

Élaboration d'options stratégiques pour la mise en place d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo

Rapport

Novembre 2015



Rapport élaboré par:

Alfred Nkodia
Lambert Mabilia

Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

Table des matières

Résumé exécutif	6
Introduction	8
1.1 Contexte international du processus REDD+.....	8
1.2 Contexte du processus REDD+ en République du Congo.....	8
1.3 Justification de l'OI-REDD dans le processus REDD+.....	10
1.4 Objectifs de l'étude	13
1.5 Plan du rapport	13
Méthodologie	14
2.1 Activités réalisées	14
Principes fondamentaux d'une OI et enseignements tirés d'expériences d'OI-FLEG et d'OI-REDD	15
3.1 Principes fondamentaux d'une OI.....	15
3.1.1 Fondamentaux à observer pour toutes les formes d'OI	15
3.1.2 Différences entre les formes d'OI (mandatée / non mandatée)	16
3.2 Cas de l'OI-FLEG au Congo	18
3.2.1 Historique de l'OI FLEG: d'un projet à un outil de l'APV-FLEGT	18
3.2.2 Montage de l'OI-FLEG	18
3.2.3 Formation de la société civile à l'OI-FLEG.....	19
3.2.4 Lien entre l'OI-FLEG et les OSC locales non mandatées.....	19
3.2.5 L'OI-FLEG et les ONG de la plate-forme liée à l'APV-FLEGT	20
3.2.6 Le rôle de l'OI-FLEG par rapport à l'AI-FLEGT.....	21
3.2.7 Leçons apprises de l'OI FLEG.....	22
3.3 L'expérience pilote d'OI-REDD en RDC	23
Identification des champs d'observation possibles pour l'OI-REDD en République du Congo	24
4.1 Le suivi des garanties de la REDD+ et des autres mesures applicables	25
4.1.1 Les PCI REDD+	25
4.1.2 Les autres obligations applicables aux initiatives, projets et programmes.....	27
4.1.3 Les autres éléments liés à la mise en œuvre du processus REDD+	28
4.2 Le suivi du système national de mesure, notification, vérification (SYNA-MNV) ...	29
4.3 Le suivi de l'application de la loi forestière dans le processus REDD+	30
Options stratégiques pour l'observation de la REDD+ au Congo et feuille de route	31
5.1 Questions à prendre en considération	32
A) Est-ce que l'OI-REDD doit être mandatée, non mandatée, ou bien combiner les deux approches?	32
B) Quel sont les champs principaux de l'observation?.....	33
C) Quels sont le montage institutionnel et les modalités de fonctionnement vis-à-vis des parties?	35
D) Quelle est la méthodologie employée?	37
E) Comment monter une équipe en charge de l'OI-REDD?	38
5.2 Options stratégiques.....	38
Option 1 : l'OI-REDD+ non mandatée	38

Option 2 : l'OI-REDD mandatée	40
Option 3 : l'OI-FORETS (FLEGT-REDD).....	42
5.3 Élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre d'une OI-REDD	45
Conclusion	46
Bibliographie	47
Annexes	48
Annexe I: adhésion du Congo à différentes conventions internationales dans le cadre du processus REDD+	48
Annexe II: compte rendu du Groupe de travail et feuille de route pour la mise en place d'une OI-REDD.....	54
Annexe III: compte rendu de l'atelier de restitution	55

Tableau des sigles et acronymes

AFLEG	African Forest Law Enforcement and Governance
APV	accord de partenariat volontaire
CACO-REDD	Cadre de concertation de la société civile sur la REDD+
CAGDF	Cercle d'appui à la gestion durable des forêts
CCNUCC	Convention-cadre de Nations Unies sur les changements climatiques
CN-REED	coordination nationale REDD+
COP	Conférence des Parties
EFI	European Forest Institute / Institut européen de la forêt
FLEGT	application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FM	Forests Monitor
GTCR	Groupe de travail climat REDD+
MRV	Measuring, Reporting, Verification
NERF	niveau d'émission de référence pour les forêts
OGF	Observatoire pour la gouvernance forestière
OI	observation indépendante
OI-FLEG	observation indépendante en appui de l'application de la loi forestière et de la gouvernance
OSC	organisation de la société civile
PCI	principes, critères, indicateurs
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RC	République du Congo
REDD+	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et renforcement des stocks de carbone forestier
REGI-REDD	registre des projets et programmes
REM	Ressource Extraction Monitoring
R-PP	Readiness Preparation Proposal / proposition de mesures pour l'état de préparation
SIS	Safeguards Information System / système d'information sur les garanties suivi, notification et vérification
SNV	mesure, notification et vérification
MNV	
SYNA-MNV	système national de mesure, notification, vérification

Résumé exécutif

La République du Congo (RC) s'est engagée depuis 2008 dans le processus REDD+, qui vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, à soutenir le rôle de la conservation et de la gestion durable des forêts et à renforcer les stocks de carbone forestier dans les pays en développement. À cet effet, elle est en train d'affiner ses outils afin de rendre la REDD+ opérationnelle. C'est à ce titre qu'il est mené une réflexion visant à identifier les options stratégiques possibles pour le développement d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD).

Comme le montre le bilan de l'observateur indépendant de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République du Congo, l'outil de l'observation indépendante est un mécanisme important pour renforcer la transparence et la crédibilité du processus REDD+, ainsi que l'implication active de la société civile et des autres parties prenantes.

Le niveau actuel de mise en œuvre du plan de préparation à la REDD+ laisse entrevoir des perspectives intéressantes pour la mise en place de l'OI-REDD. En effet, ses principaux outils sont en train d'être finalisés: la stratégie nationale REDD+, le niveau et le scénario de référence (NERF), le système de mesure, notification et vérification (MNV ou SYNA-MNV), le système d'information sur les garanties (SIS) et d'autres éléments tels que les principes, critères et indicateurs relatifs aux garanties sociales et environnementales (PCI-REDD+), le mécanisme de partage des bénéfices, le registre des projets/programmes (REGI-REDD), le manuel d'approbation des projets et des initiatives, le plan de communication, le mécanisme de règlement des plaintes et des conflits. Tous ces instruments sont autant de leviers sur lesquels pourrait s'appuyer l'action de l'OI-REDD.

Pour faire un choix éclairé entre plusieurs options d'observation indépendante de la REDD+, il est crucial de se poser les questions suivantes:

- Est-ce que l'OI-REDD doit être mandatée ou non mandatée?
- Quels sont les champs principaux de l'observation?
- Quels sont le montage institutionnel et les modalités de fonctionnement vis-à-vis des parties?
- Quelle est la méthodologie employée?
- Comment monter une équipe en charge de l'OI-REDD?

L'étude de ces questions d'orientation et des exemples offerts par l'observation indépendante du processus REDD+ comme du processus FLEGT au Congo et ailleurs a livré des éléments de réflexion utiles pour définir le type d'OI-REDD à mettre en place au Congo en tenant compte du contexte national. Trois options stratégiques pour le développement futur d'une OI-REDD en République du Congo ont été identifiées:

«OI-REDD non mandatée»: forme d’OI sans liens directs avec l’administration publique. Elle est la forme d’OI la plus accessible à l’ensemble des OSC. Elle n’est redevable à personne et n’a pas besoin d’accréditations préalables pour mener son action. Cette option, tournée vers le lobbying et le plaidoyer, a un accès limité aux sources d’information. Par ailleurs, comme toutes les OSC peuvent mener une OI de ce type et que les informations qu’elle générerait ne feraient l’objet d’aucun contrôle, son action pourrait ne pas être très crédible. Toutefois, ce type d’OI pourrait coexister avec un montage d’OI mandatée.

«OI-REDD mandatée»: cette forme d’OI serait le pendant de l’OI-FLEG qui existe pour le FLEGT. Elle se consacrerait uniquement à la REDD+. En ce qui concerne l’accès à l’information, elle pourrait avoir accès à des informations relatives à la plupart des aspects pertinents de la REDD+, tels que le respect des garanties environnementales et sociales, le partage des bénéfices, etc. Son déploiement nécessiterait des accréditations de l’administration et ses rapports seraient soumis à la revue d’un comité de lecture avant publication.

«OI-FORETS mandatée (FLEGT-REDD)»: ce type d’OI, qui aurait les mêmes droits et devoirs que l’OI précédente, serait une combinaison de l’OI-FLEG et de l’OI-REDD mandatées. Portant sur les deux processus à la fois, elle suivrait le respect de la légalité et de la gouvernance dans tous les secteurs touchant aux forêts, ainsi que les éléments de la REDD+ évoqués ci-dessus.

Après avoir passé en revue ces différentes options avec les acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre de la REDD+, particulièrement la société civile et les peuples autochtones, regroupés au sein de la plateforme dénommée «Cadre de concertation des organisations de la société civile et des populations autochtones sur la REDD» (CACO-REDD+), et de la coordination nationale REDD+ (CN-REDD), l’option «OI-REDD mandatée» a été identifiée comme la plus pertinente dans le contexte actuel. Celle-ci se consacrerait uniquement à la REDD+ et couvrirait tous les aspects de façon progressive, à l’instar de l’OI-FLEG pour le secteur forestier. Ces deux OI évolueraient en parallèle et se soutiendraient mutuellement grâce un échange structuré d’informations.

Introduction

1.1 Contexte international du processus REDD+

La REDD+ est un processus international encadré par les négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui a pour objet de réduire les émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, de soutenir le rôle de la conservation et de la gestion durable des forêts et de renforcer les stocks de carbone forestier dans les pays en développement.

Le cadre normatif international de la REDD+ est constitué de toutes les décisions prises lors des différentes conférences des parties à la CCNUCC, qui sont reprises dans le «Cadre de Varsovie pour la REDD+». En tant que partie à la CCNUCC, la République du Congo prend en compte ces orientations et ces accords dans le cadre de sa démarche d'appropriation du processus REDD+ et de participation à celui-ci.

1.2 Contexte du processus REDD+ en République du Congo

Cadre stratégique et outils de mise en œuvre

La République du Congo (RC) s'est engagée dans le processus REDD+ depuis 2008. Pour traduire cet engagement, la RC, par le biais du ministère de l'économie forestière et du développement durable (MEFDD), et de concert avec les autres parties prenantes, a mis en place son plan de préparation à la REDD+ ou *readiness preparation proposal* (R-PP). Celui-ci a été approuvé par les membres du comité des participants du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) en juin 2010 et les membres du conseil d'orientation de l'ONU-REDD en mars 2012. Il est principalement exécuté avec l'appui du FCPF (pour les périodes 2013-2015 et 2016-2017) et de l'ONU-REDD (2013-2015).

La phase de préparation à la REDD+ vise à préparer le pays à appliquer sa stratégie nationale REDD+ à l'horizon 2015. Pour cela, tous les organes de la REDD+ devront être opérationnels, le pays devra être prêt à engager des réformes structurelles et à mettre en place des programmes d'investissement (stratégie nationale REDD+, système d'encadrement et de suivi des projets pilotes, cadre institutionnel et légal, système des principes, critères, indicateurs et vérificateurs, niveau et scénario de référence) et le système d'information et de suivi national de la REDD+ devra être fonctionnel (surveillance des forêts, MNV des forêts et du carbone, suivi des bénéficiaires et risques de la REDD+).

Au stade actuel de la mise en œuvre du R-PP de la République du Congo, les principaux outils suivants sont en cours de finalisation:

- la stratégie nationale REDD+,
- le niveau et le scénario de référence, appelé NERF,

- le système MNV, appelé SYNA-MNV,
- le système d'information sur les garanties, appelé SIS.

Ces outils sont accompagnés d'autres éléments qui facilitent la mise en œuvre du processus:

- les garanties sociales et environnementales, appelées PCI-REDD+ (une première version a été élaborée et validée en décembre 2014),
- le mécanisme de partage des bénéfices,
- le manuel d'approbation des projets et des initiatives,
- le registre des projets / programmes (REGI-REDD),
- le plan de communication,
- le mécanisme de règlement des plaintes et des conflits.

Une fois finalisés, ces différents éléments feront l'objet de textes juridiques visant leur reconnaissance et leur application. La première version de la stratégie nationale REDD+ prévoit en effet l'élaboration de certains textes, qui sont en cours d'actualisation¹.

Cadre institutionnel de gestion et de mise en œuvre

Le Décret n° 2015-260 du 27 février 2015 portant création, organisation, attributions et fonctionnement des organes de gestion de la mise en œuvre du processus REDD+, prévoit la création de plusieurs organes: le comité national (CONA-REDD), les comités départementaux (CODEPA), la coordination nationale (CN-REDD) et des points focaux dans les autres ministères. Ces différents organes sont maintenant tous en place.

Le CONA-REDD, qui a une composition multi-acteurs et multisectorielle, est chargé de décider de la vision et des options stratégiques, d'animer le débat entre les différents secteurs et groupes d'acteurs, d'arbitrer les conflits et de veiller à la bonne conduite des activités de la CN-REDD.

La CN-REDD, placée sous la tutelle administrative du ministère de l'économie forestière et du développement durable, assure la gestion quotidienne du processus REDD+.

Les CODEPA facilitent la mise en œuvre du processus REDD+ au niveau départemental et animent le débat REDD+ au niveau départemental.

La création d'un Fonds national est en train d'être envisagée.

¹ Un décret d'application de la loi portant régime forestier sur le mécanisme REDD+; un arrêté portant création du mécanisme de partage des bénéfices; un arrêté portant création du mécanisme de règlement des plaintes; un arrêté définissant les PCI-REDD+.

Initiatives pilotes

À l'heure actuelle, comme initiatives pilotes, la République du Congo ne compte que le projet de concession de conservation Pikounda Nord, attribuée à la Congolaise Industrielle de Bois (CIB), sous certification volontaire VCS.

La République du Congo élabore aussi actuellement un programme juridictionnel de réduction des émissions dans les départements de la Sangha et de la Likouala. Un document de programme de réduction des émissions (ER-PD) sera soumis au Fonds pour le partenariat du carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale pour sélection en début d'année 2016. Ce programme vise un objectif de réduction d'émissions de 11,73 MtCO₂ d'ici 2020 sur une zone de 12,35 millions d'hectares regroupant des usages de sols variés et de multiples agents ayant un impact sur le couvert forestier (communautés, concessions forestières, exploitants agricoles et miniers). Les activités proposées concernent principalement:

- l'appui à la relance de la production de cacao;
- la gestion durable des forêts avec les méthodes d'exploitation à faible impact;
- la conversion de forêts de production en forêts de protection;
- l'afforestation (sous forme d'agroforesterie communautaire);
- la déforestation évitée (le green mining et l'agro-industrie respectueuse de l'environnement).

1.3 Justification de l'OI-REDD dans le processus REDD+

Au niveau international, le Cadre de Varsovie ne prévoit pas d'OI-REDD, mais une OI-REDD peut jouer un rôle très important pour renforcer le processus REDD+.

