
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, CONSERVATION DE LA NATURE ET TOURISME

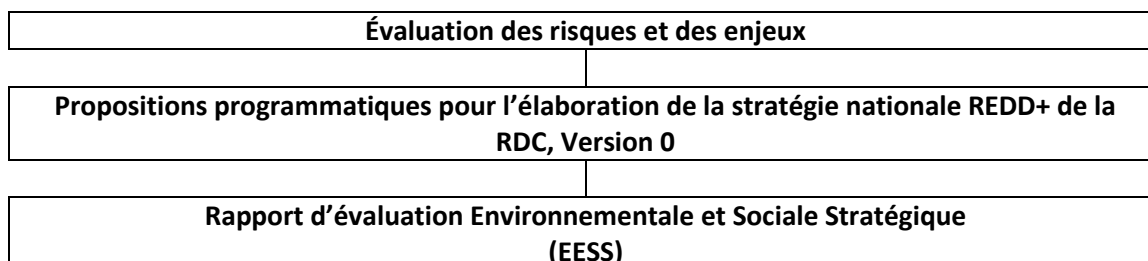
**EVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE STRATÉGIQUE DU
PROCESSUS REDD+**

CADRE FONCTIONNEL

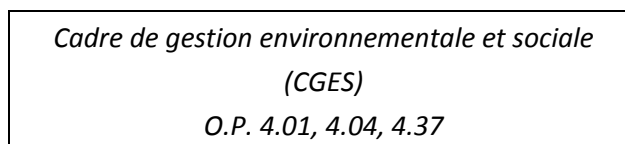
ÉVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL DU PROCESSUS REDD+ en RDC

INDEX DES RAPPORTS

Document d'analyse environnementale



Documents cadre



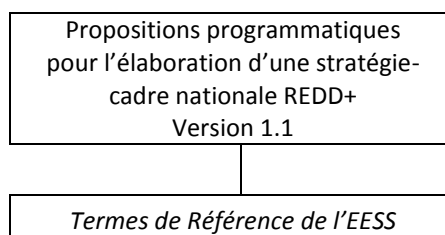
Documents de politiques et de planification sectorielle

<i>Cadre de gestion des Pestes et Pesticides (CGPP) O.P.4.09</i>	<i>Cadre de Gestion du Patrimoine Culturel (CGPC) O.P 4.11</i>	<i>Cadre de Planification en faveur des Populations Autochtones (CPPA) O.P.4.10</i>	<i>Cadre fonctionnel (CF) O.P.4.12</i>	<i>Plan cadre de Réinstallation Involontaire (PCRI) O.P. 4.12</i>
----------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------

Rapport de Consultation

Rapport d'enquête Rapport des consultations du premier cercle des parties prenantes (mars-avril 2012)	Rapport des consultations du troisième cercle (octobre 2012)	Rapport des consultations du deuxième cercle élargies à d'autres acteurs(24 au 28 juin 2013)
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

Document de référence et d'analyse



SOMMAIRE

LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES FIGURES	4
LISTE DES ACRONYMES, SIGLES ET ABREVIATIONS	5
LIMINAIRE	6
1. RESUME EXECUTIF	7
1.1. Version Française	7
1.2. Version Anglaise	10
2. CARACTERISTIQUES ET TYPOLOGIE DES PROJETS REDD+	13
2.1. Les actions habilitantes et transversales.....	13
2.2. Les investissements REDD	14
2.3. Les quatre types de financement et d'activité REDD+	14
3. CONTEXTE	17
4. EXAMEN DU CADRE POLITIQUE ET LÉGAL.....	18
4.1. La Constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.	18
4.2. Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.....	19
4.2.1. Les axes principaux du droit foncier congolais.....	19
4.2.2. Le droit foncier des communautés locales dans la loi du 20 juillet 1973	19
4.3. Le code forestier	21
4.3.1. La classification des forêts.....	21
4.3.2. La distinction des droits.....	22
4.3.3. Du concept de concession forestière des communautés locales	23
4.4. Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier.....	24
4.5. Loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principe fondamentaux relatif à la protection de l'environnement.....	24
4.6. Les politiques opérationnelles de la Banque Mondiale	25
4.7. Cadre Institutionnel	25
4.8. Mise en place des capacités	26
4.9. Besoins spécifiques liés au présent Cadre Fonctionnel.....	29
5. QUELQUES RESULTATS DE L'ENQUETE MENEES DANS LE CADRE DE L'EES DE LA REDD	30
6. ÉLÉMENTS DU PROCESSUS REDD POUVANT DECLENCHE L'APPLICATION DU CADRE FONCTIONNEL	31
6.1. Les actions/aspects habilitants de la REDD	32
6.2. Améliorations ultérieures du présent cadre fonctionnel	32
6.3. Les projets pilotes et autres investissements	33
6.4. Restriction d'accès et mécanisme d'accréditation REDD des projets.....	33

7.	PRINCIPES ET APPLICATION DU CADRE FONCTIONNEL	34
7.1.	Principes et objectifs d'un Cadre Fonctionnel	34
7.2.	Étude de pré faisabilité des investissements	35
7.3.	Le CLIP	36
7.4.	Le partage des bénéfices/paiements pour service environnementaux	37
7.5.	Faisabilité de l'investissement et PARAR.....	38
7.6.	Phase d'implantation	39
7.7.	Phase de réalisation	39
7.8.	Phase d'arrêt des financements.....	40
8.	ÉVALUATION DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES.....	40
9.	RESPONSABILITE DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI EVALUATION DU CADRE FONCTIONNEL 40	
10.	BUDGET DE MISE EN ŒUVRE DU CF	41
10.1.	Projets soumis à l'enregistrement REDD	41
10.2.	Projets non soumis à l'enregistrement REDD	42

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Principales causes directes et sous-jacentes et variables importantes, de la Déforestation et de la Dégradation des forêts en République Démocratique du Congo.....	13
Tableau 2 : Pilier sectoriel et habilitant du corpus programmatique REDD+ en RDC	14
Tableau 3 : Usage des forêts par les communautés locales et autochtones	30
Tableau 4 : Bénéfices des usages de la forêt	30
Tableau 5 : Types de compensation préférée en échange de la protection de la forêt	31
Tableau 6 : Différentes phases de reconnaissance REDD+ au niveau national.....	34

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les typologies REDD + en RDC.....	15
Figure 2: Organigramme opérationnel de la gestion des investissements REDD+	26

LISTE DES ACRONYMES, SIGLES ET ABREVIATIONS

AP : Aire protégée
BP : Bank procedure/Procédure de la Bank
CCNUCC : Convention cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CESES : Cellule d'évaluation et de suivi environnementale et sociale
CF : Cadre Fonctionnel
CGES : Cadre de Gestion Environnementale et Sociale
CLIP: Consentement libre, informé et préalable
CNREDD: Coordination Nationale REDD
COLO/PA; Communautés locales/Peuples Autochtones
EESS: Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique
ICCN: Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
MECNT : Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PARAR : Plan d'action de la restriction de l'accès aux ressources
PFCN: Projet Forêt et Conservation de la Nature
PO/OP: Politique Opérationnelle/Operational policy
PURUS : Project for Urban Rehabilitation and Social in the Democratic Republic of Congo
RDC: République Démocratique du Congo
REDD: Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière
SESA: Standard d'Evaluation Environnementale et Sociale
UNREDD: Organisation des Nations Unies pour la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière

LIMINAIRE

Le présent Cadre fonctionnel est le fruit d'un long processus de consultations avec différentes parties prenantes. Trois couches des parties prenantes impliquées à la REDD+ avaient été identifiées et consultées dans le cadre de la mission d'Évaluation Environnementale et Sociale Stratégique du processus REDD+ en RDC.

Le processus de consultation mis en place pour l'EESS de la REDD+ a considéré trois niveaux de consultation, appelés cercles :

1er cercle: les personnes directement impliquées dans le processus de préparation de la stratégie REDD+ : la CN-REDD, les Coordinations thématiques (CT), le Comité de suivi des risques environnementaux et sociaux (CS), les ONG des projets pilotes, etc.). Ce premier cercle a été actif dans l'analyse stratégique et dans l'intégration des résultats dans le processus SESA. La société civile et les représentants des communautés autochtones et locales participaient aussi dans les CT et le Comité de suivi. Plus de trois cents représentants des parties prenantes ont été consultés pendant plus de trois semaines au Centre Caritas Congo en mars-avril 2012 afin d'élaborer la Version 0 de la Stratégie-Cadre REDD+ avec une première analyse Sociale et Environnementale (premier cercle).

2ème cercle : Le deuxième cercle des parties prenantes est constitué des acteurs qui n'ont pas participé « directement » à l'élaboration de la Stratégie cadre nationale mais qui doivent jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de celle-ci. Il s'agit généralement des Ministères sectoriels clé, des porteurs des projets REDD+ et les partenaires techniques ou financiers. Des consultations élargies du deuxième cercle des parties prenantes à d'autres acteurs, dont la société civile et les représentants des autochtones, y compris tous les Points Focaux Provinciaux REDD+ rattachés à la CNREDD, ont été organisées pendant une semaine (24 au 28 juin 2013) à Kinshasa afin de présenter les versions améliorées des cadres élaborés de la SESA et, recueillir leurs avis et considérations pour leur amélioration.

3ème cercle : Il est constitué des bénéficiaires potentiels des retombées positifs de la REDD+ ou des potentiels victimes des effets indésirables de celle-ci. En septembre-octobre 2012, des consultations ont été organisées dans six provinces pilotes REDD+ de la RDC afin de présenter les premières analyses sociales et environnementales relatives à la Version 0 de la Stratégie-Cadre REDD+ et solliciter les avis et considérations des acteurs locaux et provinciaux sur les propositions d'options préconisées.

Enfin, les participants de la deuxième couche ont recommandé à la CN-REDD d'organiser des consultations dans toutes les provinces de la RDC afin de (i) présenter les versions améliorées de la SESA, (ii) présenter les principales recommandations issues des consultations du second cercle, notamment concernant la décentralisation de la REDD+, les mécanismes de partage des revenus, les mécanismes de gestion et de traitement des plaintes dans le cadre de la REDD+, etc. Ces consultations ont été organisées de novembre 2013 jusqu'en janvier 2014.

A chacun de ces niveaux les organisations des Peuples Autochtones (ici les Peuples Autochtones Pygmées) ont largement participé aux consultations à travers le REPALF (Réseau National des Peuples Autochtones) et ses organisations membres, aussi bien à Kinshasa (niveau national) que dans les Provinces. Aucune consultation de du processus SESA n'a eu lieu sans que les représentants des Peuples Autochtones ou ses organisations membres aient été largement associés.

Les listes de présence de ces consultations sont annexées au Cadre de gestion environnementale et sociale pour référence.

Les résultats de toutes ces consultations provinciales ont été analysés et traités par un groupe restreint de représentant toutes les parties prenantes de la REDD+, y compris des membres de la société civile et des peuples autochtones, en février 2014 afin de valider ou non les commentaires enregistrés.

1. RESUME EXECUTIF

1.1. Version Française

La Stratégie Nationale REDD+ prévoit la création d'un dispositif national d'enregistrement et d'accréditation des projets afin qu'ils puissent disposer du label REDD, condition nécessaire pour leur permettre de vendre des crédits carbone. Des projets qui n'auraient pas cette ambition pourront également être labellisés à la condition, comme les premiers, de répondre à l'objectif de la Stratégie Nationale, réduire la déforestation et la dégradation forestière tout en respectant les critères définis par l'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique.

La Stratégie Nationale Cadre REDD+ validée officiellement par l'Etat, identifie les domaines dans lesquels les projets REDD devront intervenir :

- l'évolution durable des systèmes techniques agricoles (culture des savanes, utilisation raisonnée des inputs, agroforesterie, cultures pérennes...) aussi bien en agriculture paysanne qu'en agriculture industrielle ; la préservation concertée des forêts primaires et secondaires (plans et contrats d'aménagement du territoire, création d'aires protégées, reboisement, mise en défens des savanes arbustives et des forêts à protéger) ;
- la replantation des sites déforestés par l'activité humaine non agricole (mines...) après usage ou en compensation (...),
- la production et la consommation d'énergie (foyers améliorés, bio-carburants...).

La Stratégie prévoit un dispositif institutionnel permettant de superviser le processus REDD : 1) Comité National REDD ; 2) Commission Nationale REDD (enregistrement et accréditation (secrétariat technique, suivi évaluation, recours) ; 3) Service National de Mesure de la Déforestation et de la Dégradation Forestière (quantifier les économies d'émission de carbone) 4) Fonds National REDD (acheter et vendre les crédits carbone et les Paiements pour Services Environnementaux).

En ce qui concerne l'objet de ce Cadre fonctionnel, l'expérience et les enquêtes ont démontré que les investissements, passés ou actuels, ont failli dans le domaine de la compensation des communautés affectées par des restrictions d'accès que ce soit dans les aires protégées ou dans les concessions forestières.

Le niveau d'information des populations touchées par ces restrictions d'accès est très faible. Peu d'entre elles connaissent l'existence des négociations qui ont mené à ces restrictions, et lorsque elles sont connues, rares sont les cas où elles ont été impliquées. Les bénéficiaires sont majoritairement perçus par les chefs de terre ou chefs de clan, rarement par les communautés ou les individus réellement touchés par les pertes d'accès aux ressources.

L'Article 56 de la Constitution de la RDC définit tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, comme une infraction de pillage punie par la loi.

Le cadre fonctionnel devient un instrument qui permet de limiter les impacts négatifs d'investissements susceptibles de réduire l'accès de certaines personnes à leurs moyens de subsistance liés.

Le cadre fonctionnel recommande donc au gouvernement de statuer sur une procédure d'application de cet article de la Constitution qui permettrait d'uniformiser l'approche au niveau national et d'éviter que ses propres actions ne violent la Constitution.

Le cadre fonctionnel apporte pour la mise en œuvre de la REDD+ une méthodologie de réalisation, d'information et de négociation avec les populations qui pourraient, par les actions de la REDD+, subir une perte d'accès de ces ressources.

Pour les investissements de type projet, cette méthodologie suit les principales étapes de la préparation du projet en spécifiant la forme et le contenu du processus d'information, de consultation et d'évaluation des ressources qui deviendront inaccessibles aux communautés affectées.

