

Revue et analyse des principaux mécanismes de partage des bénéfices existants en République du Congo

Rapport de l'Assistance Technique

Version finale

Mars 2015



A GRM FUTURES GROUP
COMPANY



Rapport préparé par :

Antoine Schmitt

Brice Baketiba

Avec les contributions de :

Christophe Van Orshoven (EFI)

Alessandro Trevisan (EFI)

Aline Moore (IDL/GRM)

Jim Djontu (IDL/GRM)

The IDL Group

Church & Court Barn, Church Lane

Tickenham, Bristol, BS21 6SD

United Kingdom

Tel: +44 1275 811 345

info@theIDLgroup.com

www.theIDLgroup.com

Ce rapport a été élaboré par *The IDL Group* avec l'assistance de la Facilité REDD de l'UE de l'Institut Européen de la Forêt (EFI). Le rapport a été réalisé avec le soutien financier de l'Union Européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de ses auteurs et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union Européenne.

Table des matières

Liste des Figures	6
Liste des Tableaux	6
Abréviations et acronymes	7
Résumé exécutif	11
1. Introduction	15
1.1 Contexte et objectifs de l'étude	15
1.2 Importance de l'étude	15
2 Définition des concepts et principes	17
2.1 Introduction	17
2.2 Articulation entre REDD+ et PSE	17
2.3 Mécanismes de partage des bénéfices	18
2.4 Bénéfices dans le cadre de la REDD+	18
2.4.1 Types de bénéfices, monétaires et non monétaires	18
2.4.2 La question de la propriété et du partage de la « rente carbone »	19
2.4.2.1 La question de la propriété des « droits ou crédits carbone »	19
2.4.2.2 La question du partage de la « rente carbone »	19
2.4.3 Importance de la gouvernance et de la sécurisation foncière dans la REDD+	20
2.5 Bénéficiaires dans le cadre de la REDD+	21
2.5.1 La question de la légitimité des bénéficiaires	21
2.6 Redistribution des bénéfices dans la REDD+	21
2.6.1 Canaux et instruments de financement	21
2.6.2 La question des paiements basés sur les « inputs » et « outputs »	22
2.7 Processus REDD+ au Congo	23
2.7.1 Travaux en cours concernant le partage de bénéfices	23
2.7.2 Principes pré-identifiés pour la création d'un Fonds National REDD+	24
3 Méthodologie	26
4 Description des mécanismes de partage de bénéfices et autres dispositifs pertinents en République du Congo	29
4.1 Introduction	29
4.2 Le secteur de l'exploitation forestière industrielle	29
4.2.1 Dispositions générales	29
4.2.2 La rétrocession de la taxe de superficie aux départements	30
4.2.3 Le cahier de charges particulier	30
4.2.4 Les mesures du plan d'aménagement et le Fonds de Développement Local (FDL)	31
4.2.5 Résumé des mécanismes présentés dans la section	36
4.3 Autres dispositions et expériences dans le secteur forestier	37
4.3.1 Dispositifs prévus concernant les forêts communautaires et des collectivités locales	37
4.3.2 Dispositifs prévus concernant le Protocole de Nagoya	38
4.3.3 Résumé des mécanismes présentés dans la section	38
4.4 Le secteur de la conservation et de l'éco-tourisme	38

4.4.1	Dispositions générales	38
4.4.2	La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Conkouati-Douli	39
4.4.3	La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Nouabale-Ndoki	43
4.4.4	La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Odzala-Kokoua	44
4.4.5	Le Fonds de Développement Local du Programme PACEBCO	46
4.4.6	La redistribution des recettes de projets éco-touristiques hors Aires Protégées	47
4.4.7	L'expérience des projets de plantations communautaires en périphérie des Réserves	48
4.4.8	Résumé des mécanismes présentés dans la section	49
4.5	Les projets ou programmes pilotes REDD+ ou PSE	51
4.5.1	Projet REDD + dans la concession forestière Pikounda Nord	51
4.5.2	Projets REDD+ / PSE dans le paysage de Leconi-Bateke-Léfini	51
4.5.3	Projet de foyers améliorés (« carbone social »)	51
4.5.4	Le Emission Réduction (ER) Programme de la République du Congo	51
4.5.5	Résumé des mécanismes présentés dans la section	54
4.6	Le domaine foncier et le secteur agro-industriel	55
4.6.1	Dispositions générales et procédures appliquées au domaine foncier	55
4.6.2	Dispositions générales et procédures appliquées au secteur agro-industriel	57
4.6.3	Dispositions prévues pour la société de plantation de palmiers à huile ATAMA	59
4.6.4	Le Programme National d'Afforestation et de Reboisement	60
4.6.5	Résumé des mécanismes présentés dans la section	62
4.7	Le secteur des mines	63
4.7.1	Dispositions générales	63
4.7.2	L'expérience des sociétés MPD, EXXARO, Congo Iron	64
4.7.3	Résumé des mécanismes présentés dans la section	66
4.8	Le secteur des hydrocarbures	67
4.8.1	Dispositions générales	67
4.8.2	L'expérience des sociétés ENI et TOTAL	70
4.8.3	Résumé des mécanismes présentés dans la section	71
4.9	Autres éléments à considérer	72
4.9.1	Les canaux et instruments de financement de type « fonds nationaux »	72
4.9.1.1	Le fonds de soutien agricole	72
4.9.1.2	Autres fonds (forestier, environnement, crédit bétails)	73
4.9.2	La décentralisation au Congo et les expériences d'appui au processus	74
4.9.2.1	Dispositions générales et contraintes à la décentralisation	74
4.9.2.2	L'expérience de programmes d'appui à la décentralisation (PNUD, PADEL)	76
4.9.3	Résumé des mécanismes présentés dans la section	78
5	Analyse des mécanismes existants en République du Congo	79
5.1	Introduction	79
5.2	Analyse des dispositions cadres par secteur d'activités au Congo	80
5.3	Analyse des mécanismes verticaux de partage des bénéfices	85
5.3.1	Analyse des principaux types de mécanismes verticaux	85
5.3.2	Analyse des Fonds de Développement Local	88
5.4	Analyse des mécanismes horizontaux (expériences de gestion communautaire)	90
6	Leçons apprises des expériences au niveau international	93
6.1	Introduction	93
6.2	L'expérience des FDL Forestiers dans le Bassin du Congo	94
6.2.1	Description des modèles	94
6.2.1.1	Le modèle de la République Démocratique du Congo	94

6.2.1.2	Le modèle gabonais	95
6.2.1.3	Le modèle camerounais	95
6.2.2	Leçons apprises	97
6.3	L'expérience des mécanismes REDD+ et PSE au niveau international	99
6.3.1	Discussion sur quelques options autour de l'exemple de 14 mécanismes	99
6.3.1.1	Présentation de quelques options possibles de mécanismes	99
6.3.1.2	Leçons à tirer	104
6.3.2	L'expérience du Costa Rica (PSE)	105
6.3.2.1	Description du mécanisme FONAFIFO au Costa Rica	105
6.3.2.2	Leçons à tirer et perspectives d'évolution dans le cadre de la REDD+	108
6.3.3	L'expérience des projets communautaires REDD+/PSE	108
6.3.3.1	Description des projets	108
6.3.3.2	Leçons à tirer	110
	Conclusions	111
	Références bibliographiques	119
	Annexes	124
	Annexe I : Analyse des dispositions prises pour le fonctionnement des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre, et pistes de réflexion pour leur amélioration	124
	Annexe II : Analyse des principaux outils et documents types développés dans le cadre des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre, et réflexions pour leur amélioration	136
	Annexe III : Tableau récapitulatif des Microprojets financés depuis le démarrage des FDL forestiers	140
	Annexe IV : Analyse comparative de 14 exemples de mécanismes verticaux existants au Congo (critères des « 3 E »)	143
	Annexe V : Analyse des principaux projets de gestion communautaires et points positifs relevés	149
	Annexe VI : Description et analyse succincte de 14 mécanismes identifiés au niveau international	151

Liste des Figures

Figure 1 (Box) : Statut juridique des crédits carbone en République du Congo (source : CN REDD, 2011)	19
Figure 2 : Schéma simplifié de la rémunération et des coûts d'un projet REDD+ (Karsenty et al., 2012)	20
Figure 3 : Schéma simplifié de la distribution verticale et horizontale des bénéficiaires (source : Lindhjem et al., 2011)	22
Figure 4 : Schéma simplifié de l'organisation de la phase de préparation à la REDD+ (source : CN-REDD, 2011)	23
Figure 5 : Distribution des entretiens menés par secteur d'activité (source : AT-FDL)	27
Figure 6 : Distribution des entretiens menés par type d'acteur (source : AT-FDL)	27
Figure 7 : Carte de localisation des UFA aménagées des départements de la Sangha et Likouala (Source : PAGEF, 2014)	33
Figure 8 : Carte de localisation du Parc National de Conkouati Douli (Source : UICN/PACO, 2012)	40
Figure 9 : Carte de localisation du Parc National de Nouabale Ndoki (Source : UICN/PACO, 2012)	44
Figure 10 : Carte de localisation du Parc National de Odzala Kokoua (Source : UICN/PACO, 2012)	46
Figure 11 (Box): Extrait du cadre méthodologique du FCPF concernant le partage des bénéfices	53
Figure 12 : Proposition schématique de constitution d'une réserve foncière de l'Etat dans le cadre du ProNAR (source : Lignafrica, 2014)	61
Figure 13 : Mode de collecte et paiement dans le cadre du FONAFIFO	107

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Etat d'avancement des FDL dans les concessions aménagées du Nord Congo (source : AT-FDL)	33
Tableau 2 : Comparaison du paiement des bois exploités issus des SDC (source : AT-FDL)	36
Tableau 3 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.2 (source : AT-FDL)	36
Tableau 4 : Organisation de la caisse de développement communautaire du Parc National de Conkouati Douli et observations sur son fonctionnement (source : AT-FDL)	40
Tableau 5 : Types de projets financés par la caisse de développement communautaire du Parc National de Conkouati Douli et observations sur leur fonctionnement (source : AT-FDL)	42
Tableau 6 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.4 (source : AT-FDL)	50
Tableau 7 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.5 (source : AT-FDL)	54
Tableau 8 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.6 (source : AT-FDL)	62
Tableau 9 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.7 (source : AT-FDL)	67
Tableau 10 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.8 (source : AT-FDL)	71
Tableau 11 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.9 (source : AT-FDL)	78
Tableau 12 : Synthèse des points forts, points faibles, opportunités et menaces pour les MPB dans les différents secteurs en République du Congo (source : AT-FDL)	82
Tableau 13 : Synthèse de l'analyse des principaux types de mécanismes verticaux existants (source : AT-FDL)	86
Tableau 14 : Synthèse des problèmes relevés et pistes d'amélioration du mécanisme de type FDL (source : AT-FDL)	88
Tableau 15 : Synthèse des constats et recommandations sur le fonctionnement des projets communautaires (source : AT-FDL)	90

Abréviations et acronymes

ACFAP	Agence Congolaise de la Faune et des Aires Protégées
ACTED	Agence d'aide à la Coopération Technique Et au Développement
ADC	Association des Conseils Départementaux du Congo
AG	Assemblée Générale
AGR	Activité Génératrice de Revenu
ALS	Agent de Liaison Communautaire
ANP	African Network Park
AO	Appel d'Offre
AP	Aire protégée
APA	Accès aux ressources génétiques et Partage juste et équitable des Avantages liés à leur utilisation
APV	Accord de Partenariat Volontaire
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
ASDD	Associations de Surveillance du Développement Durable
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BMCT	Bwindi Mgahinga Conservation Trust
CARPE	Programme Régional de l'Afrique Centrale pour l'Environnement
CCC	Congo Conservation Company
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CD	Conseil Départemental
CDC	Caisse de Développement Communautaire
CDJP	Commission Diocésaine Justice et Paix
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CER	Certified Emission Reduction
CGSP	Comité de Gestion et de Suivi des Projets
CIB	Congolaise Industrielle des Bois
CIRAD	Centre International sur la Recherche Agronomique pour le Développement
CJP	Commission Justice et Paix
CLDC	Comités Locaux de Développement et de Conservation
CLG	Comité Local de Gestion
CLIP	Consentement Libre Informé et Préalable
CLPA	Communautés Locales et Populations Autochtones
CNIAF	Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques
CNLC	Commission Nationale de Lutte contre la Corruption
CNREDD	Coordination Nationale REDD
CODEPA	Comités Départementaux REDD+
COGEREN	Comité de Gestion des Ressources Naturelles du parc de Conkouati-Douli
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CPP	Contrat de Partage de Production
CRS	Corporate Social Responsibility
CT	Coordination Technnique (FDL)

DC	Développement Communautaire
DDAE	Direction Départementale de l'Agriculture et de l'Elevage
DFNP	Domaine Forestier Non Permanent
DFP	Domaine Forestier Permanent
DGDD	Direction Générale du Développement Durable
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
DGFR	Direction Générale du Fonds Routier
DSP	Délégation de Service Public
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
DUE	Délégation de l'Union Européenne
ECOFAC	Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
EESS	Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique
EFI	European Forest Institute
EIES	Etude d'Impact Environnemental Stratégique
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi (Société Nationale Italienne des hydrocarbures)
ERPA	Emission Reductions Payment Agreement
ER-PIN	Emission Reductions Program Idea Note
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FCTF	Forest Carbon Trust Fund
FDL	Fond de Développement Local
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FMCN	Fonds Mexicain pour la Conservation de la Nature
FMI	Fond Monétaire International
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica
FPDF	Forest Protection and Development Fund
FSA	Fonds de Soutien à l'Agriculture
FSC	Forest Stewardship Council
ID	Initiative Développement
IFO	Industrie Forestière de Ouessou
ITIE	Initiative de Transparence dans les Industries Extractives
MAE	Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MEFDD	Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable
METP	Ministère de l'Équipement et des Travaux Publics
MNV	Monitoring, Notification et Vérification
MP	Marchés Publics
MPB	Mécanisme de Partage des Bénéfices
MRR	Mécanisme adapté de Recours et de Rétroaction
MRV	Monitoring, Reporting et vérification
NA	Non Applicable
OAC	Observatoire Anti-Corruption
OCDE	Organisation de la Coopération et du Développement Economiques
OCDH	Observatoire Congolais des Droits de l'Homme

OI	Observatoire Indépendant
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la Société Civile
OSP	Organisation Socio-Professionnelle
PA	Protocole d'Accord
PACEBCO	Programme d'Appui à la Conservation des Ecosystèmes du Bassin du Congo
PADEL	Projet d'Appui au Développement Local
PAFN	Plan d'Action Forestier National
PAN	Plan d'Action National
PCIV	Principe, Critère, Indicateurs et vérificateurs
PDA	Personal Digital Assistant
PDD	Plan de Développement Départemental
PDL	Plan de Développement Local
PDSA	Plans Départementaux de Développement du Secteur Agricole
PFDE	Projet Forêt et Diversification Economique
PFNL	Produit Forestier Non Ligneux
PGES/ESMP	Plan de Gestion Environnemental et Social
PICD	Projets Intégrés de Conservation et de Développement
PID	Provision pour Investissements Diversifiés
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement
PNAT	Plan National d'Affectation des Terres
PNCD	Parc National de Conkouati Douli
PND	Plan National de Développement
PNNN	Parc National de Nouabale Ndoki
PNOK	Parc National d'Odzala Kokoua
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPG	Projet de Protection des Gorilles
PRONAR	Programme National d'Afforestation et de Reboisement
PSE	Paiement des Services Environnementaux
RAFM	Réseau Africain des Forêts Modèles
RDC	République Démocratique du Congo
RDHD	Réseau Développement Humain Durable
REDD	Réduction des Emissions Dues à la Déforestation
REM	Resource Extraction Monitoring
RFA	Redevance Forestière Annuelle
R-PP	Readiness Plan Proposal
RSE	Responsabilité Sociale et Environnementale
SDC	Série de Développement Communautaire
SE	Service Environnemental

SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNDR	Schéma National de Développement Rural
SNR	Service National de Reboisement
TDR	Termes de Référence
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UICN/PACO	Union internationale pour la conservation de la nature/programme Afrique centrale et occidentale
UN	Nations Unies
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
VCS	Verified Carbon Standard
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	Fonds mondial pour la nature

Résumé exécutif

Objectif et importance de l'étude

Cette étude a été menée dans le cadre de l'assistance technique mobilisée par l'Institut Européen des Forêts (EFI) et a pour objectif général d'analyser les mécanismes de partage des bénéfices (MPB) en vue d'alimenter la future stratégie nationale REDD+ et l'architecture de partage des bénéfices qui lui est associée. Elle vise ainsi deux objectifs spécifiques: (1) Identifier et analyser les mécanismes de partage de bénéfices existants dans le secteur forestier, de la conservation, agricole, minier et pétrolier en République du Congo; (2) recenser quelques acquis existants sur les modèles de redistribution des bénéfices au niveau régional ou international afin d'identifier les défis stratégiques de partage de bénéfices futurs générés par les mécanismes de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, et à la conservation (REDD+) ou le paiement des services environnementaux (PES) au Congo. Cette étude pionnière revêt donc une importance majeure car elle sert de référence aux initiatives et réflexions sur les théories et paradigmes sur les MPB menées par la coordination nationale REDD+ (CN REDD+), les institutions étatiques et autres acteurs.

Méthodologie de l'étude

L'approche méthodologique utilisée a porté sur une analyse rigoureuse de la documentation et de la littérature sur les mécanismes existants de partages de bénéfices dans le secteur forestier, conservation, agricole, mines et hydrocarbures ainsi que les autres mécanismes, processus ou initiatives de redistribution des fonds entre les différentes parties prenantes de la gestion des ressources naturelles et des retombées financières qui y en découlent. Environ 60 interviews semi-structurées et des focus groupe ont été menées et organisées avec les parties prenantes à Brazzaville, et durant les missions et visites de terrain au Nord et Sud du Congo (Sangha et Kouilou). Une revue des MPB de la REDD+/PES au niveau régional et international a été menée pour compléter et enrichir les expériences du Congo. La triangulation à travers des observations et les recoupements des sources informations a été faite pour accroître la fiabilité des données collectées dont l'analyse a porté sur une typologie bimodale (horizontale et verticale) et une analyse sectorielle des MPB sur la base des critères de forces, faibles, menaces et opportunités (Analyse SWOT). Une évaluation de l'efficacité, efficacité et équité (3E) des mécanismes et initiatives recensées a été faite par la méthode de jugement d'expert afin d'orienter les options stratégiques dans le contexte de la REDD+ ou au-delà.

Mécanismes existants de partage des bénéfices au Congo

Dans le **secteur forestier industriel**, les principaux mécanismes existants des partages des bénéfices incluent la rétrocession des redevances forestières aux départements (50% de la taxe de superficie), les dispositions des cahiers de charge particulier et les fonds de développement local (FDL), système multi acteurs créé au départ de manière volontaire dans le cadre de la certification FSC et appliqué seulement aux concessions aménagées.

Les mécanismes formels (principe prévu par la loi mais non précisé) de redistribution des bénéfices des dispositifs de **conservation et d'éco-tourisme** reposent sur un pourcentage (variable) des droits d'entrée des parcs nationaux (Conkouati Douli, Nouabale-Ndoki) ou des bénéfices des activités touristiques (Odzala-kouakou) pour ravitailler des caisses ou fonds de développement communautaires. Les modes de gestion des fonds pour les parcs nationaux présentent des variations permettant d'engranger de l'expérience (cf. types de bénéfices et bénéficiaires, représentation des acteurs dans les comités).

Le domaine des **plantations industrielles, agricoles et forestières**, est en cours de développement. Les procédures prévues par la loi pour la création des concessions ou réserves foncières ne sont pas toujours définies, adaptées ou appliquées. Les droits fonciers coutumiers sont peu pris en compte et font souvent l'objet de transactions ou expropriations, accompagnées d'indemnités (financières ou en nature). L'exemple de la société de plantations de palmier à huile ATAMA illustre la faiblesse des mécanismes de partage de bénéfices dans ce secteur avec un cahier de charge dont des clauses concernent le développement socio-économique des populations de la zone périphérique mais ne précisent ni le montant, ni le délai, ni les villages concernés.

Le **Code minier** de 2005 ne prévoit pas de mécanismes de redistribution des bénéfices mais les premières conventions d'exploitation signées récemment ont permis d'aborder et préciser cet aspect en vue d'alimenter les réformes en cours. La société MPD avait proposé un pourcentage de la redevance minière qui serait affectée à un «fonds communautaire» mais, au nom du principe d'unicité des caisses, il a été préféré que ce fonds soit alimenté par un montant fixe (300.000 USD/an) dont les modalités de gestion ne sont pas encore tout à fait définies. A ces mécanismes, s'ajoutent la mise en œuvre des mesures prévues dans les Plans de Gestion Environnemental et Social.

Le secteur des **hydrocarbures** est caractérisé par un système très centralisé; cependant, plusieurs mécanismes existent: la Provision pour Investissements Diversifiés (1% du prix fixé de la production nette pour le développement des PME mais non appliquée), les programmes de «Contenu Local», la redevance sur la superficie (dont les 2/3 doivent être reversés aux «collectivités publiques» mais non appliquée), les projets sociaux inclus dans les contrats de partage de production (montant variable, projets identifiés et pouvant être mis en œuvre dans tous les départements par le Gouvernement). A ces derniers s'ajoutent les programmes de développement mis en œuvre dans le cadre de la responsabilité sociétale d'entreprise (cas de TOTAL) ou suite à des requêtes déposées au mécanisme de plainte de l'Organisation de la Coopération et du Développement Economiques (OCDE) (Projet intégré de Hindi d'ENI).

En dehors des mécanismes de partage des bénéfices existants dans les différents secteurs, il existe des **fonds créés par le gouvernement**, comme le fonds de soutien agricole (FSA) qui vise à promouvoir les activités de développement agricole, appuyé par un comité de gestion à composition variable. Les sources d'alimentation incluent le budget national, les appuis ponctuels des bailleurs de fonds et organisations et les prélèvements des taxes. L'expérience du FSA mérite d'être particulièrement relevée dans la mesure où ce fonds a pour objectif le financement de projets dans un objectif de développement et selon des modalités clairement définies (dépôts de dossier et sélection de projets, suivi technique et financier).

Enfin, le **processus de décentralisation** au Congo constitue un levier essentiel pour impulser le développement. Les conseils départementaux représentent un canal potentiel, ou au minimum des entités à intégrer dans des comités de gestion multi-acteurs, pour la réallocation des ressources entre les différents niveaux de l'administration locale, départementale et nationale.

Analyse des mécanismes de partage des bénéfices

L'analyse SWOT révèle que les MPB au Congo jouissent d'un ancrage institutionnel établi même si les textes ou documents qui codifient ces mécanismes sont souvent d'un niveau peu contraignant voire volontaire (plan d'aménagement, cahier de charge, RSE, PGES etc.). Les droits d'usage ou foncier des communautés locales et autochtones ne sont pas suffisamment pris en compte dans ces mécanismes qui connaissent des difficultés de mise en œuvre (faible consultation, lourdeur des structures de gouvernance, opacité, superposition des droits aux ressources etc.) et dont les initiatives en cours constituent une opportunité d'amélioration (révision du code forestier et des hydrocarbures,

l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux – FLEGT etc.).