Comme démontré à travers l'expérience de l'observateur indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en RC, l'OI constitue un mécanisme important pour renforcer la transparence et la crédibilité du processus REDD+, rassurer les investisseurs et mobiliser la société civile et les autres parties prenantes.

Le Congo a d'emblée envisagé l'OI-REDD comme un moyen de soutenir la mise en œuvre du processus REDD+, comme l'illustre l'Encadré 1 issu du R-PP. L'OI-REDD est également reprise dans les différents documents en cours de consolidation (stratégie nationale, PCI-REDD+, système d'information sur les garanties de la REDD+, etc.).

Des activités d'OI-REDD sont en cours dans d'autres pays, comme en RDC où plusieurs projets pilotes se déroulent depuis 2014.

Encadré 1: Extraits du R-PP sur l'observation indépendante de la REDD+

5.2. Appui au suivi de l'exploitation forestière

Le gouvernement congolais a le souci d'encadrer son exploitation forestière comme le démontre par exemple son engagement en faveur de l'aménagement forestier, l'éco certification, la légalisation de la production et de la commercialisation du bois (APV-FLEGT).

Cependant, l'impact de l'exploitation non durable, voire illégale sur les forêts demeure une réalité difficile à quantifier et à localiser. Plus qu'une étude ponctuelle sur le sujet, il est ici proposé d'apporter un appui de moyen terme (2010-2013) à l'observatoire Indépendant de la REDD+ (OI-REDD) dans l'exercice de ses activités afin d'alimenter la réflexion sur les causes directes et les facteurs sous-jacents responsables de la déforestation et de la dégradation des forêts. Cet organe à mettre en place (voir Encadré ci-dessous) suivra en toute indépendance les activités en milieu forestier (exploitants forestiers, agricoles et miniers toutes catégories confondues, sociétés pétrolières en on shore, producteurs de bois énergie, etc.).

Il est prévu de réaliser les revues d'inventaires de GES des parties à la CCNUCC à deux niveaux. L'observatoire Indépendant de la REDD+ (OI-REDD) réalisera les contrôles de premier niveau (MNV national). Les contrôles de deuxième niveau seront réalisés par des pays tiers.

Encadré 2a3: Notes complémentaires sur l'observatoire Indépendant de la REDD+ (OI-REDD)

L'observatoire indépendant de la REDD+ sera un organe indépendant de la société civile. Il sera mis en place pour apporter son expertise en matière de suivi et de contrôle des engagements pris pour:

- réduire la déforestation,
- limiter la dégradation des forêts,
- développer des activités alternatives à la déforestation et à la dégradation des forêts
- suivre et mesurer les efforts du pays en matière de REDD+
- suivre et contrôler les revenus de la REDD+ et les résultats du partage entre les parties prenantes.

Il comportera l'action des observatoires déjà en place à l'échelle nationale et sectorielle (l'observatoire du secteur forestier, autres observatoires). En raison du caractère transversal de la REDD+, le champ d'action de l'OI-REDD couvrira tous les secteurs qui exerceront leurs activités dans les terres forestières et sur le potentiel forestier (production de produits ligneux et non ligneux, agriculture et élevage intensifs et extensifs, exploitation minière, production pétrolière, aménagement du territoire).

L'observatoire indépendant de la REDD+ aura un rôle consultatif. Ses compétences devraient aussi couvrir le champ entier de l'EESS.

Source: RPP de la RC

Selon l'ONG Global Witness² qui a lancé le débat sur l'OI dans la REDD+ en 2009, un système s'appuyant sur les seuls processus de la CCNUCC ne serait pas suffisant pour contrôler la REDD et l'observation indépendante de la REDD+ pourrait favoriser la mise en œuvre d'un processus solide et transparent (voir Encadré 2). L'expérience tirée de l'OIF, de l'ITIE et d'accords environnementaux multilatéraux réglementaires comme le protocole de Montréal et la CITES montre que plus la participation de la société civile et des organismes d'application se situe en amont du processus de conception, meilleurs sont les résultats.

Encadré 2: Argumentaire pour une OI-REDD+

Il sera important d'avoir un système d'observation diversifié qui va au-delà du carbone. Compte tenu des défis de gouvernance et d'application de la loi forestière sur le terrain dans les pays REDD, les MRV ne suffiront pas à eux seuls à garantir l'obtention de résultats durables et permanents, l'application et le respect des garde-fous, et l'absence d'effets pervers au plan social et environnemental. L'insertion dans le modèle de recommandations sur l'observation d'autres avantages et impacts, ainsi que le carbone, et d'une disposition prônant le bilan de l'exploitation foncière, de la politique forestière et de la gouvernance (application de la loi comprise), afin d'identifier les principaux facteurs de la déforestation et de la dégradation forestière et dégager les approches prometteuses pour la stratégie de la REDD, sont le résultat d'un processus d'apprentissage itératif. Un système s'appuyant sur les seuls processus de la CCNUCC ne sera pas suffisant pour contrôler la REDD. Un système international performant de supervision indépendante pourrait ne pas voir le jour dans le cadre de la CCNUCC. Même si un système de contrôle indépendant de la REDD par des spécialistes, semblable à celui mis en place pour les Parties de l'Annexe I, était établi, il ne permettrait qu'un certain degré de supervision indépendante. Par ailleurs, des contrôles théoriques des communications nationales soumises par les gouvernements et de courtes visites régulières dans les pays concernés n'offriraient pas d'informations assez approfondies sur les problèmes de terrain et ne permettraient pas de tirer assez tôt la sonnette d'alarme en cas de risques ou d'échecs.

Qui plus est, si les communications nationales n'ont lieu que tous les six ans comme il est proposé, celles-ci n'auront que très peu d'utilité pour le contrôle de la mise en œuvre de la REDD.

² Global Witness, Instaurer la confiance dans la REDD: L'observation au-delà du carbone, Londres, Royaume-Uni, 2009, consultable sur: https://www.globalwitness.org/.../instaurer_la_confiance_dans_la_redd

De même, la vérification des résultats (en termes de carbone et de couverture forestière) et l'audit des fonds nationaux de la REDD ne peuvent pas fournir les informations détaillées nécessaires au contrôle de la mise en œuvre de la REDD.

Source Global Witness, 2009

1.4 Objectifs de l'étude

La finalité de cette étude est d'identifier des options stratégiques pour le développement d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo. En particulier, cette étude a pour objectifs:

- a) L'élaboration d'options stratégiques pour le développement d'un OI-REDD, notamment en s'appuyant sur les acquis de l'OI-FLEG en RC, les travaux relatifs à l'OI-REDD déjà effectués par la CN-REDD³ et les résultats du travail pilote sur l'OI-FLEG-REDD en cours en RDC.
- b) La présentation des différentes options stratégiques aux organisations de la société civile et des peuples autochtones (le CACO-REDD+ et la PGDF) en RC, afin de sensibiliser ceux-ci aux pistes identifiées pour l'OI-REDD, de collecter leurs retours, et d'élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre d'une OI-REDD.
- c) La formulation de recommandations pour la mise en œuvre de l'OI-REDD à l'échelle nationale et la détermination des implications éventuelles pour le programme juridictionnel de réductions des émissions Nord Congo.

1.5 Plan du rapport

La description du contexte de l'OI-REDD en République du Congo et des objectifs de l'étude (chapitre 1) et la présentation de la méthodologie de l'étude (chapitre 2), sont suivis d'un troisième chapitre qui présente les principes fondamentaux de l'OI et les leçons tirées des réalisations d'OI-FLEG et d'OI-REDD dans le Bassin du Congo. Le chapitre 4 présente ensuite les différents champs d'observation de l'OI-REDD en République du Congo. Le chapitre 5 passe en revue les différentes options stratégiques possibles pour développer l'OI-REDD et présente une feuille de route pour son développement.

³ Consultance financée en 2014 par l'ONU-REDD qui avait produit des textes juridiques et des termes de références visant la création de l'OI-REDD mais sans aborder la question préalable de l'ancrage technique et institutionnel de l'OI.

Méthodologie

2.1 Activités réalisées

Les principales étapes suivies lors de la réalisation de cette étude ont été:

1. La constitution d'un groupe de travail composé de 18 personnes provenant principalement du CACO-REDD⁴, et des deux consultants;
2. L'organisation d'une première séance d'information réunissant le groupe de travail pour lancer l'étude, clarifier les objectifs de la consultation et confirmer le groupe de travail;
3. La revue de la littérature disponible portant sur le processus REDD+ ainsi que des principales activités d'observation indépendante existantes, et l'intégration des enseignements tirés du développement et de la mise en œuvre de l'OI-FLEG en RC;
4. La réalisation d'une mission d'échange d'expérience en RDC à laquelle a participé l'organisation régionale FLAG, et au cours de laquelle ont eu lieu des visites de l'ONG OGF, la plateforme Moabi, la plate-forme de la société civile impliquée dans le processus REDD+ (GTCR) et la coordination nationale REDD+, l'objectif étant d'échanger sur les expériences pilotes en cours en matière d'observation de la REDD+;
5. L'élaboration d'une première version de l'étude;
6. La réunion du groupe de travail pendant trois jours afin de se pencher sur la version provisoire du rapport, de discuter des éléments techniques du document, de définir l'option stratégique privilégiée et de dresser une feuille de route provisoire pour le développement de l'OI-REDD;
7. La consolidation du rapport suivie de sa présentation et de sa discussion à l'occasion d'un atelier stratégique sur l'OI-REDD, ce afin d'étudier les options stratégiques possibles et la feuille de route en vue de son développement futur ;
8. Tout au long de ces étapes, plusieurs consultations individuelles d'experts des domaines concernés ont été conduites, ainsi que des réunions de suivi avec la CN-REDD.

⁴ La CN-REDD est intervenue ponctuellement afin de clarifier certains éléments factuels. L'assistance technique internationale d'EFI à la CN-REDD a joué un rôle de facilitation et d'appui technique. La représentante de l'ONU-REDD était également invitée.

Principes fondamentaux d'une OI et leçons apprises des activités d'OI-FLEG et d'OI-REDD existantes

L'observation indépendante des forêts et de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) peut être définie comme «l'utilisation des services d'une tierce partie indépendante qui, en accord avec les autorités de l'État, fournit une évaluation du respect des dispositions légales, ainsi que des observations et des conseils sur les systèmes officiels de mise en œuvre de la réglementation forestière (Global Witness, 2005)». Cette définition ne s'applique qu'à l'OI mandatée. En effet, en ce qui concerne l'OI non mandatée, l'accord préalable des autorités de l'État n'est nullement requis. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'OI peut concerner des domaines aussi variés que les ressources naturelles, les élections, la fraude et la corruption.

Dans le cadre de cette étude, il sera exclusivement question de l'OI appliquée aux forêts.

3.1 Principes fondamentaux de l'OI

3.1.1 Fondamentaux à observer pour toutes les formes d'OI

Quels que soient sa forme et son domaine d'application, l'observation indépendante, mécanisme de suivi des politiques publiques par la société civile, doit obéir à certains principes fondamentaux dans un souci d'efficacité et de crédibilité.

- **Une tierce partie:** Toutes les formes d'OI sont menées par une entité autre que l'autorité habilitée (ministère, entreprise). Souvent, cette tierce partie est une organisation non étatique, comme une organisation de la société civile ou un bureau d'études.
- **Indépendance dans l'action:** Elle découle de l'absence d'hierarchie entre l'observateur indépendant et l'autorité observée et de l'indépendance financière vis-à-vis de cette autorité; elle se caractérise par la liberté de mener des investigations conformément aux règles établies et de faire des recommandations à l'attention des décideurs. En effet, les membres de l'équipe de l'OI ne sont pas subordonnés à l'autorité habilitée du point de vue de leurs qualifications, de leur prise en charge financière ni des rapports d'OI qu'ils produisent et diffusent. L'indépendance dans l'action requiert ainsi:
 - L'indépendance des membres de l'équipe: Afin d'être à l'abri des pressions, les observateurs indépendants ne doivent en aucun cas appartenir à l'administration publique ou à un opérateur privé. De plus, les conflits d'intérêts avec toute structure publique ou privée doivent être scrupuleusement identifiés et évités. Autrement dit, un observateur ne doit avoir aucun lien de dépendance directe ou indirecte avec une entité publique ou privée. Outre la neutralité vis-à-vis de ces entités, l'observation indépendante exige des qualifications et des compétences suffisantes dans le domaine observé. Le recrutement des observateurs

indépendants devra donc suivre des procédures de sélection rigoureuses et transparentes.

- L'indépendance financière: L'OI est une activité qui ne génère pas de bénéfices financiers. Elle n'a donc pas de garantie de ressources financières propres illimitées. Par conséquent, les dons et les subventions constituent sa source principale de financement. Cependant, une attention particulière doit être portée aux donateurs, afin d'éviter les pressions pouvant porter atteinte à l'indépendance de ses analyses et de ses conclusions et décrédibiliser son action. À cet effet, les sources de financement fiables, connues et assorties de mécanismes transparents et publics paraissent les plus adaptés
- **Accès à l'information:** La fiabilité des informations fournies par l'observation indépendante dépend fondamentalement de la preuve irréfragable qu'elle apporte de ses assertions. Par conséquent elle doit absolument avoir accès à toutes les sources d'informations indispensables à son action. L'accès à l'information est à la base d'une OI. Il est reconnu que «Sans informations fiables, pas d'OI efficace».
- **Publication autonome de rapports:** L'OI doit être pleinement responsable de la publication et de la diffusion de ses rapports, peu importe les canaux de validation. En effet, du moment que c'est elle qui les rédige, elle est seule responsable de leur contenu. Par conséquent, la publication et la diffusion de ces rapports ne peuvent être assurées par une tierce partie. La publication autonome des rapports de l'OI garantit la transparence des résultats de l'OI.

3.1.2 Différences entre les formes d'OI (mandatée / non mandatée)

Dans le secteur forestier, vers 2005, une approche d'observation indépendante des forêts mieux structurée et plus «collaborative» que «militante» vit le jour. Aujourd'hui, il est possible de mener deux approches d'OI, avec leurs spécificités propres tant sur le plan institutionnel que sur le plan méthodologique. Il s'agit de l'OI mandatée et de l'OI non mandatée.

Il existe d'une part l'OI libre, appelée par commodité «OI non mandatée». Elle n'a pas besoin d'être accréditée par une autorité de l'État. D'autre part, «l'OI mandatée» requiert une accréditation pour exister. L'obtention de cette accréditation est subordonnée à la signature préalable d'un protocole d'accord, qui décrit les obligations et les droits des parties. L'approche utilisée est aussi variable selon le type d'OI. Si l'information préalable des acteurs devant être visités et le compte rendu qui leur est fait après la mission sont des exigences majeures pour l'OI mandatée, il n'en est pas de même pour l'OI non mandatée. Le tableau 3 ci-dessous synthétise les différences entre les deux types d'OI.

