s'arrêter. De plus, la séparation de ces deux processus, autant au sein du gouvernement que chez les bailleurs de fonds, rend le développement systématique de l'Observation Indépendante plus difficile, bien que ces activités s'appliquent naturellement à toutes les activités qui impactent la gouvernance des ressources naturelles.

### **Leçons apprises**

Pour pouvoir assurer la pérennité de l'Observation Indépendante mandatée de la REDD+ en RDC, il est important que les nouvelles institutions nationales menant le processus REDD+ (FONAREDD) s'approprient ce mécanisme, et définissent leur vision de l'OI-REDD. Est-ce un mécanisme qui sert à évaluer la bonne mise en œuvre des projets REDD+ (en termes de légalité, en termes d'efficacité des activités de réduction d'émissions d'application des sauvegardes), un processus pour renforcer le MRV national REDD+, pour évaluer la bonne mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales de la REDD + ?

Ce n'est pas pour autant dire que le cadre d'application de l'OI-REDD doit être défini de façon rigide, mais néanmoins, les expériences sur le terrain ont mené à la conclusion que le champ d'application recommandé pour l'OI-REDD ne devrait pas être trop vaste, et devrait être clairement défini par les acteurs lors de l'élaboration de TdR de mission (pour les mandatés),

ou sous une autre forme pour les Observateurs Indépendants non-mandatés. Les membres du RENOI sont clair que c'est suite à la définition du cadre d'application d'une mission à l'autre que les outils spécifiques (grilles analytiques, checklist, PCI) peuvent être choisis/développés. Ceci dit, les actions de la société civile, notamment le RENOI montrent une volonté de faire en sorte que le cadre d'application de l'OI ne soit pas limité à la REDD+. Le code forestier de la RDC permet de soutenir cette ambition d'un point de vue législatif, mais le gouvernement devra néanmoins être convaincu d'élaborer des mandats pour les activités allant au-delà de l'OI-FLEG ou OI-REDD. L'Observation Indépendante est aussi reconnue par les parties prenantes comme étant un outil important pour augmenter les capacités de ces dernières et que l'organisation sous forme de réseau national ne fera que renforcer cette dynamique.

### **1.1.8 Recommandations**

Les expériences des divers acteurs de l'Observation Indépendante en RDC suggèrent que les OSC spécialisées dans le contrôle de la légalité, (les Observateurs Indépendants mandatés) devraient se focaliser sur ces activités dans le contexte de l'OI-REDD (suivi des activités des porteurs de projets REDD+ en terme de contrôle administratif) alors que les Observateurs Indépendants non-mandatés, spécialisés dans les thématiques, plus proprement dites « de gouvernance » (respect des droits de l'homme, CLIP, partage de bénéfices) pourraient se focaliser sur ces sujets dans le contexte de l'OI-REDD (respect des sauvegardes, suivi des engagements contractuels socio-économiques). Une application systématique de l'OI-REDD (et de l'OI plus généralement) nécessite une meilleure coordination institutionnelle entre les Observateurs Indépendants, d'une part entre le niveau national et local, d'autre part entre les Observateurs Indépendants mandatés et non-mandatés.

Le Réseau National des Observateurs Indépendants des Ressources naturelles de la RDC (RENOI-RDC) est encore au stade embryonnaire de son développement mais représente un effort important pour surmonter le défi de la coordination des activités Observation Indépendante en s'inspirant du Système Normalisé d'Observation Indépendante Externe (SNOIE) du Cameroun. Ce qui est encourageant est que le processus est conduit par des Observateurs Indépendants qui ont déjà fait leurs preuves dans le contexte de l'OI-FLEG et donc ont les capacités techniques. La mise en place d'un réseau d'Observateurs Indépendants permettrait de mieux coordonner les actions mandatées et non-mandatées, ainsi que le plaider de manière plus systématique, et donc d'influencer le processus de réforme du secteur.

En maintenant une bonne relation de travail avec les autres plateformes importantes de la société civile (notamment le GTCRR), le RENOI pourrait, avec un planning et soutien financier suffisant, assurer la coordination entre les Observateurs Indépendants nationaux, ceux des provinces, mandatés et non-mandatés et combler les faiblesses actuelles de l'Observation Indépendante mandatée (manque de suivi des recommandations) et non-mandatée (divergence des méthodologies utilisées, absence de contrôle de qualité des rapports). Les actions de FLAG au niveau régional pour harmoniser les démarches pour l'Observation Indépendante devraient également être soutenus pour assurer la continuité de cette initiative.

De plus, l'utilisation judicieuse de technologies telles l'outil Global Forest Watch,<sup>121</sup> ou comme l'approche adoptée au sein du projet Moabi pourrait soutenir la collecte d'informations initiale (identifier les zones à risque) et encourager la participation et le renforcement de capacités des populations locales. L'Open Timber Portal (OTP)<sup>122</sup> est aussi un moyen efficace pour améliorer la portée des rapports produits. Dans le cas de l'OI-FLEG, le gouvernement a reconnu que l'Observation Indépendante pouvait être une source fiable d'informations pour combler ses propres lacunes, l'OI-REDD, adéquatement financée, pourrait donc servir de source complémentaire au niveau de la collecte et publication d'informations pour le Système d'Informations sur les Sauvegardes (SIS).

La création d'une plateforme informatique (site internet public géré par une tierce partie) comme l'est proposé dans le plan stratégique du RENOI et qui contiendrait les dénonciations, les TdR, les enquêtes, les rapport d'OI-REDD (ou OI plus généralement) améliorerait la transparence du processus REDD+ et contribuerait à l'alimentation du SIS. Il est donc suggéré que les OI-REDD focalisés sur la collecte d'information liées aux sauvegardes cherchent à être reconnues (ou du moins à contribuer) au SIS. Etant donné que la fréquence minimum de publication d'un résumé d'informations relatif à la mise en œuvre des sauvegardes de la REDD+ (SOI) et de sa communication à la CNUCCC est de 4 ans, l'OI-REDD pourrait publier des rapports plus régulèrent. Le RENOI pourrait également remplir ce rôle dans le contexte plus large de la gestion des ressources naturelles.

Pour maximiser les chances d'obtenir des financements à long terme, il serait judicieux pour le RENOI de focaliser initialement les activités de ses membres sur les initiatives qui sont les plus financées dans le pays (CAFI) et de soutenir que les informations (rapports) préparées par le réseau aideraient le gouvernement à améliorer la transparence ses leurs propres systèmes d'information (SIS, National Forest Monitoring System, NFMS, Summary Of Information on REDD+ Safeguards, SOI), suivi des plaintes, distribution des bénéfices). Les rapports produits seront pertinents pour les bailleurs (FCPF, CAFI) et du moment que l'objectivité et le professionnalisme de l'Observateur Indépendant ne sont pas remises en cause, il a le potentiel d'être très influent.

Du point de vue des bailleurs, les activités prioritaires<sup>123</sup> du RENOI qui pourraient être soutenues sont les suivantes :

- Définition d'un cadre opérationnel pour la conduite des actions de monitoring
- Elaboration et mise en œuvre d'un plan de renforcement des connaissances et des capacités des organisations membres du réseau
- Production d'outils analytiques (révision de l'outil OI-REDD-FLEG développé par OGF en vue d'intégrer les documents analytiques officiels de la REDD+ développés depuis 2015) et de modules de formation
- Elaboration et mise en œuvre d'un plan de plaidoyer

---

<sup>121</sup> <https://www.globalforestwatch.org/>

<sup>122</sup> <http://www.opentimberportal.org/>

<sup>123</sup> Définies dans : OGF (2018) Stratégie d'Observation Indépendante de la gouvernance des ressources naturelles en République Démocratique du Congo 2018 – 2023

- Elaboration et gestion d'un système de partage d'informations sur les activités d'Observation Indépendante (suivi d'application des lois et réglementations forestières, sauvegardes REDD+ etc.)

## 1.2 Mise en œuvre de l'Observation Indépendante en République du Congo et perspectives pour l'avenir

### 1.2.1 Contexte

L'APV entre la République du Congo et l'Union Européenne fut signé en mai 2010 et entra en vigueur en mars 2013.<sup>124</sup> La République du Congo a établi un Comité conjoint de mise en œuvre (CCM) comme dispositif institutionnel de suivi de la mise en œuvre de l'Accord avec un Secrétariat Technique (ST) servant d'organe technique.<sup>125</sup> Sur l'initiative des parties européenne et congolaise, un Groupe de travail conjoint (GTC) a été mis en place dans le but de stimuler la mise en œuvre de l'Accord, de compléter l'action des autres organes de suivi dudit accord (ST et le CCM) et de contribuer à la préparation des réunions du CCM. Le GTC se réunit de façon mensuelle ou bimestrielle, en fonction de l'actualité de la mise en œuvre de l'APV. Entre 2013 et 2014, seize réunions du GTC ont été organisées, dont 10 en 2013 et 6 en 2014.<sup>126</sup>

En 2015 la Cellule de la légalité forestière et de la traçabilité (CLFT), une structure de l'Inspection générale des services de l'économie forestière et du développement durable (IGSEFDD), a produit un manuel destiné à guider les entreprises forestières dans les démarches à mener pour obtenir les documents nécessaires pour répondre aux besoins de légalité inscrits dans la grille de légalité FLEGT.<sup>127</sup> En 2017, 64 « fiches de contrôle » présentant les contrôles à effectuer pour chacun des 64 indicateurs de la grille de légalité ont été finalisées. Un logiciel de gestion des informations pertinentes à la vérification de légalité et de la traçabilité des bois, intitulé Système Informatisé de Vérification de la Légalité et de la Traçabilité (SIVL) fut aussi finalisé en 2018 ainsi que le manuel de procédures de l'Auditeur Indépendant du Système (AIS) et un système de gestion des plaintes.<sup>128</sup>

En décembre 2017 une stratégie 2018-2022 pour la mise en œuvre de l'APV a été adoptée (comprenant entre autres, une théorie du changement, un plan de travail pour 2018, un plan d'action quinquennal, et un plan de suivi et d'évaluation). L'année 2017 a aussi été marquée par le démarrage effectif des activités de l'auditeur indépendant du système (AIS), avec pour but d'examiner le système de vérification de la légalité du bois et de vérifier que ses composantes fonctionnent conformément aux textes de loi et aux engagements de l'APV. En 2018, 4 audits ont été effectués et valides par le CCM, 3 ont été effectués en janvier 2019, dont deux valides en avril 2019.<sup>129</sup> En parallèle, la réforme du code forestier au Congo avance

<sup>124</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406(03)&from=EN)

<sup>125</sup> République du Congo et Union Européenne (2014) Rapport biennal conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT 2013-2014 [http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport\\_conjoint\\_apvflegt\\_2013\\_2014.pdf](http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport_conjoint_apvflegt_2013_2014.pdf)

<sup>126</sup> République du Congo et Union Européenne (2014) Rapport biennal conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT 2013-2014 [http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport\\_conjoint\\_apvflegt\\_2013\\_2014.pdf](http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport_conjoint_apvflegt_2013_2014.pdf)

<sup>127</sup> République du Congo et Union Européenne (2015) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT [http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport\\_conjoint\\_apvflegt\\_2015.pdf](http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport_conjoint_apvflegt_2015.pdf)

<sup>128</sup> République du Congo et Union Européenne (2016) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT [http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport\\_conjoint\\_apvflegt\\_2016.pdf](http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport_conjoint_apvflegt_2016.pdf)

<sup>129</sup> Communication avec EFI

mais de façon erratique. La version finale de l'avant-projet de loi portant code forestier a été transmise au Secrétariat général du gouvernement en septembre 2018, fut validé par le conseil des ministres en février 2019 et soumis au Parlement. Cependant, bien que les OSC aient été consultées au long du processus de réforme, des doutes persistent à propos de comment les opinions soumises seront prises en compte.<sup>130</sup> La coordination des interventions de la société civile au sein du processus APV FLEGT se fait par la Plateforme pour la Gestion Durable des Forêts (PGDF).<sup>131</sup>

La République du Congo figure parmi les « pays pilotes » participants au processus du FCPF depuis 2008, a obtenu le « statut de membre » de l'ONU-REDD en 2010, et a reçu environ 4 million de dollars du Programme REDD+ des Nations Unies (ONU-REDD) et 8,8 million de dollars du FCPF<sup>132</sup> pour renforcer les capacités nationales d'organisation, de dialogue, d'analyse stratégique et d'encadrement technique pour soutenir la mise en œuvre de la REDD+.<sup>133</sup> Son R-PP fut présenté en septembre 2011<sup>134</sup> et une Note d'Idée d'un Programme de Réduction d'Émissions (ER-PIN) a été soumise en 2012. Le programme a été sélectionné par le FCPF en juillet 2014, son R-package a été validé en 2016, ainsi que sa Stratégie Nationale REDD+. Le Document final de Programme de Réduction des Émissions (ER-PD) dans les départements de la Sangha et de la Likouala a été soumis au Fond Carbone du FCPF en décembre 2017.<sup>135</sup> Le FCPF a clôturé son projet (et financement d'activités) de préparations à la REDD+ le 31 Décembre 2018 et ne dispose pas actuellement de financements dédiés à sa mise en œuvre. En attente d'une réponse du Fond Carbone et l'élaboration d'un ERPA, les activités REDD+ de la Banque Mondiale en République du Congo sont en veille.<sup>136</sup>

En 2016 le Conseil d'administration de CAFI a approuvé une subvention préparatoire d'environ 700 000 dollars pour soutenir le développement d'un cadre national d'investissement (CNI) REDD+ destiné à centraliser, collecter et coordonner les financements internationaux et nationaux, publics et privés, afin de mettre en œuvre la stratégie nationale REDD+.<sup>137</sup> Le CNI comporte cinq programmes habilitants et six programmes géographiquement intégrés sur la période 2018-2025.<sup>138</sup> Le Plan d'investissement national (PIN) fut validé par/soumis au Conseil d'administration de CAFI en Juin 2018 et une « task force » du Gouvernement composée de représentants de plusieurs ministères est actuellement engagée dans un processus de négociation avec le secrétariat du CAFI. Le

---

<sup>130</sup> Logging off (2018) Forest Watch Special FLEGT VPA Update June 2018 [https://fern.org/sites/default/files/news-pdf/VPA%20Update%20June%202018\\_0.pdf](https://fern.org/sites/default/files/news-pdf/VPA%20Update%20June%202018_0.pdf)

<sup>131</sup> <http://www.apvflegtcongo.com/index.php/socie-te-civile-et-apv-flegt>

<sup>132</sup> 200 000 dollars, puis 3.4 million de dollars, puis 5,2 million de dollars. World Bank (2015) Third Grant Agreement for Republic of Congo's REDD+ Readiness Preparation Support. <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Jan/Congo%20Third%20Grant%20TFOA1223.pdf>

<sup>133</sup> ONU-REDD (2012) Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement. Document du programme national <https://www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/africa-335/republic-of-the-congo-510/national-programme-document-and-related-1437/8514-national-programme-document-republic-of-the-congo-for-signature-8514.html> et

<sup>134</sup> République du Congo (2011) Proposition pour la Préparation à la REDD+ (RPP) [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/PDF/Apr2011/R%20PP%20de%20la%20Republique%20du%20Congo%20Version%20finale\\_10%20Mars%202011.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/PDF/Apr2011/R%20PP%20de%20la%20Republique%20du%20Congo%20Version%20finale_10%20Mars%202011.pdf)

<sup>135</sup> République du Congo (2017) Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Programme de Réduction des Émissions dans la Sangha et la Likouala, République du Congo <https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2018/March/Final%20ERPD%2018%20Dec%202018%20French.pdf>

<sup>136</sup> Communication orale avec la Banque Mondiale.

<sup>137</sup> CAFI (2016) Décision du Conseil d'administration de CAFI. EB.2016.01.

<http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/RoC%20documents/EB-2016-01%20NIF%20Prep%20Grant%20ROC%20-%20FR.pdf>

<sup>138</sup> CAFI (2017) Fiche CAFI de la République du Congo

[http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/RoC%20documents/RCongo\\_Leaflet\\_FR\\_WEB.pdf](http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/RoC%20documents/RCongo_Leaflet_FR_WEB.pdf)



Gouvernement a également soumis une demande de financement (une subvention de 6 million de dollars et un prêt de 18 million) au Programme d'Investissement des Forêts (PIF) de la Banque Mondiale en Novembre 2017 pour la mise en œuvre du PIN.<sup>139</sup>

Le processus national de la REDD+ en République du Congo est géré par la Coordination Nationale REDD+ (CN REDD), sous la tutelle administrative et technique du Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable (MEFDD). La CN REDD est supervisée en termes stratégique par le Comité National REDD (CONA-REDD), placé sous la responsabilité de la Présidence de la République. 12 Comités Départementaux REDD (CODEPA-REDD) existent aussi pour Faciliter la mise en œuvre des décisions du Comité National REDD+ et du processus REDD+ au niveau du département.<sup>140</sup> Le Cadre de Concertation de la société civiles et des organisations des populations Autochtones concernant le processus REDD+ (CACO-REDD+) est la plateforme qui coordonne l'engagement de la société civile dans le processus REDD+. La Banque Mondiale et l'ONU REDD ont appuyé son développement institutionnel, notamment la mise en place de bureaux départementaux dans chacun des 12 départements du pays.<sup>141</sup>

Certaines mesures ont été entreprises pour trouver des rapprochements entre les processus REDD+ et FLEGT. Le coordonnateur de la CN REDD participe aux réunions du GTC, tandis que les personnes ressources de l'APV FLEGT ont participé à l'Université REDD+ en 2016. La mise en œuvre de l'APV FLEGT apparaît comme une des options stratégiques de la Stratégie Nationale REDD+ (option stratégique 2). Des synergies ont également été identifiées du point de vue de la recherche de fonds et de la mise en œuvre. Par exemple, le système de gestion des plaintes de l'AIS s'appuie entre autres pour la collecte des plaintes sur le système mis en place par le processus REDD+.<sup>142</sup> Néanmoins, les deux processus restent séparés l'un de l'autre en termes d'institutions au sein du gouvernement, ce qui crée une situation de compétition pour les ressources et un manque de coordination.

### 1.2.2 Base juridique de l'Observation Indépendante en République du Congo

En République du Congo, la législation cadre pour la gestion des forêts est le Code Forestier de 2000.<sup>143</sup> La législation forestière du Congo ne mentionne pas explicitement l'Observation Indépendante mais, en fixant le cadre de gestion des forêts, confirme qu'il est fondé sur leur utilisation « durable, et garantissant une gestion concertée et participative. »<sup>144</sup> De plus, l'APV, ratifié en 2012, fait référence à l'Observation Indépendante et a force de loi. Pour

<sup>139</sup> [https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif\\_enc/files/fip\\_19\\_4\\_investment\\_plan\\_congo\\_republic\\_final\\_0.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/fip_19_4_investment_plan_congo_republic_final_0.pdf)

<sup>140</sup> FCPF (2015) Rapport de Mi-Parcours pour: La République du Congo Date de soumission: 20 Mars 2015.