Les principaux mécanismes verticaux identifiés dans les différents secteurs ont été résumés en 6 types: cahier de charge ; mesures mises en œuvre par la société (RSE, PGES, PA) ; rétrocession de taxes gérées via les conseils départementaux ; fonds de développement local ; fonds de soutien national : autres comme les projets sociaux dans le secteur des hydrocarbures. Il ressort de l'analyse de ces mécanismes que les plus efficaces et efficients ne sont pas toujours les plus pertinents du point de vue de l'équité et de gouvernance (exemple: mécanismes à circuits courts tels que les cahiers de charge et mesures mises en œuvre par la société). A l'opposé, on retrouve des mécanismes plus équitables mais qui ne sont pas toujours très performants comme les FDL.

Il ressort malgré tout que le FDL constitue un mécanisme intéressant car multipartite (participatif), permettant de relier le niveau infranational (département) au niveau local (communautés), mais qui devrait être révisé pour le rendre plus efficace et efficient, et l'adapter aux conditions de la REDD+. En particulier, le FDL gagnerait à être capitalisé (leçons apprises) ou bien même être utilisé en tant que tel pour le partage de bénéfices après un travail préalable d'amélioration et d'adaptation, en soulignant toutefois qu'actuellement le FDL : a) ne concerne que la redistribution des bénéfices auprès des communautés locales et autochtones, et pas des autres acteurs, et doit donc être intégré dans un mécanisme plus large de partage des bénéfices REDD+ et, b) ne concerne que les communautés riveraines des concessions forestières et ne peut donc constituer une option unique, applicable sur tout le territoire national ; à moins qu'il ne soit revu dans son organisation et son fonctionnement, et adapté pour devenir un mécanisme à l'échelle départementale.

Les mécanismes horizontaux de partage des bénéfices (expérience de gestion communautaire) suscitent des réflexions et des leçons sur les questions d'inclusion et d'exclusion, le genre et la nature de bénéfices tirés. Qu'ils soient verticaux ou horizontaux, les paiements des bénéfices ne reposent pas sur les performances (inputs ou outputs) mais sur des péréquations de la rente avec des conditionnalités parfois peu contraignantes.

Expériences de partage de bénéfices au niveau international et leçons pour les Congo

Une revue de 14 mécanismes de partage des bénéfices au niveau international révèle une diversité d'approches adaptées au contexte local avec des leçons fortes intéressantes (Costa Rica, Vietnam, Tanzanie, Indonésie, Brésil, Népal etc.). Ces mécanismes combinent des bénéfices monétaires et non monétaires, le renforcement des capacités, des paiements sur la base des performances (cas de la Tanzanie et du Vietnam) et des paiements monétaires directs aux individus (cas du Vietnam); ce qui n'existe pas au Congo. Le programme de PSE lancé par le Costa Rica depuis les années 1990 est intéressant et la structure de ce mécanisme est basée sur un fonds national passant par des antennes régionales et est peu similaire au PSA du Congo. Enfin, certains mécanismes soulèvent ou prennent en compte les questions de droit de carbone (Juma REDD+ au Brésil) et des mécanismes de gestion de conflit et des plaintes qui n'ont pas encore fait l'objet d'une attention particulière au Congo.

Conclusions et questions stratégiques pour la REDD+ au Congo.

- Le Congo dispose d'un arsenal juridique et institutionnel diversifié sur les mécanismes de partage des bénéfices, mais dont certains ne disposent pas de textes suffisamment contraignants ou détaillés pour permettre leur application. Toute nouvelle architecture de partage des bénéfices de la REDD+ devrait garantir à être codifiée par des textes de niveau hiérarchique adéquat pour faciliter sa mise en œuvre (par exemple un Décret, suivi d'un Arrêté précisant les modalités d'application)

- Les initiatives visant à consolider le schéma national d'affectation des terres, la sécurisation foncière, ou réduire le dualisme institutionnel (droit coutumier et légal) doivent être engagées pour garantir la pérennité des forêts et la durabilité du mécanisme de partage des bénéfices
- La conception d'un mécanisme de partage des bénéfices REDD+ doit rechercher le juste équilibre entre l'efficacité, l'efficience (ex. composition et fonctionnement des organes de gestion et de suivi) et l'équité (ex. prise en compte des populations autochtones), en s'appuyant sur les leçons apprises des expériences nationales de fonds de développement local (concessions forestières et aires protégées) et de fonds national (fonds de soutien agricole...)
- Le paiement sur base des performances n'existent pas encore en Congo et il y a lieu de faire des études approfondies accompagnées de tests pilotes (recherche action), pour analyser sa faisabilité en termes de types de groupes d'acteurs, d'activités, de paiement (monétaire, non-monétaires ou mixtes) et de bénéfices
- Le renforcement des capacités des parties prenantes est nécessaire pour la mise en œuvre des mécanismes de partage de bénéfices, en particulier sur les aspects de gouvernance (participation, reddition des comptes) ; les futurs projets et programmes pilotes REDD+ offrent des opportunités de tester des mécanismes innovateurs et de renforcer les capacités des acteurs clefs
- Les réflexions sur les questions de « droit carbone » et les mécanismes de gestion des conflits et des plaintes doivent être menées comme préalable pour l'élaboration d'un mécanisme de partage de bénéfice REDD+

1. Introduction

1.1 Contexte et objectifs de l'étude

L'assistance technique en appui aux Fonds de Développement Local (FDL) dans le secteur forestier a débuté en mai 2014, pour une période d'une année. La présente étude concerne la première étape du projet qui est rattaché au Centre National d'Inventaire et d'Aménagement des Ressources Forestières et Fauniques (CNI AF) du Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable (MEFDD), mis en œuvre *par theIDLgroup*, et financé par l'Union Européenne (UE) à travers l'European Forest Institute (EFI).

Le projet vise (1) d'un côté à consolider un modèle pour le partage de bénéfices dans le secteur forestier, qui pourra être considéré dans le cadre de la révision du code forestier et ses textes d'application, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie REDD+ et des programmes de paiements des services environnementaux (PSE), et de l'autre (2) à contribuer au développement local, facilitant le décaissement de ressources immobilisées dans les FDL du secteur forestier, ainsi que l'amélioration de la qualité des microprojets proposés par les communautés locales et autochtones.

La présente étude a pour objectif général d'analyser les mécanismes existants de partage des bénéfices en vue d'alimenter la future stratégie nationale REDD+ et l'architecture de partage des bénéfices qui lui est liée. Elle vise ainsi deux objectifs spécifiques: (1) Identifier et analyser les mécanismes de partage de bénéfices existants dans le secteur forestier, de la conservation, agricole, minier et pétrolier en République du Congo; (2) recenser quelques acquis existants sur les modèles de redistribution des bénéfices au niveau régional ou international afin d'identifier les défis stratégiques en relation avec les futures mécanismes de partage de bénéfices REDD+/PSE au Congo. Toutefois, le pas à franchir pour capitaliser les expériences existantes et alimenter le processus de construction d'un mécanisme au niveau national n'est pas évident dans le contexte où l'essentiel des orientations stratégiques et contenu technique restent encore à définir et qu'il n'existe aucun projet REDD+ ou PSE opérationnel permettant d'engranger de l'expérience. La présente étude donne ainsi beaucoup d'importance à la description et à l'analyse des mécanismes existants, qui pourront donc être utiles pour les réflexions sur les mécanismes de partage de bénéfices dans le cadre de la REDD+ mais aussi en dehors, notamment en lien avec certaines réformes en cours, ou d'autres processus comme le FLEGT. Dans le cadre spécifique de la REDD+, cette étude vient également renforcer d'autres travaux menés par la Coordination National REDD (CN-REDD) avec l'appui de l'ONU-REDD et de la Banque Mondiale.

1.2 Importance de l'étude

Il existe dans la littérature une très large revue des expériences de mécanismes de partage de bénéfices (MPB) dans le secteur des ressources naturelles (forêts et conservation) mais aussi dans d'autres secteurs, en lien ou non avec la REDD+ et les PSE. L'étude du CIFOR de 2013 est une ressource incontournable (Pham et al., 2013), mais nous pouvons également citer des études menées par PwC (2012), l'UICN (Foli et al., 2011), The Nature Conservancy (Madeira et al. 2012), UN-REDD (Costenbader, 2010), la Banque Mondiale (Chandrasekharan Behr et al. 2009 ; Wall & Pelon, 2011 ; Wang, 2012) et bien d'autres. Il y a également des leçons à tirer des expériences de partage des bénéfices dans les secteurs minier (Skinner et al, 2009) et hydroélectrique (Hensengerth et al., 2012). Beaucoup de ces revues proposent des évaluations des mécanismes, à travers différentes typologies et critères d'évaluation, qui permettent d'identifier les facteurs reconnus les plus stratégiques dans le montage des MPB, et les risques associés aux différentes options. Le CIFOR emploie le cadre des « 3E » – l'efficacité, l'efficience et l'équité de l'approche de partage – pour évaluer les exemples tirés de 13

pays différents, tandis que PwC applique un « *Options Assessment Framework* » (cadre d'évaluation des options) pour évaluer les besoins spécifiques d'un projet et les actions nécessaires pour mettre en œuvre un MPB fructueux.

Le pas à franchir pour capitaliser sur ces expériences et alimenter le processus de construction d'un mécanisme au niveau national n'est pas évident, notamment dans le contexte actuel où l'essentiel des orientations stratégiques et contenu technique restent encore à définir (stratégie nationale, MRV, droits carbonés....) et qu'il n'existe encore aucun projet REDD+ ou PSE opérationnel au niveau national permettant d'engranger de l'expérience. D'après Pham et al. (2013), utiliser les canaux ou arrangements institutionnels existants pour un mécanisme de partage de bénéfices peut aider à maintenir les coûts de transaction à un niveau modéré et éviter de développer un nouveau système, mais à l'heure actuelle seul le Vietnam et le Brésil visent à utiliser les arrangements institutionnels existants (et seuls ces deux pays ont intégré le partage de bénéfices REDD+ à leurs politiques nationales), tandis que les autres pays tendent à développer un mécanisme spécifique.

Cependant, peu d'études ont été faites dans le contexte du Congo. La présente étude donne ainsi beaucoup d'importance sur les mécanismes existants, en raison de la quasi absence de revue des pratiques de partage des bénéfices au niveau de la République du Congo et de son intérêt, pour les réflexions sur les mécanismes de partage de bénéfices, tant dans le cadre de la REDD+ que dans le cadre d'autres secteurs en cours de développement ou de réforme.

- Dans le cadre spécifique de la REDD+, cette étude vient en particulier renforcer d'autres travaux en cours, menés par la CNREDD, avec l'appui de l'ONU-REDD et de la Banque Mondiale qui traitent ou intègrent les aspects de partage de bénéfices. En particulier, elle pourra fournir une base de description et d'évaluation de l'expérience existante au niveau national, pour le design d'un programme pilote de financement de petites subventions ainsi que pour l'élaboration du cadre juridique national appliqué à la REDD+.
- Dans le cadre des mécanismes de partage de bénéfices en dehors du contexte de la REDD, il convient de citer la volonté du MEFDD d'améliorer, voire de réviser son mécanisme de FDL dans le secteur forestier ; le développement en cours du MBP dans le Parc National d'Odzala, et phase d'opérationnalisation de l'Agence Congolaise de la Faune et des Aires Protégées (ACFAP) qui devrait inclure un travail d'harmonisation des standards entre les AP ; le développement du secteur minier (l'année 2014 voyant la majeure partie des sociétés signer leur convention d'exploitation) et le processus de révision du corpus des textes législatifs et réglementaires en cours.
- Enfin, ce travail devrait aussi bénéficier à la mise en œuvre de l'APV FLEGT en République du Congo dans la mesure où il vise à générer des informations et à faire la lumière sur un certain nombre de questions devant être surveillées dans le cadre de l'APV FLEGT, notamment celles ayant trait aux obligations des concessionnaires vis-à-vis des communautés locales et autochtones. A ce titre, le FDL fait bien partie de la grille de légalité FLEGT sur les forêts naturelles : le Critère 4.9 exige que « Les engagements formels pris par l'entreprise pour une meilleure contribution au développement local sont respectés » et l'indicateur 4.9.2 que « l'entreprise doit respecter les obligations relatives au financement d'un fonds de développement local dans le cadre de la gestion de la série de développement communautaire, conformément au plan d'aménagement ».

2 Définition des concepts et principes

2.1 Introduction

De nombreux aspects sont au cœur de la définition du mécanisme de partage de bénéfices dans le cadre de la REDD+. Cette section vise à poser les concepts, principes et termes de base, utiles dans le cadre de cette étude, et donner un aperçu du processus national REDD+ en République du Congo.

La première section (**section 2.2**) pose brièvement les définitions et les principales différences entre les deux types de processus / financements ; les initiatives PSE, débutées dans les années 1990, offrant un pool d'expériences à capitaliser dans le cadre du processus REDD+.

La section suivante pose la définition des mécanismes de partage de bénéfices dans le cadre de générale de l'exploitation des ressources naturelles, ainsi que dans le cadre plus spécifique de la REDD+ (**section 2.3**). Cette section est suivie par d'autres qui posent les concepts de base mais aussi les questions qui restent ouvertes autour des aspects centraux des mécanismes de partage de bénéfices dans le cadre de la REDD+ (**2.4 Bénéfices, 2.3 Bénéficiaires, 2.4 Partage**). Cette partie se termine par une description des avancées principales de la REDD+ au Congo sur lesquelles l'étude doit se reposer pour tester et confronter quelques hypothèses (**section 2.5**).

2.2 Articulation entre REDD+ et PSE

L'articulation de la REDD+ et des PSE peut être résumée à travers cette section tirée en grande partie des travaux du programme REPERE conduit par le Cirad, le Gret et les Amis de la Terre (Karsenty, Vogel, Angerand et Castellanet, 2013).

Le mécanisme de Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, REDD+, a été acté pour la première fois lors de Conférence des Nations unies sur le Changement Climatique (CNUCC) qui s'est tenue en 2007 à Bali. REDD+ était, et est toujours, présenté comme une déclinaison internationale du principe des paiements pour services environnementaux (PSE), et comme constituant le nouvel outil de financement et de gouvernance pour la lutte contre le changement climatique.

Pour les PSE, l'une des définitions les plus reprises dans la littérature est celle de Wunder (2005) : « une transaction volontaire dans laquelle, un service environnemental (SE) bien défini (ou un usage des sols à même de sécuriser ce service) est « acheté » par un (au minimum) acheteur de SE à un (au minimum) fournisseur de SE si et seulement si le fournisseur de SE sécurise la fourniture de ce SE ». Dans le cas du mécanisme REDD+, c'est la capacité de la forêt à stocker du carbone qui est au cœur du débat et l'hypothèse que des incitations financières ciblant les acteurs de la déforestation pourraient modifier leur comportement.

Une question plus spécifique, fréquemment abordée, concerne le mode de financement basé sur la performance qui est une nécessité vitale pour la REDD+. Les modes de paiements basés sur la performance, tels que mis en place par des programmes de SE, pourront constituer un élément des mécanismes nationaux et infranationaux de la REDD+. Cependant, beaucoup de programmes de SE connaissent des problèmes d'additionnalité, faute d'évaluation appropriée de l'efficacité réelle des paiements et/ou du caractère souvent invérifiable du scénario de référence (ex. conservation de la biodiversité, etc.). L'efficacité de tels programmes sont ainsi souvent mise en doute.

Au niveau international (notamment en Amérique Latine), de grands programmes publics de PSE concernant les forêts se sont développés indépendamment de REDD+ depuis les années 1990, comme au Costa Rica dont l'exemple est présenté de manière détaillée dans le rapport.

2.3 Mécanismes de partage des bénéfices

Il n'existe pas une définition largement acceptée du partage des bénéfices. Le partage des bénéfices s'appuie sur la notion de l'usage des ressources naturelles par les communautés locales et populations autochtones (CLPA) pour leur subsistance et leur développement économique. Lorsque des entreprises ou l'Etat utilisent ces ressources, les CLPA n'y ont donc plus accès ou en ont un accès limité. Ainsi, le partage des bénéfices de l'utilisation des ressources permet aux CLPA de recevoir une compensation pour le manque d'accès à ces ressources (Client Earth, 2014).

Il existe de nombreux modèles dans les secteurs minier, pétrolier et forestier qui vont des fonds de recettes administrés au plan national qui ciblent l'amélioration des services publics pour les communautés touchées, aux contrats de partage des revenus entre les sociétés (ou entreprises publiques de production) et les communautés locales et autochtones. Le partage de bénéfices est désormais communément accepté comme un moyen d'étendre les bénéfices nés de l'utilisation des ressources à toute l'économie, pour galvaniser une croissance plus générale et appuyer des politiques d'équité sociale (Skinner et al., 2009). Les mécanismes de partage de bénéfice comprennent une variété de moyens institutionnels, de structures de gouvernance et de instruments qui distribuent les financements et autres bénéfices (Luttrell *et al.* 2012, 2013; Vhugen et Miner, 2011)¹.

Dans le cadre de la REDD+, le débat sur le partage des bénéfices soulève un certain nombre de questions spécifiques, dont la définition des bénéfices, l'identification des bénéficiaires légitimes, la distribution efficace des coûts, les structures institutionnelles requises pour les transferts financiers et les processus de prise de décisions et de mise en œuvre.

2.4 Bénéfices dans le cadre de la REDD+

2.4.1 Types de bénéfices, monétaires et non monétaires

Parmi les types de bénéfices, on distingue d'abord les bénéfices monétaires et non-monétaires, puis, dans cette dernière catégorie, les bénéfices directs et indirects.

Selon Angelsen et al. (2013), la plupart des définitions des bénéfices figurant dans les documents portant sur la REDD+ se réfèrent seulement aux bénéfices monétaires fournis en échange des réductions des émissions et de l'augmentation des stocks de carbone. Mais la mise en œuvre des activités de REDD+ peut donner lieu à une large gamme de bénéfices.

Tandis que les bénéfices monétaires comprennent les paiements directs aux participants dans les projets REDD, les bénéfices non-monétaires peuvent inclure :

- Des bénéfices non monétaires directs, dérivés d'un changement, amélioration des conditions : amélioration des conditions d'hygiène, produits forestiers non ligneux PFNL, biodiversité, infrastructures, etc.: c'est-à-dire tous les bénéfices physiques, matériels ou en nature qui améliorent la qualité de vie et peuvent quelquefois être convertis en revenus monétaires (les PFNL peuvent être vendus par exemple)
- Des bénéfices non monétaires indirects : amélioration de la gouvernance et de la participation aux prises de décision, formation, transfert de technologie et renforcement des capacités, clarification de la question de propriété, renforcement des structures sociales et institutionnelles, des droits d'usage des communautés, diminution du niveau de pauvreté, responsabilisation et augmentation de l'autonomie et de la capacité d'entreprise, etc.: c'est-à-dire tous les bénéfices immatériels qui augmentent la capacité des personnes à prendre en charge le développement de leur communauté. Parmi les bénéfices écosystémiques indirects, on peut citer la protection de la qualité des sols et de l'eau, de la biodiversité, ...

¹ De: Pham *et al.* 2013:1

2.4.2 La question de la propriété et du partage de la « rente carbone »

2.4.2.1 La question de la propriété des « droits ou crédits carbone »

Les recommandations de la communauté internationale mettent en exergue la nécessité de clarifier la tenure foncière, notamment au profit des populations locales (vulnérables), comme base de négociation des avantages du partage des bénéfices issus de la vente de crédits carbone² ; le processus de vente des crédits ne doit pas engendrer une perte de territoires ancestraux, ni une réduction de droits fonciers ou de droits sur les ressources pour les populations locales/vulnérables.

Dans les différents pays, la discussion sur les « droits carbone » en est en général à ses débuts : il n'y a pas encore de cadre légal, et il est encore difficile d'établir qui sera finalement bénéficiaire.

Dans le cadre des projets REDD+ développés de manière pilote, les « crédits carbone » sont envisagés comme des biens commercialisables ou des *créations* immatérielles qui ne préexistent pas à l'ensemble du processus qui est nécessaire pour les créer (mesure du carbone, scénarii de référence, systèmes de MRV, ...). C'est le processus qui crée ces crédits et leur propriété va le plus souvent au promoteur du projet, et à l'État en tant que propriétaire des forêts (Cirad, 2013).

A défaut de cette clarification, nombre d'acteurs supposent que le statut des crédits se base sur les régimes fonciers et forestiers existants, et les instruments actuels de politiques générales pour le partage des bénéfices découlant des forêts. Mais si le régime foncier est important pour le partage des bénéfices dans les forêts, parce qu'il contribue à déterminer quels sont les acteurs qui ont le droit d'exercer des activités et de prétendre à des bénéfices sur une surface de terre précise et ses ressources naturelles associées, il ne s'applique pas forcément strictement au partage des « bénéfices carbone ». Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs, dont certains vulnérables, exercent des activités au niveau local sans avoir des droits reconnus, même par le régime coutumier.

Figure 1 (Box) : Statut juridique des crédits carbone en République du Congo (source : CN REDD, 2011)

Le droit congolais ne précise pas le statut juridique des crédits carbone, même pour les crédits MDP. Etant des instruments sui generis, il convient de tenter de rapprocher les crédits REDD+ à d'autres instruments existants et de raisonner par analogie, en tenant compte de l'expérience éventuellement acquise dans d'autres pays, si elle est pertinente. Le crédit issu du MDP est habituellement envisagé comme un « bien incorporel » ou une « marchandise », parfois comme un instrument financier (lorsque la transaction est constitutive d'un contrat à terme) ou une prestation de services. Mais il peut aussi être qualifié par la loi de titre portant sur une ressource naturelle (le carbone absorbé/évité).