Tableau 3: Différences entre l'OI mandatée et l'OI non mandatée, inspirée d'exemples tirés du secteur forestier

Ancrage/approche		OI mandatée	OI non mandatée	Observation
Institutionnels	Protocole d'accord	Oui	Non	
	Ordre de mission permanent	Oui	Non	
	Accès à l'information garanti	Oui	Non	
	Examen et validation du rapport en comité de lecture / quitus préalable à la publication du rapport	Oui	Non	
	Lobbying et plaidoyer	Non	Oui	
	Suivi des recommandations	Oui	Oui	
Méthodologie des missions	Administration avertie de la mission	Oui	Non	
	Société avertie de la mission	Oui	Non	
	Accompagnement par l'administration	Oui	Non	Ceci n'est pas obligatoire pour l'OIM, sauf dans les cas des missions conjointes
	Accompagnement par agent de la société	Oui	Non	Obligatoire pour l'OIM, pour servir de témoin et de guide
	Compte rendu à la société	Oui	Non	Pour recueillir les commentaires de l'exploitant sur les faits constatés
	Compte rendu à l'administration	Oui	Non	Pour recueillir les commentaires de l'administration sur les faits constatés

3.2 Cas de l'OI-FLEG au Congo

3.2.1 Historique de l'OI-FLEG: d'un projet à un outil de l'APV-FLEGT

L'observation indépendante de l'application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en RC est une initiative conjointe du gouvernement et des bailleurs de fonds. La première expérience d'OI-FLEG en Afrique a été menée au Cameroun, sous la pression des bailleurs de fonds. Au Congo, en 2006, le ministre Djombo⁵ a sollicité l'ONG internationale Resource Extraction Monitoring (REM) pour réaliser une étude de faisabilité d'OI dans le cadre de l'AFLEG (African Forest Law Enforcement and Governance). Après validation du ministre, REM a obtenu une accréditation et un financement de bailleurs de fonds pour conduire cette initiative.

Entre 2007 et 2010, les ONG REM et Forests Monitor (FM) ont ainsi piloté la première phase de l'OI-FLEG.

La deuxième phase a eu lieu entre 2010 et 2013. Le Cercle d'appui à la gestion durable des forêts (CAGDF) a rejoint REM et FM. Le CAGDF est une ONG congolaise regroupant des employés et des particuliers de la société civile nationale, formés dans le cadre du projet.

Depuis 2013, le CAGDF pilote la troisième phase de l'OI.

Comme on peut le constater, avec la négociation, puis la signature et la ratification de l'APV-FLEGT, l'OI-FLEG est passée de l'état de projet à celui d'acteur à part entière, dont l'action est jugée utile et nécessaire au suivi de l'application de la loi et de la gouvernance forestières, aux côtés de l'auditeur indépendant. L'OI-FLEG s'institutionnalise donc avec la mise en place de l'APV, qui rappelle son implication dans les Annexes III (système de vérification de la légalité), VI (termes de référence de l'auditeur indépendant) et IX (autres mesures pertinentes, voir l'extrait ci-dessous).

Enfin, dans le cadre de la révision de la loi forestière actuelle, l'OI-FLEG a été insérée dans l'avant-projet de loi portant régime forestier. Elle est donc passée d'une fonction transitoire à un outil de la société civile reconnu par l'État.

3.2.2 Montage de l'OI-FLEG

FM a signé un protocole d'accord avec le ministre en charge des forêts afin de mener à bien sa mission. Celui-ci a délivré à l'OI-FLEG un ordre de mission permanent, valable pour une année. Ces documents lui ont offert l'accès à l'information et ont facilité la planification et l'exécution de ses missions puisqu'elle n'a pas rencontré d'entraves particulières de la part de l'administration, ni de celle des exploitants forestiers. Le protocole d'accord prévoyait également la mise en place d'un comité de lecture pour tous les rapports de mission. La direction des forêts en assurait la présidence et l'OI-

⁵ Ministre en charge des forêts

FLEG la vice-présidence, tandis les représentants des bailleurs de fonds et de la société civile en faisaient partie. Ce montage, à quelques variantes près, est resté identique pendant la deuxième et la troisième phase.

3.2.3 Formation de la société civile à l'OI-FLEG

La mise en œuvre de la première phase du projet d'OI-FLEG avait deux composantes principales: l'observation indépendante et la formation des acteurs de la société civile congolaise. À cet effet, les deux ONG qui pilotaient cette initiative avaient chacune un rôle déterminé. FM assurait l'administration du projet, la formation théorique des équipes et était chargée d'apporter son soutien à un réseau d'OSC de la sous-région centrafricaine. REM avait pour mission de conduire l'observation indépendante sur le terrain et de compléter la formation de l'équipe sur les aspects pratiques et juridiques.

En 2008, sur la base de ce montage, une équipe d'experts congolais fut constituée, complétée plus tard par une première équipe d'«homologues» qui sera remplacée en 2009 par une deuxième équipe d'homologues. Les experts étaient des Congolais qui avaient une expérience avérée de l'exploitation forestière et de son contrôle, alors que les homologues étaient des néophytes dans le domaine ou avaient des connaissances plutôt théoriques. Les homologues se sont formés en étant en immersion complète dans le projet.

Les experts et les homologues, y compris le personnel administratif, ont été recrutés par appel à candidature publique, avec des conditions d'indépendance vis-à-vis de l'administration et du secteur privé forestier. Ces experts et homologues de la société civile ont décidé en 2010 de créer leur ONG, le CAGDF.

3.2.4 Lien entre l'OI-FLEG et les OSC locales non mandatées

Au cours de la deuxième phase (2010-2013), après une formation en OI assurée par le CAGDF avec l'appui de REM et FM, 17 OSC membres de la plate-forme des OSC congolaises pour la gestion durable des forêts réparties dans les chefs-lieux des neuf départements forestiers (Kouilou, Niari, Lékoumou, Bouenza, Plateaux, Cuvette, Cuvette Ouest, Sangha et Likouala) ont mené des missions d'observation indépendante non mandatée, consistant à effectuer un suivi des indicateurs socio-économiques de l'APV-FLEGT auprès des sociétés exploitant les forêts dans leurs départements respectifs.

Certaines OSC locales (établies dans les départements et districts) sont en train de s'organiser pour créer un «réseau national d'OI-FLEG non mandatée de la société civile congolaise», afin de tirer profit de ces acquis. Conscient de remplir l'une de ses missions, le CAGDF, est en train de renforcer les capacités techniques OI de ces OSC, en intégrant leurs membres dans ses équipes en mission. Cette activité est financée par le programme UE FAO FLEGT par le biais du projet intitulé «Renforcement des dynamiques d'observation indépendante départementale».

3.2.5 L'OI-FLEG et les ONG de la plate-forme liée à l'APV-FLEGT

La plate-forme de gestion durable des forêts (PGDF) est l'interlocuteur de la société civile pour les autres parties prenantes du FLEGT (gouvernement, Union européenne) et joue un rôle à différents niveaux (participation aux différents comités et groupes de travail, plaidoyers, sensibilisation des CLPA, etc.) de manière directe ou par le biais d'ONG membres. Plusieurs ONG de la PGDF (par ex. CEDEV, Azur-développement, FGDH et ODDHC) ont ainsi mené des actions de sensibilisation et de formation sur les aspects touchant directement à la mise en œuvre de l'APV.

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, en cette phase de transition, était la structure la mieux placée pour continuer le travail entamé après le départ de REM et de FM et aussi pour continuer à renforcer les capacités en OI des OSC. C'est ainsi que la coordination de la PGDF a officiellement notifié au ministre de l'économie forestière la désignation du CAGDF comme structure de la société civile devant mener l'OI-FLEG dans le cadre de l'APV-FLEGT.

Encadré 3: Prise en compte de l'OI-FLEG dans l'APV-FLEGT

RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA SOCIETE CIVILE

La mise en œuvre de l'APV est subordonnée entre autres au bon fonctionnement d'un système de vérification de la légalité et de la traçabilité du bois, lequel est soumis à un audit indépendant. La société civile congolaise partie prenante au processus entend contribuer à cette mise en œuvre par l'intermédiaire d'une structure formelle locale en se fondant sur les résultats et l'expérience engrangés suite au projet d'observation indépendante des forêts (OIF) mené au Congo par Ressource Extraction Monitoring et Forests Monitor entre 2007 et 2009.

Cette structure est composée d'une ou plusieurs ONG nationales accompagnées d'une ONG internationale ayant une expérience en matière d'observation indépendante. Par ailleurs, ces ONG nationales bénéficieront de l'expertise des membres des équipes homologues du projet OIF.

La structure formelle locale se fixe pour objectif général de contribuer à la bonne gouvernance du secteur forestier dans sa globalité. Ses objectifs spécifiques sont les suivants:

- améliorer les systèmes de mise en application de la loi forestière par l'État,
- renforcer les capacités de la société civile à l'approche de l'observation indépendante,
- concourir à l'amélioration de l'application de la loi forestière et de la gouvernance,
- collecter les informations et les mettre à la disposition de l'autorité de délivrance des certificats et des autorisations FLEGT,

- collecter les informations et les mettre à la disposition du comité conjoint de mise en œuvre.

Par ailleurs, au-delà de cette structure formelle d'observation indépendante, un renforcement plus global des capacités des organisations de la société civile est à envisager.

Source: (APV-FLEGT, Congo)

3.2.6 Le rôle de l'OI-FLEG par rapport à l'AI-FLEGT

Le rôle de l'OI-FLEG ne doit pas être confondu avec celui de l'auditeur indépendant (AI-FLEGT), prévu par l'APV-FLEGT. L'auditeur indépendant a pour rôle fondamental de s'assurer que toutes les parties et tous les organes prévus par l'accord, ainsi que le système de vérification de la légalité (SVL) fonctionnent correctement. Contrairement à l'OI, ses activités sont intimement liées à l'APV. Toutefois, l'OI et l'AI ont en commun le fait de ne pas être directement impliqués dans l'exploitation forestière privée et d'avoir, dans le cas de l'OI mandatée, un accord formel avec le gouvernement.

Les missions de l'AI sont décrites dans l'annexe VI de l'APV de la RC. Elles se résument à:

- auditer le système de vérification de la légalité (SVL) et son fonctionnement, en évaluant l'utilisation de la grille de légalité et des contrôles, du système de traçabilité et du système d'émission des autorisations;
- vérifier l'utilisation des autorisations lors du processus d'entrée sur le marché de l'Union;
- identifier les éventuelles lacunes et défaillances du SVL et rapporter ces constats au comité conjoint de mise en œuvre de l'accord (CCM);
- évaluer l'efficacité des activités correctives qui ont été prises à la suite des défaillances constatées dans les rapports d'audit.

Encadré 4: Fréquence des audits de l'AI

L'auditeur indépendant du système prépare un calendrier des opérations d'audit sur trois ans, selon une fréquence à déterminer en concertation avec le CCM. Les deux premières années, la fréquence devra être égale ou supérieure à trois. La troisième année, la fréquence pourra être réduite mais sera accompagnée de contrôles inopinés. La fréquence et l'intensité des contrôles à pourront être revues à l'occasion des réunions du CCM chargée de l'examen des rapports d'audits, suivant les constats établis.

Source: (APV-FLEGT, Congo)

3.2.7 Leçons apprises de l'OI-FLEG

Après sept années d'OI continue, plusieurs enseignements peuvent être tirés:

1. La pertinence et la crédibilité de l'action de l'OI-FLEG ainsi que sa bonne appréciation par les parties concernées ont contribué à l'évolution du statut de l'OI en RC, qui est passée de l'état de projet limité dans la durée à celui d'une structure nationale d'OI. La légalité de l'OIM est aujourd'hui déterminée par des textes juridiques nationaux, notamment l'APV-FLEGT signé entre le Congo et l'Union européenne et le projet de loi portant régime forestier. L'exercice de l'OIM est à présent un droit reconnu à la société civile nationale en RC et il ne se limite plus à la validité d'un accord bipartite (protocole d'accord).
2. Une bonne formation théorique et une pratique continue d'au moins deux années ont été nécessaires pour bien assimiler la méthodologie d'OI, analyser les faits et rédiger les rapports appropriés et les défendre devant le comité de lecture. En effet, la complexité du contrôle de l'administration et des sociétés forestières nécessite, en plus des compétences théoriques relatives à l'exploitation forestière, une pratique régulière.
3. La complémentarité des actions de l'OI-FLEG et de celles menées par les OSC membres de la PGDF s'est consolidée au fil du temps. En effet, les actions des OSC de la PGDF engagées dans le suivi du respect des droits des populations locales et autochtones aident l'OI-FLEG à affiner ses investigations sur le terrain et à analyser les données collectées tandis que ces OSC tirent surtout profit des informations techniques et des preuves apportées par l'OIF-LEG pour leur argumentaire de plaidoyer et même pour élaborer des projets en partant des faiblesses relevées. De plus en plus, la PGDF relaie les résultats de l'OI-FLEG pour se prévaloir de leur bien-fondé et les mettre à l'actif de la société civile nationale.
4. La non-implication de la PGDF dans la constitution de l'équipe et dans la gestion quotidienne de l'OI-FLEG a été décidée en toute connaissance de cause et a permis à celle-ci d'œuvrer en toute sérénité, à l'abri des « contradictions » inhérentes à tout regroupement.
5. Le lobbying et les dénonciations militants sont indispensables dans un contexte où les restrictions au droit à l'information sont courantes, mais aussi dans les cas où l'information est facilement accessible, car ils constituent des moyens de pression considérables à l'endroit des acteurs incriminés. Ils renforcent aussi la visibilité de leurs auteurs. L'approche de l'OI mandatée, qui est tout à fait contraire aux approches de plaidoyer, limite la publicité autour des faits évoqués dans les rapports de l'OI. C'est un aspect qui mérite donc d'être bien étudié avant de se lancer dans une OI mandatée.
6. L'OI-FLEG a appuyé en parallèle l'initiative de mise en place d'un réseau d'observateurs non mandatés au niveau local, dont les champs d'application sont plus limités (ils ne portent que sur les obligations socio-économiques). Celle-ci vise à renforcer le suivi et l'implication de la société civile aux côtés des CLPA, ainsi que la remontée d'information.

7. Le fait d'opérer au su et au vu de tous les acteurs, donc de façon transparente, tout en veillant à ne tolérer aucune corruption et à analyser les faits de manière impartiale en les étayant de preuves suffisantes, a conféré à l'OI une grande crédibilité et une audience importante. Comme l'OI rend compte à la société et aux administrateurs locaux de ses observations et qu'elle débat du contenu de ses rapports dans un espace multi acteur, les rapports validés qu'elle produit ne font pas l'objet d'attaques intempestives, car les faits qui y sont relevés sont incontestables.
8. Des ressources financières, matérielles et humaines permanentes et suffisantes permettraient à l'OI de se déployer partout de manière plus efficace et efficiente, mais elle a été financée jusqu'à présent par le canal d'appels à proposition des bailleurs de fonds. Les fonds dont elle dispose sont donc aléatoires, car tributaires de l'acceptation des propositions qui dépend des thématiques prioritaires de financement.