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/April/20150331%20Clean%20MTR\\_Roc%2020mars2015%20%20FMT%20completeness%20check.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/April/20150331%20Clean%20MTR_Roc%2020mars2015%20%20FMT%20completeness%20check.pdf)

<sup>141</sup> CACO REDD (2018) Rapport d'activités 2018

<sup>142</sup> République du Congo et Union Européenne (2016) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT

[http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport\\_conjoint\\_apvflegt\\_2016.pdf](http://www.apvflegtcongo.com/images/pdf/rapport_conjoint_apvflegt_2016.pdf)

<sup>143</sup> Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/congo/Congo-Code-forestier-2000.pdf> Les textes de mise en application de la Loi forestière incluent entre autres :

le Décret portant organisation et fonctionnement du corps des agents des eaux et forêts <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2002-12-31-decret-2002-433-%E2%80%93-organisation-et-fonctionnement-du-corps-des-agent-des-eaux-et-forets-ext-fr.pdf>

le Décret portant organisation et fonctionnement du fond forestier <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2002-12-31-decret-2002-434-%E2%80%93-organisation-et-fonctionnement-du-fonds-forestier-ext-fr.pdf>

le Décret portant attributions, organisation et fonctionnement du service de contrôle des produits forestiers à l'exportation

<https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2002-12-31-decret-2002-436-%E2%80%93-portant-attribution-organisation-et-fonctionnement-du-service-de-contrôle-des-produits-forestiers-a-l%E2%80%99exportation-ext-fr.pdf>

<sup>144</sup> Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 Titre 1 Article 1

soutenir les premières initiatives d'Observation Indépendante en République du Congo (voir ci-dessous) un protocole d'accord a été signé entre le Gouvernement (le 26/04/07) et l'OSC internationale REM, ainsi que des Termes de Référence (le 25/07/07). L'Ordre Permanent de Mission permettant la réalisation des missions conjointes et indépendantes d'observation sur le terrain, a été signé le 12/11/07.<sup>145</sup>

L'APV représente aussi une base juridique pour l'Observation Indépendante. L'Annexe III (système de vérification de la légalité) fait référence au fait que « une structure de la société civile est mise en place pour effectuer une observation des activités des sociétés forestières et aider au développement des procédures de vérification »<sup>146</sup> et l'annexe VI (termes de référence de l'auditeur indépendant) identifie l'Observation Indépendante comme source d'information pour l'auditeur indépendant du système (AIS).<sup>147</sup> L'Annexe IX (autres mesures pertinentes) mentionne que : « La société civile congolaise, partie prenante au processus, entend contribuer à cette mise en œuvre [de l'APV] par l'intermédiaire d'une structure formelle locale, en se fondant sur les résultats et l'expérience acquise du projet d'Observation Indépendante des Forêts (OIF) mené au Congo par REM et Forest Monitor entre 2007 et 2009 ». Comme mentionné ci-dessus, la plateforme qui remplit cette fonction est la PGDF. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :<sup>148</sup>

- Améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'État,
- Renforcer les capacités de la société civile à l'approche Observation Indépendante,
- Concourir à l'amélioration de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance,
- Documenter et mettre à la disposition de l'autorité de délivrance des certificats et autorisations FLEGT l'information collectée,
- Documenter et mettre à la disposition du comité conjoint de mise en œuvre l'information collectée. »<sup>149</sup>

Le nouveau projet de loi portant code forestier fait également référence à l'Observation Indépendante FLEG, mais en termes assez vagues pour pouvoir constituer une base juridique pour l'OI-REDD, voir même une OI Forestière, une fois la nouvelle loi adoptée.

### 1.2.3 L'expérience de l'OI-FLEG en République du Congo de 2007 à 2013

En 2005 le Ministère de l'Economie Forestière (MEF) a sollicité la mise en œuvre d'un programme d'observation indépendante, qui a mené à la mise en place du projet « Augmentation des capacités dans le Bassin du Congo et Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo (OI-FLEG). » Ce projet était financé par la Commission européenne, DFID et le Comité Néerlandais de

---

<sup>145</sup> Forest Monitor, REM (2008) Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance, République du Congo. Rapport Annuel numéro 1 [https://www.rem.org.uk/documents/RA01\\_REMOIF\\_Congo.pdf](https://www.rem.org.uk/documents/RA01_REMOIF_Congo.pdf).

<sup>146</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406(03)&from=EN)

<sup>147</sup> Paragraphe IV sources d'informations : « structure de la société civile nationale, fondée sur l'approche du projet d'Observation indépendante des forêts mené entre 2007 et 2009 par Resource Extraction Monitoring et Forest Monitor. Celle-ci se chargera de l'observation indépendante de la mise en application de la loi et de la réglementation forestière avec l'appui éventuel d'ONG internationales sur une période minimale de 3 ans (voir annexe IX). » [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406(03)&from=EN)

<sup>148</sup> <http://www.apvflegtcongo.com/index.php/socie-te-civile-et-apv-flegt>

<sup>149</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22011A0406(03)&from=EN)

l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (NC-IUCN)<sup>150</sup> suite à une mission de faisabilité effectuée en septembre et octobre 2005 par REM, avec financement de la Banque Mondiale.<sup>151</sup>

Les objectifs de ce projet étaient :

- Améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'Etat
- Soutenir la détection et documentation des infractions à la législation forestière de manière transparente
- Former la société civile à l'approche d'observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance
- Sensibiliser les acteurs à l'observation indépendante au niveau régional et évaluer les conditions d'application de l'approche

Le projet s'est déroulé en deux phases : phase 1 de 2007 à 2010, et phase 2 de 2010 à 2013. Entre 2007 et 2010, le projet a été mené par Forests Monitor et Resource Extraction Monitoring (REM). Au cours de ces 3 premières années, les équipes de REM ont visité les concessions d'exploitation, les scieries et les points de contrôle routier afin de documenter les infractions et les pratiques de mise en application de la loi en suivant la méthodologie développée.<sup>152</sup> Des missions pilotes d'observation non-mandatées ont également été effectuées avec l'appui du projet et la pleine collaboration de l'administration des forêts.<sup>153</sup>

Pendant cette première phase du projet des représentants de la société civile ont aussi été formés par Forests Monitor et REM sur les aspects techniques clés de l'OI-FLEG (procédures pratiques de collecte d'informations sur les activités illégales et la gouvernance forestière, usage des outils requis, traitement et analyse objective des données recueillies, mise en forme avant publication, etc.). La formation de ces experts a mené à la constitution de l'ONG locale Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), avec qui REM et Forests Monitor ont travaillé en partenariat lors de la 2ème phase du projet OI-FLEG.<sup>154</sup>

A la fin du projet en 2013, 11 rapports annuels et de synthèse sur les questions de gouvernance et types d'illégalités forestières et 43 rapports de missions de terrain ont été publiés ainsi que des études thématiques (1 étude sur les taxes forestières ; et 1 rapport d'analyses et de propositions pour la participation des communautés locales et autochtones à la gestion des concessions forestières en République du Congo). 6 ateliers nationaux de renforcement de capacité de la société civile à propos de l'OIFLEG ont aussi été organisés.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> Forest Monitor, REM (2008) Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance, République du Congo. Rapport Annuel numéro 1

<sup>151</sup> REM (2005) Projet d'Observateur Indépendant en appui aux contrôles forestiers et à l'application de la législation forestière en République du Congo. Rapport de la Mission d'Etude de faisabilité en République du Congo du 21 septembre au 20 octobre 2005 <https://www.rem.org.uk/documents/Mission.pdf>

<sup>152</sup> Resource Extraction Monitoring, Forests Monitor, Cercle d'Appuis à la Gestion Durable des Forêts (2012) Manuel pratique d'Observation Indépendante. Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo

<sup>153</sup> REM Forests Monitor (2010) OI-FLEG République du Congo Synthèse, décembre 2006 – septembre 2010 [https://www.rem.org.uk/documents/Note\\_synthese\\_2010\\_OIFLEG\\_REM.pdf](https://www.rem.org.uk/documents/Note_synthese_2010_OIFLEG_REM.pdf)

<sup>154</sup> REM Forests Monitor (2010) OI-FLEG République du Congo Synthèse, décembre 2006 – septembre 2010

<sup>155</sup> REM Forests Monitor CAGDF (2012) Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo Rapport Annuel 2012 [https://www.rem.org.uk/documents/FM\\_REM\\_CAGDF\\_OIFLEG\\_Rapport\\_Annuel\\_2012.pdf](https://www.rem.org.uk/documents/FM_REM_CAGDF_OIFLEG_Rapport_Annuel_2012.pdf)

## 1.2.4 L'OI-FLEG en République du Congo depuis 2013

Après avoir intégré l'OI-FLEG dans l'APV-FLEGT, la PGDF a mené une analyse approfondie de la situation et a conclu que le CAGDF était la structure la mieux placée pour continuer le travail entamé (Observateur Indépendant mandaté) après le départ de REM et de FM. Suivant cette décision, la coordination de la PGDF a officiellement notifié au Ministre de l'Economie Forestière et Développement Durable la désignation du CAGDF comme structure de la société civile devant mener l'OI-FLEG dans le cadre de l'APV-FLEGT.<sup>156</sup> Le CAGDF agit indépendamment de la PGDF (qui ne s'implique pas dans la constitution des équipes, dans la planification et réalisation des activités), mais bénéficie de son soutien politique.<sup>157</sup>

En 2013, le CAGDF a pris les commandes de l'observation indépendante dans le sein du projet « Observation indépendante de l'application de la légalité forestière et de la gouvernance en appui au système de vérification de la légalité en République du Congo (OIAPV FLEGT) » avec le soutien financier de l'Union Européenne et l'Agence Française de Développement (AFD).<sup>158</sup> Au cours des années 2013 et 2014, le CAGDF a mené de façon autonome des missions d'investigation dans six départements forestiers, comprenant 20 concessions forestières ainsi que des missions de collecte de documents relatifs à la gestion forestière dans les douze Directions Départementales de l'Economie Forestière (DDEF) et au niveau de l'administration centrale du Ministère de l'Économie Forestière et du Développement Durable (MEFDD). 6 rapports de mission ont été publiés.<sup>159</sup>

Le 24 janvier 2014, le CAGDF a signé un protocole d'accord avec le MEFDD.<sup>160</sup> À la suite de cette signature, le Ministre de l'Economie Forestière et du Développement Durable a délivré un ordre de mission permanent au CAGDF. Cette autorisation permet au CAGDF d'entreprendre des missions d'investigation dans tout le pays, dans tous les chantiers forestiers, ainsi que dans les services administratifs privés et publics concernés.<sup>161</sup> En 2015, CAGDF a réalisé des missions dans dix Directions Départementales de l'Economie Forestière (DDEF) et à l'administration centrale du MEFDD ainsi que des missions d'investigation indépendantes dans cinq départements forestiers et a publié cinq rapports et huit notes d'analyse.<sup>162</sup>

Entre juin 2015 et avril 2016 le CAGDF a aussi mis en œuvre un projet intitulé « Renforcement des dynamiques d'observation indépendante départementale », avec l'appui financiers du programme UE FAO FLEGT. L'objectif du projet était de favoriser le transfert des compétences du CAGDF en matière d'OI-FLEG vers d'autres ONG congolaises<sup>163</sup> dans six départements

---

<sup>156</sup> Nkodia, A., Mabilia., L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

<sup>157</sup> CAGDF, CIDT, CACO REDD (2019) Compte rendu de la réunion "atelier de réflexion sur l'OI-REDD

<sup>158</sup> République du Congo et Union Européenne (2014) Rapport biennal conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT 2013-2014

<sup>159</sup> République du Congo et Union Européenne (2014) Rapport biennal conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT 2013-2014

<sup>160</sup> Protocole d'accord relative à la mise en œuvre de l'observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance dans le contexte de la mise en œuvre de l'APV FLEGT

<sup>161</sup> Protocole d'accord relative à la mise en œuvre de l'observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance dans le contexte de la mise en œuvre de l'APV FLEGT

<sup>162</sup> République du Congo et Union Européenne (2015) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT

<sup>163</sup> Association de Lutte contre le Sida et le Paludisme dans la Cuvette Ouest (ALSPCO) pour le département de la Cuvette Ouest ; Association Action Contre la Pauvreté (ACP) pour le département de la Cuvette ; Association de Lutte contre la Pauvreté et pour la Protection de la Nature (ALPN) pour le département du Niari ; Club pour le Développement de l'Agroforesterie dans la Lékoumou (CPDL) pour le département de la Lékoumou ; Association Congolaise pour la Nature de la Likouala (ACNL) pour le département de la Likouala et Sangha ; Assistance Médicale (SAM) pour le département de la Sangha.

forestiers de la République du Congo ayant le plus d'activités d'exploitation forestière industrielle : Niari, Lékoumou, Sangha, Likouala, Cuvette Ouest et Cuvette. Des formations à l'Observation Indépendante (rappel des notions méthodologiques et opérationnelles d'OI)<sup>164</sup> et des missions d'accompagnement de l'Observateur Indépendant mandaté (CAGDF) ont été organisées dans 19 concessions forestières dans les six départements, représentant environ 61% de concessions en activité. Un atelier de formation sur le suivi, le plaidoyer et le lobbying des recommandations issues des rapports d'Observation Indépendante a également été organisé à Brazzaville.<sup>165</sup> Certaines de ces OSC (établies dans les départements et districts) ont tenté de s'organiser pour créer un « réseau national d'OI-FLEG non mandatée de la société civile congolaise » mais réseau ne semble actuellement pas être actif.<sup>166</sup>

Au cours de 2016, CAGDF a réalisé des missions de collecte de documents relatifs à la gestion forestière dans les 12 Directions Départementales de l'Economie Forestière (DDEF) et à l'administration centrale du MEFDD. Elle a également mené 3 missions d'investigation indépendante dans 5 départements, a publié deux rapports d'observation et deux notes d'analyse.<sup>167</sup> En 2017, le CAGDF a publié un rapport faisant le point sur le respect des dispositions légales et réglementaires du cadre forestier ainsi que deux rapports de missions d'investigation.<sup>168</sup> La même année, le projet « appui à l'APV FLEGT (AFD/DFID) » et de la Facilité UE REDD de l'Institut Européen des Forêts (EFI) a été lancé. Depuis 2017, le CAGDF bénéficie également de financement de l'UE à travers le projet CV4C, en particulier pour renforcer ses capacités organisationnelles ainsi que ses liens avec les autres plateformes de la société civile au Congo.

CAGDF, en tant qu'Observateur Indépendant mandaté, se focalise principalement sur le contrôle technique et de légalité. Par opposition à la RDC, les clauses sociales de contrats d'extraction forestières sont une innovation récente en République du Congo. Les Observateurs Indépendants non-mandatés ont plus d'expérience en matière de droits humains et volets sociaux, ce qui leur offre une porte d'entrée potentielle pour compléter les activités de l'Observateur Indépendant mandaté. Par exemple, le Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH) et AZUR DÉVELOPPEMENT, tous les deux membres de la PGDF ont travaillé avec FERN sur le projet « Lutter contre la déforestation à travers le lien entre FLEGT et REDD+ »<sup>169</sup> avec un financement de l'Union européenne. Au sein de ce projet, mis en œuvre dans le département de la Sangha et en vue de contribuer à la réduction de la déforestation à travers la coordination des politiques nationales liées au processus FLEGT et REDD+, les partenaires ont développé et testé un système de suivi des indicateurs de gouvernance forestière, se focalisant particulièrement sur le respect du consentement libre, informé et préalable (CLIP) et le partage des bénéfices en faveur des communautés locales autochtones (CLPA).

---

<sup>164</sup> Telles que : qualification correcte des infractions ; déroulement des investigations ; utilisation des outils de collecte des données sur le terrain tels que : le GPS, les appareils photos numériques ; stockage des données collectées dans les ordinateurs et disques durs, rédaction efficace d'un rapport d'OI.

<sup>165</sup> CAGDF (2016) Renforcement des dynamiques d'observation indépendante départementale. Rapport Final de Projet

<sup>166</sup> Nkodia, A., Mabiála., L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

<sup>167</sup> République du Congo et Union Européenne (2015) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT

<sup>168</sup> République du Congo et Union Européenne (2017) Rapport annuel conjoint sur la mise en œuvre de l'APV FLEGT

<sup>169</sup> FERN FGDH, Azur Développement (2016) Cadre de suivi de la gouvernance forestière République du Congo Projet « Lutter contre la déforestation en reliant FLEGT et REDD+ ». Rapport de projet

Un guide d'observation externe de la gouvernance forestière a aussi été développé au sein de ce projet, décrivant des techniques, outils et attitudes pour collecter et rapporter des informations relatives à l'application des règles de la gouvernance forestière ainsi qu'une stratégie de plaidoyer qui décrit l'approche pour mobiliser les autorités concernées en faveur des changements attendus. Le projet s'est appuyé sur une organisation de la société civile locale (qui assure la coordination au niveau départemental le CIRECK (point focal du projet au niveau local), qui à son tour s'appuie sur la collaboration de cinq observateurs locaux qui assurent un suivi permanent de la gouvernance forestière dans ce département. Ce réseau d'organisations membres du PGDF permet aux OI non-mandatés de se partager les informations et d'identifier là où prioriser les missions, moyennant l'obtention de fonds nécessaires.

Plus globalement, le FGDH est membre des comités techniques qui valident les rapports de mission OI-FLEG préparés par le CAGDF, et les deux organisations collaborent régulièrement. Le FGDH par exemple fait appel aux experts du CAGDF pour des formations (par exemple, au sein du projet FERN), lors de l'élaboration de rapports, et organise des activités de suivi des rapports d'OI mandaté, notamment des tables rondes pour discuter des recommandations avec le gouvernement.<sup>170</sup>

En parallèle, l'ONG Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH), met en œuvre un projet nommé « agir pour le défi APV » également financé par programme UE FAO FLEGT. Ce projet a permis de former des organisations de la société civile locale à l'Observation Indépendante des investissements non forestiers. Cette formation a été accompagnée d'une mission de terrain dans le département de la Lékoumou afin d'appliquer avec efficacité les notions apprises. De ce fait, un guide en observation indépendante des investissements non forestiers a été élaboré. Une plateforme des organisations de la société civile locales a été mise en place pour leur permettre de publier les données en ligne.<sup>171</sup>

Egalement dans le cadre du projet CV4C, CIDT en partenariat avec le Comptoir Juridique Junior (CJJ) prévoit de développer et mettre en œuvre un système normalisée d'observation indépendante des forêts (SNOIE) en République du Congo, focalisé sur l'Observation Indépendante « externe » (non-mandatée) avec l'expertise de l'association Camerounaise, Forêts et Développement Rural (FODER), également partenaire du projet CV4C) qui a développé et mis en œuvre avec succès l'approche SNOIE (certifiée ISO 9001 : 2015) au Cameroun.<sup>172</sup> Le Comptoir Juridique Junior (CJJ) et Forêts et Développement Rural (FODER) ont signé le 07 janvier 2019, la « Convention de partenariat » pour l'accompagnement que FODER apporte au développement et la mise en œuvre d'un SNOIE en République du Congo (SNOIE-Congo). Le 07 janvier 2019, a eu lieu la première réunion d'ouverture et de présentation du SNOIE à 07 ONG intervenant dans l'Observation Indépendante au Congo, notamment :<sup>173</sup>

- Le Cercle d'appui à la gestion durable des forêts (CAGDF),
- L'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH)

---

<sup>170</sup> Conversation avec FGDH

<sup>171</sup> Compte rendu de la réunion entre la facilitation FLEGT et la société civile

<sup>172</sup> Barros, L. (2019) Rapport de diagnostic et adaptation du SNOIE, République du Congo

<sup>173</sup> University of Wolverhampton, Centre for International Development and Training (CIDT) (2019) Strengthening Forest Monitoring and Law Enforcement in the Congo Basin. Annual Technical Report

- Organisation pour le Développement et les Droits Humains au Congo (ODDHC),
- Association de Lutte contre la Pauvreté et pour la Protection de la Nature (ALPN)
- Cercle Internationale de Recherches et d'Etudes des Civilisations Bekwel (CIRECK)
- Comptoir Juridique Junior (CJJ)
- Le Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH)

Le SNOIE cherche une meilleure répartition et clarté des rôles entre les membres du réseau, notamment pour :

- La recherche de fonds, ressources humaines ;
- Le traitement de l'information primaire, préparation, missions de terrain, production des rapports
- La vérification de la qualité par le comité de lecture ;
- La communication et diffusion des résultats auprès du public ;
- Le lobbying pour assurer le respect des engagements pris.