A ce stade, la République du Congo explore deux options : l'option 1 qui confère la propriété pleine et entière des crédits carbone à l'Etat et l'option 2 qui confère la propriété des crédits carbone à la personne qui peut démontrer qu'il est le propriétaire du bien. L'option 1 consiste à ce que le carbone séquestré et les réductions d'émissions pourraient être qualifiés de ressources naturelles qui font partie du patrimoine de la République et qu'il convient de réaliser dans l'intérêt supérieur de la Nation. Sur la base de cette option, l'Etat deviendra le seul capable juridiquement de transférer le titre légal vers des tiers. L'option 2 consiste à ce que le carbone séquestré est qualifié de « fruit industriel ou naturel » selon qu'il est réalisé par l'intervention de l'homme. Les crédits carbonés sont qualifiés de « bien meuble incorporel »

2.4.2.2 La question du partage de la « rente carbone »

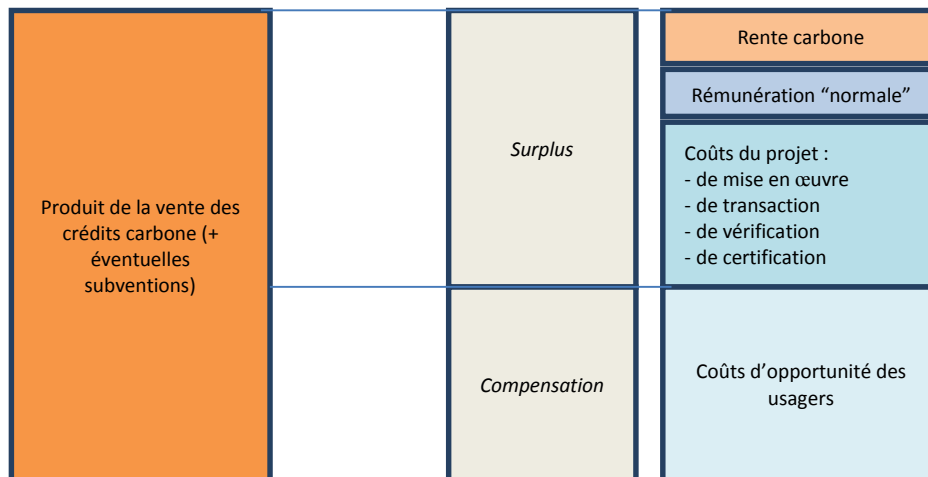
Théoriquement, comme le décrit Peskett (2011), les bénéfices monétaires de la REDD+ ne devraient porter que sur les « bénéfices nets » après déduction des autres coûts. Le financement REDD+ étant composé de 3 éléments : 1) Compensation des coûts d'opportunité (égale aux revenus tirés du type d'usage du sol le plus rentable)³ 2) Financement des activités visant à augmenter le stock de carbone 3) « Rente REDD » qui représente la différence entre les coûts de mise en œuvre de la REDD+ (coûts

² Communication du secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) au secrétariat de la CNUCC du 26.09.2011

³ Par exemple, dans le cas de la conversion de forêts en palmiers à huile, cela est égale à la valeur des retombées générés par ha, par la production l'huile de palme.

d'opportunités et coûts des politiques) et le cout moyen du crédit carbone. La « rente » constitue le seul véritable « bénéfice REDD » qui a vocation à être partagé, comme un revenu en tant que tel ; et non pas la compensation d'un cout d'opportunité ou le financement d'une activité. Toutefois sur ce point, plusieurs auteurs, dont Karsenty et al. (2012), questionnent sur le montant résiduel de la « rente carbone » après avoir effectué la compensation des coûts d'opportunité.

Figure 2 : Schéma simplifié de la rémunération et des couts d'un projet REDD+ (Karsenty et al., 2012)



2.4.3 Importance de la gouvernance et de la sécurisation foncière dans la REDD+

Une question émergente concernant le partage des bénéfices vertical concerne l'équilibre approprié entre les bénéfices utilisés comme moyens d'incitation directs pour réduire la déforestation et la dégradation et les bénéfices utilisés pour améliorer la gouvernance et le contexte de politiques requis pour une mise en œuvre efficace de la REDD+ (comme le soutiennent Gregersen *et al.* 2010 ; Karsenty et Ongolo 2012)⁴. En Afrique Centrale, la clarification du régime foncier, le renforcement de l'application de la loi et l'intensification agricole sont reconnus comme importants pour permettre la mise en œuvre des programmes PSE ou autres programmes associés d'indemnisation, et semblent requis avant que les mécanismes basés sur les performances ne soient viables.

D'après Angelsen et al. (2013), des droits clairs et sûrs sur les terres, les forêts et le carbone ont été identifiés comme des éléments clés pour des stratégies réussies en matière de REDD+. La clarification et le renforcement du régime foncier peuvent contribuer à réduire la déforestation et la dégradation car un régime de propriété sûr est généralement plus bénéfique aux forêts, même si à lui seul il ne suffira peut-être pas à garantir une meilleure gestion forestière.

La clarification et le renforcement du régime foncier peuvent également garantir une équité, une efficacité et une efficience accrues. *Efficacité* : cela pourrait englober des programmes de paiements directs aux propriétaires fonciers, ce qui supposerait qu'il y ait un propriétaire clairement identifié et doté du droit d'exclure les autres. *Efficience* : des droits fonciers clairs réduisent les couts de transaction, comme le temps ou les fonds requis pour résoudre les conflits, et accroissent le nombre d'options politiques disponibles pour ainsi permettre aux gouvernements et porteurs de projets de choisir des stratégies plus rentables. *Équité* : lorsque le régime forestier n'est pas clair ou formalisé, les populations forestières peuvent être exclues des forêts et/ou de la participation aux bénéfices de la REDD+, en particulier si la REDD+ fait augmenter la valeur des forêts sur pied. La REDD+ interdira

⁴ Cité par : Angelsen et al. (2013)

également inévitablement certaines utilisations des ressources ; cela devrait être fait moyennant une indemnisation et sans engendrer de privations supplémentaires pour les populations pauvres.

2.5 Bénéficiaires dans le cadre de la REDD+

2.5.1 La question de la légitimité des bénéficiaires

Cette question fait principalement écho à un mécanisme équitable, en référence à la légitimité des bénéficiaires, qui peut être envisagée sous différents angles. Dans les débats sur la légitimité des bénéficiaires, l'aspect de reconnaissance des droits fonciers est souvent abordé.

Selon Angelsen et al. (2013), une distinction générale peut être faite dans les discours entre l'efficacité et l'efficience d'un côté et l'équité (et les co-bénéfices) de l'autre :

1. Le *discours sur l'efficacité et l'efficience* se concentre sur l'objectif des réductions des émissions de carbone. Il suggère que les bénéfices devraient être utilisés comme incitation et distribués aux personnes ou communautés qui engendrent une réduction des émissions en modifiant leur comportement ou leurs actions. Cet argument suit la logique des PSE : la REDD+ sert de mécanisme pour payer les utilisateurs et les propriétaires des forêts afin qu'ils réduisent les émissions. Par conséquent, les bénéfices financiers devraient aller principalement aux personnes qui fournissent ces services pour veiller à ce que les services soient effectivement fournis. Cela peut aussi être considéré comme une pratique juste, puisque ces acteurs pourraient supporter les principaux coûts résultant de l'utilisation réduite des forêts.

2. Les *discours liés à l'équité*, quant à eux, se concentrent sur la question de savoir quels acteurs ont le droit de profiter de la REDD+, et accordent moins d'attention à leurs contributions à la réduction des émissions de carbone. Ce qui explique cette approche, c'est que l'on redoutait que le fait de se concentrer sur l'efficacité et l'efficience entraîne des incitations injustes (p. ex. récompenser des acteurs riches parce qu'ils ont réduit leur comportement illégal), creusant les inégalités et minant la légitimité politique et morale de la REDD+.

Toujours selon Angelsen et al. (2013), les discours sur l'équité peuvent être eux-mêmes catégorisés en 4 types, mentionnés plus bas :

- Que les bénéfices devraient revenir vers ceux qui ont des droits légaux (statutaires ou coutumiers) de propriété sur les réductions des émissions de carbone, ou droits carbone (voir plus bas la question des « droits carbone »)
- Que les bénéfices devraient revenir vers ceux qui ont une historique de bonne gestion des forêts et d'émissions faibles (ex. les peuples autochtones) ou en tous cas, les prendre en compte même s'ils n'ont pas de droits statutaires et ne sont pas les moteurs directs de la déforestation
- Que les bénéfices devraient revenir vers ceux qui encourent les coûts les plus élevés (coûts de mise en œuvre, de transaction et d'opportunité)
- Que les bénéfices devraient revenir vers ceux qui facilitent la mise en œuvre des programmes REDD+

2.6 Redistribution des bénéfices dans la REDD+

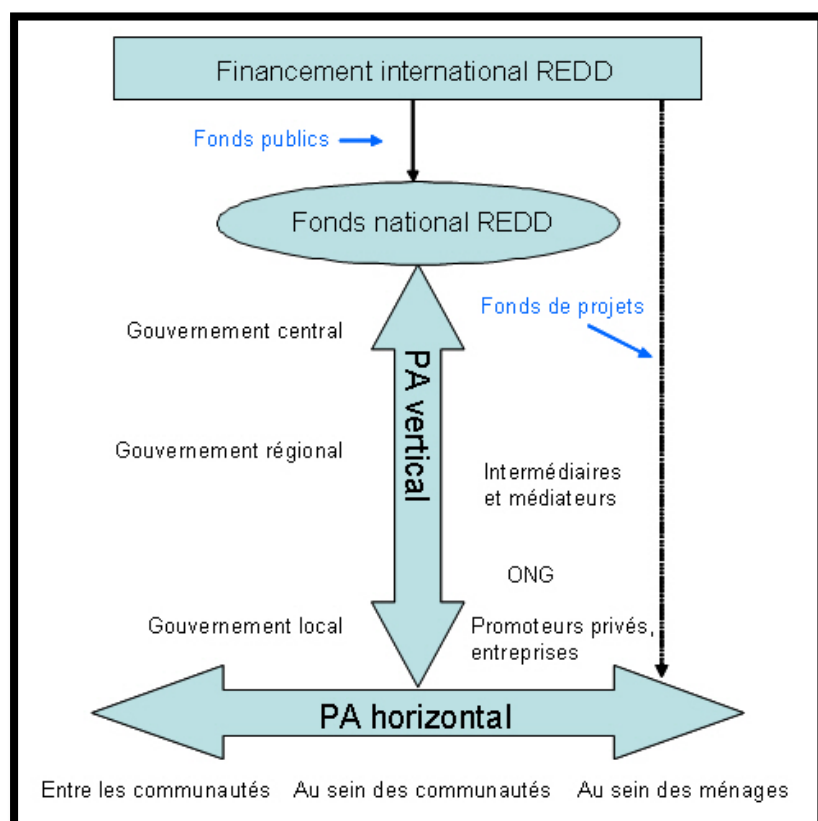
2.6.1 Canaux et instruments de financement

Les MPB sont souvent représentés par leur structure verticale et leur structure horizontale, comme la figure suivante l'illustre.

- Un partage de bénéfice est vertical lorsqu'il intervient entre le gouvernement central, local, et les communautés (et/ou les autres intervenants reconnues localement).

- Un partage de bénéfice est horizontal lorsqu'il intervient entre les communautés, à l'intérieur des communautés, ou à l'intérieur des ménages.

Figure 3 : Schéma simplifié de la distribution verticale et horizontale des bénéfices (source : Lindhjem et al., 2011)



Différentes propositions de structures de gouvernance et arrangements institutionnels pour allouer des financements du niveau national à infranational existent, et peuvent être divisées en quatre catégories principales (Vatn et Angelsen 2009 ; Vatn et Vedeld 2011)⁵ :

1. Les mécanismes basés sur des projets, comme le Mécanisme de développement propre (MDP) ou les standards ou projets basés sur des marchés volontaires
2. Les fonds opérant indépendamment en dehors de l'administration nationale (exemple des fonds d'affectation spéciale pour la conservation ou le National Trust Fund proposé en Tanzanie)
3. Les fonds qui dépendent de la capacité de l'administration publique et peuvent canaliser des financements vers le secteur public, mais dont les décisions sur les bénéficiaires financiers sont prises par des comités indépendants (exemple des Fonds au Brésil, au Pérou et au Vietnam).
4. La distribution conditionnelle des paiements à travers les systèmes de transferts fiscaux de l'Etat, comme celle proposée par le ministère des Finances indonésien. Cela peut faire intervenir le budget gouvernemental normal, un fonds cible ou une approche décentralisée englobant des décisions sur l'allocation des fonds par les autorités locales et des impôts perçus par le gouvernement central, comme dans le cas du Vietnam.

2.6.2 La question des paiements basés sur les « inputs » et « outputs »

⁵ Dans Angelsen, 2013

Ces aspects sont d'une grande importance dans la compréhension des enjeux sur le type de bénéfices et sur le moyen de les distribuer. L'une des plus grandes questions concernant la façon de répartir les paiements pour les efforts de conservation (Skutsch et al., 2014) est de savoir si elles doivent être liées aux « inputs » (ou « entrées », c'est-à-dire les efforts déployés par les participants dans un programme, indépendamment des résultats de ces efforts) ou bien aux « outputs » (ou « rendements », c'est-à-dire la « performance » - par exemple, les réductions d'émissions mesurables réelles). Cela a des implications pour : les incitations à participer dans le programme (ex. y a-t-il des paiements initiaux ou pas) ; sur qui devraient contrôler la participation et les résultats, ainsi que sur la facilité de contrôle (il est beaucoup plus facile de suivre le niveau de participation dans un projet que de mesurer les résultats) ; pour les questions d'efficacité (est-ce qu'on récompense assez ceux qui sont réellement responsables des réductions d'émissions, ou bien saupoudre-t-on trop les bénéficiaires parmi ceux qui ne font pas de contributions importantes) ; et pour l'additionnalité (les paiements et les bénéfices sont-ils distribués à ceux qui n'auraient pas déboisé de toute façon, ou seulement à ceux dont le comportement est un changement de la ligne de base ?).

2.7 Processus REDD+ au Congo

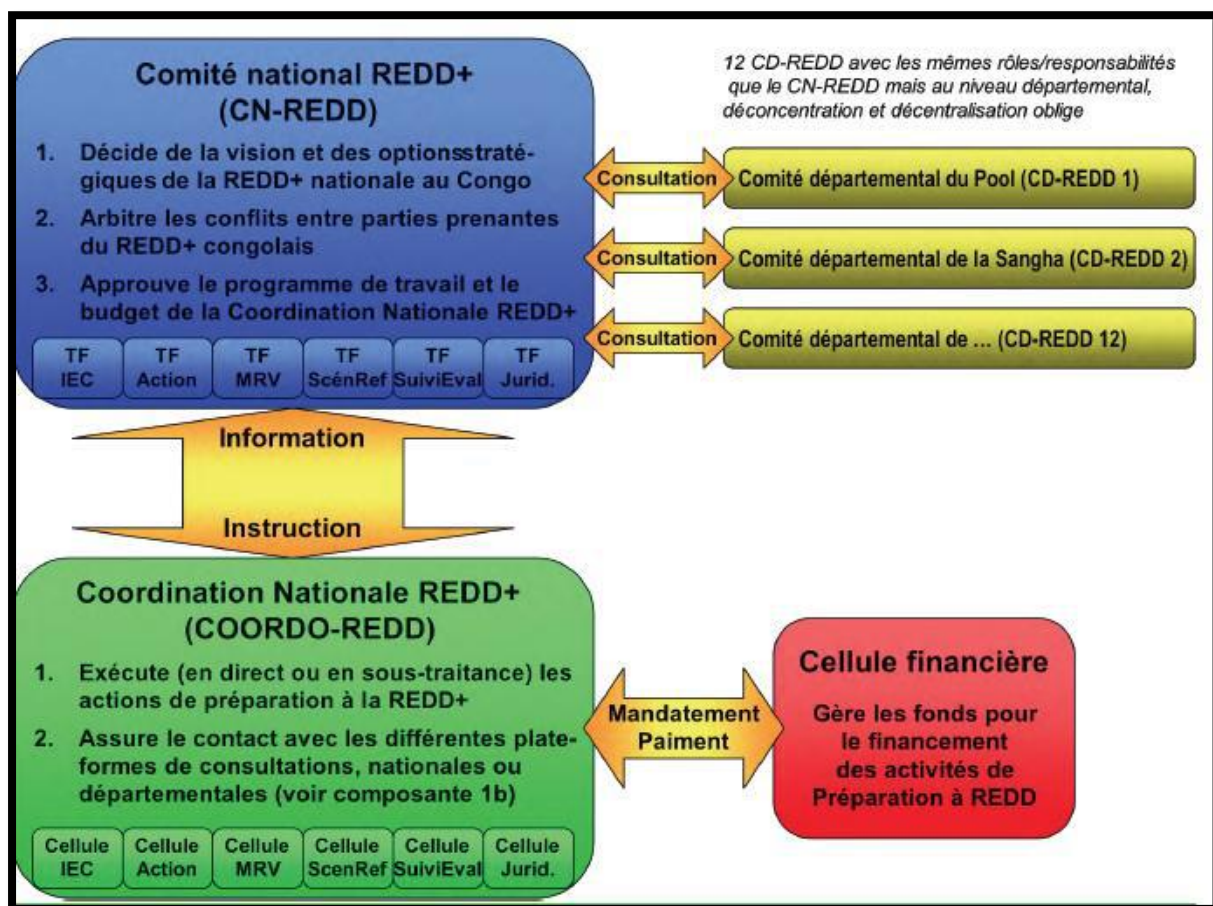
2.7.1 Travaux en cours concernant le partage de bénéfices

La République du Congo a entamé le processus REDD+ en 2008 avec l'approbation de son R-PIN (note d'idée de projet) par le Fonds pour le Partenariat du Carbone Forestier (FCPF) de la Banque Mondiale et la mise en place de la Coordination Nationale REDD. Entre 2010 et 2012, les efforts ont été portés sur l'élaboration et l'amélioration du Plan de Préparation à la REDD+ (R-PP) qui a été mis en exécution avec l'appui du FCPF (programme 2013-2015) et de l'UN REDD (2013-2015).

La phase de préparation à la REDD+ vise à ce que le pays soit prêt à appliquer sa stratégie nationale REDD+ à l'horizon 2015, ce qui va nécessiter que tous les organes de la REDD+ soient opérationnels, que le pays soit prêt à engager des réformes structurelles et des programmes d'investissements (stratégie nationale REDD+, système d'encadrement et de suivi des projets pilotes, cadre institutionnel et légal, système de Principes-Critères-Indicateurs-Vérificateurs, niveau et scénario de référence) et qu'un système d'information et de suivi national de la REDD+ soit fonctionnel (Surveillance des forêts, MNV des forêts et du Carbone, suivi des bénéficiaires et risques de la REDD+).

Au stade actuel de la mise en œuvre du R-PP, la République du Congo a principalement mis en place la Coordination Nationale et élaboré la stratégie et le plan de communication. Actuellement, les travaux suivants se poursuivent : les comités départementaux REDD (commissions ad hoc en place) ; la stratégie nationale REDD+ (première version existante) ; le cadre juridique adapté à la REDD+ ; les sauvegardes sociales et environnementales (première version existante) ; les projets pilotes REDD+ ; les protocoles techniques pour le niveau de référence et du scénario de référence ainsi que pour le système MRV et le suivi des autres bénéficiaires.

Figure 4 : Schéma simplifié de l'organisation de la phase de préparation à la REDD+ (source : CN-REDD, 2011)



Plusieurs travaux en cours couvrent la question de partage de bénéfices :

1. Une étude pour préparer le cadre institutionnel, juridique, financier et opérationnel du processus REDD+ (loi REDD+ ou amendement de la loi sur l'environnement), qui devrait se solder par un atelier de validation en avril 2015. Ces travaux mettent un accent sur la gestion des fonds REDD+ venant des sources internationales ; le statut juridique des actifs carbone ; et la mise en place d'un système national de partage des avantages.
2. Une étude spécialisée sur le potentiel économique de la REDD+, appuyée par le PNUE, qui vise, à travers la cartographie des bénéfices multiples à l'échelle nationale, l'évaluation du potentiel de la REDD+ (carbone et bénéfices multiples) pour aboutir à des recommandations concernant la mise en place éventuelle d'un système de PSE.
3. La mise en place du système MRV et de suivi des autres bénéfices, appuyé par la FAO, constitue également un élément important pour la définition du mécanisme de partage de bénéfices.
4. Enfin, afin de conférer un caractère concret au processus de préparation à REDD+, et dans le but d'engranger de l'expérience pour la phase d'investissement, un programme a été lancé avec l'appui du PNUD pour financer de petites initiatives REDD+ locales.

2.7.2 Principes pré-identifiés pour la création d'un Fonds National REDD+

La République du Congo envisage la création d'un Fonds national REDD+ pour gérer les financements internationaux et nationaux, publics et privés destinés au soutien des activités REDD+. La création du Fonds REDD+ s'impose non seulement pour assurer que toutes les activités REDD+ éligibles sont financées, mais également pour éviter la dilution des revenus dans le budget de l'Etat qui mettrait en péril la réalisation effective de la stratégie nationale REDD+ (CN-REDD, 2011).

D'après le R-PP du Congo (CN-REDD, 2011), ce fonds pourrait suivre les orientations suivantes :

- Il pourrait s'appuyer, pour la redistribution équitable des bénéfices carbone aux acteurs locaux, sur les fonds de développement communautaires gérés par les Comités départementaux, assurant ainsi une cohérence avec la prise de décision au niveau local.
- Il pourrait recueillir des financements externes, mais aussi des recettes domestiques issues d'instruments fiscaux ainsi que les redevances payées par des occupants du domaine public.
- Il pourrait être mandaté comme point focal financier, habilité à recouvrer directement des financements sur la base d'une habilitation du Trésor public. Il ordonnerait les dépenses pour soutenir les activités enregistrées dans le Registre national REDD+ en tenant compte des indicateurs définis par la Loi REDD+, le cas échéant en faisant des appels à projets.
- Il devrait offrir des garanties de transparence financière, d'indépendance et d'auditabilité. Pour ce faire, le circuit devrait suivre les étapes suivantes : (i) dépenses courantes engagées par la CN-REDD et (ii) transactions (en financements REDD+ ou crédits carbone) gérées directement par le Fonds national REDD+ (engagement et liquidation de la dépense par la CN-REDD, mandatement de la dépense par le Trésor Public, paiement par la CN-REDD (fonctionnement) ou par le Fonds national REDD+ (financements REDD+ ou crédits carbone). Ce schéma devra être approuvé par la Commission de lutte contre la corruption et l'Observatoire anticorruption.
- Il serait nécessaire d'articuler les activités de ce Fonds REDD+ avec celles développées par le Fonds forestier et le Fonds pour la protection de l'environnement.
- Le Congo souhaite également explorer la possibilité d'intégrer dans le Fonds REDD+ une composante afin d'encourager les investissements privés et les partenariats public-privé.
- L'Etat pourrait aussi vendre les crédits REDD+ à travers ce Fonds.

3 Méthodologie

La présente étude donne beaucoup d'importance sur la description et l'évaluation des mécanismes existants, en raison de la quasi absence de revue des pratiques de partage des bénéfices au niveau de la République du Congo et de son intérêt, pour les réflexions sur les mécanismes de partage de bénéfices, tant dans le cadre de la REDD+ que dans le cadre d'autres secteurs en cours de développement ou de réforme. Pour ce faire, l'étude a suivi plusieurs étapes, qui structurent le corps de ce rapport, et pour lesquelles des approches spécifiques ont été employés.

1 Définitions des termes et concepts de base

Une revue bibliographique a été menée dans le but de définir et clarifier les principaux termes et concepts de base autour de la question des mécanismes de partage de bénéfices dans le cadre de la REDD+ et des PSE.

2 Description des mécanismes existants au Congo

Les sections sont organisées par secteur, à quoi s'ajoute une section sur les projets ou programmes REDD+ et/ou PSE, ainsi qu'une dernière section qui a pour objectif de documenter d'autres mécanismes ou initiatives importants à prendre en considération dans le cadre de la définition d'un mécanisme de partage de bénéfices au niveau national (notamment les fonds nationaux et le processus de décentralisation).

La description des mécanismes existants dans les différents secteurs s'est basée sur les principales questions énoncées dans les TDR, à savoir : les arrangements des mécanismes de partage des bénéfices existants, les acteurs concernés, le processus de négociation, la gouvernance des mécanismes de partage des bénéfices, les droits fonciers, d'accès et d'utilisation.