L'inventaire des pertes d'accès aux ressources se fait en phase de pré faisabilité en dix étapes dont les principales sont :

- Établir une liste des usages du territoire en réunion communautaire et obtenir des informations quantitatives et qualitatives sur ces usages.
- Les informations sont positionnées sur le plan de zonage participatif des interventions prévues.
- La disponibilité des mêmes ressources dans des zones hors de la zone d'intervention est vérifiée.
- Une première évaluation des pertes est réalisée.
- L'analyse réalisée est validée avec les parties prenantes.
- Les mesures de compensation acceptables sont déterminées avec les parties prenantes.
- La valeur estimative des pertes (monétaires) qu'entraîne pour la population la réalisation de l'investissement ainsi que le coût approximatif des mesures d'atténuation consensuelles convenue
- Ces coûts sont intégrés dans le calcul du coût de projet et non pas comme un bénéfice du projet pour les populations, car c'est une compensation à une perte de revenus et non pas un bénéfice supplémentaire.
- Le processus CLIP qui mènera à établir ces ententes inclut la prise d'images vidéo de chacune des réunions communautaires et des négociations individuelles le cas échéant. Sans ces prises d'images complètes datées et localisées par l'appareil vidéo, les ententes même signées par les parties ne seront pas recevables, ces vidéos servent de preuve et d'historique des négociations. et complètent les accords écrits et signés en version papier. Le consentement des communautés concernées sera requis pour l'enregistrement vidéo.

Le contexte de la consultation et le CLIP dans le processus REDD+ de la RDC

Le financement de la Banque n'est accordé que, si lors de la consultation libre et fondée sur la communication des informations nécessaires à se faire une opinion, le projet obtient un soutien massif dans les communautés.

Outre les dispositions de la BM en matière de consultation et participation, le gouvernement de la RDC a adopté le principe du consentement libre, informé et préalable (CLIP) pour les activités et les projets de son programme national REDD+. Ainsi, le gouvernement de la RDC en partenariat avec les différentes parties prenantes au processus est engagé dans le développement du Guide méthodologique CLIP pour s'assurer de la prise en compte effective de ce concept lors de la mise en œuvre des activités REDD+ sur l'étendu national. Ce Guide devra répondre aux préoccupations légitimes sur le CLIP portant notamment sur le contenu du CLIP, sa portée, les droits et obligations de chaque acteur (communautés, porteurs de projets, gouvernement, etc.), sa révocation, pour la prise en compte du CLIP.

En phase de faisabilité et sur la base des ententes négociées au préalable, le promoteur devra préparer un plan d'action de restriction d'accès aux ressources dont le contenu minimal est défini. Les éléments de ce plan doivent être inclus dans le cadre logique de l'investissement ainsi que dans le cadre de résultats.

Pour les actions habilitantes et transversales qui sont dans la majorité des cas le produit du développement ou de la révision de politique, de textes légaux, de plan, etc., elles devront passer par un processus d'évaluation environnementale stratégique qui, pour satisfaire les exigences du cadre fonctionnel devra :

- avoir un processus d'implication réelle des parties prenantes et une consultation multi-niveaux ;
- évaluer les risques que les textes ou les procédures d'application qui en dépendent entraînent en termes de restrictions d'accès aux ressources ou aux biens/patrimoine culturel, etc., et préparer un document explicite qui démontre que cette analyse a été effectuée. Ce document devra être rendu public pour démontrer que l'analyse a été réalisée dans ce sens ;
- pour chaque risque relevé, définir une alternative ou une mesure d'atténuation à inclure au processus d'application du texte (loi, règlement) en question ;
- assurer une transparence à chacune des étapes d'élaboration des textes et procédures.

Il est également recommandé de faire un audit indépendant des actions résultant de la mise en œuvre de cadres fonctionnels antérieurs pour mieux connaître leur niveau d'application en RDC et pouvoir amender le présent CF en fonction de problématiques rencontrées dans d'autres projets.

Le budget du présent Cadre Fonctionnel prévoit l'appui au gouvernement pour la mise en place d'une politique nationale en matière de gestion des restrictions d'accès aux ressources naturelles par tout projet, qu'il soit public ou privé. Cet appui comprend l'audit externe des actions passées en la matière. Le coût estimé de l'appui est de 210 000 dollars US.

Les études recommandées par le présent CF pour chaque projet sollicitant l'accréditation et l'homologation REDD sont à la charge des projets. Leur suivi évaluation et les renforcements de capacités institutionnelles requises (secrétariat technique de la REDD, société civile et communautés, porteurs de projet) sont prévus par ailleurs par le Cadre de Gestion Environnementale et Sociale.

1.2. Version Anglaise

The National REDD+ Strategy foresees the creation of a national registration and accreditation system for projects in order for them to be granted the REDD+ label. The latter is a necessary condition to allow projects to sell carbon credits. Projects that would not have the aim of selling carbon credits may also be labeled with the requirement, as the first group of projects, of meeting the objective of the National Strategy, i.e. reducing deforestation and forest degradation while meeting the criteria set by the Strategic Environmental and Social Assessment.

The National REDD+ Strategy Framework, officially validated by the state, identifies areas where REDD projects will intervene:

- Sustainable development of agricultural technical systems (cultivation of savannas, rational use of inputs, agro-forestry, perennial crops) both in peasant and industrial agriculture; concerted preservation of primary and secondary forests (land-use plans and contracts, establishment of protected areas, reforestation, defense of scrub savannahs and forests to be protected);
- Replanting of sites deforested by non-agricultural human activity (mining, etc.) after use or as compensation (...);
- Production and energy consumption (improved stoves, bio-fuels ...).

The Strategy foresees an institutional structure to oversee the REDD process: 1) National REDD Committee; 2) National REDD Commission (registration and accreditation, Technical Secretariat, monitoring and evaluation, recourse mechanism), 3) National Service of Deforestation and Forest Degradation Measurement (quantifies carbon emissions savings) 4) National REDD Fund (buys and sells carbon credits and Payments for Environmental Services).

Regarding the purpose of the operational framework, experience and surveys have shown that investments, past or present, have failed in the area of compensation of affected communities' access restrictions whether it is in protected areas or in forest concessions.

The level of knowledge of the people concerned by the access restrictions is very low. In other words, few people are aware that negotiations took place and led to restrictions and, when they are aware, very few people were involved. Traditional leaders generally hijack compensation (when they are able to properly negotiate them) and there are very few cases where communities have been compensated for natural resource access restrictions.

Article 56 of the DRC's Constitution stipulates that any act, agreement, convention, arrangement or any other fact with the effect of depriving the nation, natural or legal persons, or all or parts of their means of subsistence deriving from their natural resources or wealth, without prejudice of international provisions on economic crimes, constitutes a plunder. The later constitutes an infringement punishable by national law.

The Process Framework is a tool that may avoid negative impact of investments leading to restriction to natural resources access.

Thus, the Process Framework recommends that the Government ensure the application of a procedure safeguarding the application of the above-mentioned article of the Constitution in order to encourage a standardized national-wide approach and to prevent its own development actions to breach the Constitution's provision.

The Process Framework provides a methodology for REDD+ implementation including information and negotiation components in order to avoid that the population loses access to their natural resources due to REDD+ activities.

For investment projects, this methodology follows the major stages of project preparation by specifying the form and content of the information, consultation and assessment process of resources that will become inaccessible to affected communities.

In the pre-feasibility stage, the inventory of loss of access to resources is done in ten steps, of which the main ones are:

- Make a list of land uses in community meetings and obtain quantitative and qualitative information on such uses.
- Information is positioned in the participatory zoning map of planned interventions.
- The availability of the same resources in areas outside of the project area is checked.
- An initial assessment of losses is made.
- The analysis is validated with stakeholders.
- Measures of acceptable compensation are determined with stakeholders.
- The estimated value of losses (monetary) entails carrying out the investment for the people and the approximate cost of agreed mitigation measures.
- These costs are included in the calculation of the cost of the project and not as a benefit of the project for the people, because it is a compensation for loss of income and not an extra benefit.
- FPIC process towards establishing these agreements includes video images taken in each individual community meetings and negotiations, if necessary. Without these complete images, dated and located by the video camera, the same agreements signed by the parties will not be accepted. These videos serve as evidence and history of negotiations held, and complement the written and signed agreements on paper. The consent of concerned communities will be required for video recording.

The DRC context of consultation and FPIC in REDD+

As per its Operational Policies, World Bank financing is only granted if, based on free and meaningful consultation resulting from necessary information to form an opinion, the project enjoys broad community support.

In addition to World Bank's consultation and participation provisions in its various Operational Policies, the DRC government has adopted the principle of free, prior and informed consent (FPIC) for activities and projects of the national REDD + program. Thus, the DRC government, in partnership with the diverse stakeholders involved in this process, is engaged in the development of a methodological FPIC guidance to ensure its effective inclusion in the implementation of REDD+ at the national level. This Guide will meet CLIP legitimate concerns including the content of CLIP, its scope, the rights and obligations of each stakeholder (communities, project developers, government, etc.), and refusal to grant consent.

During the feasibility phase, and on the basis of agreements previously negotiated, the promoter should draft an action plan of access restrictions using the accepted outline. The content of the plan must be included in the logical framework of the investment as well as in the results framework.

Habilitating and transversal actions, which in most cases are the result of policy or legal texts revision, strategic plans etc., should be submitted to a strategic environmental assessment process. Such process, for meeting the requirements of the process framework, must:

- Apply a multi-level consultation process involving the concerned parties;
- Assess the risks of natural resource access restriction due to strict application of texts and procedures. Risks causing restrictions for access to cultural heritage etc. should also be assessed. A document will be drafted stating that the above-mentioned analysis was completed. The document should be published and accessible to a large audience;

- For each identified risk, propose an alternative or a mitigation measure coherent with the legal text application;
- Ensure that the process is implemented in a transparent manner.

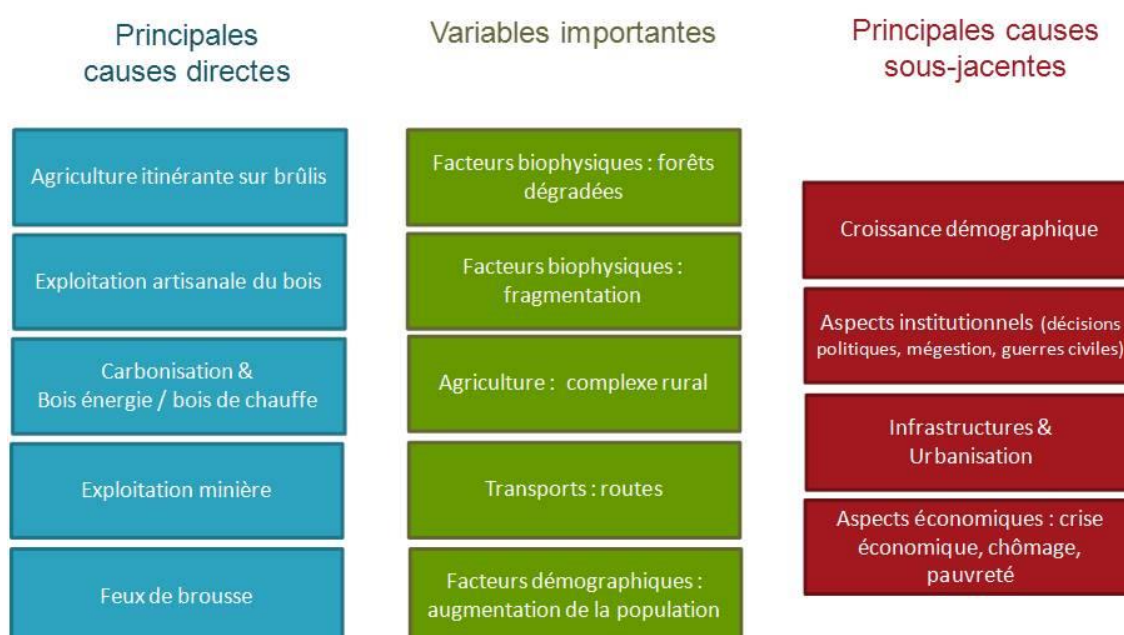
The budget of the Process Framework provides support to the government for the establishment of a national policy for the management of access restrictions to natural resources for any project, whether public or private. This support includes external audit of past actions in this field. The estimated cost of this support is of 210 000 USD.

The studies recommended by this CF for each project seeking certification and accreditation REDD are the responsibility of the projects. Their follow-up and evaluation and the required reinforcement of institutional capacities (REDD technical secretariat, civil society and communities, project leaders) are provided also by the Environmental and Social Management Framework.

2. CARACTERISTIQUES ET TYPOLOGIE DES PROJETS REDD+

Depuis le 31 décembre 2012, la RDC est dotée d'une Stratégie-cadre de la REDD+. Elle doit permettre au pays de s'attaquer de manière transversale et intégrée aux principaux moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, présentés ci-dessous :

Tableau 1. Principales causes directes et sous-jacentes et variables importantes, de la Déforestation et de la Dégradation des forêts en République Démocratique du Congo



(Source : UNREDD, Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo, version finale, août 2012).

2.1. Les actions habilitantes et transversales

La présente section correspond à la section dédiée aux activités proposées par la Stratégie-cadre, articulées en 7 piliers sectoriels et habilitants formant le « corpus programmatique ». Le texte du document de la Stratégie nationale en cours d'élaboration par la CN-REDD, qui a été remis au consultant le 29 octobre 2012 et qui a servi de base à l'analyse environnementale, est fourni en annexe.

Tableau 2 : Pilier sectoriel et habilitant du corpus programmatique REDD+ en RDC*(Source : Stratégie-cadre nationale REDD+ de la RDC).*

Section		Piliers
Chapitre 3 : Corpus programmatique	<i>Piliers sectoriels</i>	Introduction
		Agriculture
		Energie
		Forêt
	<i>Piliers habilitants</i>	Gouvernance
		Aménagement du territoire
		Foncier
		Démographie

Un certain nombre d'actions habilitantes et transversales sont censées être réalisées pour que la REDD+ puisse se mettre en œuvre aisément afin que la RDC arrive à réduire de façon significative la déforestation. Ces actions sont en grande partie des actions qui nécessitent la revue des réglementations et des procédures dans tous les secteurs où la réalisation des projets a le potentiel d'entraîner des effets néfastes sur le couvert forestier. Concrètement ces actions ressembleront à du lobbying et à des audits de système politique que lesdites actions concrétisent sur le terrain. Ces actions doivent aboutir à des prises de décision et à des changements de vision du développement dans le chef de hauts responsables de l'administration et de l'État.

2.2. Les investissements REDD

Hormis les actions habilitantes, la REDD+ encadrera et financera aussi des investissements de différents types dont les actions entraîneront une diminution de la déforestation et de la dégradation des forêts.

Ces investissements peuvent être publics ou privés.

Les investissements publics viseront à mettre en œuvre le processus REDD+ sur le terrain en réalisant des projets qui pourront réduire la déforestation ou simplement rendre fonctionnels les changements des politiques qui seront opérés par le gouvernement. Ils permettront de réduire les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts.