Le projet compte aussi améliorer la dissémination des résultats d'enquêtes en centralisant les résultats analysés par le SNOIE-Congo sur la plateforme en ligne de WRI Global (Forest Watch et Open Timber Portal). Lors de cette première réunion, les parties prenantes ont produit une fiche d'analyse des parties prenantes, un résumé de l'environnement politique et légal, socio-économique et environnemental, organisationnel et technique de la République du Congo, ainsi qu'une revue des forces et faiblesses de l'OI au Congo. FODER et CJJ œuvrent actuellement à l'adaptation des procédures et développement des outils d'OIE, du respect des clauses sociales et des obligations en matière de travail. Les parties prenantes ont également suggéré lors de cette réunion de mettre beaucoup d'accent sur le renforcement des capacités, de spécifier les domaines d'intervention de l'Observation Indépendante non-mandatée pour harmoniser avec l'OI-mandatée, puis de les élargir au fur et à mesure.<sup>174</sup>

L'équipe projet a aussi réalisé deux missions de prospection du 14 au 18 janvier 2019 dans le Niari et Lékoumou et du 22 au 27 janvier 2019 dans le Sangha et Likouala. Ces deux missions avaient pour but de prendre contact avec plusieurs sociétés forestières (la Congolaise Industrielle de Bois (CIB), Thanry Congo, Taman Industrie, ASIA-Congo et SICOFOR) pour échanger sur le SNOIE et la possibilité de collaboration pour faciliter les missions test d'Observation Indépendante non-mandatée. Après la présentation du SNOIE et du processus de sa mise en œuvre, les sociétés forestières ont exprimé leur volonté de collaborer dans un cadre ordonné et structuré, évitant des publications des rapports non vérifiés. Elles ont donc marqué leur accord de collaboration avec le projet CV4C dans la mise en œuvre du SNOIE.<sup>175</sup>

Un atelier de sensibilisation a été organisé à Brazzaville du Jeudi 31 janvier au vendredi 01 février 2019 pour informer et sensibiliser les parties prenantes sur l'Observation

<sup>174</sup> University of Wolverhampton, Centre for International Development and Training (CIDT) (2019) Strengthening Forest Monitoring and Law Enforcement in the Congo Basin. [Annual Technical Report](#)

<sup>175</sup> University of Wolverhampton, Centre for International Development and Training (CIDT) (2019) Strengthening Forest Monitoring and Law Enforcement in the Congo Basin. [Annual Technical Report](#)



Indépendante non-mandatée et le processus de développement du SNOIE. Les sujets abordés lors de l'atelier sont les suivants :<sup>176</sup>

- Le mécanisme d'Observation Indépendante non-mandatée dans la gouvernance forestière ;
- La complémentarité entre l'Observation Indépendante mandatée et l'Observation Indépendante non-mandatée (ou externe) ;
- Le contrôle forestier : suivi dans le cadre des Accords de partenariat volontaire (APV/FLEGT) ; les droits des communautés dépendantes des forêts et les rôles que la société civile et les communautés peuvent jouer dans le contrôle forestier ;
- L'illégalité dans le secteur forestier et les efforts pour lutter contre ces illégalités ;
- La présentation de deux expériences en matière d'observation indépendante des activités forestières (OI-Mandatée et OI-Externe) ;
- Le processus de développement du Système Normalisé d'observation indépendante externe des forêts en République du Congo (SNOIE-Congo).

L'Union Européenne, qui a participé à cette réunion, propose que soit mis en place, de manière générale, un système normalisé d'observation indépendante (SNOI), plutôt que de manière spécifique un système normalisé d'observation indépendante externe (SNOIE), seulement (suivant le modèle de la RDC).

### **1.2.5 L'OI-FLEG en République du Congo : succès, faiblesses et leçons apprises**

#### **Succès**

De façon globale, les résultats positifs de l'expérience OI-FLEG en République du Congo sont les suivants :

- Le CAGDF a développé une expertise technique, administrative et managériale considérable.
- L'Observateur Indépendant mandaté est bien établi et reconnu par les autorités, ce qui lui garantit accès aux sources d'information.
- Le nouveau projet de loi portant code forestier fait également référence à l'Observation Indépendante<sup>177</sup>
- Le nombre d'autorisations non réglementaires octroyées par l'administration forestière aux entreprises a considérablement diminué pendant la période d'activité de l'OI-FLEG (16 en 2013 à 3 en 2015). Les actions menées ont contribué à réduire l'exploitation illégale de bois, à améliorer le respect de la loi et de la réglementation forestières par les entreprises forestières
- Les organisations de la société civile (sous la bannière de la PGDF) ont bénéficié de l'espace politique créé par les négociations de l'APV pour attirer des fonds et être reconnues comme parties prenantes au sein du processus

---

<sup>176</sup> University of Wolverhampton, Centre for International Development and Training (CIDT) (2019) Strengthening Forest Monitoring and Law Enforcement in the Congo Basin. Annual Technical Report

<sup>177</sup> FLEG, mais en termes assez vagues pour pouvoir constituer une base juridique pour l'OI-REDD, voir même une OI Forestière



- Le FGDH a mené des missions d'Observation Indépendante non-mandatée, se focalisant sur les aspects sociaux, et organisé des conférences débats sur les notes d'analyse de l'OI mandaté.

## **Faiblesses**

- L'accès aux informations concernant la fiscalité forestière auprès du Ministère des Finances a été difficile, dû à l'absence d'accord direct entre l'OI mandatée et le Ministère
- Il y a un net manque de collaboration entre l'Observateur Indépendant et l'administration forestière en termes de planification et réalisation des missions conjointes de contrôle
- Le comité de pilotage mentionné dans le protocole d'accord entre CAGDF et le gouvernement avec pour rôle de vérifier la qualité des rapports de l'Observateur Indépendant n'a jamais été mis en place.
- Les réunions du comité de lecture des rapports d'investigation sur le terrain sont souvent organisées tardivement par rapport à la soumission des rapports, réduisant les chances de réagir à temps aux infractions identifiées.
- Les recommandations faites par l'Observateur Indépendant ne sont pas hiérarchisées (en ordre de priorité), et l'absence de suivi fait que celles-ci ne sont pas toujours prises en compte par le gouvernement.
- Les méthodes de planification de mission, collecte et traitement des informations datent de 2013 (Entre temps le Système de Vérification de la Légalité (SVL) et l'importance accordée aux volets sociaux de l'exploitation forestière ont évolué)
- Les rapports de mission de l'Observateur Indépendant mandaté ne sont toujours de bonne qualité, et ne sont pas souvent utilisés par le PGDF comme soutien de plaidoyer. Ceci est dû, d'une part aux manques de capacité à comprendre et interpréter ces rapports (et au fait que les capacités restent concentrées au sein du CAGDF qui protège son monopole), d'autre part, dû à un manque d'intérêt de ses membres (les rapports se focalisent sur le suivi de la légalité, or les membres de la PGDF sont plus focalisés sur les aspects sociaux (droits de l'homme, des peuples autochtones)).
- Manque de coordination systématique entre le CAGDF et la PGDF pour accompagner les ONG faisant de l'Observation Indépendante non mandatée. Beaucoup des activités d'échange et de collaboration notamment avec les autres OSC se font de façon informelle, et la compétition pour les financements renforce la tendance du CAGDF de protéger son monopole. L'absence de toute forme de coordination / formalisation d'un réseau national OI (mandate et non-mandate) pour la collecte d'informations, le renforcement de capacités, l'élaboration et dissémination des rapports.
- Bien que le CAGDF ait été identifié comme partie prenante par les partenaires du projet SNOIE CV4C, la nature précise de leur collaboration avec le SNOIE (focalise sur l'OI non-mandatée) n'est pas encore claire d'après les documents consultés.
- Forte dépendance aux financements externes, y compris pour mener les missions (seulement 2 en 2017).

## **Leçons apprises**

- La méthodologie OI-FLEG a besoin d'être mise à jour pour prendre en compte les progrès faits dans la mise en œuvre de l'APV (notamment le SVL), ainsi que le développement d'une approche standardisée pour l'Observation Indépendante non-mandatée (objectif, cadre d'application, méthodologie, approche).
- Le concept de l'Observation Indépendante non mandatée n'est pas bien connu des pouvoirs publics qui se posent encore des questions sur le concept et les acteurs qui le font. D'où l'importance cruciale de développer et mettre en œuvre une stratégie de communication adaptative pour informer et sensibiliser les pouvoirs publics au cours du processus d'accompagnement ;
- Les Observateurs Indépendants non-mandatés ont un fort potentiel de complémentarité avec les Observateurs Indépendants mandatés. L'OI mandaté bénéficie de l'expertise technique, et les Observateurs Indépendants non-mandatés (membres de PGDF) bénéficient d'un réseau d'une couverture géographique plus large et sont plutôt focalisés sur les aspects sociaux de la gouvernance forestière (droits des populations locales et autochtones). Les Observateurs Indépendants non-mandatés sont aussi dans une meilleure position pour faire du plaidoyer, n'étant pas limités par le besoin de préserver une relation privilégiée avec le gouvernement
- En revanche, les informations /rapports de l'Observateur Indépendant non-mandaté ne connaissent pas la même valorisation que ceux de l'Observateur Indépendant mandaté aux yeux du gouvernement et des bailleurs.
- Un des problèmes principaux de l'Observation Indépendante au Congo est que plusieurs ONG réalisent l'Observation Indépendante (mandatée et non-mandatée) sans véritable coordination ; d'où le besoin de mieux s'organiser, de rendre crédible les rapports produits, de renforcer l'efficacité de l'OI non-mandatée, d'harmoniser les procédures, de recréer la confiance de l'Etat et du secteur privé, puis de rassurer les bailleurs de fonds de la qualité du travail des Observateurs Indépendants (particulièrement non-mandatés).
- Une formation théorique et une pratique continue sont considérées comme nécessaire pour bien assimiler la méthodologie de l'OI-FLEG et être capable d'effectuer des analyses, de produire des rapports et de les défendre en comité de lecture
- L'émergence du SNOIE (idéalement SNOI, comme suggéré par l'UE) au Congo pourrait permettre de développer des mécanismes de financement durables à long terme pour assurer la continuité de l'Observation Indépendante, du moment que les rivalités et la compétition entre les membres du réseau sont minimisées.

### **1.2.6 L'Observation Indépendante en République du Congo au-delà de FLEG : expériences avec l'OI-REDD**

Etant donné que la République du Congo est à un stade plus avancé de la mise en œuvre de son APV, et que celui-ci reconnaît explicitement l'Observation Indépendante, les financements pour l'OI-FLEG ont été plus faciles d'accès. Le besoin de se focaliser sur le développement de l'OI-REDD pour combler le manque de fonds dédiés à l'OI-FLEG a donc été moins pressant qu'en RDC. Néanmoins, dans son R-PP,<sup>178</sup> le gouvernement du Congo, avait déjà commencé à considérer comment l'OI-REDD pourrait être sollicitée pour soutenir la mise

<sup>178</sup> FCPF (2011) Proposition pour la Préparation à la REDD+ (RPP) République du Congo

en œuvre du processus REDD+, notamment en fournissant des informations supplémentaires pour identifier les causes directes et les facteurs sous-jacents responsables de la déforestation et de la dégradation des forêts. Le R-PP spéculait que l'OI-REDD pourrait même réaliser les contrôles de premier niveau pour le système national de MRV.

Afin d'améliorer la transparence et la crédibilité du processus REDD+ au Congo, EFI a lancé le projet « Elaboration d'options stratégiques pour le développement d'un Observateur Indépendant de la REDD+ (OI-REDD+) en République du Congo (RC) » en 2015.<sup>179</sup> Un groupe de travail composé de personnes provenant principalement de la plateforme CACO-REDD+, ainsi que des représentants de la CN REDD, ont considéré les champs potentiels d'observation pour l'OI-REDD en République du Congo, notamment :

- La vérification de la légalité des activités de déforestation, de déboisement ou de dégradation dans le secteur forestier ainsi que des projets REDD+
- Vérification de la mise en œuvre des sauvegardes environnementales et sociales
- Cohérence avec le manuel d'approbation des projets, ainsi que les procédures de gestion des projets
- Respect des contrats ou protocoles d'accords signés avec la CN REDD et les autres parties prenantes sur le terrain (par ex. protocole d'accord avec les CLPA de la zone considérée)
- Suivi des engagements pris par le gouvernement dans la stratégie nationale (ex. Réforme de la loi minière, élaboration d'un cadre obligatoire pour le palmier à huile en zone savanicole)
- Vérification du fonctionnement des organes de gestion et de mise en œuvre de la REDD+ prévus par les textes (par ex. CONAREDD) en matière de transparence, participation

Trois options stratégiques pour le développement futur d'un OI-REDD en République du Congo ont été considérées au sein de ce projet :

- **L'OI-REDD mandaté** : comme l'OI-FLEG, mais consacrée exclusivement à la REDD+, Son déploiement nécessiterait des accréditations de l'administration et ses rapports seraient soumis à la revue d'un comité de lecture avant publication.
- **L'OI-REDD non-mandaté** : cette option serait tournée vers le lobbying et le plaidoyer mais sans l'accès privilégié aux informations de l'Observateur Indépendant mandaté et ne serait pas contrôlée. Cependant l'Observateur Indépendant non-mandaté pourrait coexister avec un Observateur Indépendant mandaté.
- **L'OI-FORETS mandaté (FLEGT-REDD)** : ce type d'Observateur Indépendant, serait une combinaison de l'OI-FLEG et de l'OI-REDD mandatés. Portant sur les deux processus à la fois, il suivrait le respect de la légalité et de la gouvernance dans tous les secteurs touchant aux forêts, ainsi que les éléments de la REDD+.

Le groupe de travail s'est mis d'accord sur l'option « OI-REDD mandaté » consacré uniquement à la REDD+ comme étant la plus pertinent dans le contexte actuel. L'OI-REDD et l'OI-FLEG (qui serait toujours responsable du suivi de l'application de la législation forestière)

---

<sup>179</sup> Nkodia, A., Mabilia, L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

évolueraient en parallèle et se soutiendraient mutuellement grâce à un échange structuré d'informations. Les modalités de fonctionnement de l'OI-REDD mandaté seraient donc similaires à celles de l'OI-FLEG mandaté (ordre de mission permanent, modalités de missions, conjointes ou indépendantes fixées dans l'accord, ainsi que les modalités de publication et de validation de rapports, comités de relecture).

Etant donné la complexité de REDD+, sa nature multisectorielle, le besoin de maximiser l'efficacité de ressources limitées, et s'appuyant sur l'expérience de l'OI-REDD en RDC,<sup>180</sup> le groupe de travail a conclu que l'OI-REDD devrait être déployé d'une manière progressive, avec un champ d'investigation restreint initial (les problèmes de gouvernance identifiés, plutôt que le bilan des activités réalisés), qui s'élargira graduellement.<sup>181</sup> Une autre conclusion du groupe est que lors du développement d'une grille d'analyse OI-REDD en République du Congo, il serait nécessaire de limiter les indicateurs de suivi et évaluation aux plus pertinents dans un premier temps « c'est-à-dire ceux qui concernent les domaines jugés les plus problématiques et/ou pour lesquels la non-application entraînerait le plus d'effets négatifs.»<sup>182</sup> Le document d'évaluation environnementale et sociale stratégique de la REDD+<sup>183</sup> a été identifié comme une source pertinente pour prioriser les risques et donc, l'identification des indicateurs les plus pertinents.

Lors de cette réflexion, le groupe de travail a aussi fait référence aux Principes, Critères et Indicateurs REDD+ (PCI-REDD),<sup>184</sup> qui ont pour but d'encadrer le processus REDD+ au Congo, servant de référentiel des sauvegardes applicables à l'ensemble des initiatives, projets et programmes REDD+ et qui serviront comme base pour la collecte d'information pour le Système national d'Information sur les Sauvegardes de la REDD+ (SIS) en cours de développement. L'avantage de prendre ces PCI-REDD+ comme base pour le développement de la méthodologie OI-REDD est qu'ils sont le fruit de consultations au niveau national auxquelles la société civile a participé, ainsi que le fait qu'ils ont été mis en cohérence avec les politiques nationales et les engagements pris au titre des conventions et accords sous régionaux et internationaux. En termes de ligne de conduite méthodologique, le groupe de travail s'est inspiré de manuels OI-FLEG pour y tirer des principes, tels que :<sup>185</sup>

- Les constats établis doivent se baser sur des preuves irréfutables et documentées (copie des documents, photos, points GPS).
- Les observations faites en l'absence d'un membre de la structure concernée (mission indépendante) doivent faire l'objet d'un débriefing avant inscription dans un rapport.

---

<sup>180</sup> Alfred Nkodia, a., Mabilia, I., Owada, J.C., (2015) Compte rendu de la mission de Kinshasa sur l'expérience de l'OIFLEG-REDD+ en République Démocratique du Congo

<sup>181</sup> Nkodia, A., Mabilia., L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

<sup>182</sup> Nkodia, A., Mabilia., L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

<sup>183</sup> République du Congo --- Ministère de l'économie forestière et du développement durable (2015) évaluation environnementale et sociale stratégique du processus REDD+ en République du Congo analyse des options stratégiques du programme REDD+.

[https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Aug/SESA%20draft%20report%20Aug%202015\\_0.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2016/Aug/SESA%20draft%20report%20Aug%202015_0.pdf)

<sup>184</sup> MEDD, Cabinet, CN REDD République du Congo (2016) Les Principes, Critères et Indicateurs du processus REDD+ (PCI-REDD+) en République du Congo

<https://unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/africa-335/republic-of-the-congo-510/studies-reports-and-other-publications-561/15789-les-principes-criteres-et-indicateurs-du-processus-redd-pci-redd-en-republique-du-congo.html?path=un-redd-partner-countries-181/africa-335/republic-of-the-congo-510/studies-reports-and-other-publications-561>

<sup>185</sup> CAGDF, FM, REM, (2013) Manuel pratique d'observation indépendante

- Les observations et les recommandations doivent se limiter aux faits établis et au cadre applicable, sans interprétation subjective ni extrapolation.
- En cas de divergence de point de vue dans les comités de lecture, l'entité concernée doit exercer son « droit de réponse. »

Le groupe de travail a également préparé une feuille de route avec les grandes lignes à suivre pour la mise en œuvre de l'OI-REDD.<sup>186</sup>

Sur le court et moyen termes :

- Identifier les aspects à clarifier, aussi bien d'un point de vue institutionnel et du montage, que de celui de la méthodologie.
- Identifier les actions à mener pour clarifier ces aspects, réunions de concertation entre acteurs (pour les grandes orientations), activités pilotes de type missions de faisabilité, sur le court terme et le moyen terme.
- Identifier les responsabilités de chacun pour mettre en œuvre ces actions.
- Identifier les ressources disponibles et les moyens de les obtenir.

Sur le moyen et le long terme :

- Identifier les actions à mener pour monter un projet pilote d'OI-REDD qui inclurait le recrutement d'une équipe, la formation et l'accompagnement continu de cette équipe en vue d'un renforcement progressif des capacités.
- Identifier les responsabilités de chacun pour mettre en œuvre ces actions.
- Identifier les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre de ces actions et les moyens de les obtenir.