Afin de permettre un aperçu rapide des mécanismes décrits, un résumé est présenté en introduction de chaque section, organisé de la manière suivante :

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, contribution au développement...)	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Mécanisme				

Les méthodes de collecte des données ont inclus : une revue documentaire (notamment les textes légaux applicables aux différents secteurs) ; des entretiens individuels avec les différentes parties prenantes à Brazzaville (représentants des administrations, du secteur privé, de la société civile nationale, des projets, organismes internationaux et bailleurs de fonds le cas échéant) ; ainsi que des entretiens individuels et des discussions de groupe pour recueillir la perception des différents acteurs autour du sujet du fonctionnement des fonds de développement locaux lors des missions de terrain (communautés locales mixtes, groupes bantou, groupes autochtones, groupe d'ONGs locales). Deux missions de terrain ont été conduites. Une au nord dans le département de la Sangha qui a essentiellement couvert le mécanisme de Fonds de Développement Local dans le secteur forestière et une seconde au sud dans le département du Kouilou qui a couvert le secteur de la conservation, des mines et des hydrocarbures.

Comme illustré par la figure ci-dessous, le secteur forestier, suivi de celui de la conservation ont été les mieux couverts, suivis des secteurs miniers et pétroliers, et enfin de ceux relatifs au foncier et agro-foncier. La collecte des informations a été délicate dans ces derniers secteurs, car en plein développement (la plupart des conventions d'exploitation minières sont en cours de signature) et/ou particulièrement exposés à l'opinion publique et aux pressions des organisations internationales (le ministère en charge des affaires foncières est en cours d'identification de réserves foncières pour des investissements dans les plantations industrielles, forestière ou agricoles). Ce classement est

également assez représentatif du niveau de transparence et d'implication des différentes parties prenantes (notamment de la société civile) dans ces secteurs.

Figure 5 : Distribution des entretiens menés par secteur d'activité (source : AT-FDL)

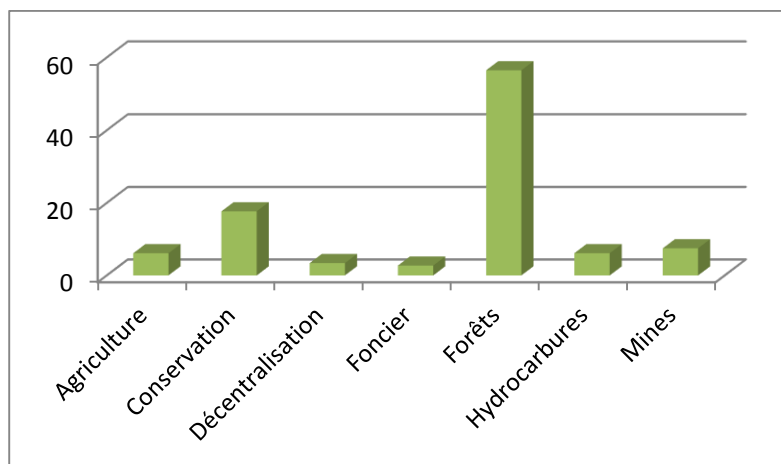
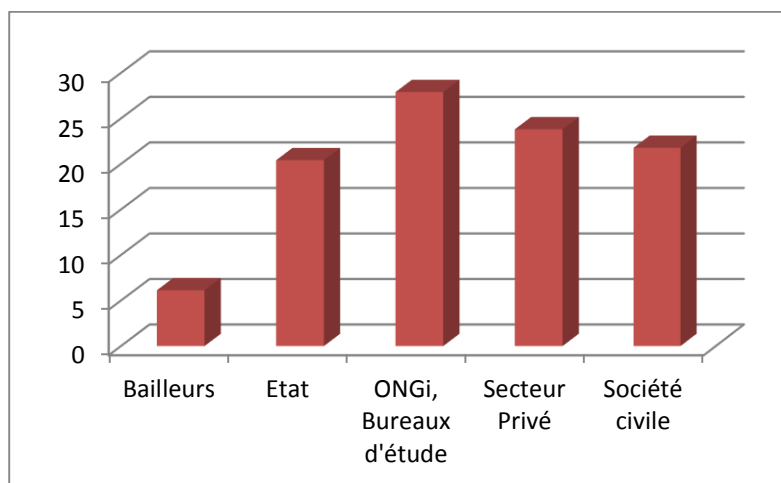


Figure 6 : Distribution des entretiens menés par type d'acteur (source : AT-FDL)



3 Analyse des mécanismes existants au Congo

Une évaluation des mécanismes existants au Congo a été conduite, à trois niveaux, et en utilisant différents critères d'évaluation, afin de tirer des leçons sur les mécanismes les plus performants :

- Une analyse par secteur, à travers les critères SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces)
- Une analyse des principaux mécanismes verticaux à travers les critères dits des « 3 E » (effectivité, efficacité, équité ; et leçons apprises)
- Une analyse des mécanismes horizontaux à travers des critères basés sur l'atteinte des objectifs généraux (mobilisation / adhésion de la communauté, amélioration / clarification des droits, amélioration de la gestion durable des ressources, amélioration des conditions de vie / redistribution équitable pour la communauté ; et points positifs relevés)

Le cadre conceptuel des « 3 E » est le plus fréquemment utilisé pour analyser les mécanismes existants dans le cadre de la REDD+, mais aussi tout autre mécanisme en dehors du REDD, qu'il soit basé sur la performance ou non⁶, tiré d'Angelsen (2013) :

⁶ Repris par ex par Assembe-Mvondo et al. (2014) pour l'analyse de la rente foncière au Cameroun

- L'efficacité (*effectiveness*) se réfère à la mesure dans laquelle les résultats contribuent à la réalisation de l'objectif fixé. L'évaluation examine si le mécanisme est capable d'atteindre ses objectifs fixés. Donner la priorité à l'efficacité signifie favoriser la récompense des acteurs qui fournissent les meilleurs résultats dans ce domaine.
- L'efficience (*efficiency / cost-effectiveness*) se réfère à la manière dont un mécanisme transforme les ressources à sa disposition en résultats attendus grâce aux activités mises en œuvre. Donner la priorité à l'efficience signifie favoriser les acteurs et les mécanismes les plus productifs pour un investissement (technique, administratif et financier) moindre. Dans le cadre de la REDD, cela concerne principalement l'analyse des coûts de transaction par rapport à des résultats donnés.
- L'équité (*equity*) se réfère à la distribution des (coûts et) bénéfices, jusqu'au bout de la chaîne, mais également des aspects de participation des différents acteurs au processus de prise de décision. L'évaluation de l'équité examine si le système envisage et réalise un partage équitable entre les parties, jusqu'au bout de la chaîne. L'accent est mis sur les droits divers des acteurs de bénéficier des avantages. Ceci dit, il existe différents discours dans le cadre de la REDD autour de la « légitimité » des différents ayants droit (repris plus loin dans le rapport).

4 Description des mécanismes au niveau international

La revue des mécanismes au niveau international s'est basée sur la bibliographie existante et a porté sur quatre aspects des mécanismes :

- Trois exemples de la sous-région (Gabon, RDC, Cameroun) ont été présentés pour offrir un cadre de comparaison au mécanisme de Fonds de Développement Local dans le secteur forestier
- Quatorze exemples de programmes REDD/PSE, identifiés au niveau international, ont été utilisés, et leur présentation structurée autour de quatre grandes questions afin d'offrir un cadre de réflexion sur les possibles éléments constitutifs d'un programme ou mécanisme national liés à des activités REDD+ / PSE : a) Canaux et instruments de financement, b) Forme de l'appui (types de bénéficiaires, bénéficiaires, mode de versement) c) Système de suivi de la performance des activités d) Transparence et mécanismes de gestion des plaintes
- L'expérience du FONAFIFO, qui est un fonds mis en place au Costa Rica dans les années 1990 pour le financement de services environnementaux, a été détaillée étant considéré à l'heure actuelle par le Congo comme le mécanisme le plus pertinent.
- Enfin, des exemples de projets de gestion communautaires REDD+ et PSE appliqués à la conservation et à l'intensification agricole ont été revus brièvement pour offrir un cadre de réflexion sur les besoins à prendre en compte par les projets communautaires existants dans le nouveau cadre de la REDD+ et/ou des PSE

4 Description des mécanismes de partage de bénéfices et autres dispositifs pertinents en République du Congo

4.1 Introduction

Le chapitre 4 propose une description des mécanismes de partage de bénéfices prévus et/ou appliqués dans les différents secteurs (**4.2 secteur de l'exploitation forestière industrielle**, **4.3 secteur de la conservation et de l'éco-tourisme**, **4.4 secteur forestier hors exploitation industrielle (foresterie communautaire, protocole de Nagoya)**, **4.6 secteur foncier et des plantations (agro) industrielles**, **4.7 secteur des mines**, **4.8 secteur des hydrocarbures**), à quoi s'ajoute une section sur les projets ou programme REDD+ et/ou PSE dont la plupart ne sont encore qu'en phase de conception (**4.5 projets ou programmes pilotes REDD+ ou PSE**), ainsi qu'une dernière partie qui a pour objectif de documenter d'autres mécanismes ou initiatives importants à prendre en considération dans le cadre de la définition d'un mécanisme de partage de bénéfices au niveau national (notamment les fonds nationaux et le processus de décentralisation) (**4.9 autres éléments à considérer**). La section **4.6** est un peu particulière car elle traite des dispositions prévues et appliquées en termes de reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans le domaine rural (cf. procédures de constatation des droits foncier coutumier et d'immatriculation des petits privés) et de création des concessions ou réserves foncières de l'Etat (cf. expropriation ou négociation / transaction avec les ayants droits coutumiers), dont les leçons s'appliquent aussi bien au secteur agro-industriel que minier, voire forestier (notamment dans le cadre du programme ProNAR qui est décrit dans la même section).

Chaque section débute en général par un aperçu des dispositions prévues par les textes légaux et réglementaires, et discute ensuite de leur mise en œuvre, avec des illustrations plus ou moins détaillées suivant les informations qui ont pu être recueillies.

Autant que possible, la description des mécanismes se base sur les principales questions énoncées dans les TDR (arrangements des mécanismes, acteurs concernés, processus de négociation, gouvernance des mécanismes, droits fonciers, d'accès et d'utilisation...).

Ces sections comprennent ainsi un début d'analyse (retour d'expérience sur le fonctionnement des mécanismes), voir quelques recommandations ; ces éléments sont ensuite repris et synthétisés dans le chapitre 5. Les mécanismes qui présentent le plus d'informations sont les Fonds de Développement Locaux dans le secteur forestier et de la conservation, faisant suite aux missions de terrain réalisées dans le cadre de cette étude.

Chaque section est terminée par un aperçu rapide des mécanismes décrits (sorte de fiche d'identité), sous forme d'un tableau qui reprend les bénéficiaires concernés, les types de bénéfices, les types de paiements, le niveau de négociation et la structure de gouvernance, et le niveau d'exécution.

4.2 Le secteur de l'exploitation forestière industrielle

4.2.1 Dispositions générales

La loi N°016-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier ne consacre pas explicitement le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière. Cependant, cette loi est en cours de révision et l'avant-projet (pour lequel l'atelier de validation nationale s'est tenu en juin 2014) apporte plusieurs améliorations notables, notamment sur les FDL et le cahier des charges. Elle est complétée par la loi du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones et comporte des dispositions visant explicitement le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière.

Plusieurs mécanismes sont toutefois prévus dans le cadre de l'exploitation industrielle des forêts :

- La rétrocession des taxes forestières aux départements
- Le cahier des charges particulier des conventions d'exploitation forestière - Convention d'Aménagement et de Transformation (CAT) et Convention de Transformation Industrielle (CTI) ;
- Les mesures du plan d'aménagement (FDL et autres mesures)

A noter que d'autres activités peuvent être menées de manière volontaire par les sociétés dans le cadre de leurs programmes socio-économiques liées à leur politique de RSE ou aux exigences de certification de gestion forestière (FSC).

4.2.2 La rétrocession de la taxe de superficie aux départements

D'après le code forestier, un décret pris en Conseil des ministres⁷ fixe les modalités de répartition des 50% de la taxe de superficie destinée au développement des départements (il n'est pas prévu de redistribution des autres types de taxes). Ledit décret n'apporte pas de précisions quant aux réalisations pouvant être réalisées dans le cadre du développement des départements.

Depuis la mise en application de ce décret, ces 50% étaient dirigés, non pas vers les départements, mais vers le fonds routier. Depuis peu, les taxes sont perçues directement par le Trésor Public (collectées par les Trésors Publics logés au niveau des départements, sans transiter par le MEFDD au niveau central) et ces 50% se retrouveraient désormais inclus dans la masse des subventions annuelles de l'Etat accordées aux Conseils Départementaux, selon le principe d'unicité des finances publiques. En effet, au Congo, les lois sur la décentralisation ne prévoient aucune disposition visant à répartir les revenus entre l'Etat et les collectivités locales pour leur développement, tandis que le dispositif de rétrocession des taxes vise une répartition entre les différents départements du pays, et non une application aux seuls départements producteurs (principe largement discuté et remis en question dans le secteur des hydrocarbures, et aujourd'hui abordé par le secteur minier).

L'avant-projet de loi portant code forestier maintient cette disposition⁸.

En 2012, le montant déclaré payé issu de la taxe de superficie a généré environ 2,6 milliards XAF (REM, 2012)⁹.

4.2.3 Le cahier de charges particulier

Lors de la signature d'une Convention d'Aménagement et de Transformation ou d'une Convention de Transformation Industrielle (permettant l'exploitation dans une Unité Forestière d'Aménagement ou une Unité Forestière d'Exploitation)¹⁰, le code forestier prévoit la négociation entre l'exploitant et l'administration forestière d'un cahier de charge. Le cahier de charges particulier comporte des contributions en faveur de l'administration forestière d'une part et du développement socioéconomique local d'autre part compris dans le sens « d'infrastructures sociales »¹¹.

Les principaux problèmes relevés quant à ce cahier de charge particulier sont :

- La faible (ou l'absence) de consultation des parties prenantes lors de l'élaboration des cahiers de charges (aucune obligation de consultation n'étant faite dans la loi) (ACTED, 2012)
- La forte variation de l'importance des obligations entre les concessions du fait de la négociation bilatérale Etat / Société (ACTED, 2012)
- Le faible niveau de réalisation des contributions prévues (REM, 2013).

⁷ Décret n° 2002-438 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie destinée au développement des départements

⁸ **Article 195**: La taxe de superficie est perçue par l'administration forestière et reversée au Trésor Public. **Article 196** : Un décret pris en Conseil des ministres fixe les modalités de répartition des 50% de la taxe de superficie destinée au développement des départements.

⁹ Soit 42% du montant total dû (montant dû pour 2012 et arriérés)

¹⁰ Articles 65 et 66 du Code forestier de 2000

¹¹ Article 72 du code forestier de 2000

- D'un autre côté, il arrive que les sociétés contribuent à d'autres réalisations socio-économiques, non prévues dans le cahier de charges, pour faire face aux doléances ou apaiser les conflits avec les populations

Dans l'avant-projet de loi portant code forestier, le contenu du cahier de charge n'est pas véritablement modifié¹². On reporte toutefois quelques nouveautés :

- L'impact socio-économique des activités des soumissionnaires fait partie des critères d'appréciation des soumissions.
- Le contenu du cahier des charges particulier est négocié entre l'administration des eaux et forêts, le concessionnaire, les représentants des communautés locales et populations autochtones concernées et des représentants de la société civile locale (selon un Décret qui devra être pris en Conseil des ministres qui détermine les modalités de négociation et de modification de la contribution au développement local et d'élaboration du cahier des charges particulier, ainsi qu'un modèle de contenu).
- Un fonds de développement local en inscrit en plus des infrastructures sociales prévues (voir plus loin la section développée sur le FDL)

4.2.4 Les mesures du plan d'aménagement et le Fonds de Développement Local (FDL)

Note introductive sur les différentes dispositions liées au plan d'aménagement

D'après Client Earth (2014), l'article 8 de l'Arrêté n°5053 de 2007, qui constitue un cadre référentiel national pour l'élaboration des plans d'aménagement des concessions forestières, prévoit que pour la série de production, un programme d'amélioration du cadre de vie des travailleurs et des communautés locales et autochtones soit élaboré, sans autre précision. Par ailleurs, le même article prévoit qu'un plan de gestion soit élaboré dans lequel figurerait les mesures environnementales et sociales dont la durée sera calculée sur l'ouverture de l'unité forestière de production. Comme pour l'amélioration du cadre de vie, aucune précision n'est apportée sur le type de mesures envisagées.

Par ailleurs, l'arrêté prévoit également la création de Séries de Développement Communautaire (SDC) dans le cadre des plans d'aménagement, comme des espaces « *susceptible de contribuer au développement des économies locales et à la lutte contre la pauvreté*¹³ », dont la délimitation devrait tenir compte du besoin des communautés pour la réalisation de leurs activités de subsistance (agriculture et agroforesterie ; d'élevage domestique ; de pêche et pisciculture ainsi que de chasse et cueillette). Les SDC sont gérées par un Conseil de Concertation, créé par arrêté pour chacune des concessions, dont les objectifs principaux sont : Adopter le Plan de Gestion de la SDC ; Examiner et adopter les programmes et rapports d'activités annuels de la SDC ; Examiner et adopter les microprojets financés par les Fonds de Développement Locaux (FDL) ; Examiner et faciliter le règlement des différends des parties prenantes.

L'avant-projet de loi portant code forestier maintient et formalise ces dispositions (auparavant uniquement prévues dans les directives des plans d'aménagement, et non dans la loi et ses textes d'application).

A noter que la SDC diffère fortement de la forêt communautaire dans la mesure où, dans le cas de la SDC, la gestion des espaces et des ressources n'est pas transférée aux communautés elles-mêmes qui ne disposent que de la possibilité de participer aux réunions de conseils de concertation. Les SDC ne peuvent pas être considérées comme des modèles de gestion communautaire dans leur forme actuelle mais pourrait cependant constituer un modèle de cogestion intéressant à faire évoluer. A

¹² « Le cahier des charges particulier, qui précise les charges de l'attributaire et complète le cahier des charges général, notamment en ce qui concerne (...) la formation professionnelle, ainsi que la contribution à la création et/ou au fonctionnement des centres de formation aux métiers du bois et les infrastructures sociales ou d'exploitation, y compris le plan directeur de développement de la base vie, les contributions au fonds de développement local et à l'équipement de l'administration forestière départementale »

¹³ Arrêté 5053 du 19 juin 2007 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières, article 19

noter ici que le code forestier prévoit la création des forêts communautaires mais il n'existe pas à l'heure actuelle de texte d'application permettant leur création et aucune initiative pilote de ce type de forêts n'a encore été prise. Une note sur les forêts communautaire est faite plus loin dans le rapport.

Le mécanisme de FDL est présenté dans la section suivante. Les constats établis sont tirés essentiellement du rapport de la mission réalisée dans le cadre de l'assistance technique (Rapport N°01/FDL/2014), et sont en accord avec les constats établis par d'autres auteurs études et rapports (Acted 2012 ; Hanimbat, 2011 ; Morand, 2013 ; Barros 2013 ; Olivia Rickenbach, 2013¹⁴).

Dispositions générales concernant le Fonds de Développement Local

Le fonds de développement local est destiné à financer les microprojets d'intérêt communautaire des populations riveraines. Il est alimenté par une redevance de 200 FCFA par m³ du volume de bois commercialisable exploité annuellement par la société concernée, des subventions du Conseil départemental, des dons et legs.

Bien que les FDL sont nés d'une volonté des sociétés adhérant aux principes de la certification (FSC) et ne figurent à ce jour que dans le canevas de rédaction des plans d'aménagement¹⁵, ils font désormais partie des mécanismes obligatoires que les sociétés doivent mettre en œuvre. A ce titre, la grille de la légalité de l'APV-FLEGT les prend en compte¹⁶, tandis qu'ils figurent dans le nouveau projet de Code Forestier à côté du cahier des charges particulier.

Les FDL sont créés par arrêtés¹⁷ et sont encadrés par des Plans de Gestion des Séries de Développement Communautaires (SDC) des Unités Forestières d'Aménagement.

Le FDL est géré à travers un conseil de concertation, organe multipartite qui s'appuie sur un comité de gestion, une coordination technique et une commission d'évaluation.

Actuellement, seuls les départements de la Sangha et de la Likouala présentent des sociétés aménagées. Sur les 9 concessions disposant de plans d'aménagement, 6 ont des FDL opérationnels, 2 disposent des FDL créés par arrêtés (non opérationnels), et 1 n'a pas encore d'arrêté.

Dans le cadre de la mission de terrain, il s'est avéré difficile d'obtenir une vue d'ensemble des microprojets financés par les FDL, car la plupart des données étaient éparées. Dans ce contexte, un tableau a été élaboré (**ANNEXE III**) qui consolide différents types de données en permettant ainsi une comparaison entre les UFA et/ou les sociétés (par exemple : caractéristiques générales (nombre de villages et d'habitants / superficie des concessions / composition des équipes sociales) ; budget moyen des FDL rapporté au nombre de village ou d'habitant (calcul théorique) ; nombre de projets et types de projets financés depuis les démarrages des FDL).