3.3 L'expérience pilote d'OI-REDD en RDC

Une expérience pilote d'OI-REDD a été lancée en RDC sur la base de l'initiative Moabi (plate-forme d'information collaborative sur la REDD+) démarrée en 2011 et de la réflexion menée depuis 2014 par l'Observatoire pour la gouvernance forestière (OGF) à propos du développement d'une OI pour la REDD+. La collaboration entre Moabi et l'OGF a débouché sur une étude méthodologique portant sur les synergies entre l'OI-REDD+ et l'OI-FLEG, appuyée par Field Legality Advisory Group (FLAG) et avec le soutien financier d'EFI.

Cette approche a été expérimentée à travers le projet «Open Mai Ndombe» dans le district de Mai Ndombe dans la province de Bandundu. Ce projet s'est déroulé dans l'aire de l'ER-Programme de Mai Ndombe. Cette zone comporte plusieurs concessions forestières industrielles et des projets REDD+.

Cette approche a été approuvée par la CN-REDD, et l'OGF est pressentie pour conduire l'OI-FLEG REDD+. Les autres membres de la société civile reconnaissent l'expertise de l'OGF en matière d'OI-FLEG et aussi le bien-fondé de la démarche consistant à combiner l'OI-FLEG et l'OI-REDD+. Toutefois, ils défendent leur droit de mener des activités de monitoring sur les thématiques relatives à la gestion des ressources naturelles, y compris la REDD+, de manière indépendante sans s'accorder au préalable sur un partenariat avec l'État. En effet, selon eux, ce droit est garanti par la loi nationale sur les associations à base locale (ASBL).

Identification des champs d'observation possibles pour l'OI-REDD en République du Congo

Le processus REDD+ est très complexe et multisectoriel, car il englobe l'ensemble des secteurs ayant un impact sur le couvert forestier, notamment les secteurs forestier et agricole, l'énergie et les mines et les secteurs transversaux, tels que l'aménagement du territoire et le domaine foncier. Par conséquent, en théorie, l'OI-REDD devrait se focaliser sur la conformité des activités REDD+ aux cadres réglementaires de l'ensemble de ces secteurs, lesquels viennent s'ajouter au cadre spécifique de la REDD+, lorsqu'il existe⁶.

Il sera sans doute nécessaire de mener un travail d'identification des indicateurs les plus pertinents (comme l'OI-FLEG dans le secteur forestier), étant donné la difficulté de tout suivre, 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. À cet égard, les impacts possibles de la mise en œuvre des options de la stratégie nationale REDD+ ont été identifiés dans le document d'évaluation environnementale et sociale stratégique de la REDD+.

Il en va de la mise en place de l'OI-REDD+ comme du déploiement du processus REDD+, elle est progressive. L'OI-REDD+ débutera ainsi avec un champ d'investigation restreint, puis s'élargira graduellement en se nourrissant de ses premières expériences. Des pistes non exhaustives de domaines qui pourraient faire l'objet d'un suivi par l'OI-REDD sont présentées ci-dessous, sachant que ni les normes, ni les outils, ni le cadre législatif, ne sont encore achevés au stade actuel.

De plus, le champ d'observation peut se situer à trois échelles différentes⁷:

- L'échelle nationale: elle concerne la mise en œuvre de la REDD+ et du FLEG en tant que processus. Cette échelle n'est pas a priori celle de l'OI.
- L'échelle programmatique/juridictionnelle: il s'agit de vérifier la conformité des activités sur un territoire donné (par ex: la zone d'un programme de réduction d'émissions). Les objectifs de réduction d'émissions et de gouvernance étant fixés à l'échelle d'un territoire, toutes les activités ayant un impact sur le couvert forestier/les performances du programme sont susceptibles d'être observées.
- L'échelle d'un opérateur ou d'un projet: il s'agit de vérifier la conformité des activités vis-à-vis de la loi et des obligations contractuelles de l'opérateur.

⁶ FLAG, *Guide méthodologique de l'observation indépendante de la REDD+ et du FLEG dans l'ER Programme de Mai-Ndombe*, 2015.

⁷ Op. cit.

4.1 Le suivi des garanties de la REDD+ et des autres mesures applicables

4.1.1 Les PCI-REDD+

Si les options et les sous-options de la stratégie nationale définissent le «quoi» de la mise en œuvre de la REDD+, les principes, critères et indicateurs REDD+ (PCI-REDD+) en définissent le «comment». Ces PCI-REDD+ ont été développés en réponse aux exigences de la CCNUCC en matière de garanties. Lors de la conférence de Cancún en 2010, les pays signataires de la CCNUCC ont adopté une liste de garanties sociales et environnementales que les États doivent mettre en œuvre et respecter lors de la mise en œuvre d'activités REDD+. Ils ont été établis sur la base d'une large consultation, afin d'encadrer la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national pour assurer le respect des garanties de Cancún. Cette notion de garanties est étroitement liée à celle des bénéfices multiples et des risques sociaux et environnementaux qui pourraient résulter des politiques REDD+. Alors que les garanties sont liées au principe «ne pas nuire», il est possible que les avantages multiples s'accumulent au-delà du statu quo lorsque des activités de REDD+ sont mises en œuvre, selon Murphy (2011)⁸. Les garanties de Cancún et leur clarification dans le contexte national ont ainsi pour objectif de guider la mise en œuvre des options REDD+ de manière à accroître les bénéfices multiples potentiels, tout en minimisant les risques pouvant découler de la REDD+.

Les PCI-REDD+ sont constitués de huit principes, 32 critères, et 115 indicateurs, qui seront appliqués à l'ensemble des options mises en œuvre dans la stratégie REDD+. En prenant un arrêté, la RC se propose de conférer aux PCI-REDD+ un caractère réglementaire, qui les rendra contraignants et opposables à tous.

Les PCI-REDD+ constituent donc à la fois:

- un cadre général à respecter par l'ensemble des initiatives, projets et programmes REDD+, en plus d'autres obligations plus spécifiques,
- un référentiel à respecter par le pays lorsqu'il mène des actions aux différents niveaux opérationnels et institutionnels, ceux-ci devant faire l'objet d'un rapport transmis à la CCNUCC.

⁸ Murphy, D., *Garanties et avantages multiples dans un mécanisme du REDD+*, Institut international du développement durable, 2011, téléchargeable sur www.iisd.org/pdf/2011/redd_safeguards_fr.pdf

Par «garanties», on entend les politiques et les mesures visant à faire face aux impacts directs et indirects de la REDD+ sur les communautés et les écosystèmes. Elles découlent d'une analyse des risques et des opportunités et visent à les maîtriser. La mise en œuvre appropriée des garanties conditionne la production d'avantages multiples dans le cadre de la REDD+.

Les indicateurs des PCI-REDD+ font fréquemment référence à l'existence de normes et d'outils spécifiques, qui donnent lieu à un suivi approfondi, par exemple:

- l'existence et la réalisation d'évaluations environnementales et sociales et de plans de gestion le cas échéant,
- l'application du consentement libre, informé et préalable,
- l'existence et l'application d'un plan de partage des bénéfices,
- l'existence et le fonctionnement d'un organe indépendant de suivi de la gestion des fonds liés aux activités à l'appui de la REDD+,
- l'existence et le fonctionnement d'un mécanisme de gestion des plaintes et griefs et de résolution des conflits liés à la mise en œuvre des activités REDD+.

Encadré 5: Note méthodologique sur l'observation des PCI-REDD+

Il est important que l'OI-REDD ne se limite pas à l'existence des différents documents prévus servant de vérificateurs de l'existence et du bon fonctionnement des normes et outils. Il faut aller plus loin en vérifiant la mise en œuvre réelle de ces normes et outils sur le terrain. Cela peut comprendre la vérification des conditions d'obtention de ces documents.

Le système d'information sur les garanties (SIS) est le moyen par lequel la partie nationale renseigne la CNUCC sur la mise en œuvre des PCI-REDD+. Il est en cours de consolidation au Congo.

L'étude des orientations de la CNUCC relatives au SIS et au résumé des informations, reprises dans l'Encadré 6 ci-après, fait ressortir plusieurs faiblesses, notamment une fréquence faible de communication de 4 ans et l'absence d'indications pour le format du résumé des informations qui doit être transmis.

L'OI-REDD pourrait donc renforcer et compléter le processus de vérification de la mise en œuvre des PCI-REDD+, en offrant sa vision indépendante du processus.

Les garanties de la REDD+ englobent des dispositions relatives à d'autres secteurs, qui représentent une première ouverture vers un champ plus large.

Encadré 6: Orientations de la CNUCC relatives au système d'information sur les garanties (SIS) et au résumé des informations

Dans le cadre de la Convention-cadre, les pays doivent veiller à ce que les activités REDD+, quels que soient la source et le type de financement, soient exécutées de manière cohérente avec les garanties adoptées à la 16^{ème} Conférence des Parties à Cancún. En outre, la COP a demandé aux pays en développement d'élaborer «un système de communication d'informations sur la manière dont les garanties [...] sont prises en compte et respectées lors de l'exécution des activités [REDD+]».

La CCNUCC demande aux pays en développement de soumettre périodiquement un résumé des informations décrivant la manière dont les garanties de Cancún sont prises en compte et respectées lors de l'exécution des activités REDD+ pour qu'ils puissent bénéficier d'un financement fondé sur les résultats. Le résumé améliore la transparence et assure le respect de l'exigence relative à l'accès au financement fondé sur les résultats.

Toutefois, la CCNUCC n'offre actuellement pas de modèle ni d'orientations détaillées sur le contenu ou la structure du résumé.

Le système d'information sur les garanties (SIS) et le résumé des informations sont liés. Le SIS est un protocole ou une plate-forme nationale (institutionnelle, technologique et d'information), qui repose sur des systèmes nationaux d'information conçus et développés en fonction des situations et des contextes nationaux. Le SIS est destiné à permettre à chaque pays de rassembler, de compiler et de transmettre des informations sur la manière dont les garanties sont prises en compte et respectées pendant toute la durée de l'exécution des activités REDD+. Il est prévu que les informations présentées dans le résumé contiennent un sous-ensemble d'informations directement extraites du SIS. Toutefois, la finalisation du SIS pouvant prendre un certain temps, le résumé sert à informer la CCNUCC sur l'état de la prise en compte et du respect des garanties, et ce avant même l'établissement et le lancement effectif du SIS.

Le résumé doit être fourni de façon périodique et figurer dans les communications nationales, ou transmis par les voies de communication approuvées par la COP, ou communiqué à titre volontaire, par l'intermédiaire de la plate-forme en ligne du site web de la CCNUCC. Les Parties à la Convention ont également décidé que la fréquence de présentation des résumés ultérieurs devait être conforme aux dispositions relatives à la présentation des communications nationales des Parties non visées à l'annexe I.

Source: Brana et al. 2014⁹

4.1.2 Les autres obligations applicables aux initiatives, projets et programmes

Comme souligné plus haut, les PCI-REDD+ constituent le référentiel des garanties qui sera applicable à l'ensemble des initiatives, projets et programmes REDD+. Ceux-ci sont aussi soumis à d'autres obligations, comme on peut le voir ci-après.

- À côté des PCI-REDD+, d'autres standards spécifiques sont applicables aux initiatives, projets, et programmes en fonction de leur nature. C'est en particulier le cas de certains projets financés par la Banque mondiale (voir les politiques opérationnelles de cette dernière) et des projets de compensation volontaire (par ex. certification volontaire VCS ou CCBA). L'Annexe III (qui s'appuie sur l'Étude des

⁹ Braña Varela, J., Lee, D., Rey Christen, D., et Swan, S., *Sauvegardes REDD+: Considérations pratiques pour l'élaboration d'un résumé des informations*, 2014, document élaboré avec l'appui de l'Initiative internationale pour le climat et les forêts du gouvernement norvégien, consultable sur: www.merid.org/reddsafeguards

normes et sauvegardes sociales de la REDD+¹⁰) présente d'autres systèmes de normes et de certification qui sont actuellement appliqués à côté des garanties de Cancún.

Il faut mentionner ici que l'OI-REDD n'aura sans doute pas besoin de suivre ce type de standards, s'ils ne relèvent pas des obligations nationales. À titre de comparaison, l'OI-FLEG ne suit pas les certifications volontaires dans le secteur forestier, mais uniquement le cadre légal et réglementaire en vigueur.

- De plus, à côté des PCI-REDD+, les initiatives, projets et programmes REDD+ devront respecter toute une série de dispositions relevant:
 - du cadre général de gestion, tel que requis par la CN-REDD, comme les dispositions du manuel d'approbation des projets (en cours d'élaboration), ainsi que les procédures de gestion des projets qui seront éventuellement développées,
 - du cadre spécifique à chaque projet en lien avec 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); le registre des initiatives et des projets REDD+ actuellement en cours d'élaboration en République du Congo servira de base pour l'obtention de certaines de ces données.

4.1.3 Les autres éléments liés à la mise en œuvre du processus REDD+

À côté des aspects couverts par les PCI-REDD+, d'autres éléments peuvent faire l'objet d'une observation comme:

- les engagements pris par le gouvernement dans la stratégie nationale (et ses plans de travail annuels), en particulier le niveau de mise en œuvre comparée des différentes options, sous options et activités stratégiques (par ex. développement d'un PNAT, réforme de la loi minière, élaboration d'un cadre obligataire pour le palmier à huile en zone savanicole);
- le fonctionnement des organes de gestion et de mise en œuvre de la REDD+ prévus par les textes (par ex. CONA-REDD), y compris les questions de la tenue des réunions, de la conduite des missions de vérification, de la participation et de la représentation des acteurs et de la transparence (par ex. accès aux éléments publics).

¹⁰ Étude de Forest Carbon, Markets and Community, téléchargeable sur: http://www.fcmcglobal.org/documents/Safeguards_Brief_FRENCH.pdf

Encadré 7: Note méthodologique sur l'observation de la mise en œuvre du processus REDD+

L'observation indépendante n'a pas vocation à faire le bilan des activités réalisées, mais doit se focaliser sur des champs d'observation en lien avec les problèmes de gouvernance identifiés. Par exemple, la faiblesse du nombre des missions annuelles de la CN-REDD pourrait être le signe d'un faible taux de couverture des projets et entraîner le risque que la qualité des données transmises sur la bonne application des PCI-REDD+ soit insuffisante.

Ces sujets pourront ne pas faire l'objet d'une observation systématique, mais thématique et ponctuelle suivant les besoins.

4.2 Le suivi du système national de mesure, notification, vérification (SYNA-MNV)

Le SYNA-MNV est mis en place pour évaluer la performance de la République du Congo dans le cadre de la mise en œuvre des activités REDD+. Il s'appuie sur le niveau d'émission de référence pour les forêts (NERF).