Suite à l'élaboration du document d'options stratégiques, EFI (facilité REDD) a financé un projet de courte durée portant sur une « Evaluation des observations de la mission de l'OI-FLEG sur les autorisations de déboisement pour la consolidation d'une approche d'observation indépendante qui prenne en compte les exigences du processus REDD+ en République du Congo. » Au sein de ce projet, des membres de CACO-REDD ont participé à une formation technique de collecte, de recherche et d'analyse d'information afin de les préparer à expérimenter une approche d'observation indépendante qui prenne en compte les exigences du processus REDD+.<sup>187</sup>

Suivant l'élaboration de ces options stratégiques, et la conclusion que l'OI-REDD devrait opérer en parallèle à l'OI-FLEG, le CAGDF, grâce au soutien du projet EFI, a élaboré une note méthodologique visant à schématiser une démarche d'investigation pour une approche OI qui prendrait en compte les exigences du processus REDD+.<sup>188</sup> L'objectif spécifique de cette note méthodologique était d'aider à la préparation et mise en œuvre d'investigations sur la légalité dans le secteur forestier, se focalisant sur les autorisations de déboisement, qu'elles

<sup>186</sup> Nkodia, A., Mabila., L (2015) Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

<sup>187</sup> CAGDF (2016) Rapport Formation théorique, évaluation des capacités et montage participatif de la mission avec les membres de CACO-REDD+

<sup>188</sup> CAGDF (2016) NOTE METHODOLOGIQUE Sur la thématique « autorisation de déboisement » pour la consolidation d'une approche d'observation indépendante des exigences du processus REDD+ en République du Congo

soient liées au développement d'exploitation agricoles, minières ou autre, et leur impact potentiel sur le processus REDD+ (Respect des règles de la gouvernance forestière, PCI-REDD+) ainsi que la production de rapports fiables et objectifs. Une mission pilote REDD+ a été réalisée du 24 juillet au 10 août 2016 dans les départements de la Cuvette, la Cuvette-Ouest et la Sangha. Ces missions ont été conduites par le CAGDF avec la participation de quatre observateurs REDD+ en formation issus de la CACO-REDD+. <sup>189</sup> L'expérimentation de la grille analytique développée a offert une opportunité de mesurer l'importance et l'intérêt des exigences du processus APV FLEGT pour le processus REDD+. Néanmoins, le fait que les opérateurs investigués n'étaient pas engagés dans des projets REDD+ limite l'application de l'information recueillie à une identification d'un seul moteur de déforestation (l'illégalité de certaines exploitations de déboisement) et ne représente pas en elle, une méthodologie OI-REDD. Suite à la fin des activités soutenues par EFI, la réflexion au sujet de l'OI-REDD (mandaté) en République du Congo fut mise en veille. Comme mentionné ci-dessus, le FGDH a élaboré un guide pour l'observation non-mandatée de la gouvernance forestière entre autres activités d'OI (FLEG-REDD+) avec le soutien de FERN.

Dans le cadre du financement de l'UE pour la mise en œuvre du projet sous régional CV4C, CIDT apporte du soutien aux diverses plateformes congolaises (notamment la PGDF et le CACO-REDD+), en termes de renforcement de capacité organisationnelle (comptabilité, élaboration de stratégies etc.). CAGDF et ses partenaires dans le cadre du projet CV4C (FLAG et CIDT) ont également organisé des ateliers d'échange entre la PGDF et le CACO-REDD+ de juin à décembre 2017 et plusieurs comités de pilotage en 2018, ce qui a mené à l'élaboration d'un programme de travail CACO-REDD+ pour 2019. <sup>190</sup>

Conscient du fait que le soutien du projet CV4C est limité, et plus globalement de son manque de financements durables le 4 Octobre 2018, le CACO-REDD+ a pris la décision d'établir un OI-REDD+ au sein de CACO-REDD+ <sup>191</sup> et de communiquer cette décision à de nombreuses institutions et bailleurs. <sup>192</sup> Cette décision a été prise suite à des discussions avec la CNREDD et avec l'intention d'établir un partenariat avec l'OI-FLEG (CAGDF) régissant la collaboration entre les deux entités. <sup>193</sup> Bien que la CACO-REDD+ soit reconnue comme une personnalité juridique, à ce jour, l'entité a principalement agi en tant que plateforme et non en tant qu'organisation exécutrice de projets ou d'activités sur le terrain. Dans le cas du FLEGT, la PGDF, en tant que plateforme, a mandaté le CAGDF pour se constituer en OI-FLEG, plutôt que de s'approprier le mandat elle-même.

Suite à cette décision, afin de stimuler le transfert de capacités entre le CAGDF et CACO-REDD+, un atelier de réflexion sur la mise en place de l'Observation Indépendante REDD+ s'est tenu le 18 janvier 2019 à Brazzaville, financé par le projet CV4C. <sup>194</sup> Le CAGDF a rappelé

---

<sup>189</sup> CAGDF (2016) RAPPORT DE MISSION PILOTE REDD+ Sur la thématique « autorisation de déboisement » pour la consolidation d'une approche d'observation indépendante des exigences du processus REDD+ en République du Congo

<sup>190</sup> CACO REDD (2019) Programme de travail de l'année 2019 de CACO-REDD

<sup>191</sup> Décision n°009/CACO-REDD+/COPI/SE-18 du 04 octobre 2018, portant création au sein de CACO-REDD+ de l'Observatoire Indépendant pour la REDD+, en sigle OI-REDD+.

<sup>192</sup> Y compris : Ministère de l'Economie forestière ; Ministère du Tourisme et de l'Environnement ; Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ; Ministère de la Justice, des Droits humains et de la Promotion des Peuples autochtones ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux ; Ministère du Plan, de la statistique et de l'Intégration régionale ; CONA-REDD ; Banque Mondiale ; PNUD ; FAO ; Délégation de l'Union Européenne ; Ambassade de France au Congo ; Agence Française de Développement ; Coordination Nationale REDD ; Point focal PIF-CAFI.

<sup>193</sup> CACO-REDD+ (2018) Rapport d'activités 2018

<sup>194</sup> CAGDF, CIDT, CACO REDD (2019) Compte rendu de la réunion atelier de réflexion sur l'OI-REDD

les principes de l'Observation Indépendante mandatée à CACO-REDD+ (protocole d'accord, méthodologie, formation, procédures de sélection). Un représentant de la PGDF a également partagé ses expériences en terme du processus de mise en œuvre de l'OI-FLEG mandaté, rappelant que celle-ci ne s'implique ni dans la constitution des équipes ni dans la planification et la réalisation des activités de l'Observateur Indépendant. L'ambition du CACO-REDD+ est d'embaucher des consultants pour développer un guide méthodologique OI-REDD et d'organiser des formations techniques à l'Observation Indépendante et de se focaliser sur le cadre d'application suivant pour l'OI-REDD :<sup>195</sup>

- Suivi de la mise en œuvre des sauvegardes
- Partage des bénéfiques
- Gestion des plaintes

Le CACO-REDD+ compte améliorer la transparence du Système d'Information sur les Sauvegardes (SIS) officiel en utilisant son réseau de cellules départementales pour assurer le suivi des activités de la REDD+ à tous les niveaux. Au niveau de chaque département, la représentation locale du CACO-REDD+ participerait à des ateliers de validation des rapports de la REDD+ et fournirait ses propres informations basées sur ce que ses membres auront observé. La plateforme envisage également la publication de rapports OI-REDD. L'importance de la validation du SIS et des rapports produits par celui-ci par la société civile, ainsi que la position du CACO-REDD+ comme représentant privilégié de la société civile sont considérés comme les points de pression les plus importants pour assurer le suivi des recommandations. Sachant que l'OI-REDD est également mentionnée dans le Plan d'Investissement REDD+, le CACO-REDD+ espère obtenir des financements du programme CAFI.

### **1.2.7 L'OI-REDD au Congo : leçons apprises et recommandations**

Etant donné l'absence d'une OI-REDD active en République du Congo, il est difficile de réellement parler de leçons apprises. En revanche, les activités qui ont été menées pour développer une OI-REDD crée une base pour un futur développement. Les démarches entreprises par le CACO-REDD+ montrent leur volonté de développer l'OI-REDD au Congo, mais aussi de se positionner comme acteur principal aux yeux du gouvernement et des bailleurs, malgré un manque de capacités à ce sujet.

Grace au soutien apporté par le projet CV4C, les réflexions initiées par EFI en 2015 se sont poursuivies au Congo, notamment en matière de choix de cadre d'application pour l'OI-REDD (suivi de la mise en œuvre des sauvegardes, du partage des bénéfiques et de la gestion des plaintes). Les parties prenantes qui ont réfléchi aux options stratégiques pour l'OI-REDD s'étaient à l'époque prononcées sur le besoin d'avoir un OI-REDD mandaté, qui ne remplacerait pas l'OI-FLEG mais qui opèrerait à ses côtés. Les démarches de CACO-REDD+ suivent cette voie. Suivant ces plans, l'OI-REDD servirait de source complémentaire au niveau de la collecte et publication d'informations pour le SIS, renforçant et complétant théoriquement le processus de vérification de la mise en œuvre des PCI-REDD+, en offrant sa vision indépendante du processus.

---

<sup>195</sup> CAGDF, CIDT, CACO REDD (2019) Compte rendu de la réunion atelier de réflexion sur l'OI-REDD

Il est important de clarifier à ce stade que CACO-REDD n'a pas encore obtenu de mandat officiel du gouvernement pour l'OI-REDD, même si d'après les membres du CACO-REDD+, ceci ne serait qu'une formalité. Il y a également la question des faibles capacités de CACO-REDD+, comparé à son ambition d'agir comme coordinateur d'un réseau national d'OI. Pour réaliser cette ambition, un processus systématique de formation des membres devra être entrepris, et les conflits internes devront être résolus. Le CACO-REDD+ semble avoir une bonne relation avec le CAGDF, qui jouerait le rôle de conseiller technique, développerait les méthodologies (en collaboration avec le travail effectué par FLAG au niveau sous régional), et mènerait les formations. Cette collaboration faciliterait l'organisation de missions OI-REDD et donc théoriquement pourrait permettre de progressivement améliorer les capacités de CACO-REDD+.

Les contraintes de l'Observation Indépendante mandatée ayant été examinées ci-dessus (notamment le besoin de maintenir des bonnes relations avec le gouvernement qui pourrait influencer le niveau de critiques des rapports OI) le réseau envisagé par CACO-REDD+ ne semble pas inclure d'Observateur Indépendant non-mandaté. En termes d'expérience, le FGDH est l'Observateur Indépendant non-mandaté le plus reconnu. Le directeur actuel du FGDH est un ancien coordinateur du CACO-REDD+, et bien que les relations entre les deux ne soient pas ouvertement conflictuelles, elles ne semblent pas être particulièrement chaleureuses.

En termes de montage institutionnel, il est important de prendre en compte les différences et les complémentarités entre l'Observation Indépendante mandatée et non mandatée. Il serait judicieux d'établir une structure avec pour objectif de mieux coordonner entre les deux types d'Observation Indépendante. La structure pourrait servir à assurer la cohérence méthodologique, le maintien d'un réseau qui lie la capitale et les départements et d'assurer un certain contrôle de qualité avant la publication des rapports. Il est aussi suggéré que les leçons tirées des expériences en RDC (notamment le RENOI-RDC mentionné ci-dessus) servent d'inspiration pour concevoir cette structure.

Malheureusement, malgré les efforts du projet CV4C, une barrière institutionnelle existe au Congo, d'une part entre les processus OI-FLEG et OI-REDD+, autant entre les institutions gouvernementales (différents bureaux sont responsables pour FLEGT et REDD+), que les plateformes de la société civile (PGDF pour FLEGT et CACO-REDD+ pour REDD+) et d'autre part entre les Observateurs Indépendants mandatés et non-mandatés. Ceci est mis en évidence par les processus séparés pour développer le SNOIE-Congo et l'OI-REDD. Des bailleurs ont déjà fait part de leur opinion au sujet de l'évolution parallèle des deux types d'Observation Indépendante, notamment que la séparation, malgré le fait que ces deux processus visent à améliorer la gouvernance forestière, est artificielle.<sup>196</sup> Le problème de manque de financements systémiques et à long-terme demeure encore et toujours important, et est à l'origine de la plupart des conflits inter-OSC au Congo. Ce problème explique également la motivation du CACO-REDD+ de se déclarer comme l'acteur principal en matière d'OI-REDD. En termes de recommandations, il est difficile de se prononcer avec autorité sur quelles activités soutenir en priorité pour développer l'OI-REDD au Congo. Faute de scénario idéal, une approche possible serait de continuer à soutenir le CAGDF à développer les outils et modules de formation nécessaires pour remettre à jour l'OI-REDD au Congo, ainsi

---

<sup>196</sup> Conversation avec CAGDF



que des missions pilotes pour l’OI-REDD, potentiellement avec la participation de membres de CACO-REDD (suivi de la mise en œuvre des sauvegardes ; du partage des bénéfices et gestion des plaintes) en fonction de la mise en œuvre de projets pilotes. Néanmoins, il serait préférable de s’inspirer de l’expérience de l’OI-FLEG pour développer l’OI-REDD. Comme mentionné ci-dessus, la PGDF, en tant que plateforme, a confié la responsabilité de l’Observation Indépendante au CAGDF. D’un point de vue opérationnel, il est préférable qu’une organisation s’occupe de ces activités, plutôt qu’une plateforme telle que le CACO-REDD+. En ce qui concerne le développement de l’OI de la gouvernance forestière ou des ressources naturelles plus généralement comme se développe en RDC, les conflits entre les diverses plateformes n’encouragent pas une vision optimiste au court terme. Le développement d’un SNOIE-Congo par les partenaires CV4C est à encourager, tout en insistant que les divers acteurs de l’Observation Indépendante au Congo œuvrent vers la mise en place d’une structure de coordination de l’Observation Indépendante qui couvrirait l’Observation Indépendante mandatée et non-mandatée ainsi que les champs FLEG, REDD+ et plus généralement, la gestion des ressources naturelles, comme les cas du RENOI-RDC.

## 2. Experimentation with Independent Monitoring in Indonesia and Cote d’Ivoire

### 2.1 Independent Monitoring in Indonesia

Forests and forestry have played a role in Indonesia’s economic development for decades, albeit less than the oil and gas sector. Between 1990 and 2010, 24 million hectares of Indonesia’s forests were destroyed,<sup>197</sup> driven predominantly by the expansion of commercial agriculture, especially of palm oil and timber or pulp plantations. Other drivers of deforestation include logging (both legal and illegal), infrastructure development (including roads), aquaculture, small-scale and subsistence agriculture, forest fires, and, increasingly, mining.<sup>198</sup> As of 2010, natural tropical rainforest covered 60% of the country.<sup>199</sup> In 2011, Indonesia was the world’s largest producer of tropical logs,<sup>200</sup> though widespread abuses and over-exploitation has led to a decline in timber yields.<sup>201</sup> Indonesia is also one of the world’s leading exporters of pulp, paper, and furniture based on tropical timber, excluding rubber wood.<sup>202</sup> A significant amount of this is reported to be the product of illegal logging. Analysis by Forest Trends suggests that at least 75 per cent of forest conversion between 2000 and 2012 was illegal, underscoring the importance of improving forest governance as a means of reducing deforestation.<sup>203</sup>

---

<sup>197</sup> Lawson, S., and L. MacFaul. (2010). *Illegal logging and related trade: Indicators of the global response*. London, UK: Chatham House, Royal Institute of International Affairs. <https://indicators.chathamhouse.org/sites/files/reports/CHillegalloggingpaperwebready1.pdf>

<sup>198</sup> Indrarto, Giorgio Budi, Prayekti Murharjanti, Josi Khatarina, Irvan Pulungan, Feby Ivalerina, Justitia Rahman, Muhar Nala Prana, Ida Aju Pradnja Resosudarmo, and Efrian Muharrom. 2012. “The Context of REDD+ in Indonesia: Drivers, Agents and Institutions.” CIFOR Working Paper 92, Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/WPapers/WP92Resosudarmo.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP92Resosudarmo.pdf)

<sup>199</sup> <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/IDN?category=land-cover>

<sup>200</sup> International Tropical Timber Organization. 2011. *Annual review and assessment of the world timber situation 2011*. Yokohama, Japan: International Tropical Timber Organization [https://www.itto.int/annual\\_review/](https://www.itto.int/annual_review/)

<sup>201</sup> Obidzinski, K., Kusters, K., (2015) *Formalizing the Logging Sector in Indonesia: Historical Dynamics and Lessons for Current Policy Initiatives*. CIFOR. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/articles/AObidzinski1501.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/articles/AObidzinski1501.pdf)

<sup>202</sup> <http://www.euflegt.efi.int/indonesia>

<sup>203</sup> Analysis by Forest Trends suggests that at least 75 per cent of forest conversion between 2000 and 2012 was illegal. Lawson, S. (2014), *Consumer Goods and Deforestation. An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber*

Experimentation with Independent Monitoring in Indonesia's forest sector began in 2000 with funding from DFID's Multi-Stakeholder Forestry Programme for Indonesia, implemented by the international campaigning organisation Environmental Investigation Agency (EIA) in partnership with the Indonesian NGO Telapak.<sup>204</sup> The project was designed to enhance the capacity of forest fringe communities and grassroots NGOs to systematically document evidence of forest crimes and to use this information to seek justice through recognised channels. The activities carried out by the two NGOs were not mandated by the Indonesian government, and included investigations to identify illegal logging activities in national parks (such as Leuser National Park and Tanjung Puting National Park). Their activities led to the issue of a presidential decree (IMPRES 5/2001) instructing a clampdown on illegal logging within Tanjung Puting National Park.<sup>205</sup> The two NGOs established good relationships with the Indonesian Ministry of Forestry at the national level due to the reliability and credibility of the information they generated.

In 2007, Indonesia began negotiation of a Voluntary Partnership Agreement (VPA) with the European Union, which was signed in 2013.<sup>206</sup> Under the VPA, Indonesia uses its Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) to serve as Timber Legality Assurance System (TLAS) to verify and trace the legality of its timber, and the resulting certification forms the basis for awarding FLEGT licenses.<sup>207</sup> Initially established in 2009<sup>208</sup> the SVLK seeks to ensure that all timber in Indonesia's supply chain is harvested, transported, and processed in accordance with Indonesian law.<sup>209</sup> Monitoring of the SVLK is outsourced to independent private verification bodies, called conformity assessment bodies, which are accredited by the national accreditation body (Komite Akreditasi Nasional or KAN) and appointed by the Ministry of Forestry.<sup>210</sup> In 2010, the Jaringan Pemantau Independen Kehutanan (JPIK – the Independent Forest Monitoring Network) was established as a network of NGOs aiming to monitor the SVLK – including the activities of the national accreditation body KAN and the periodic evaluation activities of the independent auditor. The network members' activities are guided by a code of conduct, and a working standard for monitoring<sup>211</sup> and they also work to facilitate information-sharing from the national to the provincial and district levels.<sup>212</sup>

Indonesia's VPA has strong provisions on IM and recognises the important role of civil society monitoring, which is not the case in all VPAs. Annex IV of the VPA includes provisions on public disclosure of information, listing the information the Government of Indonesia commits to

---

Plantations. Forest Trends, September 2014. [https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/for168-consumer-goods-and-deforestation-letter-14-0916-hr-no-crops\\_web-pdf.pdf](https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/imported/for168-consumer-goods-and-deforestation-letter-14-0916-hr-no-crops_web-pdf.pdf)

<sup>204</sup> Brown D., Luttrell C., Casson, A., Cruz R. and Fometé, T. (2004) 'Review of Independent Forest Monitoring', ODI for DFID Policy Division, London. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5686.pdf>

<sup>205</sup> Ibid

<sup>206</sup> <http://www.euflegt.efi.int/background-indonesia>

<sup>207</sup> VOLUNTARY PARTNERSHIP AGREEMENT between the European Union and the Republic of Indonesia on forest law enforcement, governance and trade in timber products into the European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0520%2802%29&from=EN>

<sup>208</sup> Minister of Forestry Regulation Permenhut P.38/ Menhut-II/200

<sup>209</sup> Fishman, A., Obidzinski, K., (2015) Verified Legal? Ramifications of the EU Timber Regulation and Indonesia's Voluntary Partnership Agreement for the Legality of Indonesian Timber. International Forestry Review · March 2015 DOI: 10.1505.