¹⁴ PhD en cours et article en cours de publication, sur les aspects socio-économiques, dans le cadre de la concession Ngombe

¹⁵ Ils ne figurent pas à ce jour comme une obligation légale, ni dans le code forestier, ni dans le Décret d'application, ni dans les directives nationales d'aménagement

¹⁶ Critère 4.9 « Les engagements formels pris par l'entreprise pour une meilleure contribution au développement local sont respectés » de la grille de légalité révisée prévoit bien que « L'entreprise doit respecter les obligations relatives au financement d'un fonds de développement local dans le cadre de la gestion de la série de développement communautaire, conformément au plan d'aménagement. » (Indicateur 4.9.2)

¹⁷ Les FDL sont créés et organisés, pour chaque concession, à travers 2 arrêtés ministériels. Un portant institution, organisation et fonctionnement du conseil de concertation de la série de développement communautaire de l'unité forestière d'aménagement concernée, et un autre portant organisation et fonctionnement du FDL

Figure 7 : Carte de localisation des UFA aménagées des départements de la Sangha et Likouala (Source : PAGEF, 2014)

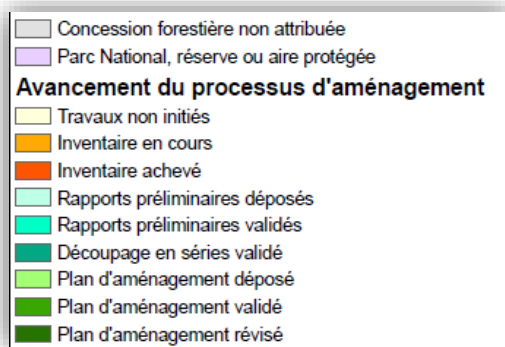
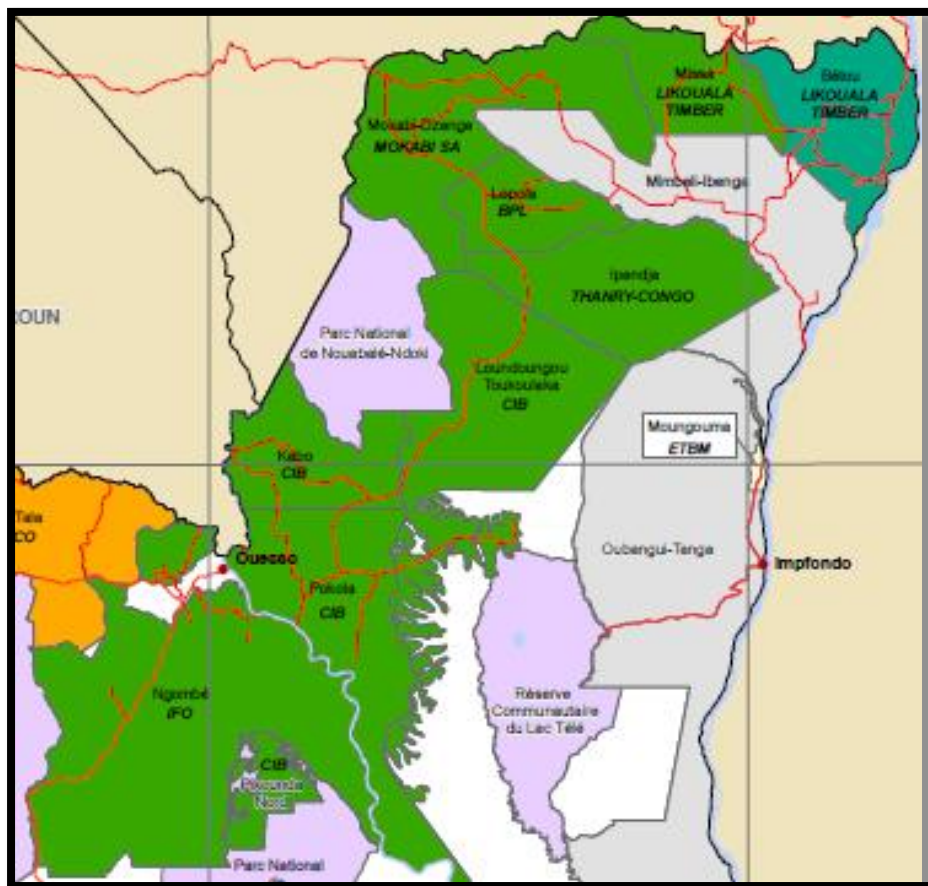


Tableau 1 : Etat d'avancement des FDL dans les concessions aménagées du Nord Congo (source : AT-FDL)

Département Sangha Concessions (Sociétés)	Etat avancement
Ngombe (IFO)	FDL créé depuis 2010 (Arrêté du 15 Avril 2010) FDL opérationnel Plan de Gestion de la SDC disponible (août 2013)
Pokola (CIB)	FDL créé depuis 2010 (Arrêté du 15 Avril 2010) FDL opérationnel Plan de Gestion de la SDC disponible (août 2013)
Kabo (CIB)	FDL créé depuis 2010 (Arrêté du 15 Avril 2010) FDL opérationnel Plan de Gestion de la SDC disponible (août 2013)

Département Likouala	
Concessions (Sociétés)	Etat avancement
Loudoungou Toukoulaka (CIB)	FDL créé (Arrêté du 27 juin 2011) FDL opérationnel Plan de Gestion de la SDC disponible
Mokabi (Rougier)	FDL créé depuis 2011 (arrêté du 27 juin 2011) FDL opérationnel, premiers projets financés depuis novembre 2012
Lolopa (BPL)	FDL créé (Arrêté du 27 juin 2011) FDL non opérationnel
Ipendja (Thanry Congo)	FDL créé (Arrêté du 5 mars 2014) FDL non opérationnel Ebauche Plan de Gestion de la SDC
Missa (Likouala Timber)	FDL créé (Arrêté du 5 mars 2014) FDL non opérationnel
Betou (Likouala Timber)	FDL non créé

Analyse du fonctionnement du Conseil du Concertation du FDL

En dehors des arrêtés précités, un règlement intérieur vient compléter les dispositions prises, en termes d'attributions des membres du conseil de concertation, de définition des règles de conduite et de discipline. D'autres dispositions particulières peuvent être prises, par exemple par des décisions des conseils de concertation, ainsi que des outils développés pour améliorer la gestion quotidienne. Si l'organisation générale, les dispositions prises et les outils, globalement satisfaisant, peuvent être améliorés, l'enjeu dans la gestion des FDL réside aujourd'hui principalement dans la mise en œuvre de ce dispositif :

- Bien que le Conseil de Concertation garantit une bonne représentation des différentes parties concernées, le choix de certains membres n'est pas toujours pertinent (manque de compétence pour la fonction requise) tandis qu'une partie des représentants de la société civile et des communautés locales et autochtones considèrent leur possibilité de participation aux décisions insuffisante
- Le Comité d'Évaluation a tendance à se focaliser sur les aspects de suivi des microprojets (avec une substitution partielle à la Coordination Technique) au détriment des autres aspects comme le contrôle comptable qui est rarement exécuté
- L'implication des sociétés dans le fonctionnement des FDL est importante afin de pallier aux dysfonctionnements, alors que leur rôle devrait se cantonner à celui d'observateur
- Le processus d'identification, de montage et de suivi des microprojets par la Coordination Technique présente plusieurs faiblesses, comme présentés dans la section suivante.

Voir également les documents suivants (tirés des missions de terrain) :

ANNEXE I : Tableau d'analyse des dispositions prises pour le fonctionnement des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre et pistes de réflexion pour leur amélioration

ANNEXE II : Tableau d'analyse des principaux outils et documents développés dans le cadre des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre, et pistes de réflexion pour leur amélioration.

Analyse du fonctionnement des microprojets financés par le FDL

Approche sur le type de bénéficiaires (individus / groupements)

Parmi les critères d'éligibilité des microprojets fixés dans les Arrêtés des FDL¹⁸, l'aspect communautaire est clairement mentionné. Pourtant, la notion de « communautaire » a, et continue d'évoluer. Au départ compris dans le sens d'un village ou d'une communauté, cette notion a été appliquée ensuite à des groupements (souvent (re)constitués suivant les objectifs du projet proposé, sans prise en compte du champ d'activité réel des bénéficiaires), tandis que la tendance actuelle est de considérer la famille comme l'unité socio-économique discriminante, en se basant sur les caractéristiques de l'organisation sociale des communautés. Dans la mise en œuvre des projets, on reporte ainsi la tendance de considérer davantage les aspects individuels, mais ceci représente un aspect pour lequel où les opinions divergent encore fortement.

Sur la spécificité des communautés autochtones

Pendant les premières années, les projets étaient menés de manière mixte (un projet pour l'ensemble des communautés bantou et autochtones d'un même village), ce qui a posé de nombreux conflits dans le partage de l'équipement ou des retombées monétaires. Aujourd'hui, timidement, la tendance est de considérer davantage des projets distincts, mais qui demande(ra)it davantage d'accompagnement.

Problèmes d'identification des projets / planification au niveau local

On reporte ici comme problèmes principaux: A) Dialogue inexistant ou peu efficace sur l'identification des projets lors des missions de la CT B) Montage des projets réalisés au bureau par la CT avec pas ou peu de discussion avec les bénéficiaires jusqu'à la session de validation et/ou le paiement de la première tranche. Les types de projets sont parfois imposés, ou fortement suggérés, aux communautés. Il serait ainsi utile de revoir à la fois l'approche et l'organisation afin d'établir un véritable dialogue autour de la construction des projets pour permettre une appropriation. Pour cela, on pourrait suggérer un diagnostic et une planification participative – visant la mise en place de structures de gouvernance locale plus appropriées et de plans de développement locaux. Ces aspects devraient être repris dans une stratégie et un guide de développement local, adapté au mécanisme de FDL.

Impacts en termes de multiplication de revenus et de bénéfices pour la communauté

Le caractère « multiplicateur » et les « retombées pour la communauté » font également partie des questions centrales discutées par les parties prenantes. Le plus souvent, les appuis fournis concernent l'achat d'équipement, d'intrant (animaux, boutures ou semences agricoles), le paiement des travaux, et il n'est pas évident que ces appuis diminuent les véritables contraintes connues dans la réalisation de ces activités par les communautés. Il n'existe pas de vision partagée, ni de calcul pour assurer une durabilité mais le seul objectif est au mieux la vente et le partage des bénéfices au terme d'un cycle de production. La recherche de création de valeur ajoutée dans une approche filière (ex. transformation du manioc avec moulin à fofou, ou vente optimisée en facilitant l'écoulement et en jouant sur les marchés) reste trop rare.

Problèmes de la gestion technique et organisationnelle des projets

Le retrait de nombreux membres des groupements semble lié à la fois aux difficultés de travailler de manière collective (notamment pour les projets agricoles qui demandent une forte assiduité) et au manque de confiance dans la gestion des biens du projet (fonds, équipement, bénéfices produits). Un accompagnement plus important des bénéficiaires en termes d'appui technique et organisationnel par la CT (ou d'autres acteurs) pourrait permettre d'améliorer le fonctionnement des projets – un

¹⁸ Pour l'UFA Ngombe, 7 critères sont retenus : Etre exécuté dans la série de développement communautaire de l'UFA IFO ; contribuer à l'atteinte des objectifs du Plan d'Aménagement ; avoir un effet multiplicateur ; avoir un caractère communautaire ou coopératif ; refléter la structure sociale de la communauté en tenant compte de l'aspect genre (rapport homme / femme, et groupes sociaux marginalisés) ; avoir des retombées bénéfiques pour toute la communauté ; Etre porté par groupe d'intérêt social (famille, agriculteurs...)

besoin fortement exprimés par les communautés. A noter que, sur le plan organisationnel, comme mentionné plus haut, il serait nécessaire, non pas seulement de renforcer l'accompagnement mais également de revoir entièrement l'approche / paradigme actuel afin d'assurer un véritable dialogue autour de la construction des structures de gouvernance locales et des microprojets.

Observations sur l'exploitation du bois d'œuvre dans la SDC

Depuis quelques années, les sociétés IFO et CIB ont proposé, validé, et mis en œuvre l'exploitation du bois d'œuvre dans la SDC. Pour les sociétés, cela avait pour objectif de pouvoir atteindre les volumes accordés annuellement tout en minimisant les coûts d'exploitation (exploitation à proximité des routes), en considérant que des exploitants artisanaux, la plupart illégaux, opéraient déjà dans ces SDC depuis plusieurs années.

La proposition d'exploitation dans la SDC a fait l'objet de discussions dans les villages et a été validée en Conseil de Concertation (via Protocole d'Accord), ainsi que par le MEFDD (via notamment une autorisation de coupe annuelle additionnelle).

Bien que l'exploitation ait littéralement doublé le budget des FDL, le processus de négociation n'a pas satisfait l'ensemble des communautés et des organisations de la société civile locale, notamment sur les aspects de montants et de modalités de redistribution.

Tableau 2 : Comparaison du paiement des bois exploités issus des SDC (source : AT-FDL)

IFO	CIB – Olam
Négociation en 2011 et exploitation en 2012	Exploitation depuis 2013
1.000 FCFA / m3	1.000 à 2000 FCFA / m3 suivant les essences considérées
Paiement direct aux communautés en espèces (suite au refus de la proposition de la société par la banque de créer des comptes pour les villages en banque pour un versement unique)	Paiement via le FDL (malgré la volonté de la plupart des communautés de recevoir l'argent en espèces)

4.2.5 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Le tableau suivant reprend les principaux mécanismes intéressants à considérer dans le secteur de l'exploitation forestière industrielle :

- Tous ces mécanismes sont encadrés par des textes légaux et réglementaires encadrant le secteur forestier, avec toutefois une disposition particulière pour l'exploitation du bois dans les séries de développement communautaires (non prévu par les textes ni le plan d'aménagement, mais appliqué après validation par le Conseil de Concertation en charge de la gestion de la Série de Développement Communautaire).
- Le mécanisme de FDL (qui est de type vertical) comporte également un niveau horizontal dans le sens où les projets financés sont gérés au sein de la communauté et visent la production de revenus et leur redistribution entre les membres.
- La dernière rubrique concerne les activités menées, en général de manière volontaire par la société, en lien avec des initiatives prévues dans le plan d'aménagement ou en lien avec ses objectifs de certification de gestion forestière (cf. FSC) visant à résoudre des problèmes particuliers (gestion des conflits, prise en compte des droits coutumiers par la cartographie participative, appui à la sécurité alimentaire...)

Tableau 3 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.2 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, contribution au développement...)	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Rétrocession de la taxe sur la superficie des concessions forestières				
Conseils départementaux	Monétaire, direct	Rente (montant fixe - 50% taxe superficie)	Pas de négociation, pas de structure de gouvernance	Pas appliqué
2. Cahiers de charges particulier				
Communautés Locales et populations autochtones (CLPA)	Non monétaire, direct	Contribution au développement (liste des réalisations fixée par négociation entre société et gouvernement)	Pas de consultation obligatoire (mais prévue dans nouveau code), pas de structure de gouvernance pour le suivi des réalisations	Appliqué
3. Fonds de développement local (et autres activités prévues dans la série de développement communautaire)				
CLPA	Monétaire et non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect via l'accompagnement)	Payment par tranches, sans véritables conditionnalités (montant indexé sur la production - 200 XAF/ m3) // Les projets financés visent également la production de revenus et leur redistribution partielle au sein de la communauté (niveau rarement atteint)	Négociation partielle du mécanisme, comité de gestion et suivi (multipartite)	Appliqué
3 BIS. Exploitation du Bois d'œuvre dans la série de développement communautaire				
CLPA	Monétaire et Non monétaire de type FDL (société Olam) ou Monétaire direct (société IFO)	Payment direct ou par tranches, sans véritables conditionnalités, lié à une exploitation dans le terroir des communautés (montant indexé sur la production - 1000 à 2000 XAF/ m3)	Négociation du mécanisme par Protocole d'Accord avec communautés après accord en conseil de concertation e la SDC, possibilité de suivi de l'exploitation par les CLPA	Appliqué (sociétés CIB et Olam seulement)
4. Autres activités menées de manière volontaire par les sociétés				
CLPA	(divers)	Appui fournis par la société (sur fonds propre ou fonds extérieurs)	NA	Appliqué selon sociétés

4.3 Autres dispositions et expériences dans le secteur forestier

4.3.1 Dispositifs prévus concernant les forêts communautaires et des collectivités locales

Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de forêts communautaires au Congo. Comme mentionné auparavant, les SDC dans les concessions forestières ne peuvent pas être assimilés à des forêts communautaires dont la gestion (et en particulier la gestion des revenus tirés de l'exploitation ou de la valorisation des ressources naturelles) revient entièrement aux communautés, organisées, après validation d'un plan simple de gestion par l'administration de tutelle.

Dans le nouveau code forestier, à côté des forêts des collectivités locales, il est prévu la possibilité de création de forêts communautaires. Mais les modalités d'attribution, de délimitation de la forêt communautaire, de création et de fonctionnement du conseil de concertation de la forêt communautaire, ainsi que le processus d'élaboration et de validation et le contenu du plan simple de gestion, devront encore être précisées par arrêté du ministre en charge des forêts.

A signaler ici qu'un protocole d'accord a été signé récemment entre le Réseau Africain des Forêts Modèles (RAFM) et le MEFDD pour le développement de « forêts modèles » (concept différent de celui des forêts communautaires, qui englobe en général plusieurs communautés et plusieurs autres acteurs au sein d'un territoire donné). Le lancement officiel a été effectué en avril 2014. Une identification de microprojets de développement a été menée pour le site pilote de la Réserve de la Biosphère de Dimonika (ex. bananeraie, gnetum). Ces projets ont été soumis par les ONGs RDHD et Santé-Nature et sont en attente de financement par le MEFDD. Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de réflexions sur l'aménagement de ces zones, et moins encore sur le système de structuration communautaire autour de la réalisation des activités de Développement et la gestion des bénéfices. Des appuis de la part de l'antenne du RAFM basée au Cameroun seraient prévus pour renforcer les capacités des organisations/institutions en charge de la mise en œuvre.

4.3.2 Dispositifs prévus concernant le Protocole de Nagoya

Le traité de Nagoya, concernant l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages (APA) découlant de leur utilisation, a été adopté internationalement en octobre 2010. C'est un instrument juridique contraignant, permettant de réguler le processus de la valorisation de la ressource génétique.

Le Congo est signataire du protocole depuis le 27 septembre 2011.

C'est en février 2015 que la Loi n° 5-2015 du 4 février 2015 a été promulguée, autorisant la ratification du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, relatif à la convention sur la diversité biologique.

Les principes de l'accès aux ressources, du partage des avantages, de la prise en compte des populations autochtones et locales, tributaires de ces ressources naturelles et des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques, contenues dans le protocole, sont notamment repris dans le projet de nouveau code forestier (cf. référence aux « droits collectifs et individuels de propriété intellectuelle relatifs au savoir-faire traditionnel des communautés locales et les populations autochtones ainsi que les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques forestières font également l'objet d'une protection particulière »). Ce principe nécessite un décret d'application qui déterminera les modalités de partage et les modalités de protection des connaissances traditionnelles ainsi que les modalités nécessaires à la mise en œuvre du CLIP. Selon Client Earth (2014), il conviendrait que le décret d'application relatif au partage des avantages reprenne l'obligation de consulter les populations autochtones et les communautés locales quant au mécanisme mis en place pour le partage des bénéfices.

4.3.3 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Cette section a fait allusion à des dispositions prévues par les textes mais pas encore appliquées. Ces dispositions concernent des processus entamés depuis plusieurs années, intégrés dans l'avant-projet de code forestier, et qui nécessiteront des textes d'applications. Il s'agit de la création de forêts communautaires et de collectivités locales, ainsi que du partage des bénéfices prévu au titre du traité de Nagoya concernant l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages (APA) découlant de leur utilisation.

4.4 Le secteur de la conservation et de l'éco-tourisme

4.4.1 Dispositions générales

La quasi-totalité des parcs nationaux ont élaboré et validé leurs plans d'aménagements, mais aucun n'a encore été approuvé en conseil de ministres comme le prévoit la loi¹⁹. Par ailleurs, comme la loi sur la faune et les aires protégées ne prescrit pas l'adoption d'un texte réglementaire qui indiquerait le canevas d'élaboration des plans d'aménagement des aires protégées, le contenu de ces plans varient entre les Aires Protégées.

En matière de Co-bénéfices et de développement local, la loi sur la Faune et les Aires Protégées énonce que les populations locales bénéficient des revenus générés par les activités qui s'exercent dans le Parc. La loi stipule qu'un décret devra déterminer les conditions de mise en œuvre de cette participation des populations locales aux bénéfices de la conservation; décret qui n'a pas encore vu le jour (Hanimbat, 2011). En l'absence de ces textes, les plans d'aménagement constituent un recours pour poser les bases des mécanismes de partage des bénéfices. Actuellement, la plupart des plans d'aménagement sont obsolètes et devraient être révisés car couvrant des périodes de 5 ans. Seulement certains posent ce principe. Néanmoins, même en l'absence de tel principe dans leur plan, certaines aires protégées ont développé de tels mécanismes.

A noter que la Loi sur la Faune et les Aires Protégées prévoit également le principe que les populations locales sont « associées à l'élaboration, à l'exécution et à la mise en œuvre²⁰ » des plans. Les conditions et les modalités de cette implication n'étant toujours pas clarifiées par un décret²¹.

En termes de zonage, bien qu'il existe des différences entre les plans, il est général identifié une zone d'écodéveloppement pour l'exercice des droits et des activités communautaires (agriculture, élevage classique et du petit gibier, pêcheries, agroforesterie, apiculture, chasse villageoise, récolte de produits forestiers non ligneux, le tourisme de vision, etc.).

L'Agence Congolaise de la Faune et des Aires Protégées a été mise en place conformément à la note de service n°000663/MDDEF/CAB du 14 mars 2011 du Ministre du développement durable, de l'économie forestière et de l'environnement (MDDEF). Le projet de loi entérinant cette création est en cours d'approbation. L'année 2014 devrait ainsi permettre l'opérationnalisation de l'agence dont l'un des objectifs inclura l'harmonisation des normes de gestion.

4.4.2 La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Conkouati-Douli

Le principe d'un mécanisme de partage des bénéfices était prévu dans le Plan d'Aménagement du Parc National de Conkouati Douli (PNCD) (2009-2013) qui envisageait que « un pourcentage des revenus éco-touristiques soit fixé par arrêté du Ministre en charge des aires protégées pour être affecté à une caisse communautaire qui aura pour fonction de contribuer aux besoins budgétaires de COGEREN, à financer des actions et activités communautaires, et de contribuer au soutien de 1 ou 2 OSPs dans les domaines d'activité touristique offerts par les populations locales ».

Le PNCD²² a ainsi récemment mis en place un mécanisme de partage des bénéfices éco-touristiques (Caisse de Développement Communautaire - CDC) à côté de ses activités de développement communautaire « classiques » (activités alternatives à la chasse et génératrices de revenus - AGR, appui à la Co-Gestion...)²³ qui sont, quant à elles, financés par des bailleurs de fonds internationaux. Dans la pratique, le mécanisme de la CDC n'a jamais été formalisé par un texte d'application mais a été développé et testé progressivement.