Le SYNA-MNV repose sur quatre piliers¹¹ dont deux pourraient (en partie) faire l'objet d'une vérification par l'OI-REDD, soit le pilier un -surveillance ou suivi des politiques et des mesures de conservation et de gestion forestière durable, qui est fondamental pour suivre la mise en œuvre des PCI-REDD+ et le pilier deux -système de surveillance des terres par satellite, qui est essentiel pour estimer le niveau de la déforestation et de la dégradation des forêts.

Ce type de suivi est important, car le SYNA-MNV constitue la base des paiements axés sur les résultats.

Les éléments précis de l'observation devront être identifiés une fois le SYNA-MNV en place, en évitant des fonctions techniques trop complexes nécessitant une expertise technique avancée.

Dans tous les cas, l'observation ne vise pas à priori à vérifier les données produites par le système, mais plutôt à utiliser les données produites par le système pour mener d'autres types de vérifications:

- Vérification de l'adéquation entre ces données et celles reprises dans le partage des bénéfices.

¹¹ Surveillance ou suivi des politiques et mesures de conservation et de gestion forestière durable (pilier 1), surveillance des terres par satellite (pilier 2), Inventaire forestier national (pilier 3) et inventaire des gaz à effet de serre (pilier 4).

- Vérification que les principales zones répertoriées comme déboisées ou dégradées sont gérées légalement, après avoir effectué une préanalyse (vérification du type de domaine, public ou privé, de l'existence d'une concession ou d'un permis, du domaine d'activité concerné, etc.). Ce type de vérification rejoint ainsi la section suivante.

L'observation pourrait, théoriquement, cibler également la vérification/réconciliation des données du système, à travers des missions de terrain et/ou l'utilisation d'outils de surveillance satellitaires indépendants et « open source » (de libre accès) tels que le Global Forest Watch de WRI.

Encadré 8: Note méthodologique sur l'observation de la légalité dans la REDD+

Si le niveau de détail fourni par le SYNA-MNV n'est pas suffisant ou si ces détails ne sont pas transmis assez régulièrement, les vérifications de terrain des activités motrices de déforestation et de dégradation pourraient être effectuées de manière ciblée, en se basant sur des données transmises depuis la base par un réseau local d'observateurs ou encore par des systèmes tels que Global Forest Watch.

4.3 Le suivi de l'application de la loi forestière dans le processus REDD+

La REDD+, qui fait de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts son cheval de bataille, a des liens établis avec le FLEGT qui œuvre à l'application des lois et de la gouvernance afin de réduire l'exploitation illégale des forêts.

Le rôle du FLEGT est souligné dans la plupart des documents et des outils nationaux de la REDD+, comme la stratégie nationale REDD+. La stratégie nationale REDD+ reconnaît que «la faible application des législations et le contrôle forestier insuffisant sont parmi les causes sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation des forêts¹²», et elle indique clairement la nécessité de soutenir le rôle du FLEGT et de favoriser son efficacité.

Au-delà de la forêt, d'autres secteurs sont concernés par la déforestation, le déboisement ou la dégradation, notamment l'agriculture, les mines et les infrastructures et les grands ouvrages, secteurs où la loi forestière s'applique (par l'intermédiaire des autorisations de déboisement et des taxes correspondantes).

L'OI-FLEG intervient aujourd'hui dans ces différents champs d'action.

Encadré 9: Reconnaissance de l'application de la loi forestière, et du FLEGT, dans la stratégie nationale REDD+

¹² SN REDD+, p.29.

Dans l'option stratégique 1 (SO1) consacrée au renforcement des aspects de la gouvernance et visant le développement des fondamentaux nécessaires à une mise en œuvre effective, durable, transparente et équitable de la REDD+, il est envisagé de renforcer le FLEGT en tant qu'instrument de «développement des actions visant l'application et le respect des législations et des règles en vigueur par toutes les parties prenantes (actions de transfert d'information, de sensibilisation, etc.)»

L'option stratégique 2 (SO2) décrite comme la «gestion et la valorisation durable des ressources forestières, dont l'un des objectifs est le renforcement de la lutte contre l'exploitation forestière illégale, notamment par la généralisation de la mise en œuvre du plan d'aménagement forestier et par le renforcement de la traçabilité de la production forestière»), mentionne entre autres la généralisation du processus de la certification forestière et la mise en œuvre de l'APV-FLEGT dans les concessions forestières.

Options stratégiques pour l'observation de la REDD+ au Congo et feuille de route

Les chapitres précédents ont mis en évidence des éléments et des hypothèses, qui sont repris et étudiés ci-dessous, afin de présenter plusieurs options principales adaptables pour une OI-REDD+:

- La prise en compte des différents champs possibles de suivi de la REDD+ pour lesquels il est nécessaire de faire un choix de priorité en tenant compte des aspects jugés les plus pertinents, tout en gardant à l'esprit l'aspect progressif de la mise en œuvre de la REDD+, et donc de l'OI-REDD+.
- La prise en compte de la différence et de la complémentarité entre une OI mandatée et une OI non mandatée, ainsi que du lien entre une OI et la plate-forme de la société civile en charge du processus.
- La prise en compte de l'expérience pilote d'une observation combinée OI FLEG / REDD+ en RDC.
- La prise en compte de l'expérience de l'OI-FLEG en RC pour le montage juridique et institutionnel de l'OI-REDD (par ex. protocole d'accord, ordre de mission, comité de lecture).
- La prise en compte de l'expérience de l'OI-FLEG en RC pour le montage d'un projet d'OI-REDD (par ex. recrutement d'ONG ayant une expertise avérée ou projet intégrant le renforcement progressif des personnes).

En résumé, l'option retenue résulte de la conjugaison de choix concernant les champs d'observation, la méthodologie et le montage juridique et institutionnel.

Ainsi, en tenant compte du contexte congolais, il convient de poser une série de questions afin d'orienter cette réflexion sur les options (section 5.1). Puis, des scénarios d'options stratégiques adaptables au montage de l'OI-REDD (section 5.2) sont présentés.

5.1 Questions à prendre en considération

Pour arrêter le choix de l'option d'observation indépendante de la REDD en RC, il est utile de passer en revue les questions suivantes:

- A) Est-ce que l'OI-REDD doit être mandatée ou non mandatée, ou bien mixte?
- B) Quels sont les champs principaux de l'observation?
- C) Quels sont le montage institutionnel et les modalités de fonctionnement vis-à-vis des parties?
- D) Quelle est la méthodologie employée?
- E) Comment monter une équipe en charge de l'OI-REDD?

A) Est-ce que l'OI-REDD doit être mandatée, non mandatée, ou bien combiner les deux approches?

Les forces et faiblesses de l'OI mandatée comparativement à l'OI non mandatée ont été explicitées dans les chapitres précédents.

Il convient de savoir que dans le cadre du processus REDD+ en RC, il existe une préférence marquée pour l'OI-REDD+ mandatée si l'on en croit les textes actuels qui y font référence. Le développement d'une OI non mandatée n'est toutefois pas exclu, même si celle-ci ne suscite pas l'adhésion des protagonistes du processus REDD+. L'OI non mandatée est perçue comme un contrepoids extérieur à tous les canaux formels de circulation, de publication et de diffusion des informations définis dans le cadre du processus. Les résultats de ses investigations et ses mécanismes de validation, de publication et de diffusion des informations, non maîtrisés, mettraient à mal la dynamique de recherche de consensus des parties prenantes encouragée dans la mise en œuvre du processus REDD+. Cette crainte est justifiée dans la mesure où des fausses notes seraient préjudiciables aux efforts nationaux probants.

Une OI combinant les deux approches présente l'avantage de crédibiliser les résultats des investigations des OSC non mandatées et de renforcer leurs capacités du fait qu'elles bénéficieraient de l'expertise avérée de l'OSC mandatée, dont la crédibilité et l'efficacité d'action sont indubitables. De plus, la validation, la publication et la diffusion des informations seraient coordonnées et harmonisées.

Encadré 10: Illustration de différentes approches d'OI

Un premier exemple est donné par l'expérience menée par le CAGDF dans le cadre du processus APV-FLEGT. En effet, depuis juin 2015, le projet d'OI-FLEG mandaté renforce, à travers des missions de terrain, les capacités des OSC départementales pour qu'elles s'approprient la démarche et pour développer à terme des OI-FLEG «externes» départementales qui partageront l'information et serviront de relais à l'action de l'OI-FLEG.

Un second exemple est fourni par la RDC avec une OI-REDD pilote conduite par l'OSC OGF, en lien avec des OSC locales.

Un troisième exemple est celui de l'OSC FODER au Cameroun dans le cadre de l'APV-FLEGT. Dans cette approche, presque exclusivement centrée sur les communautés, l'observation œuvre en totale indépendance par rapport à l'ensemble des institutions de l'APV. L'OSC mène des investigations et publie des rapports sans restriction aucune. Toutefois, cette démarche est qualifiée par certains acteurs de «militante», car elle se positionne toujours en faveur des communautés, ce qui lui ôte la neutralité souhaitée pour ce genre d'activité.

B) Quel sont les champs principaux de l'observation?

Complémentarité et articulation entre l'OI-REDD et l'OI-FLEGT

Comme il a été évoqué dans le chapitre précédent sur les champs d'observation, l'application de la loi forestière joue un rôle important dans le processus REDD+, ce qui pose la question de l'articulation et de la complémentarité entre l'OI-REDD et l'OI-FLEG. Plusieurs approches peuvent ainsi être envisagées comme illustré ci-dessous:

Approches possibles	Observations
OI-REDD	L'OI-REDD est mise en place. L'OI FLEG actuelle continue d'exister en parallèle.
OI-FORETS (FLEGT-REDD)	La structure actuellement en charge de l'OI-FLEG couvre la REDD+ en élargissant son mandat et ses équipes, ce qui évite le dédoublement des activités et optimise les ressources.

Choix des champs d'observation

Les principaux champs d'observation possibles identifiés pour l'OI-REDD sont présentés ci-après. Il n'est pas nécessaire de choisir les champs à retenir dans l'immédiat.

Il sera sans doute nécessaire d'identifier les indicateurs les plus pertinents, étant donné le vaste champ d'action du processus REDD+ et l'impossibilité de tout suivre, au moins dans un premier temps. Les indicateurs les plus pertinents correspondront aux domaines jugés prioritaires, car les plus problématiques ou les plus susceptibles de subir des effets négatifs en cas de non-application. À cet égard, certains impacts possibles de la mise en œuvre des options de la stratégie nationale REDD+ ont été identifiés dans le document d'évaluation environnementale et sociale stratégique de la REDD+.

La mise en place de l'OI-REDD sera progressive, comme le processus REDD+ et devra passer par un stade pilote. Son champ d'investigation sera restreint au départ, puis elle s'élargira en se nourrissant de ses premières expériences.

Le processus REDD+, en phase de construction, termine bientôt sa phase de préparation, qui précède la phase d'investissement, puis celle de mise en œuvre. L'action de l'OI-REDD pourra donc au début consister à émettre des recommandations visant à améliorer les normes et les outils de la REDD+ (et les procédures associées), avant de s'orienter progressivement vers le suivi de la mise en œuvre de ces éléments.

Champs potentiels de l'OI-REDD	Exemple de l'OI-REDD non mandaté	Exemple de l'OI-REDD mandaté	Exemple de l'OI-FLEGT REDD mandatée
Les PCI REDD+ qui couvrent différents documents cadre et outils qui doivent être mise en place comme : a) l'existence et l'application d'évaluations environnementales et sociales et de plans de gestion le cas échéant, b) l'application du consentement libre, informé et préalable, c) l'existence et l'application d'un plan de partage des bénéfices, d) l'existence et le fonctionnement d'un organe indépendant de suivi de la gestion des fonds REDD+, e) l'existence et le fonctionnement d'un mécanisme de gestion des plaintes et de résolution des conflits liés à la mise en œuvre des activités REDD+.	X (risque d'accès limité à tous les documents issus de la CN-REDD et des projets)	X	X
Le cadre général de gestion des projets, tel que requis par la CN-REDD, comprenant les dispositions du manuel d'approbation des projets, ainsi que les éventuelles procédures de gestion de projets qui seront développées.	X		
Le cadre spécifique à chaque projet en lien avec des contrats ou protocoles d'accord signés avec la CN-REDD, ainsi qu'avec les autres parties prenantes sur le terrain (par ex. protocole d'accord avec les CLPA de la zone considérée).	X (risque d'accès limité)	X	X

Les engagements pris par le gouvernement au niveau de la stratégie nationale (et de ses plans de travail annuels), en particulier le niveau de mise en œuvre comparée des différentes options, sous options et activités stratégiques (par ex. développement d'un PNAT, réforme de la loi minière, élaboration d'un cadre obligatoire pour le palmier à huile en zone savanicole).	X	X	X
Le fonctionnement des organes de gestion et de mise en œuvre de la REDD+ prévus par les textes (par ex. CONA-REDD), incluant les questions de la tenue des réunions et de la conduite des missions de vérification, de la participation et de la représentation des acteurs, de la transparence (par ex. accès aux éléments publics).	X	X	X
Les données produites par le SYNA-MNV (dans le sens d'utiliser les données produites par le système pour mener d'autres types de vérification comme : a) la vérification de l'adéquation entre ces données et celles reprises dans le partage des bénéfices, b) la vérification que les principales zones répertoriées comme déboisées ou dégradées sont gérées légalement.		X a)	X a) b)
La légalité des activités de déforestation, de déboisement ou de dégradation dans le secteur forestier, mais également dans les secteurs de l'agriculture, des mines et des infrastructures et des grands ouvrages.			X

C) Quels sont le montage institutionnel et les modalités de fonctionnement vis-à-vis des parties?

Le choix du montage institutionnel et des modalités de fonctionnement principales est en général intégré dans le protocole d'accord dans le cas de l'OI mandatée, étant donné que cette question ne concerne pas l'OI non mandatée.

De manière générale, l'approche suivante, inspirée de l'OI-FLEG peut être envisagée. Elle s'articule autour d'un protocole d'accord (PA). Le PA encadre les droits et les devoirs de chaque partie et sera signé par le gouvernement et la structure en charge de l'OI-REDD. Il établit:

- Un **ordre de mission permanent (OMP)**, délivré par le gouvernement, qui accorde à l'OI-REDD l'accès à toutes les sources d'information.
- Les modalités de **réalisation des missions**: celles-ci pourraient être indépendantes ou conjointes. Lorsqu'elles sont indépendantes, elles seront intégralement menées par l'OI-REDD. Conjointes, elles seront conduites avec les organes de l'administration en charge du contrôle.
- Les modalités de **validation et de publication des rapports**: la validation pourrait se faire au moyen d'un comité de lecture (CdL), composé des représentants de l'OI, du gouvernement, des bailleurs de fonds et éventuellement de l'acteur sur lequel porte le rapport. Ce CdL, qui pourrait être présidé par l'administration, débattrait du rapport et donnerait à l'OI-REDD le quitus de sa publication.