[https://globaltimbertrackingnetwork.org/content/documentlibrary/papers/papers\\_012\\_RamificationsoftheEUTimberregulation\\_paper.pdf](https://globaltimbertrackingnetwork.org/content/documentlibrary/papers/papers_012_RamificationsoftheEUTimberregulation_paper.pdf)

<sup>210</sup> Brack, D., Leger, C., (2013) Exploring credibility gaps in Voluntary Partnership Agreements: A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn

<sup>211</sup> Hasyim, Z., (2013) Experience from Indonesia: The Independent Forest Monitoring Network (JPIK). 21st Illegal Logging Stakeholder Update Chatham House, 7 February 2013

<sup>212</sup> Ibid

making available, in line with Indonesia's freedom of information act. Annex V of the VPA formalises the arrangements for Independent Monitoring, outlining the rights of Indonesian civil society groups, individuals and communities to monitor the implementation of the timber legality assurance system.<sup>213</sup> This includes rights to:

- Monitor compliance of operations with the requirements of the VPA legality definition
- Monitor conformity of the accreditation, verification, periodic evaluation and licensing processes with the requirements of the timber legality assurance system
- File complaints to conformity assessment bodies, licensing authorities, the National Accreditation Committee and the Ministry of Environment and Forestry

Annex VIII of the VPA recognises "the Independent Monitoring function and allows civil society to submit objections when irregularities in the accreditation, assessment and licensing processes are found."<sup>214</sup> Over the years, independent monitors have played an active role in the revision process of regulations related to the SVLK.<sup>215</sup> The latest revision of the SVLK regulation, in 2016,<sup>216</sup> dedicates seven articles to independent monitoring, strengthens the rights of independent monitors to access information<sup>217</sup> and to be protected from threats and litigation when carrying out their duties.<sup>218</sup> The regulation also provides for independent monitors to access state funding (state or regional budget).<sup>219</sup> There are now seven independent monitoring network organisations spread across Indonesia,<sup>220</sup> these are:

- Independent Forest Monitoring Network (JPIK)<sup>221</sup>
- Eyes on the Forest (EoF)<sup>222</sup>
- Alliance of Independent Forest Monitors in Sumatra (APIKS)<sup>223</sup>
- Centre of Environmental and Forestry Education (PPLH) of Mangkubumi<sup>224</sup>
- Green Horizon Foundation Indonesia (YCHI)<sup>225</sup>
- Study Circle of Rural Development (LSPP)<sup>226</sup>
- Auriga Nusantara<sup>227</sup>

---

<sup>213</sup> VOLUNTARY PARTNERSHIP AGREEMENT between the European Union and the Republic of Indonesia on forest law enforcement, governance and trade in timber products into the European Union. Annex V: Indonesian Timber Legality Assurance System

<sup>214</sup> VOLUNTARY PARTNERSHIP AGREEMENT between the European Union and the Republic of Indonesia on forest law enforcement, governance and trade in timber products into the European Union. Annex VIII: Criteria for Evaluating the TLAS

<sup>215</sup> <https://www.forestfund.or.id/en/program>

<sup>216</sup> Minister of Environment and Forestry Regulation No 30/2016 and its accompanying guidance under Director-General of Sustainable Production Forest Management Regulation No 14/2016

<sup>217</sup> Article 24

<sup>218</sup> Article 26

<sup>219</sup> Article 27

<sup>220</sup> Indonesia and the European Union (2016) Implementation of the Indonesia-EU FLEGT Voluntary Partnership Agreement Annual Report May 2015- December 2016

<sup>221</sup> JPIK was one of the first independent monitoring networks It formed in 2010 to promote good forest governance by ensuring the credibility and accountability of Performance Assessment on Sustainable Production Forest Management (PK-PHPL) and Timber Legality Verification (VLK) It has 64 member organisations and 314 individual members

<sup>222</sup> EoF is a coalition of WWF-Indonesia's Tesso Nilo programme, Jikalahari (the 'Forest Rescue Network of Riau') and Walhi Riau They monitor forest concessions in Riau and West Kalimantan

<sup>223</sup> APIKS comprises 22 nongovernmental organisations and one community organisation It monitors forest concessions and industries in Lampung, Bengkulu, Jambi, Riau, North Sumatra and West Sumatra

<sup>224</sup> PPLH Mangkubumi is a forum of non-governmental organisations, nature organisations, and community self-help groups or kelompok swadaya masyarakat (KSM) This forum was created in 2006 in response to environmental degradation in East Java, and it focuses its monitoring work on timber industries there

<sup>225</sup> YCHI was established in, 2007 in Banjarbaru as an environmental study group and developed into an environmental advocacy organisation. It monitors the forestry industry to encourage SVLK enforcement in Kalimantan, and performs advocacy to promote the SVLK

<sup>226</sup> LSPP is a Central-Java based JPIK member that was established in 2015 to improve the welfare and quality of life of rural communities. It focuses its monitoring work on state-owned timber plantations in Central Java

<sup>227</sup> Auriga Nusantara is a nongovernmental organisation established in 2014 that does investigative work on illegal logging and forest fires

While the VPA and Indonesian legislation provide the necessary legal basis for Independent Monitoring and outline rights, responsibilities and availability of resources, the organisations are not explicitly mandated in the traditional sense, in the form of MOUs or mission letters. The challenges faced by mandated IMs have already been examined in the sections on IM in the Congo basin and it is not suggested that a mandate is a panacea to the difficulties encountered by non-mandated IMs. In practice though, the Indonesian independent forest monitors face significant challenges obtaining information. For example, JPIK has struggled to access information on timber product management, especially documents on timber transport and handover.<sup>228</sup> Furthermore, despite repeated complaints submitted to government enforcement officials and certification bodies, there is evidence of ongoing illegal forest clearance in some palm oil concessions despite the timber cut being certified legal under Indonesia's SVLK.<sup>229</sup> According to JPIK, the certification body has ignored its complaints, and the body designed to hold the certification body accountable, the Komite Akreditasi Nasional (KAN) has similarly failed to take account of such infractions. However, according to a 2017 periodic evaluation of the SVLK by the company SUCOFINDO, of the 56 cases of non-compliance reported by IM organisations (mostly from JPIK), all had been acted upon.<sup>230</sup>

On 27 April 2017, an Independent Forest Monitoring Fund (IFM Fund) trust fund was set up, with support from DFID, to support the activities of independent monitors.<sup>231</sup> While the IFM Fund is in place, the financial resources available to support its operations (as mandated under the VPA) so far have been limited.<sup>232</sup> In terms of major challenges facing the independent monitors in Indonesia, the following were identified as the most pressing:<sup>233</sup>

- Not all organisations that have received IM training have been able to conduct monitoring activities, in part due to lack of capacity (understanding of the system, monitoring techniques, lack of funding for field missions)
- While the JPIK has developed a reporting system to facilitate the reporting of field information/data related to illegal activities from management units in practice, this reporting system has not been fully utilized by members of JPIK.
- Established procedures for reporting cases of non-compliance are not always followed
- Many permit holders and government institutions still question the legitimacy and role of independent monitors, which hampers their access to information and endangers monitors in certain areas despite their formal registration with the Ministry of Environment and forests

<sup>228</sup> Independent Forest Monitoring Network (2017) The Monitor Newsletter 7<sup>th</sup> Edition <http://jpik.or.id/info/wp-content/uploads/2017/Newsletter/The%20Monitor%20English%20Version.pdf>

<sup>229</sup> EIA JPIK (2017) Still Permitting Crime: How Impunity for Illegal Palm Oil Undermines Indonesia's Flagship Timber Reforms. <http://jpik.or.id/info/wp-content/uploads/2017/06/Still-Permitting-Crime.pdf>

<sup>230</sup> SUCOFINDO (2017) First Annual Overview of the TLAS Operationality in Indonesia

<sup>231</sup> As part of its Multi-Stakeholder Forestry Programme (MFP) <https://www.opml.co.uk/blog/four-approaches-to-enhance-indonesia-forestry-sector>

<sup>232</sup> SUCOFINDO (2017) First Annual Overview of the TLAS Operationality in Indonesia. Implementation Report. Periodic Evaluation FLEGT VPA – Indonesia European Union.

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=13315>

<sup>233</sup> Indonesia Independent Forestry Monitoring Network (2014) SVLK in the eyes of the monitor. Independent Monitoring and A Review of The Implementation of The Timber Legality Verification System, 2011-2013. [http://fwi.or.id/english/wp-content/uploads/2014/11/JPIK\\_SVLK-in-teh-Eye-of-the-Monitor.pdf](http://fwi.or.id/english/wp-content/uploads/2014/11/JPIK_SVLK-in-teh-Eye-of-the-Monitor.pdf)

Through their oversight of the SVLK, independent monitoring organisations and networks, such as JPIK and Telapak have also been working to improve the sustainability of Indonesia's palm oil sector, which is a major driver of deforestation as noted above. Palm oil is Indonesia's most important commodity. In 2017, it produced 37.8 million tonnes of crude palm oil (CPO) and exported over 80 percent of it, with a value of \$31.8 billion. Not only is Indonesia the world's biggest palm oil producer, it is the biggest exporter too.<sup>234</sup>

Several major commodities producers operating in Indonesia, including Golden Agri Resources, Wilmar International, Asian Agri and the Indonesia Chamber of Commerce and Industry have expressed willingness to subject their activities to independent monitoring and verification, though so far this has not led to official measures being taken by the government to institutionalise this in the palm oil sector.<sup>235</sup> The EU has also recognised the role that IM can play in improving the sustainability of Indonesia's palm oil sector.<sup>236</sup>

The complexity of ensuring that palm oil production in Indonesia does not lead to deforestation is well acknowledged, with major brands and traders struggling to identify the producer groups in their supply chains. In many cases, companies are sourcing palm oil from officially mature plantations while the same businesses illegally clear forests for new plantations elsewhere, or source from agents or third parties who may not be operating on legal concessions.<sup>237</sup> Other governance challenges in the sector include illegal clearance methods, illegal cultivation in state forestland, overlaps in land-use maps and land designations, and enforcement challenges including failure to systematically revoke expired permits.<sup>238</sup> Currently smallholder make up around forty percent of Indonesia's production market, and around a third of these don't have the right land tenure permit. In some cases, the smallholders have moved into state owned forest areas. In many cases, the occupancy creates conflict.<sup>239</sup>

Several networks and organisations have been independently monitoring Indonesia's palm oil industry, though the approaches and methodologies used are not unified. Each of the investigations mentioned below share the conclusions that illegality in Indonesia's palm oil sector is systemic due in part to failure to enforce the law, underscoring the importance of independent monitoring of illegal deforestation linked to palm oil production, and of focusing on improving traceability to the plantation, rather than the mills as is currently practiced by the Round table for Sustainable Palm Oil (RSPO) for instance.

An investigation published by Greenpeace found evidence of forest encroachment, as well as human rights abuses linked to 25 oil producer groups. Investigation methods mainly relied on remote spatial analyses, comparing publicly available official maps showing the concessions belonging to each producer group with satellite imagery to monitor land clearance, planting and other plantation activities. The challenge to this approach is that neither the governments

---

<sup>234</sup> <https://drive.google.com/file/d/1ndlaGwWT5IEJbphMJARsXtBYoo5Sbm5t/view>

<sup>235</sup> Indonesia Palm Oil Pledge (2014)

[http://awsassets.wwf.or.id/downloads/indonesia\\_palm\\_oil\\_pledge\\_in\\_un\\_climate\\_summit\\_ny\\_240914\\_final.pdf](http://awsassets.wwf.or.id/downloads/indonesia_palm_oil_pledge_in_un_climate_summit_ny_240914_final.pdf).

<sup>236</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20180920\\_palm\\_oil\\_fact\\_sheet\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20180920_palm_oil_fact_sheet_en.pdf)

<sup>237</sup> EoF (2018) Enough is enough - time for the palm oil market to start the real work to stop driving deforestation. Investigative report.

<sup>238</sup> EIA JPIK (2017) Still Permitting Crime: How Impunity for Illegal Palm Oil Undermines Indonesia's Flagship Timber Reforms

<sup>239</sup> Bronkhorst E, Cavallo E, van Dorth tot Medler M-M, Klinghammer S, Smit HH, Gijsenbergh A, van der Laan C. 2017. Current practices and innovations in smallholder palm oil finance in Indonesia and Malaysia: Long-term financing solutions to promote sustainable supply chains. Occasional Paper 177. Bogor, Indonesia: CIFOR. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-177.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-177.pdf)

of Indonesia nor any of the major palm oil producer groups publish up-to-date maps of all their palm oil concession boundaries and ownership in a useable format. Information about concession boundaries was therefore pieced together from a variety of sources, including the best available concession maps, (usually obtained by requesting documents from the licensing agencies) and digitising maps from individual concessions' permit documents. In some cases, where no official permit information was available, concession ownership and location was inferred from local media sources or by observing clearance and plantation development by means of satellite imagery.<sup>240</sup>

Investigations carried out by Eyes on the Forest, a network of organisations, founded in 2004 by 3 environmental organizations: WWF-Indonesia Central Sumatra Programme, Jikalauhari ("Riau Forest Rescue Network") and Walhi Riau (Friends of the Earth Indonesia),<sup>241</sup> investigating 26 oil palm plantations, has demonstrated how Crude Palm Oil (CPO) produced from illegally grown Fresh Fruit Bunch (FFB) from government protected areas deep inside Sumatra entered the supply chains of several of the most well-known palm oil suppliers in the world.<sup>242</sup> A further investigation by EoF, carried out in 2017 concluded that the root of the problem is the heavy reliance of major palm oil processing companies on external suppliers to fill the demands of their processing and trading facilities, though the high level of demand for the commodity coupled with challenges to land and forest governance in Indonesia could be considered equally significant. The fact that the majority of mills and refineries do not trace the origin of their products to third party plantations further underscores the importance of independent monitoring by civil society<sup>243</sup>. While this may be difficult and costly to achieve in the near term, recent efforts in developing monitoring schemes assessing jurisdictional progress towards legal and sustainable commodity production offer new opportunities for civil society Independent Monitors, either as a source of information to guide more detailed investigations, or to inform the jurisdictional monitoring schemes with their own data and to assess their performance and effectiveness.

Independent monitoring organisations have also actively participated in the process to reform for the Indonesian Sustainable Palm Oil certification scheme (ISPO),<sup>244</sup> and have insisted that the activities of certified operators should be independently monitored,<sup>245</sup> a position that is supported by the Indonesian Palm Oil Farmers Union (SPKS).<sup>246</sup> However, the ISPO has been criticised by some NGOs, including EIA, for inadequate environmental protection, neglect of human rights, weak law enforcement and poor governance.<sup>247</sup> It has

---

<sup>240</sup> Greenpeace (2018) The Final Countdown: Now or never to Reform the Palm Oil Industry.

[https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2018/09/Final\\_Countdown\\_Pages\\_19092018lite-version-1.pdf](https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2018/09/Final_Countdown_Pages_19092018lite-version-1.pdf)

<sup>241</sup> Its network members include In Sumatra: KKI Warsi in Sumatra; Environmental Law Clinic, Lembaga Gemawan, Jari Indonesia Borneo Barat, Kontak Rakyat Borneo, POINT, Swandiri Institute, Yayasan Titian, Gapeta Borneo and WWF-Indonesia West Kalimantan Program in Kalimantan

<sup>242</sup> Eyes on the forest (2016) No one is Safe: Illegal Indonesian palm oil spreads through global supply chains despite global sustainability commitments and certification. <http://eyesontheforest.or.id/uploads/default/report/Eyes-on-the-Forest-Investigative-Report-No-One-is-Safe-April-20161.pdf>

<sup>243</sup> Eyes on the Forest (2017) Enough is enough: Time for the palm oil market to start the real work to stop driving deforestation [https://www.eyesontheforest.or.id/uploads/default/report/EoF\\_\(08Jun18\)\\_Enough\\_is\\_Enough.pdf](https://www.eyesontheforest.or.id/uploads/default/report/EoF_(08Jun18)_Enough_is_Enough.pdf)

<sup>244</sup> First established in 2009, the ISPO is mandatory, though its requirements have been criticised as being too weak, with companies using the scheme continuing to face allegations of human rights abuses and land grabbing. <https://eia-international.org/backtracking-reform-indonesias-government-weakening-palm-oil-standards/>

<sup>245</sup> Indonesian civil society groups (2017) Sustainable Palm Oil Industry in Indonesia. Position paper. <http://jipik.or.id/info/wp-content/uploads/2017/03/POSITION-PAPER.pdf>

<sup>246</sup> Retno Kusumaningtyas (2018) External Concerns on the RSPO and ISPO Certification Schemes. Profundo research and advice.

[http://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us\\_trade\\_deal/2018/report\\_profundo\\_rsपो\\_ispo\\_external\\_concerns\\_feb2018.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/eu-us_trade_deal/2018/report_profundo_rsपो_ispo_external_concerns_feb2018.pdf)

<sup>247</sup> Environmental Investigation Agency (2018) Backtracking on reform: how Indonesia's Government is weakening its palm oil standard. <https://eia-international.org/backtracking-reform-indonesias-government-weakening-palm-oil-standards/>



also suffered from limited uptake, as only 1.9 million hectares (16.7%) of palm oil plantations in Indonesia are certified, despite the scheme having been implemented since 2011 and been mandatory since 2014.<sup>248</sup> The aforementioned Indonesian organisations, JPIK and Telapak, are working together with EIA to improve the ISPO system. A civil society position paper,<sup>249</sup> endorsed by over 30 national and sub-national organisations, was released in March 2017, outlining suggestions to improve the design and institutional governance of the ISPO. It proposes:

- A reform of selected policies and regulations to enhance the focus on sustainability of production
- A review of Land Legality of Existing Palm Oil Concessions
- Capacity building for smallholder farmers, workers, indigenous communities, and local communities

On the institutional side, the position paper proposes to recognise the role of IM as a “check and balance system [sic]” and to include information and grievances submitted by the Independent Monitors as considerations in certification decision-making. Due to significant opposition and concerns voiced by some NGOs, including that the scheme did not provide for independent monitoring, the signing of the draft ISPO regulation, scheduled for September 2018, was delayed by President Joko Widodo, who also passed a moratorium which prohibits any new palm oil plantation permits being issued for three years and provides for review of existing palm oil permits.<sup>250</sup>

## 2.2 Independent Monitoring in Cote d’Ivoire

Over the last 50 years, Côte d'Ivoire has lost more than 80% of its natural forests.<sup>251</sup> Though reliable forest cover data is hard to come by, estimates for the total forest cover range between 3 million (roughly 10%)<sup>252</sup> and 10 million (roughly 30%).<sup>253</sup> Agriculture is the main driver of Cote d’Ivoire’s economic growth, employing more than two thirds of its labour force, producing about 28% of its GDP and more than 50% of its export earnings. Cote d’Ivoire is the world’s largest producer and exporter of cocoa, accounting for about one third of total exports.<sup>254</sup> The result, as noted is that forest conversion for agriculture, in particular cocoa, is one of the major drivers of deforestation in Cote d’Ivoire.<sup>255</sup> Unsustainable logging and wood energy (an estimated 150 000 cubic metres of timber is exported each year, and roughly 70% of the exported wood products go to the EU),<sup>256</sup> and the lack of development, planning and management of territory are also significant drivers of deforestation.