¹⁹ Le plan d'aménagement est validé par les parties prenantes mais approuvé par décret au conseil des ministres. Sans approbation, les plans d'aménagement validés n'ont de force exécutoire

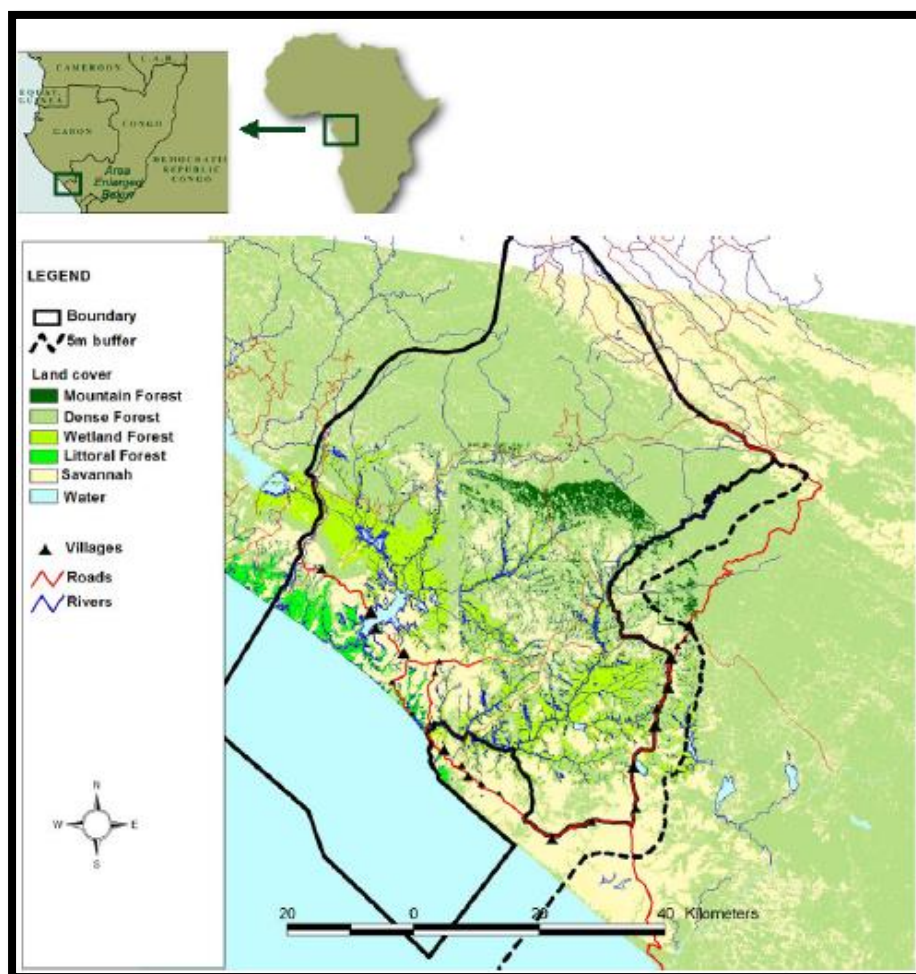
²⁰ Loi n° 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées, article 20

²¹ La loi sur la faune prévoit ce décret en son article 20, mais ce décret n'est pas encore adopté

²² On appelle ici le « Parc » l'entité administrative gérée conjointement par le MEFDD et l'ONG WCS

²³ Ainsi que les activités d'Information / Education / Communication (IEC)

Figure 8 : Carte de localisation du Parc National de Conkouati Douli (Source : UICN/PACO, 2012)



La Caisse de Développement Communautaire (CDC)

Dispositions concernant le fonctionnement de la CDC

La caisse a été créée en 2011, lors d'une Assemblée Générale (AG) et à l'initiative du Parc, dans la perspective de pouvoir financer les activités de développement communautaires. Lors de cette AG, plusieurs principes de fonctionnement ont été agréés.

Jusqu'à aujourd'hui, seuls les 14 villages côtiers du District de Nzambi (sud du parc) bénéficient de la CDC ; et pas encore les 14 villages forestiers de l'axe mayombe (nord est du parc) où aucune activité éco-touristique n'est menée et où toutes les activités de développement communautaires ont été stoppées en 2009 suite à d'importantes tensions avec le Parc. Toutefois, 3 villages du district de Madingou Kaye sont actuellement inclus à la CDC²⁴.

Tableau 4 : Organisation de la caisse de développement communautaire du Parc National de Conkouati Douli et observations sur son fonctionnement (source : AT-FDL)

Organes	Objectif principal	Membres	Fréquence	Observations
---------	--------------------	---------	-----------	--------------

²⁴ Lors de l'inclusion des villages de l'axe Mayombe, du district de Madingou Kaye, les députés et sous préfets de ces zones seront également inclus

Comité de Gestion	Préparer les AG, Gérer les projets.	Député (président) Sous préfet (Vice president) Représentant du Parc (Trésorier) COGEREN25 (rapporteur) Représentant des chefs de villages Représentant des chefs de terres	1 fois par semestre	Tenue du comité 1 fois par an au lieu 2 (réunion conduite quelques heures avant l'AG, plutôt que quelques jours auparavant) Les représentants des communautés (chef de village et chef de terre) ne seraient pas toujours conviés aux comités
Assemblée générale	Sélection des projets, Revue de la CDC	Même membres + représentants de tous les villages (2 rep / village)	1 fois par an	
Comité Evaluation	Evaluation des projets	Représentant de la sous préfecture Représentant du COGEREN Représentant du Parc	1 fois par semestre	Le représentant de la sous préfecture n'est pas souvent présent (lié aux conditions de prise en charge lors des missions) L'évaluation couvre surtout les aspects de gestion des stocks/caisse des projets –sur base d'un canevas de rapport

Alimentation de la CDC, sélection et financement des projets

La CDC est alimentée par des « Frais communautaires », prélevés en plus des « frais d'entrée dans le Parc²⁶ ». Au départ, d'un montant de 5.000 / 2.500 XAF par séjour pour touriste expatrié / national, les frais communautaires sont passés depuis 2014 à un paiement par jour. Ceci a pour objectif d'augmenter le budget de la caisse et permettre d'intégrer progressivement les 14 villages de l'axe mayombe au nord est du parc. Egalement en vue d'augmenter le flux de touristes, et donc les revenus, le Parc prévoit créer un deuxième bungalow, le premier étant actuellement saturé.

Les revenus sont approximativement passés de 2 puis 3,5 et enfin 4 millions entre 2011 et 2013, en lien avec une augmentation du nombre de touristes (dont 95% sont des expatriés de Pointe Noire). Il peut être envisager d'atteindre au moins 6 millions XAF à partir de 2014 grâce aux nouvelles mesures prises.

Il n'existe pas de % alloués respectivement pour le Fonctionnement et pour l'Investissement dans les microprojets, ni de rapports financiers permettant de vérifier ces aspects. Les montants des différents comités et missions ne sont pas inscrits dans un règlement intérieur mais ont été établis selon la pratique²⁷.

Lors des AG, les idées de projets sont présentées par les représentants de chaque village et font l'objet d'une sélection. Ce n'est qu'une fois que les idées de projets sont validées en AG, que ceux ci sont ensuite précisés avec l'appui du Parc. Une fois les projets montés, l'argent est remis aux comités de village pour leur mise en œuvre.

Le budget de chaque projet financé est environ 500.000 XAF.

En 2014 tous les villages ont reçu au moins une fois, et pour les plus performants, une seconde fois (le principe étant que les comités des villages qui ont connu des problèmes de gestion sont écartés d'un financement pour une année).

Types de projets financés et observations sur leur mise en oeuvre

Il n'existe pas vraiment de critères d'éligibilité, sinon que le projet ait des retombées pour l'ensemble de la communauté et qu'il ne soit pas contraire aux objectifs du Parc. Jusqu'à aujourd'hui, seuls des

²⁵ Structure de Co-Gestion des Ressources Naturelles, établie en 1999 avec l'appui de l'UICN, servant aujourd'hui de plate forme de concertation, et où les associations locales sont représentées

²⁶ 10.000 XAF / Jour / Touriste expatrié, et 5.000 XAF pour national, récemment augmenté à 7.500

²⁷ Missions d'évaluation (5 jours maximum) = 5.000 XAF / jour pour les représentants de la sous préfecture et du COGEREN. Assemblée Générale = 5.000 XAF / représentants des villages, 25.000 XAF / sous préfet et député, et prise en charge repas

projets d'élevage – petits ruminants- ont été écartés par le Parc, capitalisant sur l'expérience de tels projets dans le passé²⁸

A noter que, une fois que les projets sont développés, le Parc, à travers son agent, passe environ 1 fois / mois / projet, pour un suivi / appui.

Tableau 5 : Types de projets financés par la caisse de développement communautaire du Parc National de Conkouati Douli et observations sur leur fonctionnement (source : AT-FDL)

Projets	Objectif	Fonctionnement
7 projets d'achat en gros et revente de produits de première nécessité (ex. riz, huile, savon, pétrole, recharges téléphone)	Réduire le prix pour les communautés	Pour environ la moitié des projets, problème de recouvrement (achats sont d'abord faits sous forme de bons) ou de mauvaise gestion des fonds par le comité de gestion
1 projet de boucherie (groupe électrogène, congélateur, achat et revente de cuisses de poulet de PNR).	Accès à des protéines a un prix moindre	Problème de recouvrement (achats sont d'abord faits sous forme de bons) ou de mauvaise gestion des fonds par le comité de gestion
3 projets de pharmacies communautaires.	Faire face aux ruptures dans les pharmacies des dispensaires	Pour une pharmacie, les médicaments avaient été achetés auprès de la Direction Départementale de la Santé mais n'étaient pas satisfaisants (en partie périmés, et achetés alors que en principe gratuits) L'autre pharmacie est en attente de l'opérationnalisation du dispensaire (attente de l'affectation d'agents)
3 projets de cases éco-touristiques	Utiliser le potentiel éco-touristique pour produire des revenus	En cours de construction

Autres activités de Développement Communautaire

Le Parc mène également d'autres activités de développement communautaire, alimentées par des fonds extérieurs. En dehors des aspects de renforcement/redynamisation de la structure du COGEREN, le programme se focalise sur l'appui à des activités alternatives et génératrices de revenus (AGR), sur base d'organisations socio-professionnelles (OSP). Les activités typiquement appuyées concernent la pêche, l'élevage (ex. race de poulets améliorés), l'agriculture (ex. boutures améliorées), et le maraichage, mais rencontrent assez peu de succès notamment en raison des difficultés de travailler en groupement et compte tenu des habitudes d'avoir des revenus immédiats (ex. chasse et pêche).

Case éco-touristique

A noter ici que la construction d'une case éco-touristique a été financée par le Parc (en dehors de la CDC) pour les villages de Sialivakou et Mpella en 2011, afin d'appuyer ces villages composés essentiellement de chasseurs à trouver des revenus tirés d'activités alternatives. Les modalités de fonctionnement ont été agréées dans un Accord de Gestion Communautaire du site touristique entre le Parc et un Comité de Gestion. Sur les revenus générés, il était prévu :

- 75% est divisé entre les familles bénéficiaires - sur base d'une liste établie par les villages des résidents depuis au moins 10 ans (soit environ 100 personnes), avec une partie égale versée aux hommes et aux femmes
- 10% est divisé entre l'agent d'accueil et le/la trésorier(e)
- 10% est divisé parmi les agents d'entretiens/ gardiens
- 5% de la somme totale est mise dans une enveloppe pour couvrir les couts récurant (comme le changement des pailles pourris, achat d'un matelas, des outils de cuisine, des cadenas...)

²⁸ Manque de soins apportés au bétail, transmission des maladies, pertes et divagation des animaux, conflits entre les propriétaires et les victimes des champs endommagés par les animaux en divagation

La caisse est gérée physiquement par le WCS (à la demande des villages), et le versement est effectué environ tous les trimestres du Parc vers le Comité.

Environ 2 millions XAF ont été générés pendant les 2 premières années, puis en raison de nombreux problèmes, la fréquentation a diminué (prix exagérés demandés aux touristes pour les visites des sites, problèmes de gestion financière par les agents ou membres du comité, manque d'entretien de la case située à 15 km du village)²⁹.

Perspectives de partage des bénéfices ou compensation par les sociétés pétrolières et minières

Le PNCD compte également des exploitations minières et pétrolières, Maurel & Prom et Perenco pour le pétrole, et Sintoukola Potash pour les mines. Pour le moment, des collaborations ont été menées entre l'unité de gestion du parc et l'entreprise pétrolière Maurel et Prom pour la prise en charge partielle des éco-gardes (UICN/PACO, 2012) et des discussions sont en cours avec Sintoukola Potash qui vient de débiter l'exploitation de la potasse dans la zone de Madingou Kayes, soit dans la zone d'écodéveloppement du Parc.

4.4.3 La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Nouabale-Ndoki

Bien que non prévu dans le plan d'aménagement du Parc (2003-2007), actuellement en cours de révision, un mécanisme de partage des bénéfices a été mis en place depuis quelques années par la structure de gestion du Parc (MEFDD et l'ONG WCS).

Les frais d'entrées du parc (20.000 XAF /Jour) sont reversés au fonds forestier ainsi qu'à un fond villageois de développement (à raison de 10.000 XAF par visiteur et par nuitée) appelé « Fonds d'Appui au Développement des Villages de Bomassa et Makao ». La répartition de ces fonds se fait à égalité entre les 2 villages concernés (Bomassa et Makao). Suivant les années, le montant obtenu est compris approximativement entre 2 et 5 millions de FCA par village et par an.

Ce fonds a été institué par une note, ou décision, de l'administration du Parc³⁰. Il est maintenant prévu de formaliser ce mécanisme au niveau Départemental par la signature du représentant de la préfecture (sans pour autant inclure sa participation au comité).

Ce fonds est administré par un comité chargé de valider et suivre la réalisation des microprojets, composé de 8 personnes, représentants des communautés et du Parc :

- Président : Le Conservateur du Parc National de Nouabalé-Ndoki ;
- Vice-président : Le Conseiller Technique Principal du Parc National Nouabalé Ndoki ;
- Secrétaire : le Président du Comité villageois de gestion des ressources naturelles de Bomassa ;
- Membres : 3 représentants des comités de gestion des ressources naturelles des villages
- Le Conservateur Adjoint de Makao ; Le Conservateur Adjoint de Bomassa.

Le fonctionnement de ce fonds rencontre plusieurs problèmes (Thomas Breuer, com pers.) :

- Problèmes de représentation dans les villages (relai entre les représentants et la base)
- Problèmes dans l'identification de projets pertinents. Les critères d'éligibilité sont en théorie assez larges (ne doivent pas porter atteinte aux objectifs de conservation) mais souvent les projets proposés sont à caractères individuels et non pas collectifs. Aussi, des projets sont fréquemment proposés par la structure de gestion du Parc, et validés ensuite par les communautés. A l'heure

²⁹ Noter ici que les touristes sont orientés par le Parc vers ces structures communautaires

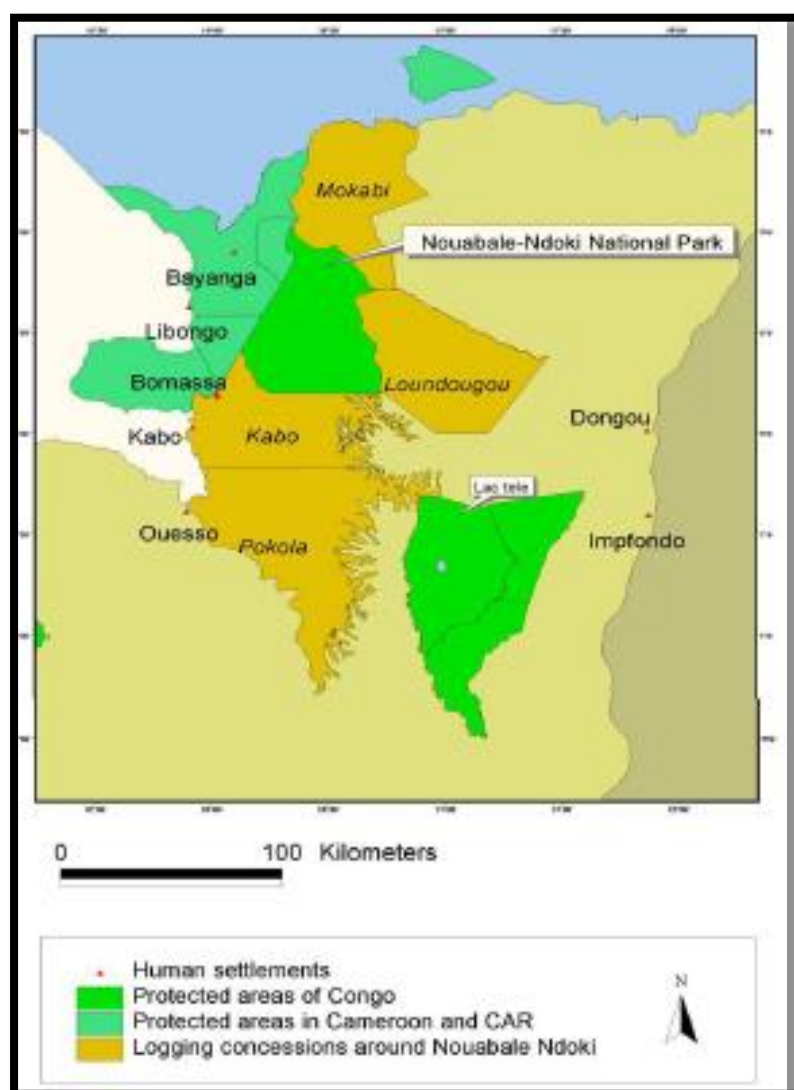
³⁰ Décision N°0145/MEFE/DGEF/PNNN portant création, organisation et fonctionnement de Fonds d'Appui au Développement des villages Bomassa et Makao, riverains au PNNN

actuelle, les projets sont orientés principalement vers la santé et l'éducation (permettant notamment le paiement des agents affectés à ces structures)

- La caisse est gérée par l'ONG WCS qui effectue les décaissements et assure les dépenses.

La décision de création, organisation et fonctionnement de fonds est en cours de révision afin d'améliorer son fonctionnement. Ceci vise notamment l'ajout du chargé des relations sociales de WCS aux membres du comité.

Figure 9 : Carte de localisation du Parc National de Nouabale Ndoki (Source : UICN/PACO, 2012)



4.4.4 La redistribution des recettes touristiques dans le Parc Odzala-Kokoua

Jusqu'à aujourd'hui, aucun mécanisme n'a jamais été prévu dans le plan d'aménagement (2010-2014) ni mis en œuvre pour le PNOK en termes de partage des bénéfices. Néanmoins, le plan d'aménagement a posé les bases du système de cogestion et de représentation des communautés.

Au départ, le système de représentation des communautés mis en place par le programme ECOFAC était assez complexe et lourd à mettre en œuvre étant donné la taille du PNOK (cf. niveau village avec les Associations de Surveillance du Développement Durable (ASDD) ; niveau District avec la Fédération

des ASDD ; niveau Départemental avec la Coordination Interdépartementale des ASDD) mais celui-ci a récemment été simplifié par la Fondation Odzala qui n'a conservé que le niveau village. Ainsi, au niveau du Conseil d'Administration de la Fondation Odzala-Kokoua, 2 places sont réservées aux représentants des communautés locales et autochtones, élus par les associations villageoises. Afin d'initier ce processus, le programme ECOFAC IV (Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale) a initié la mise en œuvre de 71 associations villageoises³¹ autour du Parc. Malheureusement, cette initiative a été interrompue avec la fin du programme.

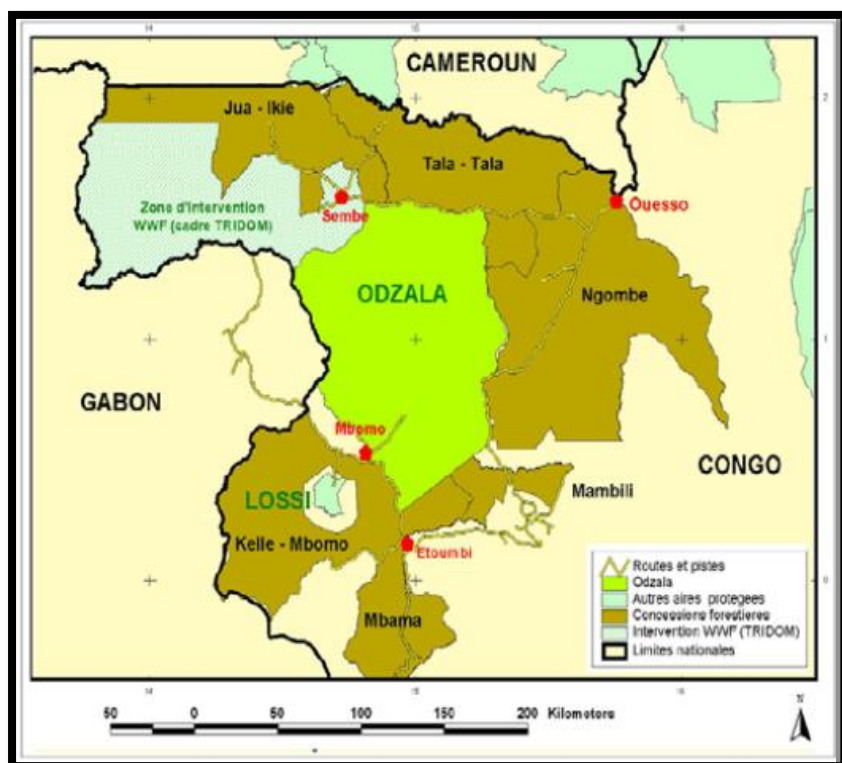
En février et novembre 2010, le gouvernement congolais et l'organisation African Network Park (ANP) avaient signé un Protocole d'accord et un Accord de partenariat portant sur la gestion et le financement du PNOK. Il ressortait que les recettes du parc ne pourraient être redistribuées aux communautés que si elles sont supérieures au besoin de fonctionnement du parc. Par ailleurs, ce surplus serait affecté en priorité à la provision des dépenses futures et ne pourra être reversé aux communautés que s'il y a un excédent après cette provision. Cet accord disposait également que l'organe de gestion du parc serait responsable de la vente du carbone et percevrait tout revenu émanant des paiements relatifs aux services éco systémiques, y compris le carbone (OCDH, 2011). Cet accord a ensuite été modifié et a inclut la participation d'un autre acteur privé, chargé de la valorisation éco-touristique.

En 2011, le gouvernement congolais (MEFDD et Ministère de l'Environnement et du Tourisme) a signé avec l'ONG américaine Congo Conservation Company (CCC), une convention de concession pour le développement de l'éco-tourisme dans le parc d'Odzala Kokoua et le sanctuaire de Gorilles de Lossi et de leurs périphéries, pour une durée de 25 ans, où il est prévu que 5% du chiffre d'Affaires soit orienté en faveur d'un Fonds destiné au développement des populations locales. CCC dispose de 5 ans pour entreprendre la construction d'infrastructures touristiques jusqu'à la phase d'exploitation commerciale. CCC a initié la construction de différents campements (deux campements 5 étoiles et un campement 3 étoiles) dans et en périphérie du Parc mais aussi l'établissement de produits touristiques de nature faunistique et culturelle.

Un travail de définition des mécanismes de cogestion pour les zones d'écodéveloppement, et de redistribution des bénéfices, est actuellement en cours de développement par AFP, en vue d'en poser les bases avant la fin de l'année 2014. Dans ce cadre, les critères d'éligibilité des micros projets et les procédures de leur gestion devraient être précisés. Ce travail envisage de capitaliser sur l'expérience des FDL dans le secteur forestier.

³¹ La population de la périphérie du Parc est estimée à 25.000 personnes réparties dans une quarantaine de villages, plus 4 petits centres urbains non loin de la périphérie totalisant environ 20 000 habitants

Figure 10 : Carte de localisation du Parc National de Odzala Kokoua (Source : UICN/PACO, 2012)



4.4.5 Le Fonds de Développement Local du Programme PACEBCO

Stratégie du FDL

Le Programme d'Appui à la Conservation des Ecosystèmes du Bassin du Congo (PACEBCo) est financé par la Banque Africaine de Développement dans le but de la mise en œuvre du plan de convergence de 2005 de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC).

Le PACEBCO dispose d'un Fonds de développement local (FDL) comme élément stratégique d'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires, dans plusieurs « paysages ». Sur les 6 paysages, 2 paysages concernent le Congo : celui du Tri National de la Sangha (CAMEROUN, RCA, CONGO) et celui du Lac Télé-Lac Tumba (CONGO, RDC).

Le fonds sert à financer les microprojets qui accompagnent la mise en œuvre de plans de développement local (PDL) y compris les plans d'aménagement et de gestion des ressources naturelles.