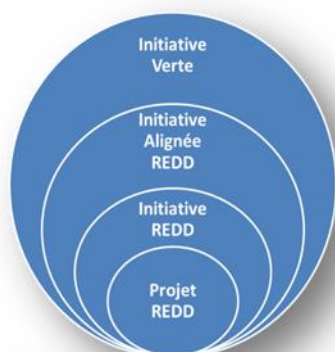
Les investissements privés seront probablement plus axés sur la réduction de la déforestation et de la dégradation forestière dans le but de créer des crédits carbone pouvant être vendus directement sur le marché international du carbone ou simplement par l'intermédiaire des sociétés développant une approche environnementale et ayant besoin de compenser leur production de carbone (marché volontaire).

La typologie des activités définit les types d'intervention qui seront utilisés pour mettre en œuvre la Stratégie. En d'autres mots, alors que la Stratégie nationale définit le QUOI, la typologie définit le COMMENT.

Les interventions prévues par le programme REDD+ ont donc été classées par les autorités nationales dans la typologie reprise ci-dessous :

2.3. Les quatre types de financement et d'activité REDD+

Les financements et les actions qui concourent aux objectifs de la stratégie REDD+ en RDC peuvent se répartir en quatre grandes typologies.



Correspondance logique entre les quatre typologies de financement et d'action encouragées et suivies dans le cadre de la stratégie nationale REDD+ en RDC

Figure 1 : Les typologies REDD + en RDC
(Source : *Stratégie-cadre REDD+ de la RDC*)

En effet, pour réussir la REDD+ en RDC, la Stratégie nationale doit mobiliser ces quatre types de financements, tels que définis ci-dessous. Tous les financements et les actions associés à ces quatre typologies doivent faire l'objet d'un enregistrement dans le registre national REDD. Le registre permettra de visualiser les procédures et les modèles documentaires associés à l'homologation ainsi que la validation et la mise en œuvre de toutes les actions. L'architecture globale et un premier ensemble méthodologique sont en cours de préparation et seront disponibles pour permettre d'accompagner le lancement des principales catégories d'action. Il sera complété progressivement par la suite.

Les projets REDD+

Définition : ensemble d'activités visant à modifier les dynamiques de déforestation et/ou de dégradation forestière et/ou à augmenter les stocks de carbone forestier, à l'intérieur d'une zone géographiquement délimitée, afin de réduire les émissions et/ou augmenter les absorptions des gaz à effet de serre liés à ces dynamiques, dans le but de valoriser ces réductions d'émissions/absorptions dans un mécanisme de compensations basées sur le résultat (fonds ou marché carbone).

Philosophie : correspond à des financements et des actions qui démontrent leur contribution aux objectifs REDD+ et s'adressent directement aux marchés du carbone. Ils sont soumis à l'ensemble des exigences internationales du mécanisme REDD+ ; financés aux résultats carbone et donnant droit à l'émission de crédits carbone REDD+. Les réductions d'émissions sont mesurées par rapport à un niveau de référence établi selon des standards carbone et socio-environnementaux émergeant sous la CCNUCC et/ou sous d'autres régimes nationaux et internationalement reconnus. Les projets REDD+ font nécessairement l'objet d'un contrat. Ils sont clairement délimités géographiquement, et mutuellement exclusifs dans l'espace.

Financement : les financements des projets REDD+ portent le label « REDD+ ». Ils peuvent être habilitants ou sectoriels.

Les initiatives REDD+

Définition : les initiatives REDD+ concernent des projets, des programmes ou des politiques entrepris en vue d'obtenir des résultats REDD+ mesurables, soumis à l'ensemble des adaptations nationales des exigences du mécanisme international REDD+ émergeant sous la CCNUCC ou d'autres régimes de conformité, y compris sectoriels ; financés aux résultats carbone ou sur base de proxy, et ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD+.

Philosophie : correspond à des financements et des actions qui démontrent leur contribution aux objectifs REDD+ sans s'adresser directement aux marchés du carbone

Financement : les financements des initiatives REDD+ portent le label « REDD+ ». Ils peuvent être habilitants ou sectoriels.

Les initiatives alignées REDD+

Définition : les initiatives alignées REDD+ concernent des projets, des programmes ou des politiques entrepris en vue de contribuer à des résultats REDD+ mesurables, soumis aux exigences nationales de base adaptées du mécanisme international REDD+ émergeant sous la CCNUCC ou d'autres régimes de conformité, y compris sectoriels, financés aux résultats ou non, et ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD+.

Philosophie : correspond à des financements et des actions qui peuvent justifier leur contribution aux objectifs REDD+ sans être assujettis aux mêmes niveaux de contraintes

Financement : les financements des initiatives alignées REDD+ portent le label « aligné REDD+ ». Ils peuvent être habilitants ou sectoriels. La stratégie nationale REDD+ déterminera dans quelles conditions (et notamment de seuil) des financements REDD+ peut servir en cofinancement à des actions alignées.

Les initiatives vertes

Définition : les initiatives vertes concernent des projets, des programmes ou des politiques entrepris en vue de contribuer au développement vert de la RDC et aux résultats REDD+ mesurables ou non ; non soumis aux exigences associées au mécanisme international REDD+ émergeant sous la CCNUCC ; financés aux résultats ou non, et ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD+.

Philosophie : correspond à des financements et des actions qui peuvent raisonnablement justifier leur contribution aux objectifs de développement vert de la RDC

Financement : les financements des initiatives vertes portent le label « verts ».

3. CONTEXTE

Les activités de la REDD+ interdiront tout déplacement physique des populations vivant dans et autour des zones où seront réalisés des projets REDD+. Ceci est un principe socio-environnemental de base de la REDD+. Toutefois, la mise en œuvre de certaines composantes des Projets REDD+ pourrait engendrer des restrictions d'accès des communautés locales et peuples autochtones aux ressources dont la survie physique dépend totalement ⁽¹⁾

Le déclenchement de la PO 4.12 justifie dans ce cas le besoin d'élaborer un **Cadre Fonctionnel** pour la gestion du processus REDD+ conformément aux principes et politiques opérationnelles de la Banque Mondiale. Cet instrument doit être élaboré, approuvé et rendu public bien avant l'évaluation du projet. Le présent rapport en constitue le document préparatoire.

La Politique opérationnelle 4.12 relative à la Réinstallation involontaire des personnes stipule que lorsqu'un projet bénéficiant du soutien financier de la Banque Mondiale risque de provoquer une restriction d'accès aux ressources naturelles au sein des forêts concernées et dans les terroirs riverains, un **cadre fonctionnel** traitant de l'implication des populations affectées dans la préparation et la mise en œuvre du projet prenant en compte les intérêts des populations, doit être élaboré conformément aux principes et politiques opérationnelles de la Banque Mondiale. (Cfr. PO 4.12, Annexe A, paragraphe 26).

OBJECTIF DU CADRE FONCTIONNEL

Le Cadre Fonctionnel a pour but de mettre en place un processus structurant, par lequel, les membres des communautés potentiellement affectées participent à la conception des composantes d'un projet, à la détermination des mesures nécessaires à la concrétisation des objectifs, ainsi qu'à l'exécution et au suivi-évaluation des activités correspondantes du projet. (Cfr. PO 4.12, Annexe A, paragraphe 26 et OP 4.12, paragraphe 7 et 31).

Il s'agit d'un instrument dont l'élaboration est requise lorsqu'un projet appuyé par la Banque Mondiale risque de provoquer une restriction d'accès aux ressources naturelles présentes dans les zones d'intervention de l'investissement entraînant des conséquences négatives sur les moyens d'existence des personnes déplacées. C'est un cadre de procédures et une démarche fonctionnelle qui permet aux communautés locales et peuples autochtones d'être associées à la gestion des ressources naturelles et aux mesures prises par un investissement pour prévenir, réduire et atténuer les préjudices potentiels causés par les restrictions d'accès des populations aux ressources d'une part, et pour améliorer leurs conditions de vie d'autre part.

Le présent Cadre fonctionnel (CF) vise à mettre en place un processus par lequel les membres des communautés potentiellement affectées participent à la conception des composantes de, à la détermination des mesures nécessaires, à la concrétisation des objectifs de la politique de réinstallation, ainsi qu'à l'exécution et au suivi-évaluation des activités correspondantes. (OP 4.12, Annexe A, paragraphe 26).

Ce Cadre Fonctionnel s'inscrit dans l'application de la Politique opérationnelle de la Banque Mondiale en matière de réinstallation involontaire des personnes (OP/BP 4.12) et l'application de la législation nationale. Il s'adresse aux pertes de droits d'usage non assortis de déplacements de populations. La PO 4.12 concerne la restriction involontaire de l'accès à des parcs définis comme tels juridiquement et à des aires protégées, entraînant des conséquences négatives sur les moyens d'existence des personnes déplacées. De ce fait, il faudrait préciser que les zones d'intervention de l'investissement doivent correspondre à des parcs définis comme tels juridiquement, et à des aires protégées.

¹ Le principe étant posé, l'Etude Socio Environnementale a envisagé dans un Cadre de Politique Réinstallation le cas particulier de certains projets privés qui pourraient donner lieu à déplacements des populations.

4. EXAMEN DU CADRE POLITIQUE ET LÉGAL

4.1. La Constitution du 18 février 2006, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

L'article 51 de la constitution affirme que : « l'État a le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays et assure également la protection et la promotion des groupes vulnérables de toutes les minorités. »² Cette disposition est importante dans l'hypothèse d'une restriction d'accès, susceptible de menacer la coexistence pacifique et d'une manière plus générale l'ordre public, ou de diminuer les moyens d'existence de groupes humains déjà vulnérables. La Constitution définit clairement la responsabilité de l'Etat pour s'y opposer.

L'article 12 de la Constitution de 2006 affirme que « tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection par les lois ». L'article 13 précise qu'aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique. Enfin, l'article 51 affirme que l'État a le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays. Il assure également la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités.

Mais, il convient de faire observer que l'égalité des citoyens déclarée dans cette Constitution est loin d'être une réalité : la sécurité, l'éducation, la santé, les infrastructures diverses et leur qualité sont souvent bien différentes pour les populations rurales et forestières comparativement aux populations urbaines et suburbaines, d'où l'exode rural des dernières décennies.

Tout Congolais étant égal devant la loi, chacun ayant droit aux services que l'Etat doit fournir, la Constitution donne également d'autres orientations concernant les biens privés et les moyens d'existence qui intéressent la restriction d'accès aux ressources.

Article 34

La propriété privée est sacrée.

L'État garantit le droit à la propriété individuelle ou collective, acquis conformément à la loi ou à la coutume.

Il encourage et veille à la sécurité des investissements privés, nationaux et étrangers.

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité octroyée dans les conditions fixées par la loi.

Nul ne peut être saisi en ses biens qu'en vertu d'une décision prise par une autorité judiciaire compétente.

Article 56

Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi.

Article 57

Les actes visés à l'article précédent ainsi que leur tentative, quelles qu'en soient les modalités, s'ils sont le fait d'une personne investie d'autorité publique, sont punis comme infraction de haute trahison.

Article 58

Tous les Congolais ont le droit de jouir des richesses nationales. L'État a le devoir de les redistribuer équitablement et de garantir le droit au développement.

²Constitution de la République Démocratique du Congo, article 51.

Article 59

Tous les Congolais ont le droit de jouir du patrimoine commun de l'humanité. L'État a le devoir d'en faciliter la jouissance.

De ces articles de la Constitution, on peut déduire :

- 1) Tous les Congolais sont égaux devant la loi sans distinction.
- 2) Le droit de propriété est garanti pour les terres acquises par la loi ou par la coutume ; tout acte qui aurait comme conséquence de priver un individu ou un groupe d'individus de ses moyens d'existence en totalité ou en partie correspond à une infraction de pillage.

Le Cadre fonctionnel doit s'assurer que ces éléments seront respectés dans la mise en œuvre des activités de la REDD+.

A notre connaissance, le gouvernement, n'a pas mis en place de politique qui permette de s'assurer que tout investissement dans le pays puisse démontrer qu'il respecte l'article 56 de la Constitution et dont l'interprétation, peut porter à discussion selon que l'on est investisseur ou gestionnaire de territoire .

4.2. Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier, modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980

4.2.1. Les axes principaux du droit foncier congolais

Toute l'articulation du droit foncier congolais inauguré par la loi du 20 juillet 1973 repose sur la proclamation du principe de l'appartenance de toutes les terres à l'État congolais. Ce principe est proclamé par la Constitution comme mentionné précédemment et relayée par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973; laquelle, en son article 53, précise que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ».

Le patrimoine foncier de l'État comprend ainsi un domaine public et un domaine privé. Le domaine public est constitué de toutes les terres affectées à un usage ou à un service public, tandis que le domaine privé est fait de toutes les autres terres. Les terres du domaine public sont inaliénables. En d'autres termes, elles ne peuvent pas faire l'objet d'une concession ou de droits d'exploitation, tant qu'elles ne sont pas régulièrement déclassées.

Seules les terres qui relèvent du domaine privé de l'État sont concessibles et susceptibles d'être grevées par des droits d'exploitation.

L'État congolais étant donc le seul propriétaire des terres, toutes les autres personnes ne peuvent en détenir qu'un droit de jouissance dénommé «concession».

Les terres concessibles du domaine privé de l'État sont soit urbaines, c'est-à-dire comprises dans les limites des entités administratives déclarées urbaines par les lois ou règlements en vigueur, soit rurales.

4.2.2. Le droit foncier des communautés locales dans la loi du 20 juillet 1973

L'État congolais a domanialisé toutes les terres et, conséquemment, procédé à la suppression des terres indigènes.

Il importe, dès lors, de savoir ce que deviennent les droits fonciers des communautés locales dans ce nouveau régime. Et ce sont les dispositions des articles 387 à 389 de la loi du 20 juillet 1973 qui règlent les droits que les

communautés locales détiennent désormais sur les terres qu'elles occupent. Ils sont respectivement libellés comme suit :

- Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, des terres domaniales » (article 387);
- Les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque — individuelle ou collective — conformément aux coutumes et usages locaux » (article 388);
- Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République » (article 389).

La loi du 20 juillet 1973 renvoie à la signature d'une ordonnance présidentielle, pour combler cette lacune. Malheureusement, cette ordonnance n'a jamais été prise jusqu'à ce jour.

La « domanialisasson » des terres par l'État congolais n'a pas eu pour conséquence d'abolir les droits fonciers des communautés locales. Elle a plutôt changé la teneur : du droit d'occupation sur les terres dites indigènes, les communautés locales exercent désormais un droit de jouissance collectif sur les terres du domaine privé de l'État.