- Les modalités de **suivi des recommandations**.

Plusieurs questions se posent ici, concernant notamment les parties impliquées à différents niveaux.

		Oui / Non	Questions
Protocole	Protocole d'accord	Oui	Quel(s) ministère(s) signent? Responsabilité éventuelle des autres ministères non signataires? (MEFDD et/ou autres ministères concernés?)
Éléments du protocole	Ordre de mission permanent	Oui	Signé par qui? (MEFDD ?)
	Accès à l'information garantie	Oui	Quelles entités ciblées? (Ministères, organes de la REDD+, porteurs de projets?)
	Missions conjointes et indépendantes	Oui	Avec qui dans le cas de missions conjointes? (CN-REDD? Voir aussi la DGEF si appliqué au FLEGT?)
	Examen et validation des rapports de mission en comité de lecture	Oui	Qui participe? (CN-REDD, bailleurs, CACOREDD, porteurs de projets, sociétés ? Voir aussi la DGEF et la PGDF si FLEGT?)
	Quitus préalable à la publication du rapport de mission	Oui	
	Lobbying et plaidoyer	Non	
	Suivi régulier des recommandations des rapports de mission avec l'administration	Oui	
	Publication de notes de synthèse et thématiques	Oui	

Encadré 11: Notes sur les différents types d'observation, conjointe ou indépendante

L'OI peut mener librement plusieurs types d'observation:

- Vérification indépendante du respect des différentes obligations imposées aux initiatives, projets et programmes en collectant directement les données concernées de manière systématique, aléatoire, ou ciblée grâce au relais d'observateurs locaux sur le terrain.
- Vérification indépendante du respect des différentes obligations imposées aux initiatives, projets et programmes en utilisant les données produites par les porteurs de projets et en les comparant aux données collectées sur le terrain.
- Vérification indépendante du respect des différentes obligations imposées aux initiatives, projets et programmes en utilisant les données produites par la CN-REDD et en les comparant aux données collectées sur le terrain.
- Vérification conjointe de la mise en œuvre des PCI-REDD+ au niveau des initiatives, des projets et des programmes avec la CN-REDD.

D) Quelle est la méthodologie employée?

Une fois les grandes questions de montage institutionnel résolues, il faut adopter une ligne de conduite méthodologique pour l'OI-REDD. Celle-ci doit s'inspirer de l'OI-FLEG et respecter plusieurs principes clés, tels que repris dans les différents manuels existants¹³. Ces principes sont notamment les suivants:

- 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.
- 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».

L'observation dans le cadre du processus REDD+ exige aussi de savoir prendre en compte les cas de non-conformité, comme il est évoqué dans l'encadré ci-dessous.

¹³ CAGDF, FM, REM, *Manuel pratique d'observation indépendante*, version mise à jour en 2013, consultable sur: <http://www.observation-congo.info/documents/ManuelOIFLEG2013.pdf>

Encadré 12: Notes sur la prise en compte des non-conformités

Le mandat de l'OI-FLEG est de constater la non-application de la loi forestière (le code forestier et ses différents textes d'application) et d'identifier les problèmes de gouvernance qui y sont associés, en formulant des recommandations ou en prenant des sanctions comme les amendes ou d'autres mesures administratives.

Dans le cas de l'OI-REDD, les observations feront référence à différents cadres applicables (par ex. PCI-REDD+, manuel des procédures pour les projets), dont certains feront l'objet de textes d'application, et pour lesquels la question du traitement des cas de «non-conformité» se posera. La détermination de la méthodologie de l'OI-REDD devra prendre en compte cet aspect afin que les recommandations émises soient suivies par les structures concernées et aboutissent à un changement des pratiques.

E) Comment monter une équipe en charge de l'OI-REDD?

À l'instar des projets d'OI-FLEG, l'OI-REDD pourrait être mené par un pool d'experts de la société civile nationale recrutés par un processus d'appel à candidatures transparent et couvrant différents profils (par ex. un forestier cartographe, un forestier expert en aménagement ou en exploitation forestière, un socio-économiste, un juriste).

L'expérience du processus FLEGT dans les différents pays a démontré que l'acquisition de compétences ainsi que de la rigueur dans la collecte, l'analyse et le rapport de l'information, requiert quelques années pour que l'observation soit crédible et reconnue par les tiers (au niveau national et international). Un accompagnement de l'équipe en charge de l'OI-REDD semble donc nécessaire. Il pourrait prendre la forme d'un projet pilote pendant une période déterminée, avec une prise de responsabilité progressive et une évaluation finale.

5.2 Options stratégiques

Option 1: l'OI-REDD+ non mandatée

Approche

L'OI-REDD non mandatée est l'option la plus accessible à l'ensemble des OSC. En effet, ce type d'OI évolue librement, définissant ses centres d'action et d'intérêt en fonction de sa capacité à accéder aux sources d'information. L'accès à l'information sera l'enjeu majeur qu'elle devra surmonter. Par ailleurs, la possibilité offerte à toutes les OSC de mener ce type d'OI en l'absence de tout contrôle de l'information pourrait décrédibiliser son action. En RDC, ce type d'OI est envisagé par toute la société civile regroupée au sein du «Groupe de travail climat REDD» (GTCR). Elle revendique son droit à mener l'OI dans la mesure où une seule OSC mènerait l'OI-REDD mandatée. Dans sa phase d'expérimentation, ce type d'OI pourrait servir de relais ou de source d'information pour

l'OI mandatée. Dans tous les cas, une bonne collaboration entre l'OI mandatée et l'OI non mandatée est indispensable pour la cohérence du message de la société civile.

Éléments de montage

L'OI-REDD non mandatée est ouverte à toutes les OSC.

La conduite d'une OI relève du droit de toute personne physique ou morale à contribuer à la gestion de la chose publique par un regard critique extérieur. Il est donc important que les OSC développent un argumentaire convainquant pour sa prise en compte dans l'architecture de la REDD+.

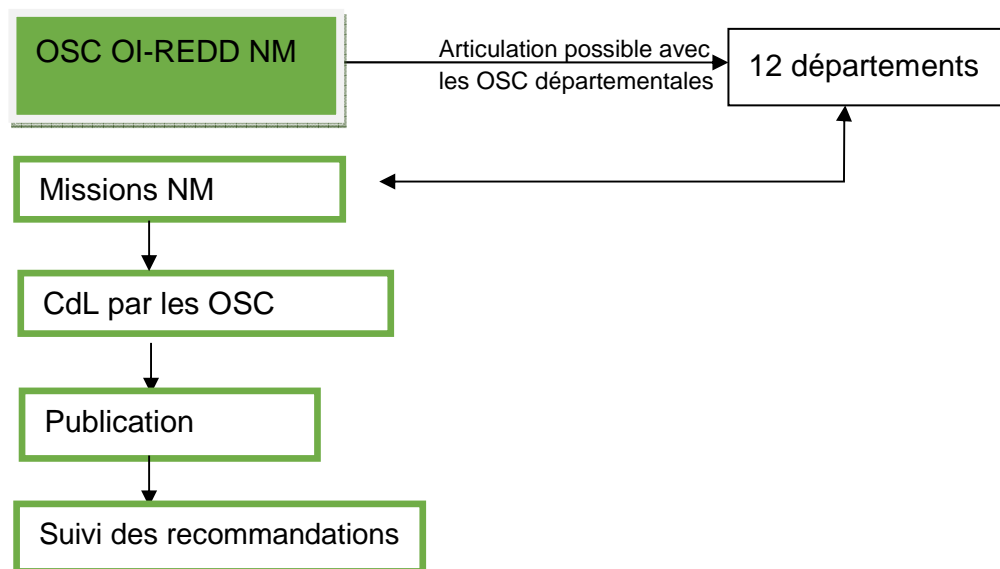
Il est évident que ce type d'OI aura un accès limité à l'information. Il serait donc judicieux qu'elle concentre ses actions sur le suivi des indicateurs liés directement aux communautés. Étant donné son caractère très ouvert, le montage de ce type d'OI dépendrait de la capacité de chaque OSC. Toutefois, deux tendances d'OI non mandatée pourraient coexister:

1. Relais d'information à l'OI mandatée. Ce type de collaboration est en train d'être expérimenté par le CAGDF, dans le processus APV-FLEGT. En effet, depuis juin 2015, à travers le projet OI-FLEG, et grâce à un appui financier du programme UE FAO FLEGT, celui-ci renforce, à travers des missions de terrain, les capacités des OSC départementales pour qu'elles s'approprient la démarche et pour mettre en place à terme des OI-FLEG «externes» départementales qui partageront l'information et serviront de relais à l'action de l'OI-FLEG.
Une approche presque similaire est en voie d'expérimentation en RDC par l'OSC OGF. En effet, comme pour le CAGDF en RC, l'OGF mène une OI-FLEG mandatée dont l'expertise est reconnue par toutes les parties prenantes (pouvoirs publics et ONG nationales). Elle est sollicitée par les OSC provinciales pour renforcer leurs capacités à la conduite de l'OI, et elle mène déjà une action d'OI-FLEG REDD au niveau local en collaboration avec les organisations de base de la société civile en RDC.
2. Conduite des activités sans lien direct avec l'OI mandatée, comme l'a fait l'OSC FODER au Cameroun dans le cadre de l'APV-FLEGT. Cette approche, presque exclusivement centrée sur les communautés œuvre en totale indépendance par rapport à l'ensemble des institutions intervenant dans le cadre de l'APV. Cette OSC, très active, mène ses investigations et publie ses rapports sans aucune restriction. Sa démarche est qualifiée par certains acteurs de «militante», défendant toujours les communautés, ce qui lui ôte la neutralité souhaitée pour ce genre d'activité. Aucun exemple de ce type d'OI non mandatée n'existe en RC, ce qui limite l'analyse de son efficacité.

Dans tous les cas, les OSC qui voudraient se lancer dans ce type d'OI doivent:

1. Se concerter, afin de ne pas faire les mêmes choses dans les mêmes espaces;
2. Concentrer leur action dans un espace restreint ne dépassant pas un à deux départements par OSC. Il est évident qu'une seule OSC ne peut pas avoir les ressources financières, matérielles et humaines pour couvrir tout le territoire. La mutualisation des moyens dont dispose l'ensemble des OSC engagées dans cette démarche serait un atout important;
3. Mettre en place un comité de lecture interne¹⁴ ou élargi à un panel de la société civile, afin d'étudier la pertinence des informations contenues dans les rapports;
4. Faire le suivi des recommandations avec un panel de la société civile, afin de constater les avancées et de dégager d'éventuelles actions de plaidoyer à mener.

Figure 1: Esquisse de montage d'une OI-REDD non mandatée



Option 2: l'OI-REDD mandatée

Approche

L'OI-REDD mandatée est le pendant de l'OI FLEG. Compte tenu des facilités d'accès à l'information dont elle pourrait bénéficier, elle pourrait couvrir un vaste champ d'observation qui pourrait être l'ensemble du pays et mener des investigations portant sur la plupart des aspects pertinents de la REDD+ déjà cités dans le chapitre précédent

¹⁴ Ce modèle de comité de lecture est une proposition innovante pour créer un espace d'échanges et de débat entre les pairs afin d'affiner les prises de positions, les recommandations à donner avant de bâtir les stratégies de suivi ou de plaidoyer.

(par ex. respect de normes qui ne sont pas inscrites dans les lois et règlements, suivi de la mise en œuvre de la REDD+, garanties environnementales et sociales, mécanismes de partage des bénéfices et de financement des projets).

Comme elle ne ferait pas le suivi du FLEG (ni des autres lois applicables dans le secteur forestier), mandat de l'OI-FLEG actuel, l'OI mandatée n'interviendrait que pour mettre en évidence le non-respect de la loi et des normes directement liées au processus REDD+. Autrement dit, si par exemple l'OI-REDD constatait des coupes en dehors des périmètres autorisés, elle ne pourrait recommander à l'administration forestière de sanctionner le contrevenant conformément au texte en vigueur. En revanche, elle évaluerait les effets de cette activité sur le respect du scénario de référence, et transmettrait cette information à l'OI-FLEG.

Montage institutionnel

Le ministère de l'économie forestière et du développement durable (MEFDD) en tant qu'institution chef de file devrait accorder toutes les accréditations nécessaires au déploiement de l'OI-REDD.

Un protocole d'accord (PA) encadrant les droits et les devoirs de chaque partie serait signé entre le MEFDD et la structure en charge de l'OI-REDD.

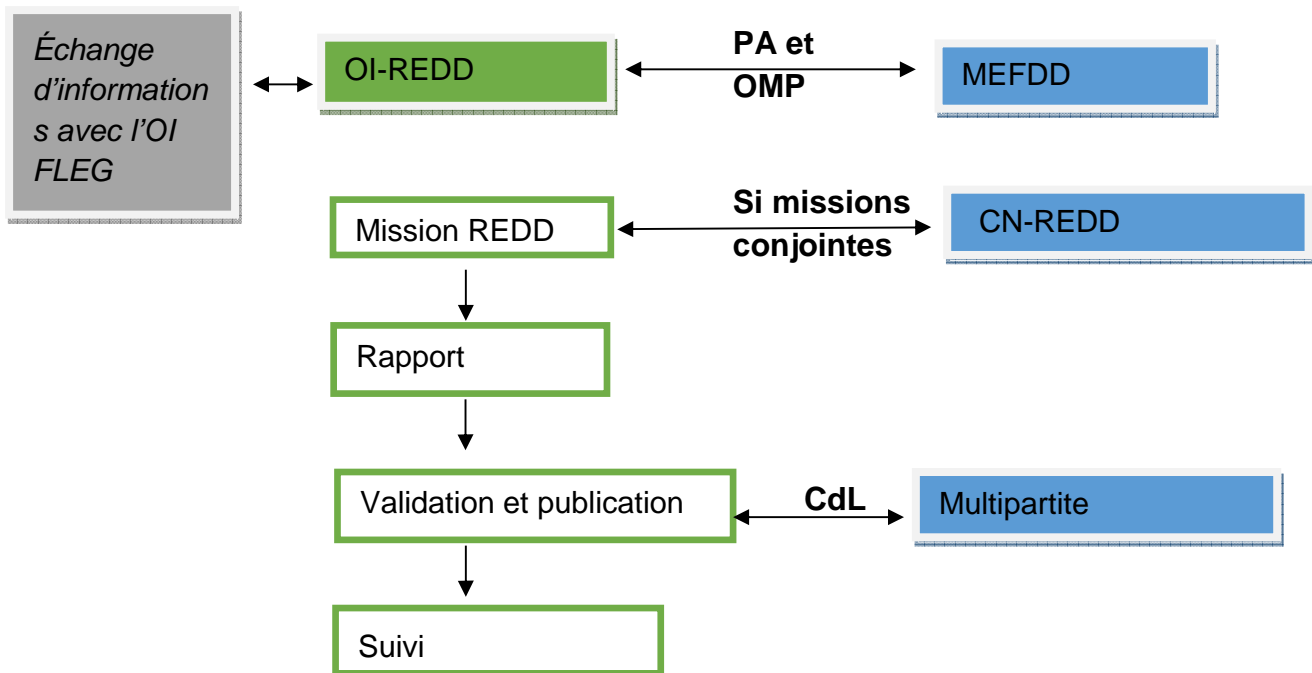
Le PA établit:

- Un **ordre de mission permanent (OMP)**, délivré par le ministère en charge des forêts, qui accorde à l'OI-REDD l'accès à toutes les sources d'information.
- Les modalités de **réalisation des missions**: celles-ci pourraient être indépendantes ou conjointes. Lorsqu'elles sont indépendantes, elles seront intégralement menées par l'OI-REDD. Conjointes, elles seront conduites avec les organes de l'administration en charge du contrôle, en l'occurrence la CN-REDD.
- Les modalités de **validation et de publication des rapports**: la validation pourrait se faire au moyen d'un comité de lecture (CdL), composé des représentants de l'OI, de l'administration en charge de la REDD+, des bailleurs de fonds et éventuellement de l'acteur sur lequel porte le rapport. Ce CdL, qui pourrait être présidé par l'administration, débattrait du rapport et donnerait à l'OI-REDD le quitus de sa publication.
- Les modalités de **suivi des recommandations**.