La stratégie d'intervention du FDL consiste en un appui sous forme de subventions sur appels à propositions des microprojets dans les domaines des infrastructures de base (santé, éducation, pistes rurales...) et des activités génératrices de revenus, mais également le renforcement des capacités.

Toutes les entités légales ou reconnues comme telles qui œuvrent pour le développement des communautés et dans la préservation des écosystèmes dans les paysages concernés sont éligibles, notamment : collectivités locales ; associations ou groupement d'association ; Groupes d'Initiatives Communautaires ; ONG et autres partenaires au développement ; entreprises privées.

Un manuel de procédures de gestion du FDL a été élaboré, axé sur les procédures d'appels d'offres.

Mise en œuvre du FDL

Un opérateur régional a été retenu par le PACEBCo pour la gestion dudit fond (la SNV) avec l'appui d'organisations nationales, établies dans les zones des Parcs, et sous la supervision technique des antennes locales du PACEBCO. La complexité de ce montage, associé à celle des procédures de décaissement des fonds par la BAD, a entraîné des retards très importants jusqu'au point où le programme tend à sa fin sans avoir mis à disposition les fonds prévus.

Le FDL devait être rendu disponible suite à l'élaboration de Plans de Développement Locaux (PDL). Seulement, le processus d'élaboration des PDL ayant connu un retard suite à la complexité de certaines procédures, le FDL a été enclenché sans tenir compte des PDL.

Les PDL sont prévus être finalisés pour avant la fin de l'année 2014. Prévu pour une période 5 ans, ils sont multisectoriels, avec une approche distincte bantou / autochtones.

Les projets recueillis dans les différents paysages ont fait l'objet d'une sélection (par des Comités de sélection). Les projets sélectionnés concernent surtout des projets d'infrastructures (forages) et seulement quelques projets agricoles et d'élevage (mise en œuvre *via* des OSC départementales). Cependant, depuis leur sélection, les fonds n'ont pas encore été rendus disponibles.

4.4.6 La redistribution des recettes de projets éco-touristiques hors Aires Protégées

Le projet de l'ONG RENATURA

L'ONG RENATURA travaille sur le littoral en dehors du Parc de Conkouati, majoritairement dans la zone de la Pointe Indienne, au niveau de laquelle un processus officiel de reconnaissance comme Aire Marine Protégée vient d'être lancé par le MEFDD (durant la semaine de la présente mission).

Les activités éco-touristiques concernent 5 villages : le village de la Pointe Indienne pour la participation à la libération des tortues marines (toute l'année) et 4 autres villages pour l'observation de la ponte (3 mois).

Les modalités de redistribution d'une partie des revenus vers les communautés, et autres dispositions concernant les activités, sont incluses dans une convention signée avec chaque village :

- 40% des revenus de ces activités sont reversés dans une caisse communautaire, qui est gérée physiquement par l'ONG (sur proposition des communautés).
- Régulièrement (environ tous les 3 mois), l'ONG affiche dans les villages la situation de la Caisse.
- Les communautés proposent des projets que l'ONG valide ou non (pas de critère d'éligibilité - sinon que les projets soient à des fins communautaires et non contraire aux objectifs de préservation de l'environnement) – par exemple refus de l'achat d'une tronçonneuse.

Parmi les projets financés, on peut citer, la réparation d'une pompe à eau, la réparation d'un toit d'école, l'achat de manuels scolaires. Certains projets ont connus des échecs comme celui de la mise en place d'une pharmacie communautaire et la formation d'une infirmière (vente finalement peu avantageuse d'un point de vue prix, par rapport à la vente ambulante – même si celle-ci pose des problèmes de qualité des médicaments).

En raison du type d'activités, le village de la Pointe Indienne reçoit plus de revenus que les autres. Depuis avril 2009 (démarrage des activités), soit après 5 ans d'activités, un total d'environ 2.2 millions XAF a été collecté pour les 5 villages dont approximativement 1.500.000 XAF pour le seul village de la Pointe Indienne.

Le projet de l'ONG ESI

L'ONG ESI travaille au niveau de Kakamoeka (amont du fleuve Kouilou) depuis 2008. L'objectif est de préserver l'environnement (notamment la faune). Au total 6 villages seront concernés, et le travail pilote a débuté au niveau du village de Louaka. 20 chasseurs de la zone ont déjà été regroupés en coopérative, et des projets alternatifs ont été discutés et adoptés avec eux (ex. agriculture et apiculture). Un projet d'éco-tourisme est également en test, axé sur la découverte d'activités villageoises et la vision d'animaux non habitués (primates, éléphants...). Pour l'heure, il est prévu l'alimentation d'une caisse communautaire qui sera gérée directement par les communautés (le % à redistribuer sera fixé dès que les activités touristiques seront lancées).

4.4.7 L'expérience des projets de plantations communautaires en périphérie des Réserves

Plantations en périphérie de la réserve de la Lesio Luna

Des projets de plantations communautaires ont été appuyés par le Projet de Protection des Gorilles (PPG) de la fondation Aspinall autour de la réserve de Lesio Luna, afin de fournir une alternative aux activités de charbonnage.

Les plantations sont basées sur un système cultural associant eucalyptus et avocats, ainsi que arachide (récolte au bout de quelques mois) et manioc (récolte au bout de 18 mois).

23 villages sont aujourd'hui concernés, avec 15 associations³², et une superficie globale de 71 hectares. 1 seule pépinière a servi à la distribution des plants, fournis par le SNR.

Les villages concernés sont majoritairement situés le long de l'axe routier Nord, facilitant l'évacuation des produits.

Aujourd'hui, alors que les plantations arrivent à maturité, certains membres des communautés se refusent à les exploiter en raison des effets bénéfiques additionnels (branches utilisées comme bois de chauffe, retour de petits animaux)³³.

Des Protocoles d'Accord ont été signés, répartissant les rôles de chacune des parties et la répartition des bénéfices.

L'appui fourni par le PPG couvrait la location d'un tracteur pour le labour (50.000 XAF / ha), la remise des plants et les traitements phytosanitaires. La contribution des associations concernait le défrichage du terrain, la mise en terre et l'entretien (soit environ 15/20% du coût global).

Les contrats ont été signés entre les propriétaires fonciers coutumiers et les associations communautaires sur des périodes de 5 ans renouvelables.

La répartition des bénéfices (produits) prévoit :

- 80% pour l'association villageoise
- 10% pour le propriétaire foncier (soit en termes de vente, soit en termes de production)
- 10% pour un Fonds de Développement Communautaire

Les Fonds de Développement Communautaires sont gérés par des Comités de Gestion composés de membres des Comités de Village et des Associations. Une fois les projets validés en AG, les associations décaissent l'argent aux comités de village pour la réalisation des activités. Néanmoins, compte tenu des problèmes de gestion observés, les associations réalisent parfois seules les activités. Une

³² D'autres associations ont été appuyées pour d'autres activités comme l'élevage, etc.

³³ Et ce, par exemple, malgré l'obtention d'un marché obtenu pour la vente de pieds d'eucalyptus comme poteaux électriques (25.000 XAF / pied)

commission mixte (association / comité village) est prévue faire le suivi de l'exécution des projets. Les premiers projets ont débutés il y a maintenant 5 ans. Il s'agit le plus souvent de réalisations d'envergure strictement communautaires (construction ou rénovation d'école, etc.).

Les associations villageoises sont en cours de création d'une fédération pour la mise en commun d'un % de leurs fonds respectifs, afin de réaliser certaines activités communes (location tracteur, location camion pour l'écoulement des produits, construction/fonctionnement d'écoles).

Le projet bénéficie de l'appui politique du Conseil Départemental du Pool et de la Sous Préfecture de Ngabe, bien que ces entités n'aient pas de rôle dans la gestion du projet.

Un nouvel appui est prévu pour 5 ans (UE) afin de consolider les acquis, tout en ouvrant la voie à d'autres activités (huiles essentielles, culture du gnetum et marantacées sous acacia, élevage, apiculture).

Plantations en périphérie de la réserve de la Léfini

Des projets de plantations communautaires sont en cours de création (depuis 2010) par le WCS autour la Réserve de la Léfini, en capitalisant sur l'expérience du PPG.

Les sites sont assez variés. Certains villages sont situés le long de l'axe principal Nord (déjà appuyés par le PPG ou situés à proximité), d'autres encore sont situés à plus grande distance sur l'axe routier de Djambala-Lekana.

Des plantations de 4 ha / villages sont prévues être appuyées, essentiellement par des fruitiers selon les besoins exprimés par les communautés (avocat, safou, agrumes).

Comme pour le PPG, les plantations sont gérées par associations (avec ici, un accent particulier donné aux femmes).

Les Protocoles d'Accord prévoient de légères adaptations selon les villages, comme par exemple :

- Sur la production agricole : 90% part à l'association et 10% au fonds de développement communautaire
- Sur la production non agricole : 10 à 15% va au propriétaire foncier (en plus du prix pour l'acquisition du terrain en location)³⁴, 10 à 20% aux fonds de développement locaux et le reste aux associations.

A côté de ces projets de plantations, le WCS mène des enquêtes sur la consommation de bois de chauffe / charbon de bois, et envisage peut être d'inclure ces activités dans le cadre de projet REDD+

4.4.8 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Le tableau suivant reprend les principaux mécanismes intéressants à considérer dans le secteur de la conservation :

- Certains de ces mécanismes (qui sont verticaux) comportent également un niveau horizontal dans le sens où les projets financés visent également la production de revenus et leur redistribution partielle au sein de la communauté.
- Certains de ces mécanismes ne sont pas liés à une redistribution mais sont financés par des fonds extérieurs. Ils sont cependant intéressants à considérer en raison de leur démarche (cas des projets de plantations ou du programme PACEBCO)
- Dans les Aires Protégées, en dehors des activités financées via les mécanismes de redistribution, d'autres programmes sont menés par les administrations et organismes d'appui à la gestion des aires protégées, d'activités alternatives et génératrices de revenus, dans l'objectif de diminuer la

³⁴ Vin, Cola, et 10.000 à 30.000 XAF / ha

pression sur les aires protégées (braconnage, charbonnage....). Ces programmes, financés le plus souvent par des bailleurs internationaux, ne figurent pas dans ce tableau.

Tableau 6 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.4 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, ...) et origine des fonds	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Redistribution des recettes touristiques dans les Parcs Nationaux (cas du PNNN)				
CLPA	Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Payement sans véritables conditionnalités (% des frais d'entrée) // Les projets visent essentiellement des infrastructures sociales et leur fonctionnement.	Négociation partielle du mécanisme // Comité de gestion et suivi informel de type réunion (CLPA, Parc)	Appliqué
2. Redistribution des recettes touristiques dans les Parcs Nationaux (cas du PNCD)				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Payement sans véritables conditionnalités (% des frais d'entrée) // Les projets financés visent également la production de revenus et leur redistribution partielle au sein de la communauté (niveau partiellement atteint)	Négociation participative du mécanisme // Comité de gestion et suivi (CLPA, Parc, ONG, autorités locales)	Appliqué
3. Redistribution des recettes touristiques dans les Parcs Nationaux (cas du PNOK)				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Payement sans véritables conditionnalités (% des recettes touristiques) // Les projets financés visent également la production de revenus et leur redistribution dans la communauté.	Négociation partielle du mécanisme // Comité de gestion et suivi (multipartite)	Pas appliqué, en développement
4. Fonds de Développement Local du Programme PACEBCO				
CLPA	Divers	Réalisations ou appuis via prestataire de service sélectionné par AO à partir de Fonds extérieurs (ponctuels dans le temps)	Pas de consultation sur le mécanisme // Mais comité de sélection des AO et consultation des besoins des CLPA via PDL	Appliqué
5. Fonds de Développement liés un Projet Eco-Touristique (ONG RENATURA)				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Payement sans véritables conditionnalités si ce n'est le respect du protocole d'accord conclu (% des recettes éco-touristiques)	Négociation participative du mécanisme autour d'un objectif commun (protocole d'accord) // Comité informel de gestion et suivi de type réunions	Appliqué
6. Projets de Plantations Communautaire en périphérie des Aires Protégées				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Appuis à partir de Fonds extérieurs (ponctuels dans le temps) conditionné par respect du protocole d'accord // Les plantations visent également la production de revenus et leur redistribution partielle au sein de la communauté (% de la vente de la production)	Négociation participative du mécanisme autour d'un objectif commun (protocole d'accord) // Comité informel de gestion et suivi de type réunion (ONG et CLPA)	Appliqué

4.5 Les projets ou programmes pilotes REDD+ ou PSE

4.5.1 Projet REDD + dans la concession forestière Pikounda Nord

Le projet pilote REDD + Pikounda Nord est un partenariat public-privé, qui s'engage à développer les crédits REDD+. L'objectif du projet REDD+ UFE Pikounda-Nord, est de privilégier la valorisation du carbone forestier en lieu et place de l'exploitation du bois d'œuvre dans la concession de 92.530 hectares (selon le plan d'aménagement pour l'exploitation validé en juillet 2012). La durée du projet REDD+ UFE Pikounda-Nord est de 30 ans. Ce projet est un projet volontaire « Verified Carbon Standard (VCS) ». La CIB-OLAM et le MEFDD ont signé le 24 mai 2012 à Brazzaville, un Protocole d'accord pour sa mise en œuvre, pour une durée de cinq (5) ans renouvelables après évaluation.

Le Protocole d'Accord signé avec le MEFDD prévoit le % des bénéficiaires prévus être redistribués, soit 80% pour les partenaires (incluant la prise en charge du monitoring) et 20% pour l'Etat (incluant 5% pour les communautés locales et autochtones). Actuellement, le mécanisme pour la redistribution aux communautés n'est pas encore défini, mais comme un seul village est réellement concerné (Molenda), cela ne devrait pas poser de difficultés.

La vente des premiers crédits était prévue pour 2014 2015 sur le marché volontaire (VCS) mais ce qui n'est pas certain car le marché international reste moribond. Avec la pré-validation du ER-PIN (voir section 4.5.5), qui englobe la zone de Pikounda Nord, il est possible que la vente de crédit ne réalise plus sur le marché VCS mais dans le cadre de l'achat des crédits par la Banque Mondiale.

4.5.2 Projets REDD+ / PSE dans le paysage de Leconi-Bateke-Léfini

Des projets REDD+ et/ou PSE sont envisagés par l'ONG WCS dans le paysage de Leconi-Bateke-Léfini, dans plusieurs contextes (savanes, forêts, zone de transition) autour des activités suivantes : agroforesterie, gestion des feux de brousse et cuiseurs économes en milieu rural. A ce jour, les projets sont au stade de l'examen de leur faisabilité (étude menée par l'US Forest Service). Ils entendent capitaliser sur l'expérience des plantations communautaires (présentées dans la section conservation) ainsi que de cuiseurs améliorés adaptés en milieu rural (présentée ci-dessous).

4.5.3 Projet de foyers améliorés (« carbone social »)

Il existe quelques expériences de vente de crédits carbone dans la mouvance du « carbone social », comme par l'ONG française Initiative Développement (ID), via la distribution de cuiseurs économes (charbon / bois), à Brazzaville.

La réduction de la consommation est calculée en termes de réduction d'émission de CO₂, transmise et vérifiée par le Gold Standard (standard indépendant de vérification), avant d'être vendue sur le marché volontaire du carbone.

Cela permet, année après année, l'obtention de revenus qui sont réinjectés dans le suivi du projet (besoins de *monitoring*, appui technique) et dans son extension. Dans l'approche du « carbone social », la rentabilité (retour sur investissement) n'est pas le premier objectif ; la finance carbone est considérée comme un outil au service du développement en permettant de cofinancer des projets, voire en permettant un changement d'échelle temporelle et spatiale (Geres et al. 2014).

Actuellement, avec environ 2.000 foyers vendus par an à Brazzaville, la vente de crédit ne participe qu'à faible mesure au fonctionnement du Projet.

4.5.4 Le Emission Réduction (ER) Programme de la République du Congo

Le ER-Program est un programme du Fonds pour le Partenariat du Carbone Forestier (FCPF) de la Banque Mondiale. Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier a été créé pour « assister les pays

en développement dans les efforts qu'ils engagent pour réduire les émissions dues au déboisement et/ou à la dégradation des forêts, » préserver les Stocks de carbone forestiers, gérer durablement les forêts et accroître les Stocks forestiers (« REDD+ »), « en renforçant leurs capacités et en élaborant un cadre méthodologique et politique offrant des incitations pour la réalisation de programmes REDD+ » (Charte du FCPF).

En vertu de sa Charte, le FCPF a les objectifs spécifiques suivants :

- « Aider les pays pouvant prétendre au programme REDD dans l'action qu'ils mènent pour réduire les émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts, en leur fournissant une assistance financière et technique, et en renforçant leurs capacités afin qu'ils tirent parti de mécanismes d'incitations positives qui pourraient être ultérieurement créés aux fins du programme REDD ;
- Piloter un système de paiement en fonction des résultats pour les Réductions d'émissions résultant d'activités REDD, pour veiller au partage équitable des bénéfices et promouvoir les futures incitations positives à grande échelle en faveur de la REDD ;
- Tester des méthodes visant à soutenir ou améliorer les moyens de subsistance des communautés locales et autochtones, et à préserver la biodiversité dans le contexte de la REDD ;
- Diffuser largement les connaissances acquises dans le cadre du développement du Fonds et de la mise en œuvre des propositions de mesures pour la préparation et des programmes de réduction d'émissions. »

Pour concrétiser ces objectifs, le Fonds se décline en deux dispositifs : a) un Fonds de préparation, et b) un Fonds carbone. Le Fonds carbone vise à piloter la mise en œuvre de programmes REDD+ au moyen d'incitations positives. Les participants au Fonds carbone cherchent à la fois à obtenir une réduction nette des émissions, sur l'ensemble du portefeuille d'opérations, et à conduire des activités pilotes REDD+ dans des pays très divers, y compris ceux où les taux de déboisement sont restés jusqu'ici à faible niveau. Les participants au Fonds carbone tiendront compte de ces éléments lors de la sélection des programmes de réduction d'émissions donnant lieu à la signature d'accords de paiement de Réductions d'émissions (ERPA).

Le Programme vise donc à réduire les émissions de CO₂ tout en intégrant les préoccupations et directives des stratégies gouvernementales³⁵, les plans d'aménagement des concessions forestières et les plans de gestion des séries de développement communautaire dans le but de lutter contre la pauvreté et améliorer les conditions de vie des communautés locales et peuples autochtones.

Le programme prévoit de débiter en 2015, pour commencer la vente des crédits à partir de 2016, jusque 2020, soit 6 ans (sur une base annuelle) – selon l'engagement d'achat des crédits par le FCPF Carbon Fund de la Banque Mondiale. Mais le ER-Programme, national, devrait se poursuivre au-delà de cette période, jusque 2050, en générant et vendant les crédits selon d'autres mécanismes (marché volontaire, fonds REDD...).

En juin 2014, lors d'une réunion du FCPF, il a été décidé d'inclure provisoirement le ER-PIN (note d'idée sur le ER-Programme) du Congo dans le pipe line du Carbon Fund de la Banque Mondiale et d'allouer 650.000 USD pour le développement du ER-PIN en un ER Program Document (ER-PD) qui sera évalué fin 2015.

Le ER-Programme proposé par la République du Congo en partenariat avec la société Olam couvre les deux départements de la Sangha et de la Likouala.

Les activités proposées visent à faire face aux principales cause de la déforestation et de la dégradation qui ont été identifiées pour les deux départements (Likouala : exploitation forestière ; agriculture ; et

³⁵ Notamment les Plans Départementaux de Développement du Secteur Agricole (PDSA, 2012), Plan National de Développement du Congo (DSCERP, 2012-2016)

infrastructures incluant le développement urbain. Sangha : exploitation forestière ; infrastructures incluant le développement urbain ; agriculture ; agro-industries).

Ces activités dont concernent donc :

- De manière principale : la relance de la production de cacao ; la production améliorée de charbon et l'utilisation du Biochar dans les sols ; la gestion durable des forêts avec les méthodes d'impacts réduits ; la conversion de forêts de production en forêts de protection ; l'afforestation (sous forme d'agroforesterie communautaire)
- De manière secondaire : l'introduction de foyers améliorés ; la cogénération ; le green mining (compensations, impacts réduits, restauration des sites).

Les arrangements institutionnels autour de la gouvernance du programme ne sont pas encore clairement définis, ni les mécanismes de partage des bénéfices, qui devront être précisés pour le début 2015. Ces arrangements devront s'inscrire dans le cadre méthodologique général du FCPF de la banque Mondiale qui inclut notamment :

Figure 11 (Box): Extrait du cadre méthodologique du FCPF concernant le partage des bénéfices

Sur la « conception et mise en œuvre de programmes durables »

Partage des bénéfices

Les critères définis dans cette section doivent garantir la qualité du processus d'élaboration des mécanismes de partage des bénéfices et expliquer comment ils se rattachent à l'action menée aux fins des consultations, de la transparence et de la participation dans le cadre de l'EES et le reste du processus de préparation.

Le *Plan de partage des bénéfices* est rendu public avant la signature de l'ERPA et comporte les informations suivantes (Indicateur 30.1) :

- Les catégories de Bénéficiaires potentiels, accompagnées d'une justification de leur admissibilité aux Bénéfices monétaires et non monétaires potentiels du Programme, ainsi que les différents types et l'ampleur des bénéfices qui pourraient leur être attribués. Les Bénéfices monétaires et non monétaires doivent être culturellement acceptables, sans distinction de sexe ou d'âge. L'identification des Bénéficiaires potentiels tient compte des stratégies de réduction d'émissions visant à s'attaquer efficacement aux facteurs d'émissions nettes, précise la zone d'application de ces stratégies et les entités chargées de leur mise en œuvre, et détermine entre autres les droits fonciers, les droits sur les ressources (notamment les droits légaux et coutumiers d'utilisation, d'accès, de gestion, de propriété, etc. recensés durant l'évaluation) ainsi que les droits sur les Réductions d'émissions et les absorptions ;
- Les critères, les processus et le calendrier de distribution des Bénéfices monétaires et non monétaires ;
- Les dispositions relatives au suivi de l'application du Plan de partage des bénéfices, y compris, le cas échéant, la possibilité d'une participation des Bénéficiaires eux-mêmes au processus de suivi et/ou de validation.

Bénéfices hors carbone

Les éléments hors carbone font partie intégrante de tout Programme. Les programmes doivent recenser les Bénéfices hors carbone potentiels, en extraire les aspects prioritaires et fournir des informations sur l'obtention ou l'amélioration des Bénéfices hors carbone prioritaires. Les Bénéfices hors carbone prioritaires sont uniquement décrits dans le Document du Programme et, le cas échéant, dans le Plan de garantie.

Évaluation des facteurs de déboisement et dégradation des forêts et évaluations des droits fonciers et sur les ressources

Les régimes fonciers et les droits sur les ressources sont des questions complexes dans les pays où sont réalisés des programmes REDD+, et diverses initiatives sont menées dans ce cadre pour y trouver des solutions. L'information sur les droits fonciers et les droits sur les ressources peut contribuer à la bonne conception du Programme, en permettant d'identifier les titulaires de droits dans la Zone de comptabilisation, de mettre au point des Mesures ciblées, de contribuer à l'élaboration de Plans équitables de partage des bénéfices et de démontrer la capacité de l'Entité d'exécution à transférer les droits aux Réductions d'émissions/Absorptions au Fonds carbone. Au-delà de ce qu'exige sa mise en œuvre, le Programme de réduction d'émissions peut contribuer à clarifier les questions foncières et les droits sur les ressources dans la Zone de comptabilisation.