Aussi longtemps que l'Ordonnance présidentielle annoncée par la loi du 20 juillet n'aura pas été prise pour réglementer leurs droits de jouissance, les communautés locales continueront à occuper les terres, à les habiter, à les cultiver et à les exploiter, en vertu de leurs coutumes et usages locaux.

Ces dispositions ont été complétées récemment par le Code forestier et le Code minier. En dehors des concessions (rurales, urbaines, forestières et minières), le droit coutumier s'applique, bien que les ressources concernées soient à tout moment susceptibles d'entrer dans des logiques de concession. Dans les faits, aucune transaction concessionnaire ne se fait en RDC sans que les ayant droits coutumiers ne perçoivent quelque chose et que, dans le sens commun, ils ne vendent « leur bien ». On achète au propriétaire coutumier et ensuite on fait enregistrer son bien à l'État. Voilà en résumé comment les choses se déroulent réellement.

Les autochtones ne sont pas assimilés à des *propriétaires coutumiers* sur les terres ni sur les ressources naturelles en République démocratique du Congo. Progressivement, selon une chronologie méconnue, elles ont perdu leurs droits anciens, à mesure qu'elles étaient chassées plus au loin dans la forêt ou intégrées aux sociétés bantoues, soudanaises et nilotiques qui les ont envahies. Leurs forêts et terres ont progressivement fait l'objet du même processus d'accaparement coutumier et de délimitation de territoire au profit de leurs envahisseurs. Dans ces territoires et dans ce cadre juridique coutumier, *les populations autochtones ont acquis ou conservé des droits d'usage* associés à des servitudes. Toute forêt, en RDC, a un « propriétaire » coutumier qui n'est pas issue des groupes des populations autochtones. Ce « propriétaire peut tolérer et d'ailleurs profiter de la présence des personnes dans « sa » forêt (en tant que pourvoyeurs de gibier, etc.). Mais il peut également disposer de cette forêt à d'autres fins, y compris en entrant dans un processus concessionnaire ou bien en attribuant un droit d'usage à d'autres opérateurs, comme les exploitants forestiers artisanaux (droits de coupe) ou les exploitants miniers artisanaux.

Ce qui vient d'être dit à propos des populations autochtones n'est pas différent pour tout Congolais migrant dans son propre pays qui s'installe dans un territoire dont il n'est pas originaire : il peut obtenir des droits d'usage sur les ressources naturelles (terre, forêts), mais ces droits peuvent lui être retirés par le propriétaire coutumier, sauf si d'aventure il obtient un droit concessionnaire reconnu par l'État. *La population autochtone, comme le migrant, vit dans le territoire des autres.* Et, ces droits d'usage sont toujours liés au paiement d'une contrepartie au propriétaire coutumier. On peut ajouter, pour compléter le tableau, que les droits de propriété coutumière des Bantous, qui étaient initialement des droits quasiment claniques, dont le chef coutumier ne faisait que gérer l'usufruit, sont devenus peu à peu des droits patrimoniaux du chef de terre et de son lignage, dont il use à merci, au point d'en déposséder par la vente officielle, définitivement lui-même et les autres membres de son clan, au grand dam de ces derniers. Il n'est pas exagéré de dire que le lien patrimonial renforcé de fait par la loi foncière au bénéfice du chef est ainsi à l'origine de vastes dépossessions communautaires en RDC, et source de nombreux conflits ces dernières années.

On remarque également une emprise de plus en plus importante des terres par l'élite bourgeoise des capitales provinciales par le biais des chefs de terres aux dépens des populations rurales et autochtones³

4.3. Le code forestier

Le code forestier s'applique probablement aux investissements REDD+. Toutefois, il n'est toujours pas clairement établi à quel type de concession forestière (industrielle, communautaire, conservation) il se réfère et de là, les différentes obligations qui peuvent s'appliquer à un investissement REDD+. Selon le type de concession, les droits des populations locales et autochtones peuvent être complètement différents

Selon le code forestier, la forêt se définit comme :

les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux.

Selon une définition envoyée par le ministre du MECNT à la CCNUCC: Un couvert arboré minimal de 30 % ;

- Une superficie de 0,5 hectare et
- une hauteur d'arbre minimale de 3 mètres⁴.

4.3.1. La classification des forêts

Le Code forestier instaure trois types de forêts dans le domaine forestier. La nomenclature employée étant quelque peu différente de celle généralement trouvée dans les autres pays, elle est précisée ci-après.

Ainsi, le domaine forestier inclut Article 10 du Code forestier) :

- les forêts classées;
- les forêts protégées;
- les forêts de production permanente.

Les forêts classées comprennent (Article 12 du Code forestier) :

- a) les réserves naturelles intégrales;
- b) les forêts situées dans les parcs nationaux;
- c) les jardins botaniques et zoologiques;
- d) les réserves de faune et les domaines de chasse;
- e) les réserves de biosphère;
- f) les forêts récréatives;
- g) les arboreta;
- h) les forêts urbaines;
- i) les secteurs sauvegardés;

Sont en outre classées (Article 13 du Code forestier), les forêts nécessaires pour :

- a) la protection des pentes contre l'érosion;
- b) la protection des sources et des cours d'eau;
- c) la conservation de la diversité biologique;
- d) la conservation des sols;
- e) la salubrité publique et l'amélioration du cadre de vie;
- f) la protection de l'environnement humain; et
- g) les périmètres de reboisement appartenant à l'État ou à des entités décentralisées;
- h) Les forêts classées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur statut.

³Séverin Mugangu Matabaro, « La crise foncière à l'est de la RDC », dans L'AFRIQUE DES GRANDS LACS. ANNUAIRE 2007-2008

⁴ Communication du Ministère de l'environnement, conservation de la nature et du tourisme au Secrétariat de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, No. 5094/CAB/MIN/ECN-T/JEB/08 du 22 octobre 2008.

Les forêts protégées englobent le domaine forestier du domaine privé de l'Etat alors que les forêts de production permanente sont composées des concessions forestières et des forêts destinées à la mise sur le marché des bois et/ou produits dérivés.

Le Code prévoit différents types de concessions : forestières (industrielles), communautaires et de conservation.

4.3.2. La distinction des droits

Le Code forestier n'établit aucune distinction entre les droits d'usage et les droits de propriété coutumiers, distinction pourtant cruciale pour la coutume puisque la propriété des forêts est affirmée par le Code comme relevant de l'État. Voici comment sont définis ces droits d'usage par le Code forestier, dans son Titre III aux articles 36 à 40 aux chapitres I et II.

Article 36 : Les droits d'usage forestiers des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires.

L'exercice des droits d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts. En outre, le plan d'aménagement de chaque forêt classée détermine les droits d'usage autorisés pour la forêt concernée.

Article 37 : La commercialisation des produits forestiers prélevés au titre des droits d'usage n'est pas autorisée, excepté certains fruits et produits dont la liste est fixée par le Gouverneur de province.

Article 38 : Dans les forêts classées, à l'exception des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des jardins botaniques. Les droits d'usage sont exercés exclusivement par les populations riveraines et leur jouissance est subordonnée au respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution.

Article 39 : Dans les forêts classées, les droits d'usage sont limités :

- a. au ramassage du bois mort et de la paille;
- b. à la cueillette des fruits, des plantes alimentaires ou médicinales;
- c. la récolte des gommés, des résines ou du miel;
- d. au ramassage des chenilles, escargots ou grenouilles;
- e. au prélèvement du bois destiné à la construction des habitations et pour usage artisanal.

En outre, le plan d'aménagement de chaque forêt classée détermine les droits d'usage autorisés pour la forêt concernée.

Article 40 :

Les périmètres reboisés appartenant à l'État ou aux entités décentralisées sont affranchis de tout droit d'usage forestier.

Ainsi, le Code forestier reconnaît les droits d'usage, en prenant garde de ne rien dire de la manière dont ils sont régis par la coutume. On constate toutefois que l'article 37 met hors la loi toute activité commerciale liée à la chasse, dans les forêts protégées et de production, car la chasse est interdite dans les forêts classées, comme l'agriculture dans les concessions forestières.

Il faut cependant souligner à quel point ces dispositions sont restrictives pour les peuples autochtones : on leur interdit pratiquement de commercialiser les produits de leur activité principale, et d'un autre côté, dans les concessions forestières, on leur interdit l'agriculture, à laquelle il faudrait pourtant qu'ils se convertissent, car le bruit des engins fait fuir le gibier, donc leur interdit de faire la chasse. Il ne leur reste plus qu'à quitter la concession, si elles y sont établies.

En voulant terminer cette analyse du Code, on doit souligner une fois de plus l'importance du processus de zonage comme préalable absolu avant toute attribution de nouvelles concessions forestières. Car, les

populations locales et autochtones, voient leurs activités génératrices de revenus principaux (la chasse, la cueillette) placés sous contrôle, et leur activité principale de substitution (l'agriculture) interdite dans les concessions forestières et dans les aires protégées. Il convient donc que tout processus de zonage prenne en compte les intérêts des populations locales et autochtones⁵.

Dans le domaine rural, les articles 41, 43 et 44 (Droits d'usage dans les forêts protégées) précisent que :

- Tout Congolais peut exercer des droits d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution.
- Le prélèvement des produits forestiers à des fins domestiques est libre en forêt protégée. Il ne donne lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance forestière. Toutefois, le ministre peut réglementer la récolte de tout produit forestier dont il juge utile de contrôler l'exploitation.
- Les populations riveraines d'une concession forestière continuent à exercer leurs droits d'usage traditionnels sur la concession dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière à l'exclusion de l'agriculture.
- Le concessionnaire ne peut prétendre à une quelconque indemnisation ou compensation du fait de cet exercice.

4.3.3. Du concept de concession forestière des communautés locales

Le décret et l'arrêté sur les concessions forestières des communautés locales ne sont pas encore promulgués jusqu'à aujourd'hui.

Les controverses entourant ce processus révèlent l'existence de différences d'opinions majeures entre (i) le gouvernement, (ii) la société civile et (iii) les organisations privées et internationales.

Il apparaît également que des discussions ont eu lieu pour structurer le modèle de foresterie communautaire en RDC, sans toutefois établir de liens critiques avec d'autres processus apparentés en cours, notamment les processus de décentralisation et de mise au point du code agricole. Jusqu'à présent, cela a donné lieu à la prolifération d'institutions locales qui, au final, pourrait encourager la compétition, les initiatives contradictoires et la corruption.⁶

Une partie de la mauvaise gestion vécue aujourd'hui dans l'exploitation forestière artisanale est en lien avec ces concessions forestières des communautés locales, mal définies, mal encadrées. Ces exploitations qui ne suivent aucune des règles de gestion de base définies dans le code forestier représentent aujourd'hui la majeure partie de l'exploitation forestière au pays. Une des raisons qui pousse le gouvernement à hésiter pour la signature de ces textes est la prolifération de l'exploitation artisanale illégale du bois dans les forêts détenues régulièrement par les communautés en vertu de la coutume. Tout en reconnaissant qu'actuellement l'exploitation artisanale illégale constitue un moteur très important de la déforestation dans le pays, le gouvernement doit prendre plutôt des mesures pour réguler le secteur artisanal au lieu de criminaliser toute activité d'exploitation du bois par les communautés, d'autant plus que l'exploitation artisanale leur procure des revenus et contribue à l'épanouissement de l'économie rurale.

Etant donné que les discussions sur le contenu de ces textes se poursuivent encore, il est impérieux que le texte soit corrigé en tenant compte du fait que la configuration juridique des concessions forestières communautaires n'existe pas encore. Le gouvernement doit de façon concomitante prendre un décret sur les forêts des communautés locales et un autre décret régulant l'exploitation artisanale du bois, d'autant plus que selon le code forestier, l'exploitation forestière artisanale est censée se faire uniquement dans les forêts des communautés locales (Article 112 du Code forestier).

⁵Le zonage forestier qui s'intègre dans le cadre du processus global d'aménagement du territoire est en cours et le gouvernement est engagé à réaliser ce chantier en rapport avec ses engagements vis-à-vis de la communauté internationale à travers la matrice de gouvernance économique du mois de mai 2013.

⁶ Right+Resources, Paul De Wit, Opportunités dans le contexte actuel de la tenure foncière et forestière pour faire progresser les droits de tenure communautaires, Mission de cadrage RDC, novembre 2010

Au moment de la revue du présent cadre fonctionnel le texte du décret portant sur les communautés locales est en fin d'examen et il devrait être prochainement promulgué. Dans l'attente de cette promulgation, les projets de la REDD doivent considérer que la responsabilité d'exploitation de leurs forêts sera reconnue finalement aux communautés qui en feront la demande. Dans ce cadre, elles seront amenées comme les exploitants forestiers industriels à élaborer des Plans d'Aménagements de leurs forêts au sens large du terme, tel que le définit le Code Forestier, c'est-à-dire pratiquement la totalité de l'espace rural, des plans de gestion des forêts d'exploitation étant par ailleurs nécessaires. Les plans d'aménagement donnent l'occasion aux projets d'envisager l'ensemble des servitudes d'accès aux ressources naturelles, en conformité avec le Code Forestier, et de les programmer de manière participative. Ces plans trouveront dans le décret une couverture juridique adéquate. La CNREDD devra accompagner les communautés dans l'élaboration et la mise en œuvre de Plan d'aménagement pour la partie de leurs forêts affectée aux activités REDD+.

4.4. Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant code minier

Cette loi, comme toutes les autres lois en RDC, ne règle nullement la question de l'occupation des terrains par les populations locales et autochtones. En effet, le législateur congolais, au titre XI de cette loi, règle la question des relations entre les titulaires des droits miniers et/ou des carrières entre eux et avec les occupants du sol. En ce qui concerne les relations entre les titulaires et les occupants du sol, le législateur congolais est clair lorsqu'il stipule à l'article 279 que « Sauf consentement des autorités compétentes, nul ne peut occuper un terrain :

- a) réservé au cimetière;
- b) contenant des vestiges archéologiques ou un monument national;
- c) situé sur, ou à moins de nonante mètres d'un barrage ou d'un bâtiment appartenant à l'État;
- d) proche des installations de la Défense nationale;
- e) faisant partie d'un aéroport;
- f) réservé au projet de chemin de fer;
- g) réservé à la pépinière pour forêt ou plantation des forêts;
- h) situé à moins de nonante mètres des limites d'un village, d'une cité, d'une commune ou d'une ville;
- i) constituant une rue, une route, une autoroute;
- j) compris dans un parc national.

Aussi, le même législateur poursuit sa logique en affirmant à l'alinéa 2 de cet article que « sauf consentement du propriétaire ou occupant légal, nul ne peut occuper un terrain situé à moins de :

- a) cent quatre-vingt mètres de maisons ou des bâtiments occupés, inoccupés ou temporairement inoccupés;
- b) quarante-cinq mètres des terres sarclées et labourées pour cultures de ferme;
- c) nonante mètres d'une ferme ayant un élevage de bovins, un réservoir, un barrage ou une réserve d'eau privée.