---

<sup>248</sup> Ibid

<sup>249</sup> Indonesian Civil Society Groups (2017) Sustainable Palm Oil Industry in Indonesia. Position Paper <http://jpik.or.id/info/wp-content/uploads/2017/03/POSITION-PAPER.pdf>

<sup>250</sup> <https://eia-international.org/indonesias-president-halts-signing-weak-palm-oil-regulation-halts-new-plantations/>

<sup>251</sup> Republic of Ivory Coast Ministry of Health, Environment, and of Sustainable Development (2018) Readiness Package (R-Package) For the reduction of emissions from deforestation and forest degradation In the Ivory Coast.

<https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/CDI-R-Package%20RCI-EN%20-%20FV.pdf>

<sup>252</sup> <http://www.euredd.efi.int/cotedivoire>

<sup>253</sup> <http://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=CIV>

<sup>254</sup> Cocoa and Forests Initiative (2018) Republic of Cote d’Ivoire Implementation Plan for the Joint framework of Action 2018-2020.

[https://www.idhsustainabletrade.com/uploaded/2018/08/CFI\\_CDI\\_EN\\_130818\\_printversion\\_3.pdf](https://www.idhsustainabletrade.com/uploaded/2018/08/CFI_CDI_EN_130818_printversion_3.pdf)

<sup>255</sup> EFI EU REDD Facility (2018) A path to sustainable cocoa: financial solutions for Côte d’Ivoire. <http://www.euredd.efi.int/publications/a-path-to-sustainable-cocoa-financial-solutions-for-cote-d-ivoire>

<sup>256</sup> <https://loggingoff.info/countries/ivory-coast/>

These trends have been exacerbated by a decade of politico-military crisis.<sup>257</sup> At the at the current rate of deforestation, Côte d'Ivoire is set to lose all its forest cover by 2034.<sup>258</sup>

Since 1992, Cote d'Ivoire's classified (State) forests have been managed by the Société de Développement des Forêts de Côte d'Ivoire (SODEFOR), a state enterprise,<sup>259</sup> who since 2003, has had the power to delegate the management of classified forests to private entities through partnership agreements.<sup>260</sup> Cote d'Ivoire has taken some steps to improve forest governance, including through its engagement in REDD+,<sup>261</sup> and by initiating negotiations of a Voluntary Partnership Agreement (VPA) with the European Union,<sup>262</sup> where a VPA roadmap was developed.<sup>263</sup> Since 2013, two formal negotiation sessions have taken place, in addition to regular technical missions and workshops focusing on building the capacity of the Technical Negotiation Committee (Comité Technique de Négociation, or CTN in French) covering topics such as the legality definition, legality verification, and the timber legality assurance system (including non-compliance management and potential synergies between the VPA and REDD+).<sup>264</sup> In 2014, Cote d'Ivoire committed to transitioning to zero deforestation agriculture, a commitment reiterated in its Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).<sup>265</sup> In 2014, Cote d'Ivoire also passed a new Forest Code,<sup>266</sup> and began work on the development of its implementing decrees in 2016. This process is led by the Ministry of Forests & Water (MINEF), though the degree of stakeholder consultation has been questionable. According to reports from FERN, the draft implementing regulation on civil society independent monitoring of the forest sector was removed from the list of implementing regulations to be approved at the 2016 validation session.<sup>267</sup> The law was finally adopted in 2019 and the provisions related to independent monitoring were reinstated following pressure from civil society.<sup>268</sup>

Experimentation with Independent Monitoring in Cote d'Ivoire began with the Wild Chimpanzee Foundation, an international conservation NGO working in Cote d'Ivoire since 2004, and who has been managing the Cavally classified forest since 2006 through a

---

<sup>257</sup> Republic of Ivory Coast Ministry of Health, Environment, and of Sustainable Development (2018) Readiness Package (R-Package) For the reduction of emissions from deforestation and forest degradation In the Ivory Coast

<sup>258</sup> EFI EU REDD Facility (2018) A path to sustainable cocoa: financial solutions for Côte d'Ivoire

<sup>259</sup> Arrêté n°33 MINAGRA du 13 février 1992 confiant à la SODEFOR la gestion de forêts classées du domaine forestier de l'Etat

<sup>260</sup> Décision n°00471 / MINEF du 10 septembre 2003 portant ouverture de la gestion des forêts classées au secteur privé

<sup>261</sup> The Government of Cote d'Ivoire launched the REDD+ in 2013. Its readiness preparation proposal (R-PP) was completed in 2014 and was awarded a REDD+ Readiness Grant of US\$3.8 million. In 2017, the Government requested an additional grant of US\$5 million and an extension of the closing date for two years (From October 1, 2017 to September 30, 2019) to finalize the REDD+ readiness preparation phase, which was granted. World Bank FCPF (2017) Grant Report and Monitoring Report. [https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/GRM%20Cote%20d%27Ivoire%20Additional%20Funding%20FY18%20Progress%20Report\\_0.pdf](https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/GRM%20Cote%20d%27Ivoire%20Additional%20Funding%20FY18%20Progress%20Report_0.pdf)

<sup>262</sup>

<http://www.flegtweek.org/documents/10180/28029/L%27Union+europ%C3%A9enne+et+la+C%C3%B4te+d%27Ivoire+lancement+des+n%C3%A9gociations+pour+un+partenariat+afin+de+lutter+contre+l%27abattage+ill%C3%A9gal/992101ae-afb2-43db-9a90-ab82da7c4376>

<sup>263</sup>

<http://www.flegtweek.org/documents/10180/23380/Feuille+de+route+indicative+pour+les+n%C3%A9gociations+d%27E2%80%99un+APV-FLEGT+entre+la+C%C3%B4te+d%27E2%80%99Ivoire+et+l%27E2%80%99Union+Europ%C3%A9enne/5694c06a-3814-473f-9e8a-0a48566b8032>

<sup>264</sup> European Forest Institute (2017) The Cote d'Ivoire-EU Voluntary Partnership Agreement. Background.

<http://www.euflegt.efi.int/fr/background-cote-ivoire>

<sup>265</sup> [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/C%C3%B4te%20d'Ivoire%20First/INDC\\_CI\\_22092015.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/C%C3%B4te%20d'Ivoire%20First/INDC_CI_22092015.pdf)

<sup>266</sup> Loi 2014-427 du 14 juillet 2014 – Nouveau code Forestier ivoirien. <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/loi-2014-427-du-14-juillet-2014-nouveau-code-forestier-ivoirien/>

<sup>267</sup> FERN (2016) VPA update November 2016 –Cote d'Ivoire. Logging Off. <https://loggingoff.info/document/vpa-update-november-2016-cote-divoire/>

<sup>268</sup> <http://www.commodafrica.com/31-01-2019-nouveau-code-forestier-en-cote-divoire>



partnership agreement with SODEFOR.<sup>269</sup> WCF was granted a mandate to operate as independent monitor in the Cavally classified forest through the conclusion of a further partnership agreement with SODEFOR.<sup>270</sup> The mandate was expanded to cover the Yaya (managed by SODEFOR) and la Besso (managed by the company INPROBOIS) classified forests. WCF's IM activities are funded by the EU FAO-FLEGT programme, and the project was implemented in three phases. Highlights include:<sup>271</sup>

- **Phase 1:** Feb 2014- May 2015:
  - The development of an IM Strategy, and manual with support from FLAG
  - The development of a guide for forest guards in Cavally
  - 4 field missions and 2 reports
  - Support provided to SODEFOR to develop responses to identified breaches of the forest code
  
- **Phase 2:** Nov 2015 – Sep 2016:
  - Renewal of the WCF's IM mandate
  - Capacity-building carried out among local populations (IM, forest management, local rights and responsibilities)
  - 40 enforcement measures carried out based on the findings of the reports in phase 1
  - Built capacity of the Unité de Gestion Forestière (UGF) du Cavally's officers, particularly improving knowledge of forest management rules and regulations and their proper implementation
  - Built capacity of 7 local residents in IM techniques
  - Carried out 3 additional field missions
  
- **Phase 3:** Dec 2016 – July 2018:
  - 5 IM mission reports published
  - Extension of WCF's IM mandate to the Yaya and la Besso classified forests
  - Update to IM Manual
  - Built capacities of selected locals and UGF staff in Yaya and la Besso,
  - Organised workshops resulting in revised rules on silviculture and logging in dense natural forest
  - Training of SODEFOR enforcement staff on rules and procedures for implementation
  - Developed guide on managing logging in classified forests
  - Provided inputs to the design of Cote d'Ivoire's TLAS

This project is largely credited with opening the door for IM in Cote d'Ivoire and earned the recognition that Independent Monitors can provide complementary information on the degree of implementation of the Forest Code, especially where government oversight capacities are limited. Such a partnership also represents a key step in improving the

---

<sup>269</sup> Wild Chimpanzee Foundation (2018) *Projet d'Observation Indépendante Mandatée de l'Aménagement Forestier. Forêts Classées de Cavally, Yaya et la Besso, Cote d'Ivoire. Rapport Bilan 2014-2018*

<sup>270</sup> WCF was granted an initial 1-year mandate, subsequently renewed for another 3

<sup>271</sup> Wild Chimpanzee Foundation (2018) *Projet d'Observation Indépendante Mandatée de l'Aménagement Forestier. Forêts Classées de Cavally, Yaya et la Besso, Cote d'Ivoire. Rapport Bilan 2014-2018*

transparency, and ultimately governance of the forest sector. This project also improved the capacity of selected members of local communities to engage in forest resource management, particularly in terms of their understanding of their own rights and responsibilities. The positive response from SODEFOR facilitated the expansion of IM to the national scale and supported efforts to include IM in future legislation and projects relative to the forest sector.<sup>272</sup>

As with any IM project, difficulties were encountered, including:

- The lack of clarity in certain forest laws and rules made understanding operators' legal obligations challenging at times
- Delays in renewing the mandate, which in turn affects the delivery of activities outlined in grant proposals prepared on the assumption of a speedier renewal
- Even with a mandate granted, accessing documentation sometimes required additional administrative approvals to be obtained, leading to delays in investigations
- Limitations in terms of technical and human capacity affect the speed at which investigations can be completed and analytical reports produced
- How best to coordinate among the different organisations with a role to play in IM (both mandated and non-mandated)

Important follow-up actions were also identified, including:

- The need to set up 'comités de lecture' to institutionalise the review of IM reports and the implementation of their recommendations
- The need for a standardised format for presenting the findings of missions (IM reports)
- The importance of establishing an information platform where all mission reports can be accessed<sup>273</sup>

Recognising that the FLEGT-VPA and REDD+ processes have become important drivers of forest and land-use sector governance reforms, Tropenbos International, with financial support from the EU, has been implementing a 3-year project, starting in 2017, entitled "Strengthening the capacity of non-state actors to improve FLEGT-VPA and REDD+ processes in Western Africa".<sup>274</sup> The key objective of this project is to increase the capacity of civil society to monitor and to engage with state-actors at local and national levels throughout both REDD+ and FLEGT processes. The project recognises that to date, this capacity is vested mostly with a limited number of NGOs working at national level, with still limited expansion to local organisations. This project is implemented in three countries, including Cote d'Ivoire and includes an IM component.<sup>275</sup>

The NGO ClientEarth (CE) has supported efforts to further institutionalise IM in Cote d'Ivoire. They organised an exchange visit with CAGDF in Congo Brazzaville to share experience with

---

<sup>272</sup> Wild Chimpanzee Foundation (2018) Projet d'Observation Indépendante Mandatée de l'Aménagement Forestier. Forêts Classées de Cavally, Yaya et la Besso, Cote d'Ivoire. Rapport Bilan 2014-2018

<sup>273</sup> The next phase of the project intends to do this in collaboration with Resource Extraction Monitoring and through the Open Timber Portal

<sup>274</sup> <https://www.tropenbos.org/projects/strengthening+the+capacity+of+non-state+actors+to+improve+flegt-vpa+and+redd%2b+processes+in+western+africa>

<sup>275</sup> <http://www.atoo.ci/2018/04/26/observation-independante-des-foretsdes-diplomes-remis-a-des-acteurs-non-etatiques/>

the both REDD+ and FLEGT stakeholder groups from Cote d'Ivoire.<sup>276</sup> These discussions helped planted the seed (particularly in the eyes of the ministry) that IM can contribute to improving forest governance in a constructive manner, rather than being a strictly adversarial approach. Two further workshops were organised by CE with the civil society platform for improving forest governance, OI-REN in 2017. These workshops explored possible models for IM in Cote d'Ivoire and how to use IM in the implementation of the VPA and to support legal reforms.<sup>277</sup>

Another relevant project, focused exclusively on IM FLEG is the "Improved forest governance in the Ivory Coast using Independent Forest Monitoring" implemented since 2017 by Resource Extraction Monitoring with support from the Waterloo Foundation.<sup>278</sup> This project is being implemented in partnership with local NGO Initiatives pour le Développement Communautaire et la Conservation de la Forêt (IDEF). While REM initially planned on partnering with WCF, both organisations agreed that IDEF, as a non-mandated IM would be a more appropriate partner. The rationale behind this was threefold: 1) WCF's mandate and activities are restricted to classified forests while most of the timber sector operates in rural forests (PEFs); 2) WCF already possesses advanced technical and institutional capacity; and 3) focusing on IDEF will strengthen national IFM civil society capacity (WCF is a European NGO).

The objective of the project was to assist EU-based importers of timber to carry out their EUTR-related due diligence by improving the availability of information on the logging sector in Cote d'Ivoire,<sup>279</sup> while also strengthening the capacity of local IMs to operate without outside assistance.<sup>280</sup> 3 joint investigations over the course of the project were carried out by REM and IDEF (2 documentary analyses with interviews and 1 field mission). An important stated objective of these investigations was to challenge the assumption that non-mandated IMs could not conduct document-based investigations. These were carried out in 5 steps:

- Defining 'key documents' and target companies<sup>281</sup>
- Requesting access to the key documents for target companies from relevant authorities
- Analysing key documents for illegalities and irregularities
- Reviewing findings with government to validate observations and better understand challenges
- Publishing results and ensuring that EUTR actors receive and understand the report

As of January 2019, approximately 18% of the requested documents had been obtained. However, the project partners stated that the assumption that non-mandated IMs in Ivory Coast cannot obtain official documents for investigations is only partially true. They explained

---

<sup>276</sup> <https://www.clientearth.org/independent-forest-monitoring-experiences-from-congo-shared-in-ivory-coast/>

<sup>277</sup> <https://www.clientearth.org/independent-forest-monitoring-experiences-from-congo-shared-in-ivory-coast/>

<sup>278</sup> Information on this project obtained through interviews with REM staff

<sup>279</sup> Key identified information gaps included: difficulty in accessing logging permits and other proof of legality documents; lack of lists of approved logging companies and concessions; and lack of clarity regarding applicable laws, procedures and requirements

<sup>280</sup> In terms of technical capacity to collect, manage and diffuse EUTR applicable data, and apply new best practices to other IFMs operating in Ivory Coast in collaboration with WCF, the government mandated M

<sup>281</sup> 8 key legality documents were identified (Forest operator license; certificate of fiscal conformity; lease authorisation; authorisation to transfer forest operator code; preliminary authorisation to exploit; annual cutting permit; simplified management plan and cahier de charges sociales et environnementales) based on a review of the 2014 Forest Code and formal requests to relevant authorities were made to access the documents

that difficulties in obtaining documents stemmed primarily from poor information management at MINEF rather than outright refusals to provide them.

In addition to the investigations, REM (in collaboration with WRI and FLAG) carried out capacity-building activities, including an IM workshop in Abidjan between Nov 26-28, 2018, a working session with OI-REN (l'Observatoire ivoirien pour la gestion durable des ressources naturelles) in September 2018 in Abidjan, as well as remote trainings and weekly communication on mission strategic planning and budgeting, evidence collection (e.g. geo-tagged photos), reporting and data storage and management. The training focused on answering 3 fundamental questions:

- What constitutes good IM data?
- What are the best ways to collect and analyse good IM data? (Development of draft best practices)
- What are the best ways to communicate key results to catalyse forest governance reform? Using the Open Timber Portal

Several thematic and follow up trainings on how to take and manage georeferenced photos, mapping, best practices for information management, data analysis and reporting, and proposal writing were also organised by REM remotely (REM helped IDEF draft their successful FAO proposal to support their IFM work in 2019-2020). The best practice guidance developed by REM distinguishes between mandated and non-mandated IM-FLEGs with the intention of addressing the gaps in existing methodologies, which are focused on mandated IMs. The new guidance includes a feasibility assessment to help non-mandated IMs plan their investigations more efficiently.

In addition to the development of IM in Cote d'Ivoire's timber sector, stakeholders from different sectors agree that IM is an essential part of broader efforts to improve forest governance.<sup>282</sup> For instance, Cote d'Ivoire's National REDD+ Strategy includes Independent Monitoring as a key methodology for advancing the community role in forest management, and as the way to ensure implementation and credibility of zero-deforestation policies and commercial agreements, particularly in the context of cocoa production.

Mondelez, a major cocoa producer, is currently implementing an initiative entitled "Cocoa Life", which aims to support small-scale farmers and communities to sustainably produce cocoa in Cote d'Ivoire and Ghana.<sup>283</sup> As part of this initiative, a Memorandum of Understanding (MoU) was signed with Cote d'Ivoire's Ministry for the Environment, Urban Health and Sustainable Development (MINESUDD) to establish a framework for cooperation between the two entities in the field of protection and enhancement of forest cover, with a view to improve the sustainability of cacao production and improve rural livelihoods.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> EFI (2018) Independent forest monitoring in Cote d'Ivoire: status and way forward (draft)

<sup>283</sup> <https://www.cocoalife.org/>

<sup>284</sup> <http://www.euredd.efi.int/publications/deforestation-free-supply-chains-a-pes-pilot-project-in-cote-d-ivoire>

This collaboration includes implementing a pilot project in the Nawa region, providing direct support to cocoa producers and cooperatives as well as providing support to local reforestation and sustainable development projects. Planned activities include:

- Building capacity of and consulting with local populations
- Developing sustainable local land-use plans
- Mapping the Mondelez supply-chain
- Developing a traceability system to enhance transparency across the entire commodity chain from production to purchase by Mondelez
- Developing and granting a sustainability certification to producers that comply with the developed criteria
- Independent monitoring

The project is implemented as a public-private partnership between Mondelez and the Ministry of the Environment through the REDD+ Permanent Executive Secretariat (PES-REDD+), and with the technical assistance of IMPACTUM (an Ivorian NGO). Though not yet implemented, the project also provides for the Wild Chimpanzee Foundation (WCF) to act as Independent Monitor, with a mandate from MINESUDD. WCF, in collaboration with Harvard University (who is already monitoring Mondelez's supply-chain) will be expected to assess whether producers are complying with the zero-deforestation/sustainability criteria that will be developed as part of the project. The mandate granted to WCF should allow unlimited access, via MINESUDD to documents and databases relating to the actors within the pilot zone. The specific criteria to be assessed are to be developed by project partners, and will form the basis for structuring annual IM reports. WCF is also expected to manage a grievance mechanism, and ensure that producers that breach the zero-deforestation criteria are not granted the sustainability certification.