Montage d'une équipe

Dans sa phase initiale, l'OI mandatée pourrait bénéficier de l'appui d'une ONG expérimentée en OI qui aiderait l'équipe à s'approprier l'approche. Cette équipe ne serait pas désignée, mais sélectionnée sur la base d'appels à candidatures, avec des termes de référence précis qui s'adressent exclusivement à la société civile. Ces experts employés par l'OI-REDD ne représenteraient pas leurs organisations respectives et seraient soumis aux dispositions des textes régissant l'OI-REDD.

Figure 2: Esquisse de montage d'une OI-REDD mandatée



Option 3: l'OI-FORETS (FLEGT-REDD)

Présentation

La troisième option appelée OI FORETS combinerait des missions de terrain de type OI-FLEG et OI-REDD mandatées, menées au même moment, mais par deux équipes distinctes.

Elle s'emploierait à suivre le respect des lois (FLEG) et de la plupart des aspects pertinents de la REDD+ déjà cités dans le chapitre précédent (par ex. respect des normes qui ne sont pas inscrites dans les lois et règlements, suivi de la mise en œuvre de la REDD+, garanties environnementales et sociales, mécanismes de partage des bénéfices et de financement des projets, etc.), ainsi que les effets des activités sur le scénario de référence.

Durant les missions, chaque type d'observation (FLEG ou REDD) s'appuierait sur une méthodologie spécifique pour la collecte des données et l'analyse des informations recueillies.

Cette option fait l'unanimité des parties prenantes en RDC et est en train d'être expérimentée dans le district de Mai Ndombe avec l'Observatoire de la gouvernance forestière (OGF), qui bénéficie déjà d'un mandat dans le cadre du FLEG. Cette option présente donc l'avantage de réduire les coûts de fonctionnement, mais aussi de disposer d'une structure déjà rodée en matière d'OI.

Dans le contexte du Congo, plusieurs arguments pourraient également militer en faveur de cette option ancrée sur la structure actuelle en charge de l'OI-FLEG:

1. La reconnaissance de l'OI-FLEG par le gouvernement, à travers le MEFDD (protocole d'accord et ordre de mission permanent) et l'institutionnalisation de ce système dans le cadre de l'APV-FLEGT;
2. La maîtrise de la méthodologie et du champ de l'OI par la structure actuellement en place et la reconnaissance de son expertise par l'ensemble des acteurs;
3. La capacité de gestion des fonds, des hommes et du matériel;
4. La disponibilité d'une base de données sur le domaine forestier;
5. L'animation par des acteurs de la société civile qui maîtrisent les enjeux de cette action.

Montage institutionnel

L'approche est sensiblement la même que pour l'OI-REDD mandatée. Toutefois, cette OI «double» présente quelques différences avec cette dernière.

En tant qu'institution chef de file de ces deux processus, le ministère de l'économie forestière et du développement durable (MEFDD) accorderait toutes les accréditations nécessaires au déploiement de l'OI. Ainsi, un **protocole d'accord (PA) unique**, prenant en compte les deux processus, serait signé entre le MEFDD et la structure en charge de l'OI.

Le protocole d'accord établirait:

- Un **ordre de mission permanent (OMP)**, délivré par le ministère en charge des forêts, qui accorde à l'OI-REDD l'accès à toutes les sources d'information.
- Les modalités de **réalisation des missions**: celles-ci pourraient être indépendantes ou conjointes. Dans ce dernier cas, elles seront conduites avec les organes de l'administration en charge du contrôle des activités forestières et de la mise en œuvre de la REDD+, en l'occurrence la CN-REDD et la DGEF (DF, DDEF).
- Les modalités de **validation des rapports**: il y aurait un rapport unique qui analyse le respect de la loi et des normes REDD+ et formule des recommandations pour chaque processus. La validation pourrait se faire au moyen d'un comité de lecture (CdL), composé des représentants de l'OI, de l'administration en charge des forêts et de la REDD+ et des bailleurs de fonds et éventuellement de l'acteur sur lequel porte le rapport. Ce CdL, qui pourrait être présidé par l'administration donnerait à l'OI-REDD le quitus de sa publication.
- Les modalités de **suivi des recommandations**: à la différence de l'OI mandatée, l'OI-FORETS formulerait des recommandations relatives au respect de la loi au MEFDD, et des recommandations sur le respect des normes aux organes intervenant dans le domaine de la REDD+.

Montage d'une équipe

Le montage d'une OI-REDD comprend la constitution de l'équipe. Pour une bonne mise en œuvre de l'OI-FORETS, il faudrait envisager:

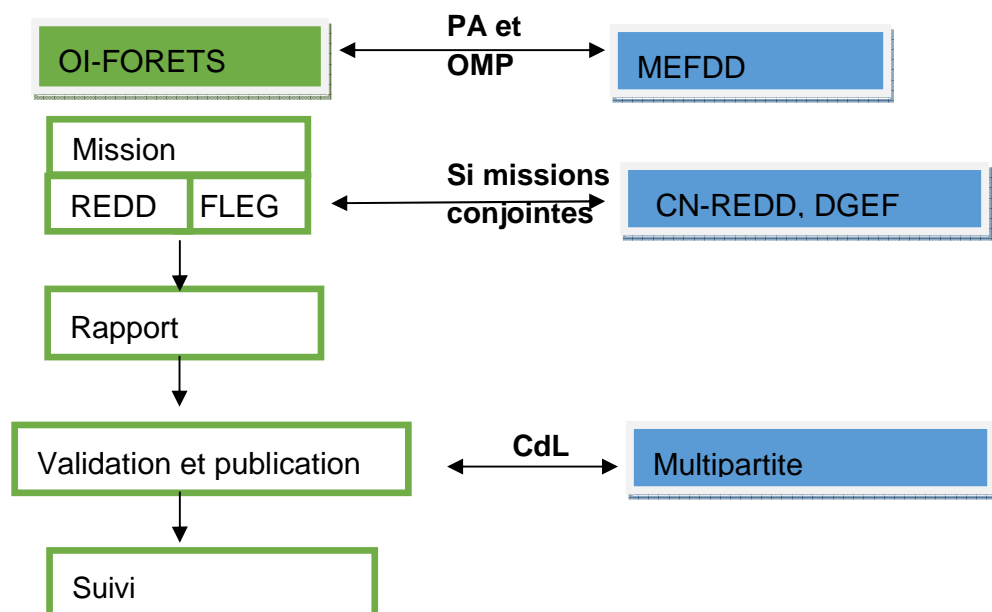
- soit un renforcement des capacités de l'équipe de l'OI-FLEG déjà opérationnelle sur les aspects REDD+,
- soit de compléter cette équipe par d'autres experts de la société civile, expérimentés dans le domaine de la REDD+. L'expertise des uns en REDD+ compléterait celle des autres en méthodologie d'OI FLEG. En travaillant ensemble, ces experts pourront, après un certain temps d'acclimatation, intégrer aisément les procédures et la méthodologie de ce type d'OI.

Tenant compte de l'expérience de l'OI-FLEG, l'OI-REDD pourrait être menée par un pool d'experts de la société civile nationale, qu'ils soient membres ou non de la CACO-REDD, recrutés par appel à candidatures et représentant différents profils: ingénieur forestier cartographe, forestier expert en aménagement ou exploitation forestière, socio-économiste, juriste.

L'expérience du processus FLEGT a démontré que les compétences et la rigueur dans la collecte, l'analyse et le rapport de l'information, comme la crédibilité qui y est liée, s'acquièrent en plusieurs années.

Face à ce constat, un accompagnement de l'équipe pourrait être envisagé sous forme d'un projet pilote durant une première période de deux ans, avec une prise de responsabilité progressive et une évaluation finale. La société civile nationale acquerrait ensuite son autonomie en matière d'OI-REDD.

Figure 3: Esquisse de montage d'une OI-FORETS mandatée



5.3 Élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre de l'OI-REDD

Une fois les orientations principales prises, la construction d'une feuille de route devrait viser à clarifier plusieurs éléments relatifs au montage de l'OI-REDD.

Sur le court et moyen termes:

1. Identifier les aspects à clarifier, aussi bien d'un point de vue institutionnel et du montage, que de celui de la méthodologie.
2. 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*.
3. Identifier les responsabilités de chacun pour mettre en œuvre ces actions.
4. Identifier les ressources disponibles et les moyens de les obtenir.

Sur le moyen et le long terme:

5. 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.
6. Identifier les responsabilités de chacun pour mettre en œuvre ces actions.
7. Identifier les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre de ces actions et les moyens de les obtenir.

Le groupe de travail sur l'OI-REDD mis en place dans le cadre de cette étude s'est prononcé sur une esquisse de feuille de route qui est reprise dans l'Annexe II du présent rapport.

Conclusion

Le processus REDD+ en République du Congo présente une opportunité de tester l'OI-REDD, en tenant compte de l'expérience de l'OI-FLEG conduite depuis 2007, ainsi que des orientations données par les parties prenantes dans le cadre du Plan de Préparation et la stratégie nationale REDD+.

La présente étude, qui avait pour objectif d'examiner et de déterminer des options stratégiques pour le développement d'un observateur indépendant de la REDD+ (OI-REDD) en République du Congo, a comporté une consultation étroite des parties prenantes, tant nationales qu'internationales, particulièrement de la société civile et de la CN-REDD. Cette étude a mis en évidence la possibilité de développer une OI-REDD en République du Congo en identifiant et en adaptant les éléments clés de l'expérience de l'OI-FLEG à la REDD+, et en se penchant sur les différents champs possibles d'investigation (le niveau et le scénario de référence, le système MNV, le système d'Information sur les garanties, les garanties sociales et environnementales, le partage des bénéficiaires).

En qualité de plate-forme de la société civile et des peuples autochtones pour la REDD+, le CACO-REDD a exprimé sa préférence pour une OI-REDD mandatée, qui serait mise en place en parallèle de l'OI-FLEG, mais qui maintiendrait un contact étroit avec cette dernière à travers l'échange structuré de l'information stratégique.

Le CACO-REDD a également élaboré une feuille de route qui identifie les activités qu'il est souhaitable de mener pour développer progressivement une OI-REDD au Congo (voir le montage d'un projet OI-REDD et la réalisation d'une mission d'OI-REDD pilote).

Il a enfin manifesté son souhait de bénéficier de l'expertise du CAGDF en matière d'OI, en sollicitant son accompagnement pour les prochaines étapes, de la même manière que le premier projet d'OI-FLEG au Congo a bénéficié de l'appui d'une organisation extérieure.

Afin de parvenir au développement d'une OI-REDD en République du Congo, il sera ainsi important de se diriger rapidement vers la consolidation d'une vision commune aux parties prenantes sur le contenu et l'approche d'une OI mandatée du processus REDD+, et vers l'opérationnalisation de ces éléments.

Bibliographie

Accord de partenariat volontaire FLEGT, ratifié, 2009.

Braña Varela, J., Lee, D., Rey Christen, D., et Swan, S., *Sauvegardes REDD+ : Considérations pratiques pour l'élaboration d'un résumé des informations*, 2014, document élaboré avec l'appui de l'Initiative internationale pour le climat et les forêts du gouvernement norvégien, consultable sur: www.merid.org/reddsafeguards

Murphy, D., *Garanties et avantages multiples dans un mécanisme du REDD+*, Institut international du développement durable, 2011, téléchargeable sur: www.iisd.org/pdf/2011/redd_safeguards_fr.pdf

CAGDF, FM, REM, *Manuel pratique d'observation indépendante*, 2013, version mise à jour en 2013, téléchargeable sur: <http://www.observation-congo.info/documents/ManuelOIFLEG2013.pdf>

Global Witness, *Guide de l'observation indépendante des forêts*, 2005.

Global Witness, *Instaurer la confiance dans la REDD: L'observation au-delà du carbone*, Londres, Royaume-Uni, 2009.

https://www.globalwitness.org/.../instaurer_la_confiance_dans_la_redd

FLAG, *Guide méthodologique de l'observation indépendante de la REDD+ et du FLEG dans l'ER Programme de MAI-NDOMBE*, 2015.

CN-REDD, *Stratégie nationale de la REDD+ de la République du Congo*, version d'avril 2014.

Annexes

Annexe I: Adhésion du Congo à différentes conventions internationales dans le cadre du processus REDD+

Annexes

Annexe 1: Evolution du contexte international de la REDD+ et adhésion de la République du Congo à différentes conventions internationales

Les émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts n'ont pas été incluses dans le Protocole de Kyoto. Les raisons évoquées portaient essentiellement sur les difficultés de mesure et de vérification de l'évolution des émissions. Cependant, au regard des enjeux des forêts tropicales sur le climat, une place de choix a été accordée aux émissions liées aux forêts. Une Feuille de route a été adoptée en 2007 à Bali en Indonésie, lors de la 13ème Conférence des Parties (COP 13) à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Par ailleurs, cette COP a reconnu le rôle important que jouent les forêts dans l'atténuation du Changement Climatique.

L'Accord de Copenhague, adopté en 2009, a reconnu le rôle crucial de REDD+ et a pris acte de l'engagement financier de plusieurs pays pour soutenir sa mise en œuvre. Les conférences des Nations Unies sur les Changements Climatiques organisées en 2010 à Cancun (Mexique), en 2011 à Durban (Afrique du Sud), en 2012 à Doha (Qatar), en 2013 à Varsovie et en 2014 à Lima (Pérou), se sont traduites par quelques progrès mitigés sur les avancées vers un accord global sur le climat et la mise en œuvre effective des financements devant soutenir durablement le processus REDD+ dans les pays en développement.