L'article 281 règle le problème de l'indemnisation des occupants du sol en soulignant des dommages qu'ils pourraient subir à la suite de l'occupation de leur sol. En effet, le législateur congolais de la loi minière souligne : « Toute occupation de terrain privant les ayants droit de la jouissance du sol, toute modification rendant le terrain impropre à la culture entraîne, pour le titulaire ou l'amodiateur des droits miniers et/ou de carrières, à la demande des ayants droit du terrain et à leur convenance, l'obligation de payer une juste indemnité correspondant soit au loyer, soit à la valeur du terrain lors de son occupation, augmentée de la moitié ».

4.5. Loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

La loi n°11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement prévoit en ses articles 21 jusqu'à 24 une obligation pour tout porteur de projet de procéder à l'étude d'impact environnementale et social avant la mise en œuvre du projet.

Les cadres de gestions environnementales et sociales élaborés pour la mise en œuvre des projets REDD pourront servir de cadre intérimaire en attendant la finalisation de l'élaboration des mesures d'application de cette loi.

4.6. Les politiques opérationnelles de la Banque Mondiale

Les politiques de sauvegarde environnementales et sociales font toujours l'objet d'un suivi à toutes les étapes d'un projet financé par la Banque Mondiale.

L'objectif principal est de garantir que les activités financées sont conformes aux politiques et procédures de la Banque mondiale. Le promoteur doit confirmer que ces mesures sont intégrées dès la conception du projet afin de prévenir, de réduire et d'atténuer les préjudices potentiels sur l'environnement et les populations.

A) La politique opérationnelle 4.12

La politique opérationnelle et procédure OP/BP 4.12 « Réinstallations involontaires » s'applique lorsqu'un projet est susceptible d'entraîner une réinstallation involontaire (physique ou non) des personnes, des impacts sur leurs moyens d'existence, l'acquisition de terres ou des restrictions d'accès aux ressources naturelles dont la survie de ces personnes en dépend.

Les situations auxquelles la PO/BP 4.12 s'applique peuvent être résumées comme suit :

- la restriction involontaire de l'accès aux parcs définis comme tels juridiquement, et aux aires protégées entraînant des conséquences négatives sur les moyens d'existence des personnes déplacées;
- une relocalisation ou une perte de l'habitat;
- une perte de biens ou d'accès à ces biens; ou
- une perte de sources de revenus ou de moyens d'existence, indépendamment du fait que les personnes affectées doivent ou non se déplacer sur un autre site.

Les principales exigences de cette politique sont les suivantes :

La réinstallation involontaire doit autant que possible être évitée ou minimisée, en envisageant des variantes dans la conception du projet;

- A) lorsqu'il est impossible d'éviter la réinstallation, les actions de réinstallation doivent être conçues et mises en œuvre en tant que programmes de développement durable, en mettant en place des ressources suffisantes pour que les personnes déplacées puissent profiter des avantages du projet. Les personnes déplacées doivent être consultées et doivent participer à la planification et à l'exécution des programmes de réinstallation.
- B) Les personnes déplacées doivent être assistées dans leurs efforts pour améliorer leur niveau de vie, ou au moins pour le restaurer à son niveau d'avant le déplacement. Dans les projets impliquant une restriction involontaire d'accès aux aires protégées définies comme telles juridiquement, la nature des restrictions, aussi bien que le type des mesures nécessaires à atténuer les impacts négatifs, est déterminée lors de la conception et de l'exécution du projet; et ce, avec la participation des personnes déplacées.

L'Emprunteur élabore un cadre fonctionnel acceptable par la Banque, décrivant le processus participatif régissant :

- la préparation et la mise en œuvre des composantes spécifiques du projet;
- la définition des critères d'éligibilité des personnes déplacées;
- l'identification des mesures à prendre pour assister les personnes déplacées dans leurs efforts d'améliorer, ou, au moins, de rétablir leurs moyens d'existence, ceux-ci étant considérés à leur juste valeur avec un accompagnement, le souci de maintenir la viabilité du parc ou de l'aire protégée; et
- la résolution des conflits potentiels impliquant des personnes déplacées.

Le cadre fonctionnel inclut également une description des dispositions prises pour la mise en œuvre et le suivi du processus, la responsabilité et le coût des actions d'accompagnement des communautés.

4.7. Cadre Institutionnel

Le schéma suivant présente une structure opérationnelle définie qui servirait à mettre en œuvre la phase opérationnelle de la REDD. En bref, il y a 3 entités : i) un registraire qui assure les relations avec les demandeurs d'accréditation, ii) un secrétariat technique, logé à la Coordination Nationale REDD, qui dépend de la Direction du Développement Durable du MECNT et qui gère toutes les parties techniques et les aspects des sauvegardes environnementales et sociales et iii) le Fonds REDD, qui dépend du Ministère des Finances, et qui assure la gestion des fonds et valide les demandes de financement et leur utilisation par le biais d'un conseil d'administration

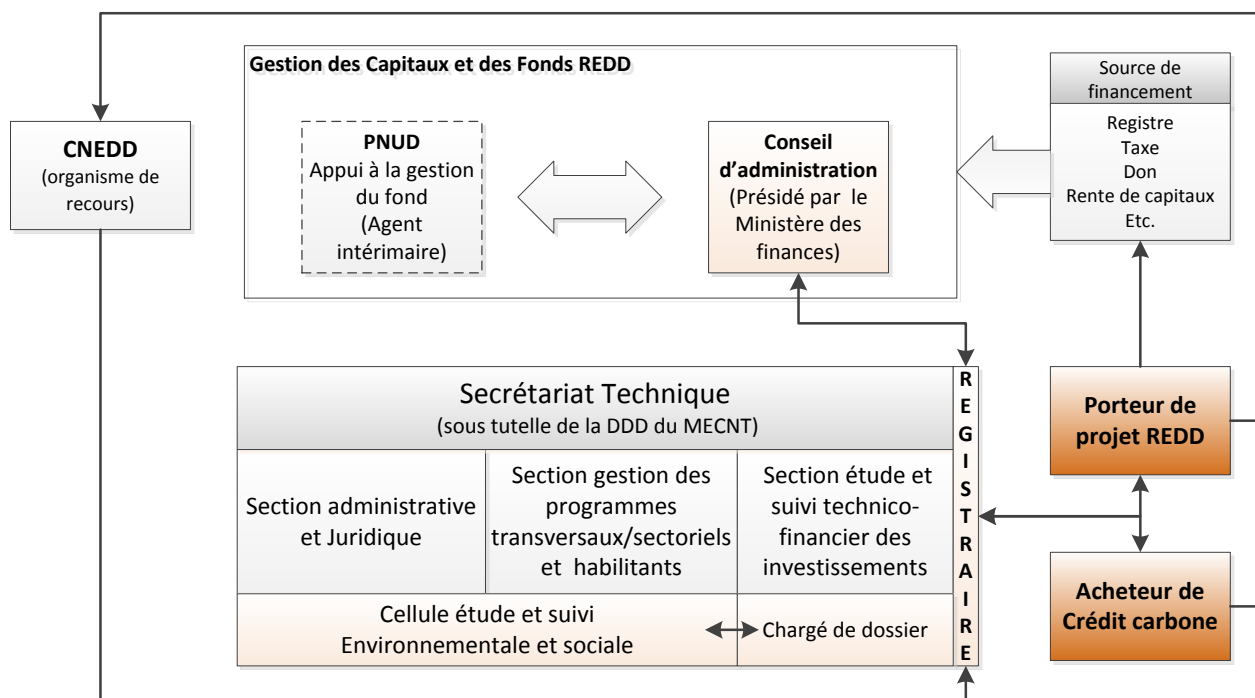


Figure 2: Organigramme opérationnel de la gestion des investissements REDD+

Dans ce schéma, tous les programmes transversaux et habilitants sont gérés par un groupe d'experts dont chacun est responsabilisé sur la base d'objectifs et de performance.

Dans ce schéma, tout investissement REDD+ doit être accrédité et suivre, selon le type et l'ampleur de l'investissement, des règles environnementales et sociales de base ou réaliser une Étude d'impact environnemental et social et une évaluation sociale spécifique pour identifier clairement qui est affecté et à quel degré, afin que le secrétariat technique fasse préparer le plan d'accompagnement des communautés conformément au cadre de procédure. Chaque porteur de projet se voit attribuer un chargé de dossier une fois son enregistrement complété et validé. Le chargé du dossier orientera le porteur de projet dans ce qui doit être inclus à son étude de faisabilité, notamment, la préparation des documents de sauvegardes environnementales et sociales. Il devrait y avoir un processus d'approbation du plan d'accompagnement avant le financement du projet en question.

4.8. Mise en place des capacités

Comme démontré par l'EESS de la stratégie REDD+ la capacité de gestion environnementale et sociale est quasi inexistante dans le pays. Même si des structures existent et assurent des actes administratifs dans le domaine, pour l'instant, aucune de ces actions ne suit des règles de base telles que la transparence, le suivi, les inspections, les rapports et la prise de décision relative à des non-conformités, etc. Les paragraphes ci-après décrivent les mesures à prendre pour acquérir ces capacités.

▪ Au niveau du secrétariat technique

Pour être en mesure d'assurer la mise en œuvre du processus environnemental, dont les des restrictions d'utilisation des terres et des ressources sont l'une des composantes, il est nécessaire que le Secrétariat technique puisse embaucher les membres de ce qui deviendra la cellule d'étude et de suivi environnemental et social (CESES) de la stratégie nationale REDD+. Des contrats de performances seront signés avec les personnes retenues.

Ces experts au nombre de 3 devront pour leur recrutement passer des tests de connaissance et de performances; ils devront avoir les connaissances de base et présenter les profils suivants :

A. Expert en gestion environnementale et sociale de projet

Personne ayant au moins 10 ans d'expérience dans des domaines en relation avec les aires protégées, la gestion des ressources naturelles; ayant réalisé comme chef de projet au minimum 3 études d'impact environnementale et sociale selon les procédures internationales (BM, BAD, UE); avoir une bonne connaissance du contexte du pays; avoir un niveau satisfaisant de maîtrise des outils bureautiques et de logiciel de traitement de texte et des tableurs.

B. Expert en sciences naturelles

L'expert en sciences naturelles devra : avoir une formation en sciences (Biologie, foresterie, sciences naturelles, agronomie); avoir une connaissance prouvée des méthodes d'inventaires et de relevés en milieu naturel; avoir déjà participé à des inventaires sur le terrain; avoir déjà rédigé un rapport sur des bases scientifiques et avoir encadré des équipes de recherche ou d'inventaire dans le domaine de la biologie. La participation à des EIES sera un atout.

Il devrait avoir une bonne connaissance générale de différents écosystèmes et de la biodiversité du pays et doit avoir un niveau satisfaisant de maîtrise des outils bureautiques et de logiciel de traitement de texte et des tableurs.

C. Expert en sciences sociales

L'expert en science sociale devra avoir une formation en sociologie, en droit, en géographie humaine; avoir au moins 5 ans d'expérience d'études de terrain; avoir réalisé des enquêtes et avoir dirigé des enquêtes sur des populations rurales. Il doit être avoir la maîtrise de différentes méthodes d'enquêtes et des méthodes d'analyse des résultats; avoir une bonne connaissance du pays et avoir un niveau satisfaisant de maîtrise des outils bureautiques et de logiciel de traitement de texte et des tableurs et de logiciel de statistiques. La participation à des EIES ou des Plans d'action de réinstallation est un atout.

Les recrutements devront se faire par un appel à candidatures avec des tests de connaissances, avec publication des résultats et des corrigés. Seuls les 3 premiers pour chaque poste seront retenus pour les phases subséquentes.

Une fois ces trois experts recrutés, ils devront suivre une formation intensive sur les thèmes suivants :

- La préparation et la gestion de projet
- La réalisation des études d'impact environnemental et social
- Le suivi environnemental et social de projets et de programmes
- Les inspections et audits environnementaux
- Les méthodes de gestion participative

Ils devront également être en mesure de gérer une base documentaire, de connaître les rudiments du Système d'Information Géographique et de manipuler le GPS, les appareils photos et caméra numérique et certains appareils de mesure de qualité de l'environnement à lecture directe.

▪ Au Niveau des Ministères Sectoriels / Techniques

L'objectif ici est de former un noyau de personnes au sein de ministères sectoriels qui soient en mesure de décortiquer un document de projet, une EIES et tout autre document de planification pour en évaluer la pertinence, la faisabilité et les impacts qui pourraient en résulter et cela sur les thématiques traitées par leur ministère respectif.

Les personnes identifiées recevront une formation professionnelle accélérée dans le domaine de la gestion de projet, de l'évaluation environnementale et éventuellement des audits environnementaux et sociaux.

Dans un premier temps, il sera nécessaire d'intéresser 4 à 5 personnes par ministère sectoriel pour n'en retenir pour la formation que 2 ou 3 qui auront démontré les meilleures aptitudes après un premier test de contrôle.

Dans le cadre de la stratégie REDD+, les personnes formées auront à intervenir lors de l'analyse des EIES d'investissement soumises à évaluation pour l'obtention d'une accréditation REDD+. Dans la plupart des cas, les évaluateurs encadrés par le personnel de la CESES auront à se rendre sur les sites d'investissement.

Ils pourront également intervenir lors des processus de suivi environnemental et social des investissements REDD+ et même sur des audits de contrôle de mise en conformité le cas échéant.

▪ Au Niveau de la Société Civile et des communautés à la base

Les consultations effectuées à divers endroits du pays lors de cette étude ont démontré que les populations à la base ne connaissent rien de la REDD+, de ses principes et encore moins de son intérêt au niveau national ou international.

Il sera très important que les résultats vulgarisés des Cadres de Gestion des Sauvegardes de la REDD puissent être diffusés à large échelle avec notamment les principes de la REDD+ et les engagements environnementaux et sociaux minima qui doivent être maintenus, quel que soit le type de projet REDD+. Le renforcement de capacités devra donc porter sur la qualité du processus de consultation et la participation (par exemple, les questions de leadership et de représentation, équité dans la distribution et le traitement spécial pour les personnes vulnérables à particulier difficultés), avec des arrangements participatifs qui puissent être adéquatement suivis pour veiller à ce que les accords conclus sont exécutés. En vertu de cette approche, les communautés ont le droit de participer aux décisions sur les restrictions d'accès aux ressources naturelles qui puissent avoir un impact négatif.

Les médias de diffusion à privilégier sont les journaux, documents de promotion spécifiquement préparés et des émissions de radio.