Finally, independent monitoring by international NGOs has focused international attention on Cote d'Ivoire's cocoa sector. Field investigations carried out the Washington DC-based Mighty Earth have revealed significant forest clearance in Cote d'Ivoire's protected areas to make way for illegal cocoa plantations, homes and even public schools, official health centres, and occasionally cell phone towers.<sup>285</sup> In part due to the pressure resulting from these investigations, during UNFCCC COP 23 in 2017, the world's largest chocolate and cocoa companies, including Hershey's and Lindt, alongside representatives of Côte d'Ivoire and Ghana (the two-primary cocoa-producing countries), created the Cocoa and Forests Initiative (CFI) pledging to end deforestation linked to the production of cocoa, and promising to make the production of cocoa compatible with environmental protection and human rights.<sup>286</sup> In a follow-up report in 2018, Mighty Earth, using a combination of satellites, drones, and on-the-ground field teams found that over half of the Ivorian forest areas reviewed showed an increase in their rates of deforestation since the announcement of the CFI, highlighting both the seriousness of the situation, and the importance of independently obtained, reliable information .<sup>287</sup> x

---

<sup>285</sup> <http://www.mightyearth.org/an-open-secret-illegal-ivorian-cocoa/>

<sup>286</sup> <https://www.worldcocoaoundation.org/initiative/cocoa-forests-initiative/>

<sup>287</sup> Higonnet, E., Glenn Hurowitz, G., Cole, A., T., Armstrong, A., and James, L., (2018) Behind the wrapper: Greenwashing in the Chocolate Industry. Mighty Earth [http://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/Chocolate-Report\\_english\\_FOR-WEB.pdf](http://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/Chocolate-Report_english_FOR-WEB.pdf)

These developments in Cote d'Ivoire and Indonesia show how, from its origins in monitoring the legality of timber concessions under FLEGT VPAs, Independent Monitoring is a flexible approach that can be used by civil society to constructively and professionally contribute to the improvement of forest, and more broadly, land-use governance. The following section explores the possible applications of IM in the context of commodity production and Nationally Determined Contributions.

### **3. Discussion of the role of Independent Monitoring in relation to zero-deforestation commodity production and Nationally Determined Contributions**

#### **3.1 Independent Monitoring and zero deforestation commodity production**

As noted above, commercial agriculture is a major driver of forest loss. The production of four commodities alone (cattle, palm oil, soy and wood products) was responsible for approximately 113 million hectares of forest loss in tropical regions between 2000 and 2012.<sup>288</sup> Over the past two decades, attempts have been made by governments and companies to reduce deforestation associated with the production of agricultural commodities in both consumer and producer countries. In May 2008, the World-Wide Fund for Nature (WWF) led a major campaign calling for zero net deforestation by 2020.<sup>289</sup> 67 countries pledged support for this call at the ninth Conference of Parties to the Convention on Biological Diversity in Bonn, Germany.<sup>290</sup> In 2010, the Consumer Goods Forum's members collectively pledged to achieve zero net deforestation by 2020,<sup>291</sup> which led to the creation of the Tropical Forest Alliance 2020 as a public-private collaboration.<sup>292</sup> In 2014, 190 different organisations, including 57 transnational corporations and 41 national governments endorsed the New York Declaration on Forests to eliminate deforestation from the agriculture and forestry sector by 2020,<sup>293</sup> while in 2015 several European governments adopted the Amsterdam Declaration.<sup>294</sup> In addition, the United Nations Sustainable Development Goal 15 includes the target of halting deforestation by 2020.<sup>295</sup> The targets and definitions vary according to the initiative (from halting natural forest loss to avoiding "net" deforestation) while some commitments also include additional sustainability standards.<sup>296</sup>

So far, most companies have attempted to implement their commitments by sourcing products that are certified by internationally recognised voluntary bodies, such as the Forest

---

<sup>288</sup> Henders, S., Persson, M., & Kastner, T. (2015). Trading forests: Land-use change and carbon emissions embodied in production and exports of forest-risk commodities. *Environmental Research Letters*, 10(12), 1–13. <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/10/12/125012/pdf>

<sup>289</sup> WWF (World Wide Fund for Nature). 2008. Zero Net Deforestation by 2020 - A WWF Briefing Paper. Gland, Switzerland: WWF. [https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf\\_2020\\_zero\\_net\\_deforest\\_brief.pdf](https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_2020_zero_net_deforest_brief.pdf)

<sup>290</sup> <https://wwf.panda.org/?181181/Zero-Net-Deforestation-for-2020>

<sup>291</sup> <https://www.theconsumergoodsforum.com/initiatives/environmental-sustainability/about/our-commitments+and+achievements>

<sup>292</sup> <https://www.tfa2020.org/en/about-tfa/objectives/>

<sup>293</sup> [https://nydfglobalplatform.org/wp-content/uploads/2017/10/NYDF\\_Declaration.pdf](https://nydfglobalplatform.org/wp-content/uploads/2017/10/NYDF_Declaration.pdf)

<sup>294</sup> <https://www.euandgvc.nl/documents/publications/2015/december/7/declarations>

<sup>295</sup> which includes the target of halting deforestation by 2020. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land/targets.html>

<sup>296</sup> Jopke P and Schoneveld GC. (2018). Corporate commitments to zero deforestation: An evaluation of externality problems and implementation gaps. Occasional Paper 181. Bogor, Indonesia: CIFOR. [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-181.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-181.pdf)

Stewardship Council (FSC)<sup>297</sup> or the Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC)<sup>298</sup> for wood products, the Round table on Sustainable Palm (RSPO),<sup>299</sup> and the Roundtable on Responsible Soy (RTRS)<sup>300</sup> for palm oil and soy, respectively.

It has been claimed that the effectiveness of supply-chain efforts is usually higher for commodities with widely recognised certification standards and integrated supply chains, such as wood products and palm oil, but less so for soy and beef.<sup>301</sup> However, some researchers have found that there is a tendency to overestimate the influence that companies have on their supply networks, as firms often struggle to fully trace commodity trade flows back to their source.<sup>302</sup> While the supply chains are indeed complex (the routes commodities take) and involve a large number of actors,<sup>303</sup> initiatives such as the Transparency for Sustainable Economies (TRASE) initiative on is attempting to track how forest-risk commodities navigate international trade routes by linking specific actors (trading companies, ports, companies manufacturing consumer products) to local areas of production (such as municipalities and districts) through trade and customs data, including databases of import export commercial documents.<sup>304</sup> Several non-governmental groups, such as the Carbon Disclosure Project (CDP),<sup>305</sup> the Global Canopy Programme (GCP),<sup>306</sup> Forest Trends<sup>307</sup> and WWF<sup>308</sup> or consultancies such as Climate Focus<sup>309</sup> have also been tracking the implementation of corporate commitments, primarily at the level of the entity making the commitments. However, these initiatives struggle to trace local producers to downstream supply-chain actors and can only go so far in identifying where products originated.<sup>310</sup> The latest available information suggests that efforts to meet the New York Declaration on Forests' goal of ending natural forest loss by 2030 are not on track.<sup>311</sup>

Another challenge facing corporate zero deforestation commitments is the broader environmental and social impacts, sometimes referred to a “externalities.”<sup>312</sup> Examples of this includes the exclusion of smallholder producers as a consequence of improved

---

<sup>297</sup> <https://www.fsc.org/>

<sup>298</sup> <https://www.pefc.org/>

<sup>299</sup> <https://rspo.org/>

<sup>300</sup> <http://www.responsiblesoy.org/?lang=en>

<sup>301</sup> Streck, C., Haupt, C., and Roe, S., (2016) Progress on the New York Declaration on Forests

<sup>302</sup> Interviews carried out by CIFOR scientists Jopke and Schoneveld with representatives of corporations that had made zero deforestation pledges, indicated that the way they mapped their value chain was by asking the first-tier suppliers to provide information about their second-tier suppliers, continuing this process through to the lower-tier suppliers until the targeted traceability level is reached. This approach therefore relies on largely on truthful declarations from the supplier. Jopke P and Schoneveld GC. (2018). Corporate commitments to zero deforestation: An evaluation of externality problems and implementation gaps.

<sup>303</sup> O'Rourke D. (2014) The science of sustainable supply chains. *Science* 344(6188).

[https://www.researchgate.net/publication/262931488\\_The\\_science\\_of\\_sustainable\\_supply\\_chains](https://www.researchgate.net/publication/262931488_The_science_of_sustainable_supply_chains)

<sup>304</sup> European Forest Institute EU REDD Facility (2016) Deforestation-Free Commodity Trade: scaling up implementation with jurisdictions.

Briefing. <http://www.euredd.efi.int/publications/deforestation-free-commodity-trade>

<sup>305</sup> <https://www.cdp.net/en/supply-chain>

<sup>306</sup> See Forest 500 <https://forest500.org/about> and also in partnership with EFI as part of TRASE <https://trase.earth/about/partners?>

<sup>307</sup> Donofrio, S., Rothrock, P., and Jonathan Leonard, J., (2017) *Supply Change: Tracking Corporate Commitments to Deforestation-free Supply Chains*. Forest Trends. Washington, DC. <https://www.forest-trends.org/publications/supply-change-tracking-corporate-commitments-to-deforestation-free-supply-chains-2017/>

<sup>308</sup> World Wildlife Fund. 2016. Slow road to sustainability. WWF. [http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf\\_slow\\_road\\_to\\_sustainability\\_final.pdf](http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_slow_road_to_sustainability_final.pdf)

<sup>309</sup> Streck, C., Haupt, C., and Roe, S., (2016) Progress on the New York Declaration on Forests: Eliminating Deforestation from the Production of Agricultural Commodities

<sup>310</sup> According to Jopke and Schoneveld, many zero deforestation commitments were undermined by weak commitment to full transparency, notably disclosure of sourcing locations and suppliers, and to independent verification. Jopke P and Schoneveld GC. (2018). Corporate commitments to zero deforestation: An evaluation of externality problems and implementation gaps.

<sup>311</sup> <http://forestdeclaration.org/goal/goal-1/>

<sup>312</sup> Jopke P and Schoneveld GC. (2018). Corporate commitments to zero deforestation: An evaluation of externality problems and implementation gaps.



environmental standards,<sup>313</sup> or when restrictions on forest conversion drive commodity production onto non-forested but socially important lands such as farm- and pastureland, or environmentally significant lands such as wetlands and savanna grasslands.<sup>314</sup> Additionally, because many of these commitments are not backed up by legally binding agreements, or linked to land-use plans in developing countries, their enforcement is challenging.<sup>315</sup> To be effective and sustainable, the implementation of zero-deforestation commitments in commodity producing countries requires an approach that goes beyond the supply chains themselves. The success of these commitments cannot be decoupled from actions to address local and national governance challenges, such as land-use planning, land-registration and monitoring, as they are important pre-conditions for systematic zero-deforestation production.<sup>316</sup>

In fact, instances where governments have committed to improving governance, through better scrutiny and enforcement of land registration (i.e. through satellite monitoring of deforestation) and enforcement of laws where breaches were identified have been shown to support the achievement of zero-deforestation commodity production. Two examples of this are the 2006 Brazilian Soy Moratorium and the 2009 Cattle agreement. In the aforementioned cases, the role of soy in deforestation in the Amazon biome reduced from 30% to 1% and (direct) ranching-induced deforestation reduced from 36% to 4% over four years.<sup>317</sup> It has been argued that these so-called jurisdictional approaches<sup>318</sup> to zero-deforestation commodities and their emphasis on fundamental aspects of governance such as land use planning could also help tackle 'leakage' of deforestation by identifying lands suitable for expansion, and enabling the identification of trade-offs between agricultural expansion and conservation, and help avoid detrimental forms of land use competition.<sup>319</sup> These commitments are often initiated by and enshrined in policy declarations,<sup>320</sup> leading to the development of jurisdiction-wide plans or policies<sup>321</sup> and/or public-private partnership agreements (where subnational governments work in conjunction with agribusinesses, farmer groups and civil society)<sup>322</sup> or even sometimes in sub-national legislation.

---

<sup>313</sup> Jelsma I, Schoneveld GC, Zoomers A and Van Westen ACM. (2017) Unpacking Indonesia's independent oil palm smallholders: An actor-disaggregated approach to identifying environmental and social performance challenges. *Land Use Policy* 69:281–97. <http://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/102751.pdf>

<sup>314</sup> Colchester M, Jiwan N and Kleden E. (2014) Independent review of the social impacts of Golden Agric Resources' forest conservation policy in Kapuas Hulu District, West Kalimantan. Forest Peoples Programme and TuK Indonesia. <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/pt-kpc-report-january-2014final.pdf>

<sup>315</sup> O'Rourke D. (2014) The science of sustainable supply chains.

<sup>316</sup> EU FLEGT and REDD facilities (2017) EFI Briefing achieving zero deforestation commitments lessons from FLEGT VPAs. <http://www.euflegt.efi.int/publications/achieving-zero-deforestation-commitments>

<sup>317</sup> Jopke P and Schoneveld GC. (2018). Corporate commitments to zero deforestation: An evaluation of externality problems and implementation gaps.

<sup>318</sup> Which seek to protect forests, reduce emissions, and improve livelihoods and other social, environmental and economic dimensions across entire governmental territories: states, provinces, districts, counties and other political administrative units. They are generally characterised by a high level of government involvement, and a focus on developing and implementing an integrated, cross-sectoral and jurisdiction-wide policy agenda, robust jurisdiction-wide multi stakeholder processes, and quantifiable, time-bound targets that define their vision of sustainability. Stickler, C., Duchelle, A. E., Nepstad, D., and Ardila, J.P., (2018) Subnational jurisdictional approaches, policy innovation and partnerships for change in Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM and Pham TT (eds). 2018. Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonesia: CIFOR.

<sup>319</sup> Ibid

<sup>320</sup> For instance, the Rio Branco Declaration (RBD), under which 35 jurisdictions committed to reducing deforestation by 80% by 2020. <https://gcftf.org/news/2017/5/11/rio-branco-declaration>

<sup>321</sup> Ranging from broad 'green growth' policies (e.g., East Kalimantan, Indonesia), to payment for ecosystem services programmes (e.g., Quintana Roo and Chiapas, Mexico), to initiatives that give value to sustainable agricultural and forestry products (e.g., cocoa in Huánuco, Peru; non-timber forest products in Amapá, Brazil). Stickler, C., Duchelle, A. E., Nepstad, D., and Ardila, J.P., (2018) Subnational jurisdictional approaches, policy innovation and partnerships for change

<sup>322</sup> Nearly half of the 39 jurisdictions examined by CIFOR in their review have established partnerships with companies (six of them with formal contracts) targeting formal preferential sourcing, financial investment, or technical assistance to the jurisdiction. Ibid



This has led some consumer goods companies (e.g., Unilever, Marks & Spencer and Walmart) to explore jurisdictional sourcing; i.e., the sourcing of soybeans, palm oil, beef and other ‘forest-risk commodities’ from jurisdictions that have set jurisdictional performance targets related to deforestation, reforestation and other sustainable development goals (provided these goals are met).<sup>323</sup> Such government-led jurisdictional approaches could cover a range of products in supply chains in a region, identify high risk areas where strict requirements of no deforestation are needed, and link local level producers to commodity buyers, thus improving transparency and helping them mitigate the risks in their sourcing processes.<sup>324</sup> Two major advantages of such jurisdictional approaches are that 1) they are government-driven, providing political will to tackle governance issues and 2) smallholders can be included in a more systematic manner to effect change across the whole jurisdiction, as opposed to certification approaches that only engage with selected smallholders. These approaches are also expected to be less costly than farm-based certification.

In a 2018 feasibility study on options to step up EU action against deforestation, authors concluded that the most effective supply-side measures to help address deforestation linked to commodity production was to provide “support to jurisdictions to strengthen sustainable forest management and land use planning, governance, and law enforcement and to improve monitoring of deforestation and illegal activities” and to pursue FLEGT-like “bilateral partnership agreements on forest risk commodities”.<sup>325</sup> On the demand side, the report similarly recommended public sector led measures, including the development of trade and investment agreements, due diligence regulation, public procurement policies and preferential import duties to encourage sustainably produced forest risk commodities.<sup>326</sup> The importance of emphasising improved governance as an essential step towards achieving zero-deforestation commodities is generally recognised in the literature.<sup>327</sup>

As highlighted throughout the paper, Independent Monitoring is an approach that enables civil society to scrutinise the activities of private sector actors in the forest sector (and potentially beyond). If done in a methodical and professional manner, Independent Monitoring can greatly contribute to strengthening governance and Independent Monitors can be seen as constructive, solution-oriented partners to government agencies. Due to the multitude of possible areas of application that have been considered for IM (legality, social and environmental safeguards, measuring deforestation), it is also important to clearly define the scope of the independent monitoring, that is, it must be clear “what” is to be monitored, and for what purpose. Only once the scope is clear should specific methodologies be developed and be used to investigate the realities on the ground. In the case of zero deforestation commodity commitments, the possible options for applying the IM approach are numerous.

---

<sup>323</sup> Boyd W, Stickler C, Duchelle AE, Seymour F, Nepstad D, Bahar NHA, and Rodriguez-Ward D. (2018). Jurisdictional Approaches to REDD+ and Low Emissions Development: Progress and Prospects. Working Paper No. June 2018. Washington, DC, USA: World Resources Institute (WRI).

<sup>324</sup> SNV Smit, H., McNally, R., Gijsenbergh (2015) Implementing Deforestation-Free Supply Chains – Certification and Beyond. SNV. [http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/implementing\\_deforestation-free\\_supply\\_chains.pdf](http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/implementing_deforestation-free_supply_chains.pdf)

<sup>325</sup> COWI, Milieu and Ecofys (2018) Feasibility study on options to step up EU action against deforestation, prepared by COWI. [http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/feasibility\\_study\\_deforestation\\_kh0418199enn\\_main\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/feasibility_study_deforestation_kh0418199enn_main_report.pdf)

<sup>326</sup> Ibid

<sup>327</sup> Pacheco, P., Bakhtary, H., Camargo, M., Donofrio, S., Drigo, I., and Mithofer, D., (2018) Can zero deforestation commitments save tropical forests? In in Angelsen A, Martius C, De Sy V, Duchelle AE, Larson AM and Pham TT (eds). 2018. Transforming REDD+: Lessons and new directions. Bogor, Indonesia: CIFOR.