Le contexte international reste fondamentalement caractérisé par les faits probants ci-après :

- Le mécanisme REDD+ se met en place dans un climat d'intenses discussions sur l'adoption consensuelle d'un nouveau traité post Kyoto et l'engagement de l'ensemble des pays à réduire leur impact sur le climat. L'accord conclu lors de la Conférence de Durban en 2011, prévoit la négociation d'un nouveau protocole ou d'un autre instrument juridiquement contraignant d'ici 2015 et son entrée en vigueur d'ici 2020. Mais, il semble peu probable d'envisager la mise en place effective de la REDD+, pour financer réellement les activités alternatives à la déforestation et à la dégradation des forêts d'une part et à la réduction de la pauvreté, d'autre part, avant la conclusion de l'accord post Kyoto, juridiquement contraignant. De nombreuses difficultés persistent encore ;
- Les principes de la compensation et de l'obtention de fonds sur les marchés continuent de susciter des controverses avec plusieurs pays en développement et ONG, qui encouragent d'avantage les financements publics à l'instar des « financements de la Norvège pour la REDD+ » ou encore du « Fonds Vert pour le climat », mis en place à Durban en 2011 ;
- Les marchés du carbone forestier qui existent actuellement, ne favorisent pas efficacement l'émergence du secteur public ou privé à travers le monde ;
- Les initiatives multilatérales et bilatérales mises en place pour financer les activités menées au titre de REDD+ ne favorisent pas suffisamment l'émergence des activités alternatives à la déforestation et à la dégradation forestière.

Depuis bientôt une décennie, les financements REDD+, demeurent toujours très insuffisants, en dépit des besoins énormes exprimés par les pays en développement et des contributions ou promesses de financements des pays développés. Certains experts avertis, soulignent qu'il faut entre 30 et 40 milliards de dollars US par an pour réduire de moitié les émissions du secteur forestier dans le

monde. Au stade actuel des négociations sur le climat, il est très peu probable que les pays donateurs engagent des fonds de cette envergure sur la base de leurs budgets nationaux.

Le chantier de la REDD+, bien que suffisamment avancé, regorge encore d'incertitudes tant que les négociations sur le nouvel accord ne sont pas achevées.

Convaincu du rôle des forêts dans le développement durable, le pays a adhéré à la vision de nombreuses organisations et programmes internationaux, régionaux et sous régionaux, notamment :

- L'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
- L'Union Africaine (UA) ;
- Le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC) ;
- La Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) ;
- La Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique Centrale (CEFDHAC) ;
- L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) ;
- L'Organisation Africaine des Bois (OAB) ;
- L'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) ;
- L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) ;
- L'Organisation pour la conservation de la faune sauvage d'Afrique (OCFSA)
- L'Observatoire des Forêts en Afrique Centrale (OFAC) ;
- Le Réseau des Institutions de Formation Forestière et Environnementale d'Afrique Centrale (RIFFEAC) ;
- Le Réseau des Aires Protégées d'Afrique Centrale (RAPAC) ;
- Le Programme d'appuis de conservation des écosystèmes du bassin du Congo (PACEBCo).

Le pays a aussi souscrit à de nombreux instruments juridiques de portée sous-régionale et internationale en matière de gestion forestière et environnementale. Il s'agit des conventions, traités, accords et protocoles.

- Pour les Conventions, on peut notamment citer :
 - La Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ou convention de Washington ;
 - La Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ;
 - La Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone ;
 - La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) ;
 - La Convention sur la désertification ;
 - La Convention de Ramsar ou convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau ;
 - La Convention concernant la protection du Patrimoine Mondial, Culturel (CPMC) et naturel 1972;
 - La convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel ;
 - La Convention sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage ;
 - La Convention d'Alger ou Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles ;
 - La Convention d'Abidjan sur les écosystèmes marins et côtiers ;

- La Convention de Londres pour la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel ;
 - La Convention sur la sécheresse et / ou la désertification en Afrique ;
 - La Convention de Bale sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination ;
 - La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer les déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement en Afrique ;
 - La Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ;
 - La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international.
- Pour les traités, on peut notamment citer :
- Le Traité relatif à la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale et instituant la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC).
- Pour les Accords, on peut notamment citer :
- L'Accord de Lusaka sur les opérations concertées de coercition, visant le commerce illicite de la flore et de la faune sauvages ;
 - L'Accord International sur les Bois Tropicaux (AIBT) ;
 - L'Accord de coopération entre les Gouvernements de la République du Cameroun, de la République Centrafricaine et de la République du Congo relatif à la mise en place du Tri-National de la Sangha (TNS) ;
 - L'Accord de partenariat entre le Cameroun, le Gabon et le Congo pour la TRI-National DJA-ODZALA-MIKEBE ;
 - L'Accord de coopération avec l'Union Européenne (UE) ;
 - L'Accord de collaboration avec les ONG de conservation telles que : l'Institut Jane Goodall, la Fondation John ASPINALL, l'Association Habitat Ecologique et Liberté des Primates (Help-Congo), l'Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT).
- Pour les Protocoles, on peut notamment citer :
- Le Protocole de Kyoto ;
 - Le Protocole sur le développement durable ;
 - Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechniques ;
 - Le Protocole de Nagoya sur le partage équitable des ressources naturelles ;
 - Le Protocole d'accord sur la lutte anti-braconnage dans le Tri-National de la Sangha ;
 - Le Protocole d'accord sur la libre circulation du personnel du Tri-National de la Sangha ;
 - Le Protocole d'accord sur l'organisation et le fonctionnement de la Brigade Tri-National de lutte Anti-Braconnage.

La République du Congo, reste convaincue que ses partenaires bilatéraux et multilatéraux se joindront à elle pour dynamiser les actions déjà en cours dans les domaines de la conservation et de la gestion durable des forêts, sur la base des financements suffisants et durables.

Approches multilatérales

1. Les sauvegardes de Cancun CCNUCC: Les sauvegardes CCNUCC REDD-plus approuvées en 2010 seront les sauvegardes par défaut pour la performance internationale. Au titre de la CCNUCC, les programmes REDD-plus devront faire respecter ces sauvegardes en tant que performance minimum requise absolue.

2. Utilisation et adaptation des sauvegardes de la Banque mondiale par le FCPF, PIF et FEM: l'approche du FCPF pour ce qui est des sauvegardes représente une adaptation des pratiques de projets de la Banque mondiale établies depuis longtemps. Le Document de la Charte du FCPF et l'Approche Commune aux Sauvegardes environnementales et sociales pour les documents des Partenaires multiples de Prestation de services sont les politiques clés qui spécifient que les sauvegardes de la Banque mondiale seront appliquées. Deux des sauvegardes de la Banque mondiale – les Politiques opérationnelles et les Procédures bancaires associées – se concentrent sur les questions sociales pertinentes concernant les Peuples autochtones (OP/BP 4.10) et la Réimplantation (OP/BP 4.12). Ces stratégies ont été à l'origine élaborées pour servir à évaluer la bonne adaptation des projets, et non des programmes plus amples. Pour le FCPF, un pays participant doit conduire une Evaluation stratégique d'ordre environnemental et social (SESA) qui évalue les sauvegardes à des niveaux de programmes, stratégies et processus plus amples et qui devrait éclairer la stratégie nationale REDD-plus d'un pays. Un Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES) intégré fournit le schéma de plans de mitigation des risques et il est destiné à assurer la bonne application des sauvegardes. L'Approche commune spécifie que tous les partenaires de prestation du FCPF doivent utiliser les sauvegardes et les mécanismes de recours de la Banque mondiale, ainsi que la SESA et le CGES. Les partenaires de prestation peuvent utiliser leurs propres procédures si elles sont équivalentes, ou plus strictes, que les normes de la Banque mondiale. Le Programme d'investissement forestier (PIF) et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) ont également adapté et consolidé ces sauvegardes. La Banque mondiale réalise actuellement un examen général de deux ans sur tout l'ensemble de leurs sauvegardes.

3. Principes et critères environnementaux et sociaux de l'ONU-REDD: l'ONU-REDD utilise une approche basée sur les droits de l'homme en matière de sauvegardes par le biais de ses principes et critères environnementaux et sociaux (PCES). Les sauvegardes sont destinées aux activités financées par l'ONU-REDD, qui soutient uniquement les activités de préparation. Un Outil Avantages et Risques (BeRT) a été mis au point pour faciliter l'application des PCES (2011). La version 4 des PCES a été publiée en mars 2012. L'ONU-REDD a également rédigé des Lignes directrices sur l'Engagement des parties prenantes (avec le FCPF) et la Recherche d'un Consentement préalable libre et éclairé, (2011), ainsi que des recommandations pour la fourniture d'informations REDD-plus (2011).

Approches bilatérales

4. Bailleurs bilatéraux: Norvège, Australie et Allemagne: comme pour l'USAID, aucun des bailleurs bilatéraux examinés ici n'a articulé une série spécifique de sauvegardes, de principes opérationnels ou de normes pour leurs travaux sur la REDD-plus. A ce jour, les bailleurs ont évité des politiques ou normes sociales explicites, étant donné qu'ils s'étaient entendu, à l'occasion de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, de s'aligner sur les

politiques des pays hôtes. Certains bailleurs ont choisi d'appliquer leurs principes d'aide publique au développement (APD), même quand ils n'étaient pas entièrement complets sur les questions pertinentes. En 2011, l'Allemagne a adopté une politique générale basée sur les droits de l'homme pour tous ses travaux sur le développement. Une autre stratégie (appliquée par la Norvège en Indonésie) est de ne pas appliquer les sauvegardes d'autres partenaires de prestation REDD-plus. Bon nombre de bailleurs s'intéressent aux questions sociales en rapport avec la REDD-plus en octroyant des subventions à la société civile et aux organisations de recherche des pays hôtes ou en soutenant des processus de consultation stratégique dans les pays hôtes, mais ces derniers ne reposent pas nécessairement sur un système de sauvegardes ou de normes particulières.

Initiatives des organisations non gouvernementales (ONG)

5. Critères Climat, Communauté et biodiversité (CCBS ou Critères CCB) : l'Alliance pour le Climat, les Communauté et la Biodiversité (CCBA) a élaboré les Critères CCB, qui constituent une norme environnementale et sociale volontaire au niveau des projets permettant aux projets soumis à un audit indépendant de faire preuve de l'intégrité environnementale et sociale de leurs activités, de la conception à l'exécution. Ces critères ont été établis en réponse, partiellement, au fait que les Normes de carbone vérifié (NCV), utilisées dans bien des projets pilotes de carbone forestier, étaient insuffisantes pour ce qui était des facteurs environnementaux et sociaux. La version courante des Critères CCB a été introduite en 2008 et les règles gouvernant leur usage ont été publiées en 2010 (CCBA 2008, 2010). Les Critères CCB sont particulièrement rigoureux sur les avantages communautaires et récompensent l'excellente performance avec son 'niveau d'or'. De nombreux projets ont désormais été élaborés pour répondre aux normes NCV et critères CCB.

6. Normes environnementales et sociales REDD-plus (NES REDD-plus) : Les NES REDD-plus sont en cours d'élaboration depuis 2009 par le biais d'un processus intégral engageant gouvernements, ONG, organisations de la société civile (OSC), organisations de peuples autochtones, institutions de politique et recherche internationales et secteur privé, sous l'animation de CARE International et de la CCBA. Cette initiative vise à établir des normes REDD-plus de niveau national, propre à chaque pays, qui soient claires et faciles à suivre, afin d'être utilisées par les gouvernements à travers un processus réunissant des parties prenantes multiples pour respecter les sauvegardes officielles minimums et faciliter l'émergence REDD-plus des négociations CCNUCC. Des normes internationales ont été établies, et sont ensuite adaptées au niveau national. Dans le même temps, l'initiative vise à définir et rallier le soutien à une meilleure performance environnementale et sociale des programmes REDD-plus. En décembre 2012, 11 programmes nationaux ou sous-nationaux étaient déjà en route dans neuf pays différents.

7. Initiatives brésiliennes et indonésiennes de la société civile : En 2009-2010, les représentants de la société civile ont conduit un processus avec des parties prenantes pour établir des sauvegardes environnementales et sociales, assorties de principes et de critères, à l'intention du Brésil. Ce document contribue au dialogue REDD-plus national. De plus, la Banque nationale de développement du Brésil (BNDES), qui gère le Fonds Amazone, utilise ces sauvegardes comme lignes directrices de référence pour compléter le propre Protocole de la banque. Le Réseau de société civile de l'Indonésie pour le Climat et la Justice (HuMa)

a rédigé une proposition pour des sauvegardes basées sur les droits de l'homme à l'usage de l'adaptation au changement climatique, sa mitigation et la REDD-plus.

Autres initiatives pertinentes

8. **Leçons tirées d'autres initiatives:** les initiatives ci-après non rattachées à la REDD-plus ont des sauvegardes et normes sociales qui peuvent fournir des enseignements précieux pour les processus REDD-plus.

- **Les Normes du Forest Stewardship Council (FSC)** emploient des indicateurs adaptés nationalement à une série de principes et critères internationaux. Elles offrent également une approche flexible et par palier pour une bonne application, fournissant quelques incitations et – élément plus important, du temps – pour la tâche complexe consistant à atteindre de bonnes pratiques.
- **La certification de Commerce équitable** pour les petits producteurs reconnaît l'importance des questions de gouvernance internes aux groupes, comme la participation intégrale, l'équité et la gestion financière transparente, pour atteindre des objectifs sociaux. Elle apporte aussi un soutien aux groupements de producteurs pour leur permettre d'améliorer leur performance dans ces domaines.
- **La Convention sur la Diversité Biologique (CBD)** a élaboré les lignes directrices volontaires Akwe: Kon, qui se concentre sur l'évaluation des impacts des projets de conservation sur les peuples autochtones. Ces lignes directrices prescrivent des plateformes ou tables rondes locales réunissant des parties prenantes multiples afin d'aborder les questions ayant trait aux peuples autochtones. La CBD a également un Forum autochtone sur la Biodiversité, qui permet aux groupes autochtones de faire pression directement sur la Convention quand des problèmes surgissent.
- **Le critère méta de WWF** pour les projets de carbone soutient l'idée de critère d'«abandon», c'est-à-dire de sérieuses infractions qui entraînent l'annulation d'un projet.
- **Le Mécanisme de développement non polluant (CDM) de la CCNUCC** dispose de critères environnementaux et sociaux pour la validation et la vérification des projets, qui doivent être remplis avant que les projets puissent continuer.

Annexe II: Compte Rendu du Groupe de Travail et Feuille de Route pour le développement d'une OI-REDD

Annexe III: Compte Rendu de l'Atelier de Restitution