Aux endroits où seront réalisés des projets REDD+, des réunions communautaires devront avoir lieu et des documents d'explication des engagements que le porteur de projet doit respecter seront distribués et expliqués.

Le Comité de suivi des risques et co-bénéfices REDD+ doit être redynamisé pour qu'il soit en mesure de comprendre les engagements des parties prenantes, de réaliser un suivi et de rendre compte des incohérences, des non-respects ou des méfaits observés dans le cadre de la mise en œuvre du projet. La téléphonie mobile et les SMS devraient être utilisées pour mener à bien ce type de suivi à faibles coûts.

- Au niveau des Porteurs de Projet

Le porteur de projet devra s'engager à fournir un certain nombre d'informations sous un format prédéfini et à mettre à jour ces informations sur une base régulière qui sera définie dans l'accréditation.

A cet effet, le Secrétariat technique devra assurer une formation de base aux porteurs de projet pour qu'ils soient en mesure de satisfaire à ses exigences.

Cette formation portera sur le système de gestion de l'information et son fonctionnement, les formats types de rapport et leurs modes de transmission.

4.9. Besoins spécifiques liés au présent Cadre Fonctionnel

Les besoins spécifiques liés au présent Cadre Fonctionnel sont identiques à ceux prévus par le Cadre de Réinstallation Involontaire qui prévoit et budgète par ailleurs :

- la formation initiale des experts du secrétariat technique, des ministères concernés, des ONG locales qui seront mobilisés au titre du suivi évaluation ;
- la formation ponctuelle des porteurs de projet ;
- la production d'outils pédagogiques pour encadrer la production des documents d'étude ;
- des frais de consultation liés au suivi évaluation des projets.

5. QUELQUES RESULTATS DE L'ENQUETE MENEES DANS LE CADRE DE L'EES DE LA REDD

Fondamentalement, la REDD+ implantera au niveau de ses zones d'intervention soit des règles de gestion forestières qui permettront d'en réduire la dégradation/destruction, soit de nouvelles techniques qui limiteront les besoins d'utilisation de la forêt (agroforesterie, culture avec fertilisation, etc.) ou des produits forestiers (micro-hydraulique, foyer amélioré, etc.). Dans plusieurs de ces cas, une modification de l'accès ou des usages de la forêt sera nécessaire pour que la REDD+ soit reconnue.

Le consultant de la présente étude ayant conduit à l'élaboration de ce Cadre Fonctionnel a réalisé une consultation publique auprès des administrations provinciales et locales et de la société civile à 12 sites différents dans 5 provinces : Kinshasa : Ibi batéké ; Bas Congo : Kimpese, Matadi, Boma, et Luki; Province Orientale : Kisangani, Rubi-Tele/Sukisa, Yaselia, Yangambi et Lilanda ; Équateur : Mbadanka, Bikoro et le Village de Mpaha et Ntongo. Une enquête a également été réalisée auprès de 182 personnes, majoritairement des chefs de ménage.

Au lieu de recourir aux projets pilotes REDD+ en phase d'exécution tels que prévus dans les TDR de l'étude, les consultants sont allés à la rencontre des populations qui vivent en bordure d'aires protégées (AP), du fait de l'inexistence en ce temps des projets pilotes opérationnels, pour vérifier des points essentiels relatifs aux relations entre les gestionnaires légaux de ces terres, les gestionnaires traditionnels et les populations qui utilisent ces zones.

L'enquête a fait remarquer que la forêt est utilisée essentiellement pour le bois de feu à 57 % et pour l'agriculture à 36 % tel que le démontre le tableau 3 ci-dessous :

Tableau 3 : Usage des forêts par les communautés locales et autochtones

usage forêt		
Taux de réponse : 99.5%		
Valorisation des échelons : de 1 (Bois énergie) à 7 (Autres)		
Bois énergie	103	56.9%
Site pour l'agriculture	66	36.5%
Site pour l'élevage	2	1.1%
Cueillette de produits forestiers non ligneux (autres qu'alimentaire)	2	1.1%
Bois de construction	3	1.7%
La nourriture (chasse et cueillette)	3	1.7%
Autres	2	1.1%
Total	181	100.0%

Le tableau suivant donne les résultats de la question fermée suivante : **ces usages sont principalement pour :**

Tableau 4 : Bénéfices des usages de la forêt

type d'usage - Ces usages sont principalement pour :		
Le Commerce (principales sources de revenu)	25	14.1%
Les usages de la famille	117	66.1%
Le petit commerce (revenu d'appoint)	35	19.8%
Total	177	100.0%

Près de 34 % des gens consultés disent tirer des revenus de la forêt.

Lors des focus groups dans les villages vivant en bordure des aires protégées, il est apparu de façon évidente que :

- les limites de ces AP sont majoritairement non connues ;
- les activités interdites ne sont pas connues avec précision;
- les compensations, lorsqu'elles existent, n'ont pas été négociées de façon équitable;
- ce sont les chefs coutumiers et les notables qui retirent les bénéfices de ces négociations;
- les pertes d'usage ne sont ni reconnues ni indemnisées par les gestionnaires qui imposent les restrictions d'accès aux ressources;
- les limites et activités interdites ne sont pas respectées, car souvent non connues..

Dans le cas des contrats de limitation d'accès, on peut remarquer les réponses suivantes : en échange du respect de certaines règles qui permettraient de protéger la forêt (existante ou reboisier). La question est celle-ci : « Qu'aimeriez-vous mieux recevoir? »

Tableau 5 : Types de compensation préférée en échange de la protection de la forêt

type de compensation		
De l'argent	36	20.1%
Des appuis techniques pour améliorer vos rendements agricoles et d'élevage	66	36.9%
Des emplois pour les jeunes générations	67	37.4%
Des compensations pour ce que nous perdons (bois de feu, charbon, équipement de production, semence améliorer. etc.)	6	3.4%
autres	4	2.2%
Total	179	100.0%

L'emploi et les appuis techniques correspondent à près de 75 % de ce que les gens aimeraient obtenir en compensation à une restriction d'accès.

En plus, 98 % des enquêtés seraient prêts à confronter ceux qui continuent à avoir des comportements qui ne sont pas acceptables dans le cadre d'un contrat les liant à la gestion d'un territoire

Plus de 50% de gens vivant en bordure des AP ou en bordure des concessions forestières disent avoir perdu leurs droits d'usage de la forêt. Et la majorité dit ne rien avoir reçu en échange de leur perte des droits d'usage. Seuls les ayants droit (chef de terre et chef de villages) reçoivent de l'argent, des vêtements ou autres choses.

Ces quelques données sont suffisantes pour démontrer que les aspects liés aux pertes d'usage sont peu standardisés, peu surveillés et que les droits et engagements des parties par rapport à ces obligations sont très mal connus et mal appliqués.

6. ÉLÉMENTS DU PROCESSUS REDD POUVANT DECLENCHER L'APPLICATION DU CADRE FONCTIONNEL

La Stratégie-cadre REDD+ prévoit types d'activités bien distincts qui permettront au pays de réduire la déforestation et la dégradation forestière.

Le premier groupe d'activités concerne les aspects habilitants de la Stratégie. Il consiste à mettre en place des conditions de base qui permettront de faciliter la réduction permanente la déforestation et la dégradation forestière. Ces activités habilitantes portent en général sur la revue des textes légaux, la mise en place de mécanismes de comptabilité carbone, l'institutionnalisation des processus de structuration du monde rural, etc.

Le second groupe d'activités permettra d'enregistrer, d'accréditer et de suivre des investissements REDD+ qui seront soit à financement privé soit à financement public, via le fonds national REDD+

Bien que ces deux systèmes ne soient pas ainsi décrits dans la Stratégie-cadre REDD+, d'un point de vue environnemental et social, ils sont à gérer de façon indépendante du fait de leur nature et modes de préparation et de gestion complètement différents.

Dans le cadre de la phase en cours de mise au point des activités habilitantes et des mécanismes de gestion des projets par la REDD, en cours et qui vient d'être prolongée de trois ans (FCPF), il conviendra de tirer toutes les leçons des expériences en cours et d'avoir le souci que toutes les évolutions légales et d'institutionnalisation n'induisent pas ou ne risquent pas d'induire à terme l'appauvrissement des populations, notamment comme conséquence de pertes éventuelles d'accès aux ressources naturelles.

6.1. Les actions/aspects habilitants de la REDD

Dans les actions habilitantes, aucune n'entraînera directement une restriction d'accès à des ressources. Toutefois les réformes des codes, foncier, forestier et les textes régissant l'aménagement du territoire peuvent, selon les résultats, entraîner des restrictions d'accès. Cela est déjà le cas pour le code forestier de 2002 qui interdit l'agriculture dans les concessions forestières.

La révision du code foncier pourrait arriver au même résultat si, par exemple, il ne reconnaît pas les terres mises en valeur par les communautés locales et autochtones et permet leur enregistrement sans distinction. La non-reconnaissance du droit d'enregistrement irait directement à l'encontre de la Constitution, car il permettrait alors l'enregistrement de ces terres par un tiers. Ce qui est souvent le cas actuellement avec le droit coutumier tel qu'il est pratiqué par les chefs de terre.

D'autres projets et programmes ont défini des règles quant à la gestion des restrictions d'accès et d'usages notamment liés à la gestion des aires protégées (ICCN) et de la protection du bassin-versant de prises d'eau potable (PURUS).

Il y aurait lieu de faire une évaluation de ces Cadres Fonctionnels et leur application et de proposer une approche nationale (une politique nationale) qui serait utilisée comme base pour toute problématique de ce genre et pour tous les projets, peu importe la source de financement. Cela permettrait d'appliquer systématiquement, et d'une façon uniforme sur la totalité du territoire, l'article 56 de la Constitution dans les cas de restriction d'accès des individus ou des populations aux ressources, et ce, pour limiter les discordances des points de vue et des mesures sur un même territoire par des entités différentes.

Sans une réponse globale encadrant la problématique liée à la restriction d'accès aux ressources, il faudra s'assurer, au cas par cas, pour chaque texte qui sera revu avec l'appui de la REDD+ que :

- les travaux de révision passent par un processus d'implication réelle des parties prenantes et une consultation multi-niveaux ;
- les risques que les textes ou les procédures d'application qui en dépendent entraînent des restrictions d'accès aux ressources ou aux biens/patrimoine culturel, cultuel, etc., pour cela, il faut préparer un document explicite qui démontre que cette analyse a été effectuée. Ce document devra être rendu public pour démontrer que l'analyse a bel et bien été réalisée dans ce sens ;
- pour chaque risque relevé, une alternative ou une mesure d'atténuation devra être définie et applicable selon des procédures qui seront à élaborer et à inclure au processus d'application des textes (loi, réglementation) ;
- Soit assurée une transparence à chacune des étapes d'élaboration des textes et procédures.

6.2. Améliorations ultérieures du présent cadre fonctionnel

Les consultations réalisées auprès des populations faisant face à des restrictions d'accès, que ce soit au niveau d'aires protégées ou de concessions forestières, démontrent des approches et des résultats complètement disparates. Il serait à notre avis important que le gouvernement fasse le point sur les opérations et les résultats des projets nationaux qui ont préparé des plans de restriction d'accès aux ressources pour en tirer des leçons.

Comme pour le CPFPA, les résultats audités de l'application des cadres fonctionnels du PFCN et ceux utilisés par l'ICCN devraient servir de base de réflexion pour la validation ou la modification ultérieure du présent cadre.

Le présent CF devra être complété par les résultats du bilan effectué par un auditeur indépendant de l'application des CF du PFCN, de l'ICCN et autres acteurs.

6.3. Les projets pilotes et autres investissements

Dans le cadre de la phase initiale de préparation de la REDD des projets pilotes (10) ont été financées par le Congo Basin Forest Fund (CBFF) afin d'expérimenter des mécanismes ou des technologies permettant de réduire la déforestation.

Pour l'instant, aucun résultat des projets pilotes du CBFF, géré par la Banque Africaine de Développement n'a disponibilisé les éléments de performance de la REDD+. Pourtant ces projets devaient offrir la masse critique susceptible de vérifier des méthodes d'appui à la restriction d'accès et d'autres hypothèses de la REDD+ dont les résultats compilés auraient pu permettre à la REDD+ de définir des méthodes standard d'intervention et d'atténuation des impacts environnementaux et sociaux. Ces projets en effet ont connu d'importants retards dans leur mise en œuvre si bien que la plupart n'ont démarré qu'à la fin de l'année 2013.

Comme mentionné en § 6.2 ci-dessus, mais avec une insistance particulière du fait qu'il s'agit de projets REDD, les projets, les projets du CBFF devront faire l'objet d'un audit environnemental et social, notamment en ce qui concerne les éventuelles restrictions d'accès auxquelles ils auront pu procéder. Cet audit enrichira ultérieurement le Cadre Fonctionnel ainsi que les recommandations de bonnes pratiques que la CNREDD devra élaborer.

6.4. Restriction d'accès et mécanisme d'accréditation REDD des projets

Selon les mécanismes de la REDD que la RDC va mettre en œuvre, pour qu'un investissement soit accrédité REDD+, il est nécessaire qu'il produise une série de documents avant que le registraire REDD ne puisse l'enregistrer et par la suite l'accréditer. En résumé, pour que l'investissement soit enregistré, il doit rendre compte d'un certain nombre de critères dont certains restent encore à définir.

Pour permettre une conception de projet qui satisfasse aux exigences du processus de consultation, des négociations avec les communautés locales et autochtones et avec les gestionnaires locaux et régionaux du territoire sont nécessaires. Ceci permettra un jugement sur les investissements, identifiera les risques et les enjeux identifiés et amènera des réponses et mesures d'atténuation qui pourraient être intégrées directement dans la conception même du projet REDD+.

Du fait que la REDD+ accréditera et financera des projets qui lui seront soumis et que ces demandes devront passer par un certain nombre d'étapes, le présent CF utilisera cette même procédure pour s'assurer que l'ensemble des recommandations sont prises en compte par les investissements accrédités.

Le tableau présente les trois différents niveaux de reconnaissance que peuvent obtenir des investissements REDD+ en RDC. Aucune activité de terrain ne pourra se faire sans avoir au minimum obtenu l'accréditation. L'homologation n'est nécessaire que pour ceux qui comptent vendre des crédits carbone ou en acheter.

Les procédures spécifiques de ces trois niveaux de reconnaissance restent à développer. Sont donnés ici ceux qui sont liés à la restriction d'accès à des ressources (économiques, alimentaires, culturelles, etc.) essentiellement. Toutefois, le CGES reprend les grandes lignes du contenu des études à réaliser pour l'obtention de différents types de reconnaissance.