## **Independent Monitoring of administrative legality**

One of the significant challenges faced in the push to ensure zero-deforestation commodity production is the lack of reliable information across the whole supply-chain demonstrating that the commodity was legally produced and acquired. In the case of IM FLEG, IM organisations have focused their analyses on logging concessions, reviewing their documents, identifying illegalities and verifying the legality of operations through field missions. The scope of IM could include this type of examination to track private sector commitments in the context of other commodities, such as palm oil, soy or beef, though these supply chains are generally more complex than timber supply chains. IM organisations, if granted appropriate mandates and funds could as a first step, carry out similar activities to IM FLEG, namely verify the legality of commodity production sites (land-use permit/concession contract, management plan), which if found to be illegal, could be communicated to both the government and the companies sourcing from the area. Monitoring the legality of commodity production can also be without a mandate in cases where government commitments to zero-deforestation commodities exist. In fact, the existence of such public commitments, enshrined in policy declarations, laws, Memoranda of Understanding or other agreements is likely to increase the chance of the findings and recommendations being enforced as they provide a basis for holding governments accountable. The more public the commitment, the more likely governments will want to avoid public criticism due to lack of action. Awareness of widespread illegality (illegal production sites, lack of enforcement) could even lead to companies choosing to source from elsewhere. The threat of such lost revenue could spur action from the government and possibly the producers themselves.<sup>328</sup>

## **Independent Monitoring of social and environmental obligations enshrined in national law**

Another element to include in the scope of analysis for IM in relation to zero-deforestation commitments, is the oversight and tracking of the so-called “sustainability” aspects of these (corporate or other) commitments. Though not present in all cases, many zero-deforestation commitments involve additional commitments to preserve High Conservation Value (HCV) ecosystems, peatland protection as well as commitments to ensuring Free Prior and Informed Consent for land acquisitions, either directly and/ or indirectly (e.g. through full commitment to certification schemes that incorporate principles of FPIC).<sup>329</sup> In the absence of independent verification, it is very difficult to know the extent to which land was acquired consensually, or whether the appropriate consultations and impact assessments were carried out to secure the approval of local populations, identify the high risk areas and potential trade-offs between conservation and expansion.

As noted in the previous sections, while some IMs have focused on the evaluation of legality in the strictest sense (more on the administrative/procedural side of legality), others could evaluate whether the broader social and environmental legal obligations were respected

---

<sup>328</sup> for instance, Bolivia, has set a target date of 2020 for achieving zero deforestation, while Mexico has a target date of 2030. COWI, Milieu and Ecofys (2018) Feasibility study on options to step up EU action against deforestation, prepared by COWI.

<sup>329</sup> Castka P, Leaman D, Shand D, Cellarius D, Healy T, Mead ATP, de Franco MRB and Timoshyna A. (2016) Certification and biodiversity – How voluntary certification standards impact biodiversity and human livelihoods. Policy Matters, Issue 21. Gland, Switzerland: Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP) and International Union of Conservation of Nature (IUCN). <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Policy%20Matters%20-%20Issue%2021.pdf>

(impact assessment, social clauses, consultation and/or FPIC). As the previous sections have highlighted, some IM organisations have been experimenting with the verification of social and environmental contractual clauses of logging contracts, or even REDD+ safeguards (in many countries, these safeguards are linked to relevant thematic legislation), and could use that experience to expand to all forest-risk commodities. This activity does however rely on the existence of the relevant legal obligations.<sup>330</sup>

### **Independent Monitoring of jurisdictional sustainability commitments**

Where there is no applicable national legislation covering the different aspects of sustainability identified above, or when systematic concession-level monitoring is not feasible (due to financial and human capacity constraints), IMs could monitor the implementation of jurisdictional sustainability commitments. As seen above, jurisdictional zero-deforestation or sustainability commitments are often led by sub-national governments and often will include one or more public-private partnership(s). The “hook” for IM in these cases will be a policy declaration or sub-national legislation passed by the relevant government, a contract or MoU with relevant private actors (see the example of Mondelez in Cote d’Ivoire), which outline the nature of the commitment, and can be used by the IMs to hold governments, commodity purchasers and producers accountable. In the context of sub-national performance-based payment agreements, such as REDD+, that include zero-deforestation commodity production as activities, compliance with social and environmental safeguards is a contractual obligation that would allow IMs to assess compliance and use the contractual commitment as a ‘hook’ to call for enforcement, even in the absence of applicable legal obligations.

How to evaluate progress towards achieving these goals is a challenge. EFI is working with Inovasi Bumi (INOBU) in West Papua to define jurisdictional sustainability indicators to enable stakeholders to demonstrate progress towards sustainability targets.<sup>331</sup> IMs could use some (or all, depending on their capacity) indicators such as these to define the scope of what they will evaluate and to structure their reports. As stated above, when considering how to engage in processes such as these, IMs should be wary of defining the scope of what is to be evaluated too broadly and may wish to initially evaluate selected criteria, rather than all.

### **Independent Monitoring of deforestation linked to commodity production**

Finally, another element of the possible scope of IM of commodity production is the identification of deforestation linked to commodity production. Monitoring producers’ impact on deforestation will likely involve acquiring information on demarcated production sites (primarily plantation/concession maps) and comparing them with data from remote-sensing approaches and geospatial tools. While such remote-sensing approaches are highly useful, ideally, these findings would be supplemented by field missions and/or data from field workers to effectively map plantations or other production sites, which can subsequently be analysed by the IMs and cross-referenced with government land-use maps. As noted above however, access to this data is not guaranteed. Several initiatives and tools have been

---

<sup>330</sup> to ensure FPIC or carry out impact assessments for instance

<sup>331</sup> EFI (2018) Tracking sustainable palm oil and defining jurisdictional sustainability at scale.

<http://www.euredd.efi.int/documents/15552/460846/Terpecaya-Study-English.pdf/fa9388e2-748f-901d-d0b8-ea3d08ae4c62> initial draft of indicators <http://www.euredd.efi.int/documents/15552/460846/The+Terpercaya+Brief+3.pdf/614742e0-ee96-1725-3995-36209a55ac97>

developed to improve the availability of information from the ground in a cost-effective manner, including WRI's Global Forest Watch, Rainforest Foundation UK's ForestLink system, (currently being tested in four countries to map illegal deforestation),<sup>332</sup> and SNV's FLOW tool (used to trace production from the processor to the farm level in combination with monitoring of forest cover around the plantations through remote sensing).<sup>333</sup> However, even with the existence of such tools, in order for IMs to effectively track the link between commodity production and deforestation, better and possibly more formal coordination between the IM organisations in the capitals (i.e. those with the expertise) and organisations in a position to gather local level data is needed, as well as significant financial and technical support to develop monitoring capacity.

This section has highlighted that while there is significant potential for IM approaches to be applied to the achievement and tracking of zero-deforestation commitments, many of the challenges to IM identified in the sections on IM FLEG and IM REDD+ (i.e. importance of defining scope of analysis, difficulty in securing long-term funding, need to define robust and consistent methodologies, lack of coordination among IM organisations) are the same. It has also highlighted the importance of securing both private sector and government (nationally or at the level of the jurisdiction) buy-in to improve the chances of success, namely through increased availability of information and better enforcement. The different possible frames of application for IM in relation to commodity production (strict legality, legally enshrined social and environmental obligations, voluntary/contractual sustainability commitments, deforestation) can be applied to both private sector zero-deforestation commitments and public-private partnerships. The difference would be the audience to whom the findings/conclusions are communicated, as well as the target for the follow-up advocacy work. It should also be noted that, similarly to the cases of IM-FLEG examined in sections 1 and 2, Independent Monitors must, where necessary, develop and subsequently follow a clear and robust methodology based on the best practices identified by leading organisations. This is essential in order to avoid the criticisms of bias or lack of professionalism directed towards some more advocacy focused non-mandated IM organisations.

To be effective and sustainable however, the implementation of zero-deforestation commitments in commodity producing countries requires an approach that goes beyond the supply chains themselves. The success of these commitments cannot be decoupled from actions to address local and national governance challenges, such as land-use planning, land-registration and monitoring, as they are important pre-conditions for systematic zero-deforestation production.

### **3.2 Independent Monitoring and Nationally Determined Contributions**

The carbon emission reduction commitments submitted to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) as part of the framework to implement the Paris Agreement are known as Nationally Determined Contributions.<sup>334</sup> Whereas the VPAs and

---

<sup>332</sup> RFUK (2017) Community-Based Real-Time Monitoring in the Congo Basin and the Amazon Rainforest.

<https://www.rainforestfoundationuk.org/media.ashx/rfukrtm2017english-web.pdf>

<sup>333</sup> SNV Smit, H., McNally, R., Gijzenbergh (2015) Implementing Deforestation-Free Supply Chains – Certification and Beyond. SNV [http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/implementing\\_deforestation-free\\_supply\\_chains.pdf](http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/implementing_deforestation-free_supply_chains.pdf)

<sup>334</sup> <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions/ndc-registry>

REDD+ are exclusively focused on the forestry sector and aim to combat illegal logging and deforestation, NDCs have a wider scope and encompass not only the forestry sector but also other sectors such as transport, agriculture, waste, energy, industrial processes and product usage. That said, many NDCs include targets for reducing deforestation. A review of the Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) carried out in 2015 showed that over half contained one or more concrete goals in the forest sector, including targets for afforestation, reforestation and restoration, and commitments to sustainable forest management.<sup>335</sup> In line with the Paris Agreement's ambition mechanism, all Parties are requested to submit the next round of NDCs by 2020 and every five years thereafter.<sup>336</sup>

The importance of improving forest governance for the achievement of emission reductions is acknowledged in the REDD+ process but so far has not explicitly been included as an area for action for achieving the forest sector component of NDCs.<sup>337</sup> Despite this, without significant improvements to governance, including more effective monitoring, initiatives to mitigate carbon emissions from the forest sectors contained in the NDCs risk failing due to the widely-acknowledged challenges facing the sectors (lack of enforcement of laws, lack of transparency, corruption), not to mention potentially threaten the land rights and livelihoods of vulnerable communities. Significant efforts have already been made to link forest governance and climate action. For example, the Central African Forest Initiative (CAFI) supports forest sector initiatives explicitly framed in terms of climate mitigation, such as REDD+, while also supporting broader forest governance measures, such as better strategic planning, policy reforms and better institutional coordination (vertical and horizontal).<sup>338</sup>

While increased participation in and better accountability of NDCs is desirable, the capacities and mechanisms for civil society to monitor and track the emission reductions from land-use mitigation activities are currently limited due to its technical complexities and lack of access to government data.<sup>339</sup> In the short to medium term at least, the greatest potential added value of IM in relation to NDCs is to focus on the governance aspect of land-use mitigation actions. NDCs are prepared and implemented in several stages, including the design of the mitigation measures, followed by the elaboration of implementation and investment plans, and finally the improvement of capacities and institutions.<sup>340</sup> Similarly to the conclusions drawn in the section on IM REDD+, the scope of IM in the context of NDCs could be to focus on ensuring/verifying the level of implementation of individual activities contained in government action plans – including their adherence to legal requirements and sustainability requirements (enshrined in law, in safeguards linked to the delivery of funds, or in specific contractual agreements between implementers and local governments and/or populations).

---

<sup>335</sup> Petersen, K., and Josefina Braña Varela, J., (2015) INDC Analysis: An Overview of The Forest Sector. WWF

[http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/r2\\_wwf\\_indc\\_brief.pdf](http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/r2_wwf_indc_brief.pdf)

<sup>336</sup> <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions/ndc-registry#eq-2> see also

<https://www.e3g.org/library/the-paris-agreement-ambition-mechanism>

<sup>337</sup> Nkuitchua Tchoudjen, T., (2018) VPAs and NDCs: Sharing the Toolbox? – How lessons learned from EU FLEGT can be put to

work for the Paris Agreement. FERN <https://fern.org/report/VPAsandNDCs>

<sup>338</sup> <http://www.cafi.org/content/cafi/en/home/our-work/governance.html>

<sup>339</sup> De Sy, V., Herold, M., Martius, C., Bottcher, H., Fritz, S., Gaveau, D., Leonard, S., Romijn, E., Roman-Cuesta, R., M., (2016) Enhancing transparency in the land-use sector Exploring the role of independent monitoring approaches. CIFOR Info Brief No 156.

<https://www.cifor.org/library/6256/>

<sup>340</sup> Röser, F. et al. 2016. After Paris: What is next for Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)? New Climate Institute. GIZ <https://www.transparency-partnership.net/documents-tools/after-paris-what-next-intended-nationally-determined-contributions-indcs>

This could include a renewed focus on verifying the legality of REDD+ interventions (ensuring that planned activities have obtained necessary administrative approvals) and verifying that the implemented activities are consistent with the activities proposed in the project documents. Other possible elements to monitor could be the level of completion of national level climate action plans (aggregation of individual actions), though the feasibility of such a process is questionable given the complexity involved in such a process and the current levels of capacity within IM organisations. Another possible frame of application for IMs in the context of NDCs is scrutiny of the flows of funding available to, and spent on NDC implementation. Such a frame would require the involvement of specialised anti-corruption NGOs that may not have traditionally engaged in forest sector IM and requires a certain level of transparency of governance (availability of budgets and budget expenditure reports) supported by robust access to information legislation and enforcement mechanisms (mechanisms to enforce freedom of information requests).

The resulting reports, though not framed in terms of achieved emission reductions, can contribute to improving the transparency, and therefore legitimacy of NDC implementation, including their social and ecological sustainability. As highlighted in previous sections, the capacity constraints faced by most IM organisations require a clear limitation in terms of scope of activities in order to avoid being spread too thin. Currently, there does not appear to be either the capacity, or the necessary level of transparency in emissions reporting to enable IMs to seriously scrutinise the process.

## Conclusions

As seen in the previous sections of this paper, Independent Monitoring emerged with an initial focus on observing the application of forest law in the context of logging. Thanks to the proliferation of FLEGT VPAs, some organisations engaging in (mandated) Independent Monitoring gained legal mandates and official recognition of their role in improving forest governance, while others (non-mandated) operate more independently, applying the approaches and methodologies developed by mandated IMs to ensure the credibility of their work. It was also seen how, due to the challenges in securing long-term comprehensive funds to carry out IM FLEG activities, and the understanding that forest governance is not limited to managing and policing the operations of logging companies, IM organisations in the Congo Basin developed innovative approaches to apply the lessons and expertise acquired to the REDD+ context, whose momentum, in terms of political visibility and donor support was on the rise. Selected IM organisations have been recognised by national authorities, who sometimes rely on IM reports to fill the gaps in their own monitoring of forest concessions. This is largely due to the recognition of these IMs' professionalism and methodological expertise. In a growing number of countries, IM's role in the forest sector has been acknowledged in official policy documents (both FLEGT and REDD+). IMs are also increasingly being consulted by international NGOs and buyers doing their due diligence to ensure they only purchase legally produced products, and IM reports are increasingly being published on international platforms such as the Open Timber Portal, further increasing their reach.

Another strength of the IM approach is also its flexibility. However, due to the multitude of possible areas of application that have been considered for IM (legality, social and

environmental safeguards, measuring deforestation), it is important that its frame of application (scope of activities) be well defined, that is, it must be clear “what” is to be monitored, and for what purpose. Only once the frame of application is clear can specific methodologies be developed and be used to investigate the realities on the ground. IM can therefore cover multiple issues, and due to the degree of specialisation necessary to engage in certain IM activities, different organisations should be encouraged to focus on different aspects (such as strict legality on the one hand vs social and environmental aspects on the other).

The respective strengths and weaknesses of mandated vs non-mandated IMs have been demonstrated and largely include trade-offs between:

- On the one hand, the ability to acquire information that is not freely accessible, and to include state representatives in field missions (thus reducing the chances that the findings can be disputed); and
- Freedom from having to rely on the goodwill of the State to carry out field missions, (which can suffer lengthy delays), closer relationships with local communities and the ability to be more openly critical on the other.

The high costs of IM investigations and sporadic nature of funding does however makes its systematic development difficult, and experiments in this area include sourcing funds from taxes on logging concessions or other payments (i.e. donors) and managing them through national funds dedicated to IM or forest governance more broadly. In order for IM to be effective nationally, coordination between the different (mandated and non-mandated) organisations engaging in this process is essential. The RENOI in DRC is a good example of how both types of IM organisations can complement each other, while “outsourcing” the advocacy work that follows up on their findings and recommendations in order to maintain their reputation as professional, evidence-based actors. Conversely, the development of institutional arrangements for IM linked to specific initiatives such as FLEGT and REDD+, rather than natural resources more generally, or exclusively for non-mandated monitors (SNOIE-Congo) in Republic of Congo risks a duplication of tasks, is an inefficient use of resources, fuels jurisdictional conflicts and undermines its effectiveness. The development of regional networks of IM organisations, as is being done in the Congo Basin can help harmonise approaches, share methodologies and support the building of capacities.

While there is significant potential for IM approaches to be applied to tracking zero-deforestation commitments, many of the challenges to IM identified in the sections on IM FLEG and IM REDD+ are the same. It has also highlighted the importance of securing both private sector and government (nationally or at the level of the jurisdiction) buy-in to improve the chances of success, namely through increased availability of information and better enforcement. The range of different scopes of analysis for IM in relation to commodity production (strict legality, legally enshrined social and environmental obligations, voluntary/contractual sustainability commitments, deforestation) can be adapted to both private sector zero-deforestation commitments and public-private partnerships. The difference would be the audience to whom the findings/conclusions are communicated, as well as the target for the follow-up advocacy work.

There is definitely also much to be gained by framing IM activities as contributing to NDC transparency and implementation, as making such conceptual connections could broaden the interest in IM from the perspective of the donor community. The high-profile and multi-stakeholder nature of national NDC dialogues can also provide a new forum for highlighting some of the weaknesses of land-use governance and for driving forest and land-use governance reforms. The role of IM is not to engage in advocacy, rather, it is to generate reliable, rigorously documented evidence, linked to the performance of certain tasks or legal obligations. It has been argued that engaging in too much direct advocacy could risk undermining the legitimacy of IMs as objective scrutinisers and investigators. As with FLEGT and REDD+, IMs exploring how best to engage with the NDC process are advised to focus on the investigation of performance, while forming links with more advocacy oriented NGO, who can make use of the IM reports, without undermining their position.

Independent monitoring is therefore not a specific tool, one single system or a one-serves-all approach. It is rather a diversity of approaches and initiatives with the purpose of increasing transparency and accountability, improving governance through constructive, evidence-based engagement, supported where necessary by advocacy. IM organisations should be encouraged to build on the legitimacy acquired in the fields of FLEGT and REDD+ and apply their skills to other fields within the natural resource sector, such as commodity production and possibly even NDCs, using the “hooks” identified in this paper. The important final step following investigations and production of analytical reports is to ensure these findings reach the appropriate audience (for instance the national governments and the EU in the VPA context, the World bank, CAFI and GCF in the REDD+ context, UNFCCC for NDCs and international NGOs, commodity buyers and the general public in the context of commodity production).

10 years ago, the forest sector in most countries was centralised, opaque and non-participatory. Through FLEGT and REDD+, major improvements have been made, even if the situation is now more critical than ever. IM of corporate, but especially public sector commitments to decoupling commodities from deforestation can potentially help open up the agricultural sector to similar improvements.



## **ANNEX: List of interviewees**

### **International experts**

Frédéric Baron (EFI)  
Laurent Cerbonney (EFI)  
Adeline Dontenville (EFI)  
Pascal Douard (EFI)  
Brad Mulley (REM)  
Jean Cyrille Owada (FLAG)  
Muriel Treibich (EFI)  
Christophe Van Orshoven (EFI)

### **Democratic Republic of Congo**

JR Bowela (IGED)  
Guy Kajemba (GTCRR)  
Essylot Lubala (OGF)

### **Republic of Congo**

Maixent Fortunin Agnimbat Emeka (FGDH)  
Lambert Laki-Laka(CACO-REDD+)  
Jasmin Mbemba Bonaventure (CACO-REDD+)  
Maximilien Mboukou (CACO-REDD+)  
Aime Cesaire Brice Mbourra (CACO-REDD+)  
Erwan Morand (World Bank)  
Daniel Ndinga (CAGDF)  
Alfred Nkodia (CAGDF)  
Teddy Ntounta (CAGDF)  
Virgile Safoula (CACO-REDD+)