Tableau 6 : Différentes phases de reconnaissance REDD+ au niveau national

Reconnaissance REDD+	Droit obtenu	Étude nécessaire
Enregistrement de l'investissement au niveau provincial et national	Droit de passage à la phase l'accréditation Protection de la zone d'intervention si paiement de droits	Pré faisabilité Inventaires et enquêtes de base
Accréditation	Présentation du projet pour financement éventuel auprès du fonds REDD Droit de passage à la phase d'homologation	Faisabilité Étude d'impact environnemental et social détaillée Production de plan de gestion spécifique le cas échéant
Homologation	Droit de vendre ou d'acheter des crédits carbone produits au pays	Obtention d'une ou plusieurs homologations de la part d'organismes reconnus pour les transactions carbone Audit environnemental et social avant chaque vente de carbone

7. PRINCIPES ET APPLICATION DU CADRE FONCTIONNEL

7.1. Principes et objectifs d'un Cadre Fonctionnel

Les principes et objectifs à suivre pour la réduction des impacts socio-économiques liés aux restrictions d'accès pour les parties prenantes sont les suivants :

- a) Dans les cas où des restrictions d'accès aux ressources ne peuvent être évitées, des moyens de subsistance alternatifs et durables seront identifiés et mis en œuvre en concertation avec les personnes concernées;
- b) Les moyens de subsistance alternatifs identifiés pour les personnes et ménages affectés devront, dans la mesure du possible, faire l'objet d'une entente à l'amiable;
- c) La perte d'accès aux ressources ne pourra intervenir qu'après que des moyens de subsistance alternatifs et durables aient été fournis aux PAP;
- d) Une attention particulière sera portée aux besoins des groupes vulnérables parmi ces personnes affectées, soit particulièrement :
 - les petits exploitants vivant des ressources naturelles dans les aires concernées par les investissements;
 - ceux vivant sous le seuil de pauvreté ou appartenant à des catégories sociales défavorisées, marginalisées ou exclues du développement;
 - les femmes (surtout lorsqu'elles sont chefs de ménage ou célibataires);
 - les personnes âgées, les personnes handicapées et les enfants;
 - les populations autochtones.
- e) Les personnes compensées seront assistées dans leurs efforts pour améliorer leurs moyens d'existence et de niveau de vie, ou du moins de les rétablir, en termes réels, à leur niveau d'avant la perte d'accès aux ressources ou à celui d'avant la mise en œuvre de l'investissement, selon le cas le plus avantageux pour elles.

Au titre des groupes vulnérables, l'assistance qui doit leur être apportée lors du processus de compensation doit englober les points suivants :

1. Identification des groupes et personnes vulnérables, et identification des causes et conséquences de leur vulnérabilité, où par le biais des entretiens directs avec eux menés par le personnel préparant l'investissement, ou encore à travers les représentants de leurs communautés. Cette étape d'identification est primordiale, car souvent, les personnes vulnérables ne participent pas aux réunions d'information organisées par les représentants d'un investissement et le fait même de l'existence d'un investissement peut rester ignoré lorsque celui-ci n'arrive pas à adopter une démarche proactive d'identification;
2. Identification des mesures d'assistance nécessaires aux différentes étapes du processus : négociation, compensation, mise en place des restrictions;
3. Mise en œuvre des mesures d'assistance;
4. Suivi et poursuite, lorsque cela s'avère nécessaire, de l'assistance après les restrictions d'accès aux ressources naturelles.

7.2. Étude de préfaisabilité des investissements

Cette première phase de la conception d'un investissement débouche si acceptée sur un enregistrement au niveau du registre REDD+. C'est une des plus importantes phases en ce qui concerne l'inventaire des pertes d'accès aux ressources, le consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés locales et autochtones et le partage des bénéfices et/ou le paiement pour service environnementaux. C'est à cette phase que le promoteur d'un projet doit obtenir un engagement des communautés locales et autochtones sur les principes de son investissement et le partage des bénéfices qui en émergera. Si des réductions d'accès et/ou d'usage à certaines zones ou massifs forestiers sont nécessaires aux fins de l'investissement, c'est à ce niveau que l'on fait les premières évaluations et que l'on identifiera avec les personnes touchées les mesures de compensation nécessaires qui feront l'objet du plan d'action de la restriction de l'accès aux ressources (PARAR) dans l'étude de faisabilité, telles qu' exigées par le cadre fonctionnel.

L'inventaire des pertes d'accès aux ressources

L'inventaire des pertes d'accès aux ressources se fait en dix étapes.

- (1) La première consiste à faire un listage des usages du territoire en réunion communautaire. À l'aide d'une carte simplifiée ou d'un croquis de l'occupation des sols de la zone d'intervention, on liste les activités qui ont lieu dans chacune de ces superficies.
- (2) Par la suite, en focus group (femmes, hommes, adolescents) on obtient des informations quantitatives et qualitatives sur l'usage des ressources identifiées lors de la réunion communautaire.
- (3) On recoupe ces informations avec le plan de zonage des interventions prévues.
- (4) On définit la disponibilité des mêmes ressources dans des zones hors de la zone d'intervention.
- (5) On réalise une première évaluation des pertes.
- (6) On valide l'analyse faite avec les parties prenantes.
- (7) On détermine avec les parties prenantes les mesures de compensation acceptables.
- (8) On définit en dernier lieu la valeur estimative des pertes (monétaires) qu'entraînent pour la population la réalisation de l'investissement.
- (9) On détermine le coût approximatif des mesures d'atténuation consensuelles convenues.
- (10) On intègre ce coût dans le calcul du coût de projet et non pas comme un apport de revenu aux populations, car c'est une compensation à une perte de revenus et non pas un revenu supplémentaire.

Cette première analyse permet de déterminer les coûts d'une des principales mesures d'atténuation/compensation des initiatives REDD+ qui visent la réduction de la déforestation et de la dégradation forestière par des aménagements et des actions (amélioration des techniques agricoles, élevage, transformation agricole, reboisement, etc.) sur le terrain. Ces coûts doivent être mis en relation avec les bénéfices en termes de réduction des pertes de carbone qu'elles entraîneront. Ces coûts, ajoutés à ceux de la réalisation de l'investissement et de sa gestion, comparés à la quantité de carbone forestier sauvegardé et/ou récupéré, permettront d'estimer la rentabilité générale réelle de l'investissement qui pourrait devenir un des critères de choix des investissements à financer.

L'étude de pré faisabilité doit donc fournir entre autres le résultat de ces 10 étapes qui permettront de définir si les pertes d'accès ont bien été identifiées. Les étapes 1, 2 et 6 devraient, comme indiquées au point suivant, faire l'objet de prises de vues vidéo.

7.3. Le CLIP

Outre les dispositions de la BM en matière de consultation et participation des Peuples autochtones, le gouvernement de la RDC a adopté le principe du consentement libre, informé et préalable (CLIP) pour les activités et les projets de son programme national REDD+. Ainsi, le gouvernement de la RDC en partenariat avec les différentes parties prenantes au processus est engagé dans le développement du Guide méthodologique CLIP pour s'assurer de la prise en compte effective de ce concept lors de la mise en œuvre des activités REDD+ sur l'étendu national. Ce Guide devra répondre aux préoccupations légitimes sur le CLIP portant notamment sur le contenu du CLIP, sa portée, les droits et obligations de chaque acteur (communautés, porteurs de projets, gouvernement, etc.), sa révocation, pour la prise en compte du CLIP. Selon la PO 4.12 para. 7, dans des situations impliquant la restriction involontaire de l'accès des populations aux parcs légalement désignés et aux aires protégées, la nature des restrictions, ainsi que le type de mesures nécessaires pour atténuer les impacts négatifs, doivent être déterminés avec la participation des personnes déplacées au cours de la conception et la mise en œuvre du projet.

Les documents signés par les parties prenantes, les comptes rendus des réunions, y compris la liste des participants, les consentements sur l'investissement et les bénéfices escomptés et le partage de ces bénéfices ne sont pas suffisants pour démontrer la réalisation d'un processus CLIP. Un des moyens le moins coûteux, le plus direct et efficace de vérifier si un processus CLIP de qualité a bien été réalisé est la prise d'images vidéo en plus de procès-verbaux dûment signés par les communautés. L'ensemble des réunions peut être porté sur vidéo démontrant ainsi la représentativité, le sérieux des réunions avec les populations locales et autochtones, les échanges de points de vue, les prises de position et les engagements et tout cela à très faible coût. L'autorisation préalable des communautés est nécessaire pour la filmation du processus CLIP.

La vidéo est une preuve que ces réunions ont réellement eu lieu, qu'il y a eu des débats et des échanges et que des décisions consensuelles sur la base du CLIP ont eu lieu. La vidéo n'exclut pas les preuves écrites des accords signés en version papier mais elle en retrace le dédale et en assure la fiabilité.

Lors de la demande d'enregistrement à la REDD, les promoteurs devront s'assurer de remettre les films vidéos de la totalité des réunions réalisées au registraire sur disque dur ou DVD pour analyse et pour archivage des consultations.

Sur ces enregistrements vidéo devrait apparaître clairement :

- les dates et des lieux des réunions et des prises de vue (des caméras avec GPS et horodateur sont à utiliser) ;
- un aperçu des groupes de participants,
- la présentation du projet par les promoteurs devant les groupes et les discussions sur le partage des bénéfices par les promoteurs ainsi que les explications données ;
- les questions et réponses des intervenants ;
- les présentations faites par des spécialistes le cas échéant ;
- les réunions qui auraient eu lieu dans différents hameaux et les réunions de focus group ;
- la cérémonie de signature ;
- le paysage ou s'implantera l'investissement,
- etc.

Ces films vidéo seront obligatoires car ils permettent de mieux juger de la démarche de consultation utilisée, du sérieux placé au processus CLIP et apporteront le niveau de transparence recherché dans les démarches de consultation réalisées. Le consentement des communautés concernées sera requis pour l'enregistrement vidéo. Des listes de présence à des réunions et une entente signée entre le promoteur et des chefs locaux et traditionnels ne suffisent pas à déterminer si le processus CLIP a bien été réalisé. L'expérience démontre que les

ententes entre les chefs de terres, tribaux ou locaux, sont habituellement au désavantage des communautés et sans lien avec les pertes effectives d'accès aux ressources.

La réalisation obligatoire de ces vidéos permettra aussi d'évaluer le sérieux de la démarche des promoteurs. Le coût actuel de ces technologies ne pourra pas servir de prétexte pour la non-réalisation de cette démarche, car on trouve sur le marché des vidéos caméras à faible coût qui sont munies de GPS et d'horodateur numérique.

L'étude de préfaisabilité devra donc faire un résumé du processus CLIP mené jusqu'à ce moment là, fournir les listes des présences, les ententes de principe signées et les vidéos qui démontrent la façon dont l'ensemble du processus de consultations/discussions/choix s'est réalisé.

7.4. Le partage des bénéfices/paiements pour service environnementaux

L'étude exécutée dans le cadre de la préparation à la REDD+ sur le partage des revenus reste muette sur les modes de partage de revenus d'un investissement REDD+ avec les communautés locales qui acceptent d'assurer un certain contrôle sur leurs activités de déforestation ou de dégradation forestière.

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- (1) **L'investissement vise essentiellement la réduction de la déforestation/dégradation forestière sans générer aucun autre bénéfice** (rétribution à la tonne de carbone, aux hectares de forêt protégée, écotourisme, etc.) il n'y a donc rien à partager, seul un appui aux communautés locales est programmé (type initiative REDD)
- (2) **L'investissement vise essentiellement la réduction de la déforestation/dégradation forestière par le paiement au rendement « paiement pour services environnementaux⁷ (PSE) ».** Dans ce type de cas, le paiement se fait essentiellement au rendement. Nous considérons le rendement comme étant la chaîne d'actions qui a permis d'atteindre le rendement et non pas seulement le coût de la production de ce service, soit : la conception, la gestion, la réalisation et le suivi. Pour être durable, un tel investissement doit inclure tous les coûts dans le paiement du service et le partager sur la base des coûts globaux (action permettant le service et/ou perte de revenu ou d'accès à des ressources, production du service, gestion, commercialisation et suivi). À cet égard, il est également important que le paiement ne se fasse pas pour obtenir le respect d'une loi ou d'un règlement auxquels toute personne est soumise. Dans ce type d'investissement, le partage des bénéfices est plus un partage de risque qu'un partage de revenus du fait que le paiement est fonction du service rendu et n'est pas garanti.
- (3) **L'investissement vise essentiellement la réduction de la déforestation/dégradation forestière en générant des bénéfices par la vente de carbone.** Dans ce type d'investissement, les bénéfices peuvent être partagés à plusieurs niveaux selon la législation qui encadre (ou encadrera) le secteur et les ententes entre les parties prenantes. Ce qu'il est essentiel de retenir pour ce type d'investissement est que les coûts associés aux mesures d'atténuation/compensation de la restriction d'accès ne peuvent pas être considérés comme étant un apport de bénéfices aux communautés locales et peuples autochtones, mais bien comme une dépense d'opération sans lien avec un quelconque service rendu aux populations ou à soustraire des revenus à leur transférer.

L'étude de préfaisabilité devra démontrer comment se fera le partage des revenus en fonction du type de projet, quelles sont les ententes qui ont été prises et signées et définir les différents coûts de l'investissement incluant le

⁷Si l'on adopte une perspective d'efficacité, celle généralement privilégiée par les économistes, on peut proposer la définition suivante : un PSE est une rémunération d'un « agent » pour un service rendu à d'autres « agents » (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu. Les PSE ont deux caractéristiques explicites : (i) ils découlent d'un accord volontaire entre des parties, c'est-à-dire qu'ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants; (ii) les versements sont conditionnés au maintien du rendu du service par le(s) bénéficiaire(s) (Karsenty, 2011). En pratique, toutefois, l'intentionnalité est souvent laissée de côté et les conditionnalités sont peu respectées, c'est-à-dire que les paiements sont rarement arrêtés même quand le service convenu n'est plus réellement assuré (Pattanayak et al., 2010). Les PSE consistent le plus souvent à rémunérer, en espèces ou en nature, des ruraux pour qu'ils utilisent les terres conformément à un zonage défini à l'échelle locale, qui comporte typiquement des zones de conservation, de collecte, de restauration ou de reboisement de zones dégradées. Tiré de Karsenty&al revue vertigo <http://vertigo.revues.org/12974>, La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+.

cas échéant ceux associés aux mesures d'atténuation et de compensation, les revenus attendus et leur partage prévu.

7.5. Faisabilité de l'investissement et PARAR

Les études de faisabilité devront nettement démontrer que les ententes et le partage des revenus définis en phase de pré-faisabilité ont bien été pris en compte dans l'analyse de faisabilité. Que les budgets nécessaires sont définis clairement et seront disponibles prioritairement pour la mise en œuvre des actions relatives aux compensations/atténuations pour les pertes d'accès aux ressources et que ces compensations ne sont pas liées à des objectifs de revenus ou autres. La mise en œuvre des actions de sauvegarde environnementale et sociale des investissements REDD + ne peut pas être liée aux objectifs de bénéfices, mais intégrée aux dépenses d'action obligatoirement mises en œuvre.

Le promoteur devra produire un plan d'action de restriction aux ressources (PARAR) qui reprendra l'ensemble du processus d'analyse des pertes de ressources pour les communautés locales et peuples autochtones dans la zone d'intervention de l'investissement, les ententes sur les atténuations /compensation et le processus de mise en œuvre du plan.

Il convient d'abord de souligner que l'élaboration d'un PARAR est **fondamentalement un processus participatif qui engage l'ensemble des acteurs concernés**. Il s'apparente d'une certaine manière à une négociation globale portant sur les éventuelles restrictions et sur la recherche d'alternatives à ces restrictions. Ce n'est que lorsque ce processus de négociation sans compensation individuelle a échoué qu'il est envisageable de passer au recensement individuel et précis des préjudices.

Le PARAR contiendra les éléments suivants :

- Description du projet;
- Identification des impacts éventuels;
- Résultats de l'étude socio-économique;
- Cadre juridique et institutionnel;
- Éligibilité;
- Évaluation et compensation des pertes;
- Mesures de restrictions involontaires préconisées;
- Mesures de gestion et protection de l'environnement;
- Participation de la communauté;
- Procédures de présentation des recours, des doléances/griefs ;
- Mesures organisationnelles et administratives de la mise en application du plan;
- Calendrier, budget détaillé et sources de financement de la mise en application;
- Mesures de contrôle et d'évaluation.

Tout ce qui a trait aux activités liées à la compensation pour la perte de ressources devrait se retrouver dans le cadre logique et le cadre de résultats du projet qui sera nécessaire à sa validation⁸. Des indicateurs de suivi spécifiques aux mesures d'atténuation devraient s'y retrouver.

Que la structure organisationnelle de gestion de l'investissement présente les plateformes nécessaires au suivi des résultats de ces activités et que des rapports de ce suivi soient rendus public au minimum par le biais du registre REDD+.

L'étude doit décrire l'ensemble des phases du projet, avec entre autres la phase d'implantation, la phase de réalisation et la phase de fin des financements et/ou d'arrêt du projet et définir pour chacune de ces phases les obligations, droits et revenus des parties prenantes.

⁸ Voir le CGES de la REDD pour les détails du cadre logique et du cadre de résultats.

Les éléments clés de l'étude de faisabilité (structure organisationnelle, activités, planification d'exécution, budget et partage des revenus, conséquence de non-respect des ententes, etc.) doivent également être présentés aux peuples autochtones et communautés locales lors d'une réunion de validation qui sera enregistrée dans son intégralité sur bande vidéo et remis simultanément au rapport d'étude de faisabilité pour analyse.

7.6. Phase d'implantation

En phase d'implantation, le promoteur doit s'assurer que l'ensemble des règles et zones définies dans l'étude de faisabilité est bien compris et délimité, que l'ensemble des personnes impliquées dans le processus est au courant des contraintes, appuis et bénéfices qui les touchent individuellement ou collectivement. Les éléments essentiels du PARAR devraient ici être expliqués aux parties prenantes et un comité local de développement devrait être défini selon les normes en vigueur

La phase d'implantation sert également à mettre en place le système de communication entre les parties prenantes, le système de suivi des engagements des parties dans le cadre du projet ainsi que le processus de gestion des conflits.

C'est également à ce moment que les formats des rapports de suivi doivent être produits et proposés si le registraire ne les a pas imposés d'office avec l'accréditation.

Un rapport d'implantation doit être remis au registraire REDD dès que cette phase est terminée. Ce rapport devra contenir au minimum :

- Les comptes rendus de sensibilisation/d'information (avec vidéo en référence) ;
- Les procès-verbaux de création du CLD le cas échéant ;
- Le système de suivi qui a été mis en place ;
- Le processus de gestion de conflit avec les noms des responsables et leurs responsabilités.

7.7. Phase de réalisation

Lors de la réalisation, les différentes parties prenantes travaillent en commun pour l'atteinte des objectifs et pour obtenir les bénéfices reliés à réalisation des activités en quantité et qualité prédéterminée.

Les mesures d'atténuation et de compensation définies dans le PARAR doivent être mises en œuvre , les résultats de cette mise en œuvre doivent être suivis et des informations à cet égard doivent se retrouver dans ces rapports.

Les rapports de suivi du promoteur, les plaintes et les contrôles réalisés par les instances de gestion de la REDD+ permettront de connaître l'effectivité des ententes contractées et l'observance de ces ententes par les parties prenantes.

Les conséquences du non respect devant déjà avoir fait l'objet de négociation préalable (phase de faisabilité) ou déjà prévues à l'accréditation seront mises en application en fonction de critères objectifs.

Cette phase devrait également être ponctuée d'audit qui devrait démontrer, en fonction du type d'investissement, l'atteinte des objectifs en matière de formation et de développement des capacités de gestion qui permettront à la fin du financement aux communautés locales et peuples autochtones de perpétuer les activités REDD+ au-delà de la période couverte par l'appui du projet, tout en conservant des bénéfices qui seront plus importants que ceux engendrés par l'arrêt de ces activités du projet.

Les rapports périodiques à soumettre au registraire par les promoteurs feront le point sur le suivi des mesures de compensation/atténuation mises en œuvre.

7.8. Phase d'arrêt des financements

Lorsque pertinent, des analyses doivent être réalisées dans le but de s'assurer qu'à la fin des financements, les activités développées ne s'arrêtent pas instantanément, que l'ensemble des acquis en matière de carbone forestier et déforestation ou autres ne disparaissent sous différentes formes. Ce processus de fermeture doit être en grande partie défini lors de l'étude de faisabilité avec des objectifs bien précis comme si la fermeture était une composante à part entière du projet. Sans une telle attention à la phase d'arrêt des financements, la possibilité de voir naître des investissements à faible portée et sans-souci de durabilité sera importante.

Les études de faisabilité avant accréditation doivent démontrer que cette phase est prise en compte, que des moyens seront déployés et des ressources sont réservées pour assurer la durabilité du système mis en place par l'investissement à la fin des financements.

Dans le cadre de ce processus d'arrêt des financements, les communautés locales et peuples autochtones doivent obtenir leur part de responsabilités et de revenus telle que définie et de la même façon que les autres parties prenantes impliquées.

8. ÉVALUATION DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES

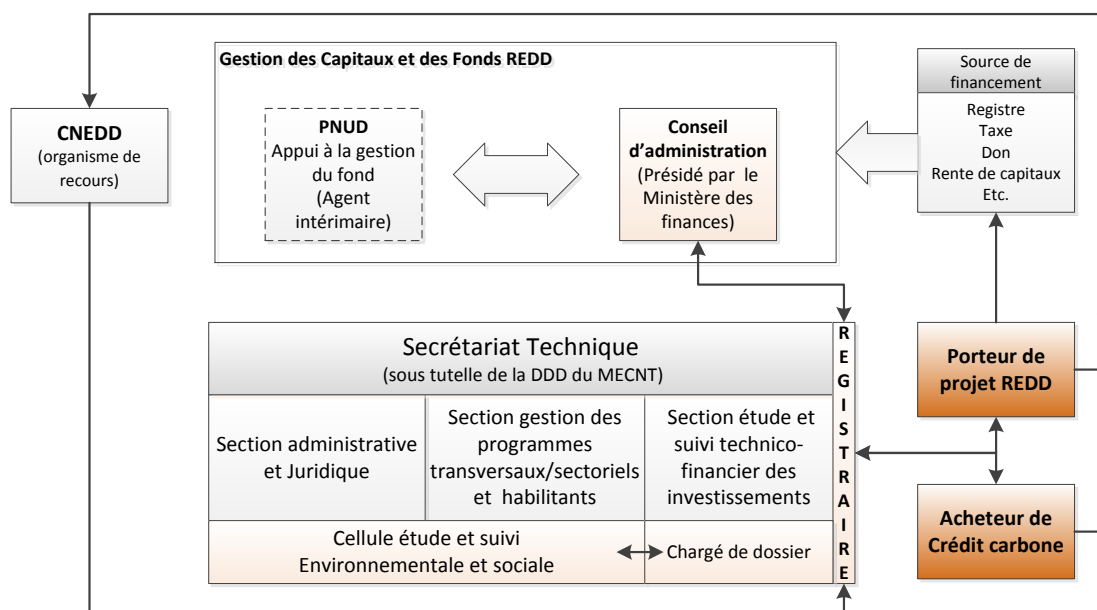
Le processus de sélection de l'expertise et de sa formation défini dans le CGES est suffisant pour combler les besoins de gestion du présent cadre fonctionnel. Les capacités des membres du gouvernement pour faire face au suivi des impacts du Plan de gestion des ressources naturelles restent faibles. Les besoins institutionnels en termes de renforcement de capacités des membres des ONG et de l'administration dans le suivi de la mise en œuvre de la SESA doivent être renforcés.

Les études socio-économiques nécessaires à la préparation des PARAR devraient par contre faire l'objet d'une formation spéciale pour les ONG et les éventuels promoteurs d'investissement REDD+.

Cette formation pourrait se réaliser 1 à 2 fois par année en fonction de la demande au niveau du secrétariat technique REDD+ par la CESES.

9. RESPONSABILITE DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI EVALUATION DU CADRE FONCTIONNEL

Considérant que le montage institutionnel final ressemblera à celui présenté dans la figure suivante, certaines responsabilités peuvent déjà être déterminées.



Les actions à mener dans le cadre des actions habilitantes devraient être prises en charge par la section des programmes transversaux/sectoriels. Le CGES prévoit un appui pour la préparation de la première évaluation environnementale stratégique à mener dans le cadre de la REDD+. Cette formation devrait apporter le bagage méthodologique nécessaire à l'analyse des textes pour les rendre compatibles avec les exigences définies par la Constitution et la PO 4.12 en matière de restriction d'accès aux ressources. Le processus général de contrôle des performances du secrétariat technique devrait être en mesure de faire le suivi des actions menées.

Pour ce qui est de la production des PARAR, en fonction de différentes étapes de reconnaissance d'un investissement REDD+, elle pourra être gérée aisément au point de vue administratif par le chargé de dossier et au point de vue technique par la CESES. Le suivi du travail sur les demandes d'accréditation devant être géré par le registraire. Ce dernier s'assurera que le travail se fait dans les délais et selon la qualité voulue.

Le processus de recours et de gestion des griefs est défini en détail dans le CGES pour ce qui est des principes, mais devra être détaillé dans chaque PARAR, et cela de façon consensuelle avec les populations affectées lors de la phase de faisabilité.

10. BUDGET DE MISE EN ŒUVRE DU CF

10.1. Projets soumis à l'enregistrement REDD

Tous les projets qui demanderont l'enregistrement puis l'accréditation à la CNREDD (seul moyen qu'ils soient visibles par elle), seront obligatoirement soumis au présent Cadre Fonctionnel, qui crée le cadre juridique gouvernemental des accréditations REDD+. Si des coûts d'étude et de mise en œuvre des PARAR en découlent ils seront à la charge des Projets. Les coûts de suivi évaluation et de formation des parties prenantes ont été par ailleurs décrits et programmés dans le Cadre de Politique de Réinstallation, qui pourront servir aux besoins des projets disposant d'un PARAR (1 150 000 USD). Des formations initiales puis de reprise annuelle sont programmées dans ce Cadre, dont la matière, prévue pour les déplacements de population, sera élargie aux pertes d'accès et à la préparation des PARAR. Ces formations concernent le personnel des institutions de la REDD (national et provincial), des ONG capables de fournir des consultants. Des financements sont également prévus pour prendre en charge ces consultations.

Ces moyens s'ajoutent à ceux déjà prévus dans le CGES pour assurer le suivi évaluation Socio Environnemental global du projet, tels que décrits au chapitre 4.8 du présent CF.

10.2. Projets non soumis à l'enregistrement REDD

Si un projet (quel que soit son secteur d'activité) ne demande pas son enregistrement, s'il intervient en dehors de la REDD ou d'autres projets disposant d'un Cadre Fonctionnel, il peut avoir des conséquences néfastes sur l'accès des ayant droit concernés aux ressources naturelles et donc aux conditions de vie des populations.

Il est important que le gouvernement puisse définir une politique qui permette à tout investisseur, y compris ceux qui interviendraient en dehors de l'accréditation REDD, de s'assurer qu'il respectera l'article 56 de la Constitution : s'ils se traduisent par des pertes d'accès aux ressources, que ces pertes d'accès n'appauvrissent pas ceux qui les exploitaient avant les investissements, eux et les générations suivantes,

En tant que porteur d'une Stratégie Nationale intersectorielle, le processus REDD+ est bien placé pour jouer le rôle de coordination lors de l'élaboration de cette politique. Il le peut d'autant plus qu'il aura lui-même à mettre en œuvre le présent CF.

Deux activités spécifiques sont prévues au budget du présent CF pour permettre à la CNREDD de jouer ce rôle d'animateur intersectoriel en vue de l'élaboration d'une politique nationale de mitigation de perte d'accès, laquelle pourrait prendre la forme d'un décret d'application de la Loi Environnementale Cadre :

- L'audit des différents Cadres Fonctionnels des projets en cours de réalisation (ou passés) : il permettra de tirer les leçons des mesures prises, de l'application des PARAR, du suivi évaluation de ces projets et de l'opinion des personnes concernées ; Le coût de cet audit comprend essentiellement des mission et des frais de réunion. Il est estimé à 90 000 USD.
- L'animation intersectorielle aboutissant à l'élaboration d'un décret de la Loi sur l'Environnement et permettant de couvrir l'ensemble des projets quels qu'ils soient en RDC. Cette animation concernera les Ministères de l'Environnement (élaboration du décret d'application), des Affaires Foncières (problématiques de l'aménagement du territoire et questions foncières), des mines et hydrocarbures, de l'agriculture (grandes plantations...) , des finances. Les coûts prévoient la prise en charge d'un consultant national, des frais de réunion nationale et de consultation toujours au niveau national. Ce processus doit s'appuyer sur la participation de l'ensemble des parties prenantes concernées. Le coût de ce processus est estimé à 120 000 dollars.

Cette coordination et les processus de préparation de cette politique qui impliquent plusieurs ministères et des parties prenantes sont estimés à 120.000\$

Le coût global de mise en œuvre du présent Cadre Fonctionnel est établi à 210 000 dollars US.