Sur les « garanties »

Le Programme se conforme aux mesures de sauvegarde environnementales et sociales de la Banque mondiale, s'attache à promouvoir et appuyer les garanties définies dans les directives de la CCNUCC sur REDD+ et donne des indications sur la manière dont ces mesures sont abordées et appliquées, notamment au moyen de mécanismes de recours adaptés.

Dans leur conception et leur mise en œuvre, les programmes reposent sur des mécanismes transparents de partage de l'information et de consultation des parties prenantes, et appliquent ces mécanismes pour s'assurer du soutien généralisé

des populations et de la participation pleine et efficace des parties prenantes concernées, en particulier les peuples autochtones et les communautés locales.

En matière de consultation, le Programme doit reposer sur un processus exhaustif, efficace, transparent et participatif qui garantit la prise en compte, dans sa conception et son exécution, des avis et contributions des parties prenantes concernées, notamment du soutien généralisé des peuples autochtones. Une attention particulière doit être portée aux droits juridiques et coutumiers des peuples autochtones et des communautés locales, et le Programme doit se référer aux lois applicables, en particulier la législation nationale et les obligations faites au pays en vertu des lois internationales pertinentes.

Un *Mécanisme adapté de Recours et de Rétroaction (MRR)*, qui s'appuie sur les institutions, les cadres réglementaires, les capacités et dispositifs existants, est instauré pendant la phase de préparation ou dans d'autres circonstances (Critère 26). Les procédures définies au MRR, notamment le Plan de partage des bénéfices et/ou les Plans de garantie pertinents, décrivent de manière détaillée le processus à suivre pour recevoir, filtrer, traiter et suivre les retours d'information, les plaintes et les préoccupations émanant des parties prenantes concernées, et assurer leur notification. S'il y a lieu, le Plan de partage des bénéfices, les Plans de garantie pertinents et/ou le Document du Programme décrivent la relation entre le ou les MRR(s) au niveau local, à l'échelle du Programme, et au niveau national (Indicateur 26.2).

4.5.5 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Le tableau suivant reprend les principaux projets ou programmes en cours ou prévus lié à la REDD+, au PSE, ou autre. A ce jour, aucune de ces initiatives n'a encore généré un retour d'expérience :

- Les 2 projets les plus avancés, de concession de conservation Pikounda Nord et de diffusion de foyers améliorés, ne relèvent pas de crédits carbone de type CER (certified emission reduction), liés à des projets certifiés dans le cadre du Protocole de Kyoto (projets "mécanismes de développement propre" MDP) et attribués par la CNUCC. Mais de crédits carbone de type VER (verified emission reductions), qui sont des crédits carbone non reconnus par la CNUCC et vendus sur le marché volontaire, respectivement selon les standards du VSC (Verified Carbon Standard) et du Gold Standard.
- Le projet envisagé par l'organisme WCS dans le paysage de conservation de Leconi-Bateke-Léfini, si confirmé, constituera le premier projet pilote REDD+/PSE dans le domaine de la conservation intégrée et du développement
- Le ER programme est cité dans cette section mais est encore au stade de conception ; les principaux éléments constitutifs devant être élaborés d'ici début 2015

Tableau 7 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.5 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, ...) et origine des fonds	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Projet REDD + dans la concession forestière Pikounda Nord				
CLPA	A définir (mais sans doute similaire aux FDL forestiers, soit : monétaire et non monétaire, direct	Payement sans véritables conditionnalités (% des revenus de la rente carbone, c'est-à-dire de la vente des crédits carbones (VCS) après déduction des couts et de la rémunération du promoteur et de l'état propriétaire des forêts	Mécanisme (quote part des revenus) négocié seulement entre le promoteur (société Olam) et Gouvernement // La structure de gouvernance est à définir	Pas appliqué (pas encore vente crédits - prévus en 2015)
2. Projets REDD+ / PSE dans le paysage de Leconi-Bateke-Léfini				
CLPA	A définir	Non défini, sans doute de type PSE (Input)	Négociations en cours autour des plantations communautaires, et CLIP prévu dans le cadre d'un Projet REDD+ / PSE	En développement
3. Projet de foyers améliorés (carbone « social »)				

Non applicable	Non monétaire, indirect	Les bénéficiaires proviennent de la vente des crédits carbone (Gold Standard) - crédits non utilisés pour l'enrichissement du promoteur. Une partie va à l'appui au projet et à son extension, incluant un appui aux acteurs de la filière.	Non	Appliqué (en démarrage)
4. Le Emission Réduction (ER) Programme de la République du Congo				
CLPA	A définir	A définir	A définir	Pas appliqué, en développement

4.6 Le domaine foncier et le secteur agro-industriel

4.6.1 Dispositions générales et procédures appliquées au domaine foncier

Rappel historique de la propriété foncière au Congo

L'historique de la propriété foncière au Congo Brazzaville peut être présenté en plusieurs étapes :

1. Avant l'indépendance, la terre appartient à l'État français. Un régime particulier est mis en place pour les indigènes, basé sur les coutumes et les usages locaux. Les indigènes n'ont droit qu'au permis d'occuper
2. De 1960 à 1991, l'État congolais devient seul propriétaire du sol. La propriété privée est abolie
3. A partir de 1991, l'acte fondamental du 4 juin 1991 garantit la propriété et le droit de succession. C'est la réhabilitation du droit foncier en général, des droits coutumiers en particulier. Mais cette décision de la Conférence nationale n'est pas immédiatement suivie de textes d'application, ce qui laisse les propriétaires fonciers prendre l'initiative, donnant lieu à une situation anarchique
4. Depuis décembre 2000, une dizaine de lois ont été adoptées et une douzaine de décrets promulgués afin de réorganiser le domaine foncier
5. Parmi les objectifs prioritaires du Ministère en charge des Affaires Foncières ces dernières années figure la constitution des réserves foncières de l'Etat, pour la réalisation des projets d'intérêt général et des grandes exploitations agricoles et industrielles

Note sur la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers et d'immatriculation des terres en milieu rural

La République du Congo a mis en place un cadre législatif et réglementaire qui précise que l'Etat détient les terres du domaine rural²⁰. Ces terres sont immatriculées en son nom.

Toutefois, les droits fonciers coutumiers sont reconnus, avec obligation pour les prétendants de les faire constater et obtenir par la suite un titre foncier. Les procédures de constatation des droits fonciers coutumiers (cf. Décret n° 2006—256 de création de l'organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers) et d'immatriculation des terres rurales par les particuliers sont mises en place à cet effet par les textes réglementaires.

L'accès à la propriété foncière nécessite en général l'accomplissement de formalités auprès des services déconcentrés de la direction de l'enregistrement, de la fiscalité foncière et domaniale, du cadastre, de la collectivité et du tribunal de grande instance compétent, et le paiement de frais fixes ou proportionnels. Toutefois, si la République du Congo dispose d'un cadre législatif et réglementaire en matière foncière assez complet, force est de reconnaître que la procédure d'immatriculation des propriétés immobilières rurales mise en place peut constituer un frein pour la sécurité de la tenure foncière, étant donné le coût (CN-REDD, 2011).

Note sur la procédure d'immatriculation foncière et les pratiques de création des réserves foncières

L'immatriculation est le seul mode de sécurisation foncière reconnu permettant l'accès à la propriété privée. Cette procédure ne tient pas compte de la pluralité des droits existants au niveau local et est, d'un point de vue administratif, complexe et coûteuse. A titre d'illustration (Lignafrica, 2014), une superficie de 1.000 ha impliquerait le paiement d'environ 200 millions FCFA pour les taxes et frais d'immatriculation. Par ailleurs, les textes qui régissent le classement des espaces dans le domaine privé de l'Etat (forêts, mines, agro-industrie...) ne prescrivent pas la consultation et la recherche de consensus avec les populations riveraines, ce qui peut générer des conflits par la suite (cf. cas de la plantation d'Eucalyptus de la société EFC au Sud Congo, connue pour ses conflits fonciers).

Il arrive que des administrations publiques ayant besoin de terres pour leurs projets prennent l'initiative de les acquérir suivant des modalités qui s'éloignent du cadre juridique en vigueur, en partie car ce cadre n'est pas adapté à la situation et car il n'existe pas de plan national d'affectation des terres. Par exemple, ces administrations font recours à des procédures de transactions foncières ou bien d'expropriations foncières au niveau des espaces coutumiers, avec compensations (financières ou en nature), alors que de telles procédures ne devraient être appliquées que dans le contexte où ces droits aient été au préalable constatés et reconnus (Lignafrica, 2014).

Dans la pratique, lors de la délimitation des espaces pour le développement des agro-industries, le Ministère en charge des Affaires Foncières ne vise pas toujours une expropriation des communautés locales et autochtones, mais préfère utiliser si possible une voie de négociation (transaction), en réservant un espace pour les communautés (en général jusqu'à 3 à 5 km à distance des villages, comprenant les habitations et les zones de cultures) et à désigner le reste pour la concession. Cette procédure ne donne pas toujours lieu à des compensations malgré la réquisition d'une partie des terroirs coutumiers mais des titres fonciers peuvent être octroyés aux propriétaires fonciers coutumiers en contrepartie (cf. com. pers. point focal REDD du MAE). A noter cependant que, dans leurs contrats, les investisseurs dans le domaine agro-industriel peuvent également bénéficier de « la mise en œuvre par l'Etat, sur demande, d'une procédure d'expropriation pour l'acquisition de propriétés publiques ou privées non comprises dans le domaine concédé, sous réserve du paiement d'une juste et préalable indemnité aux personnes expropriées ».

Cette démarche est assez différente de celles opérée dans le secteur minier, où la localisation des installations et des sites d'exploitation est généralement plus exigeante et fait intervenir fréquemment un processus formel d'expropriation avec compensation financière (procédures présentées plus loin dans cette section – et illustrées dans le chapitre sur le secteur minier avec l'expérience de la société EXXARO).

Dans le cadre du ProNAR, il a été mis en place, de manière provisoire et expérimentale, une Commission Interministérielle chargée de l'identification et du classement des terres à affecter au programme, notamment des « réserves foncières » (cf. note de service du MEFDD du 24 août 2011).

Fin 2013, une agence foncière pour l'aménagement des terrains (créée par la Loi n° 27-2011) a été opérationnalisée (AFAT). L'AFAT a pour missions de procéder aux opérations d'acquisition foncière ; aménager et céder des espaces de terres nécessaires à la réalisation des projets d'intérêt général ; contribuer, pour le compte de l'Etat, au recouvrement par le trésor public, des droits de redevances relatifs à l'aménagement et à la cession des espaces fonciers et effectuer des recherches dans le domaine du foncier. Cette structure devrait donc permettre d'adopter des procédures révisées et simplifiées pour faire face aux besoins et contraintes actuelles, ainsi que d'organiser leur application.

Il serait donc important dans le futur de clarifier le cadre juridique actuel afin de :

- Renforcer la position de l'AFAT, en la dotant de procédures clarifiées, qui capitalisent sur les pratiques mises en œuvre (adaptations de la législation)

- Permettre la prise en compte des droits fonciers coutumiers lors des procédures de classement ou d'identification des réserves foncières (lorsque ceux-ci n'ont pas fait l'objet au préalable d'une constatation et d'une reconnaissance formelle selon la procédure en vigueur) ; à la fois en vue de définir un système de compensation « équitable » et en vue, si possible, d'autoriser une superposition des droits d'usages (comme c'est le cas dans les concessions forestières). Ceci devrait être intégré dans une politique foncière et accompagné d'outils tels que la cartographie participative
- Revoir le système de compensation actuellement prévu ou pratiqué (cf. procédures de transaction ou d'expropriation donnant lieu à des compensations financières ou en nature), en visant non plus à éteindre de manière définitive les droits coutumiers sur la zone considérée, mais à établir un système de compensation négocié autour d'un accord sur le long terme (soit de type cahier de charge, soit de type rente foncière)
- Simplification des procédures actuelles d'immatriculation pour les petits privés
- Créer des alternatives à l'immatriculation (espaces communautaires).

Note sur la stratégie nationale d'aménagement

La stratégie nationale d'aménagement de 2005 n'a toujours pas été complétée par des schémas sectoriels d'aménagement du territoire et d'un plan national d'affectation des terres, ce qui permettrait d'éviter la superposition des usages.

Note sur la procédure d'expropriation foncière

L'expropriation, prévue par la loi³⁶, est une procédure qui « permet d'obtenir sous forme de cession forcée, à son profit, de tout ou partie d'un bien immobilier en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable » :

La phase administrative comprend : L'enquête préalable, La déclaration d'utilité publique, L'enquête parcellaire, L'acte de cessibilité et de la réquisition d'emprise totale.

L'enquête parcellaire permet à l'administration de déterminer contradictoirement les parcelles à exproprier, d'en rechercher les propriétaires, les circulaires des droits réels immobiliers et d'autres intéressés. Elle est menée par une commission composée : a) de l'autorité du département intéressé ou son représentant ; b) de la représentation du ministère en charge des affaires foncières qui assure le secrétariat ; c) des membres des administrations (impôts ; cadastre ; urbanisme ; agriculture ; collectivité locale) ; d) des représentations des sociétés (de distribution d'eau ; de distribution d'électricité ; de transport ; des télécommunications).

La commission constate ou cherche à réaliser l'accord des parties sur le montant de l'indemnité à calculer d'après les bases spécifiées à l'article 35 de la présente loi. En cas d'accord, il est dressé un procès verbal de cession amiable. En cas de désaccord, il est dressé un procès verbal de refus de cession amiable. A défaut de cession amiable, l'expropriant saisit le juge de l'expropriation, qui est le tribunal de grande instance, pour prononcer l'expropriation et fixer l'indemnité. En cas de non conciliation, et si l'expropriant a accompli toutes les formalités administratives prévues, le tribunal rend une décision d'expropriation dans laquelle il fixe le montant de l'indemnité conformément aux avis des experts désignés par les deux parties.

4.6.2 Dispositions générales et procédures appliquées au secteur agro-industriel

Cadre juridique applicable au secteur agricole

³⁶ Loi n°11-2004 Du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique

Le secteur agricole en République du Congo est organisé par plusieurs lois et règlements, en l'absence d'un Code agricole ou rural. Il s'agit notamment de la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers ; la loi n° 25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier et le décret n° 2012-1156 du 9 novembre 2012 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'élevage (MAE). D'autres textes relevant du domaine foncier et d'autres domaines connexes sont également utilisés³⁷.

Attribution des terres à des fins d'exploitation agricole

Le régime agro-foncier pose le principe de la garantie de la sécurité des tenures et des droits des exploitants, en passant par la détermination des règles de constatation, de détention, d'utilisation et d'exploitation des espaces fonciers des personnes publiques et privées. Diverses formes juridiques d'occupation existent comme l'autorisation provisoire d'occuper, l'autorisation expresse d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique.

La loi agro-foncière opère en particulier une classification des espaces fonciers susceptibles d'exploitation agricole industrielle :

- *Pour les terres relevant des droits fonciers coutumiers*, la loi agro-foncière prévoit que les terrains des propriétaires coutumiers, après purge des droits coutumiers, peuvent être attribués à des exploitants agricoles. Tout projet d'exploitation dans les terres occupées ou utilisées traditionnellement par des populations autochtones, fait au préalable l'objet d'une étude d'impact socio-économique et environnemental. Ces populations peuvent donc être déplacées des terres qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement pour cause d'utilité publique.
- *Les terres du domaine périurbain ainsi que les terres relevant du domaine foncier rural de deuxième catégorie*³⁸ peuvent faire l'objet d'investissements agricoles pour développer des cultures vivrières intensives, être utilisées à des fins d'exploitation commerciale ou industrielle, ou encore au développement des plantations de cultures pérennes (hévée, palmier à huile, cacaoyer...).
- *Les terres relevant des zones forestières* peuvent être également mise en valeur agricole près déboisement pour le cas des forêts non classées ou déclassées, sur base d'une autorisation de déboisement du MEFDD.

Procédures requises pour le montage d'un projet d'exploitation de type agro-industriel

La procédure suivie pour l'implantation d'activités privées dans le secteur de l'agriculture et l'élevage sont les suivantes (cf. com. pers. point focal REDD du MAE) :

- Expression du besoin de la part de l'investisseur
- Signature d'un Protocole d'Accord avec le MAE
- Signature d'un (Contrat de) Autorisation Expresse d'occuper une Réserve Foncière de l'Etat

L'identification de la zone potentielle, suivant les spéculations concernées, est réalisée par le MAE (Central et Départemental) – sur base des connaissances des potentialités agricoles par zone (absence de zonage cartographique à ce jour).

³⁷ Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'Etat ; loi n° 17-2000 du 30 décembre 2000 portant régime de la propriété foncière ; Loi n°11-2004 Du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; décret n°2011-548 du 17 août 2011 fixant les modalités de contrôle de la gestion foncière ; décret n°2006-257 du 28 juin 2006 fixant à titre exceptionnel les modalités de transformation des titres précaires de propriété en titre foncier ; décret n° 2005-515 du 26 octobre 2005 fixant les modalités d'occupation du domaine public ; décret n° 2005-552 du 7 novembre 2005 fixant les modalités d'attribution des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat ; etc.

³⁸ Les terres de première catégorie sont celles devant faire l'objet d'une mise en valeur prioritaire. Elles comprennent les terrains destinés à l'habitation, les terres de cultures de subsistance, de jachère, de pâturage, de parcours et les boisements destinés aux habitants du village. Les terres de troisième catégorie sont des terres affectées aux activités spécifiques à vocation forestière ou minière.

Le Protocole d'Accord prévoit une période de 12 mois pour qu'une autorisation express d'occuper la réserve foncière soit signée, faute de quoi les terres prévues être allouées peuvent être remises à d'autres investisseurs. Les étapes prévues par le PA :

- Constitution de la société
- Identification et prospection du site
- Signature d'un protocole d'accord pour l'installation du projet
- Réalisation des études techniques, socio-économiques et environnementales
- Signature d'une autorisation express d'occuper après validation des études par le MAE
- Prospection et délimitation du terrain, et réalisation, d'une carte
- Mise en œuvre du projet

Redevances annuelles dans le cadre d'une exploitation agricole

Toute occupation du domaine privé ou du domaine public de l'Etat donne lieu à la perception des loyers et redevances dont les taux sont fixés par la loi des finances. Dans le modèle de contrat de concession des terres établi par le Ministère de l'agriculture pour les investisseurs, le montant forfaitaire de cette redevance est fixé à son taux minimal, à savoir 2.500 FCFA (près de 5 dollars US) par hectare, applicable uniquement sur les superficies exploitables (sous réserve de sa révision pour les années ultérieures).

Il n'est pas prévu de rétrocession d'une partie de cette taxe aux départements au titre du développement socio-économique.

4.6.3 Dispositions prévues pour la société de plantation de palmiers à huile ATAMA

Les contrats prévus dans le cadre agro-industriel, l'instar de celui signé entre la société Atama et le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, ne prévoient pas de système de partage des bénéfices, mais uniquement un programme de développement dont le contenu et les délais d'exécution restent vagues et dont l'élaboration n'a pas suivi de processus de consultation à la base.

Le projet de plantation Atama bénéficie d'un bail emphytéotique sur 470.000 ha pour 25 ans renouvelables, signé en 2010 et démarré officiellement en 2012, avec comme prévision le développement de 180.000 ha de plantation de palmier à huile et l'installation de plusieurs usines. Une étude d'impact a été réalisée en 2012, reprise en 2013, mais n'a pas encore été validée par le Ministère de l'Environnement. La concession se divise en deux zones : 55 000 ha sur le département Sangha (au Nord de la rivière Mambili), et plus de 400 000 ha sur le département Cuvette (au Sud de la rivière). A l'heure actuelle, la société poursuit ses activités d'exploitation forestière et a tout juste démarré ses plantations de palmiers à huile avec l'objectif d'atteindre quelques milliers d'hectares d'ici la fin de l'année 2014. Le site en cours de développement est situé au Sud du département de la Sangha (Miaro et al., 2014).

Les activités de la société sont encadrées par un « contrat d'autorisation expresse d'occuper une réserve foncière de l'Etat³⁹ en vue de la mise en œuvre des complexes agro-industriels de palmier à huile » accompagné par un « cahier des charges annexe au contrat ».

Le contrat, signé le 17 décembre 2010 pour 30 ans, est cosigné par la société et les Ministères en charge de l'agriculture, et du foncier. Il prévoit notamment :

³⁹ Au départ, prévu 402.637 ha dans la Cuvette et 67.363 ha dans la Sangha

- La possibilité d'une expropriation des propriétés privées et/ou publiques, non comprises dans le domaine concédé. « L'acte de déguerpissement » est alors réalisé par le gouvernement mais aux frais de la société
- Le paiement d'une taxe de superficie, à compter de la 1^{ère} année de production, de 2.500 CFA / ha exploité (taux fixe sur les 10 premières années) – sans principe de rétrocession
- L'amélioration des conditions de vie et a promotion d'activités d'appui à la production paysanne vivrière et de rente au profit des populations
- L'appui à la production paysanne portera en priorité sur la cession (suivant des conditions à définir avec les bénéficiaires) des semences de culture vivrières, graines germées, produits phytosanitaires et conseils techniques
- La société ne pourra pas s'opposer à des initiatives des populations rurales existantes, destinées à créer des plantations villageoises de palmier à huile, dont l'huile sera extraite par des paysans artisanaux dès lors que ces initiatives ne portent pas préjudices aux activités de la société

Le cahier des charges, signé le 10 décembre 2010 est cosigné par la société et le Ministère en charge de l'agriculture. Il prévoit et place « la contribution au développement socio-économique des populations de la zone périphérique » parmi ses 3 objectifs principaux (à côté de la création de plantations de palmiers à huile et l'exploitation de complexe agro-industriel). Parmi les activités retenues comme contribution au développement socio-économique figurent :

- Appui à quelques activités de production agricole et pastorale au bénéfice des travailleurs et des populations de la zone de l'autorisation expresse d'occuper une réserve foncière. Suivant le plan approuvé par le MAE, et avec un suivi assuré par la DDAE et le Conseil Départemental.
- Fourniture de médicaments aux dispensaires de la zone
- Equiper et approvisionner les écoles
- Entretien des tronçons routiers
- Créer des sources et forages
- Laisser un espace de développement communautaire sur un rayon de 3 à 5 km des villages.

4.6.4 Le Programme National d'Afforestation et de Reboisement

Objectifs et stratégie du ProNAR

Le Programme National d'Afforestation et de Reboisement (ProNAR) fait suite au constat de diminution de la surface forestière à proximité des agglomérations (coupes illicites dans les forêts galeries et défriches agricoles) ainsi que de la prise de conscience du rôle que peut jouer la forêt dans la diversification économique (volonté de diminuer la part (62%) du pétrole dans le PIB). Ses objectifs sont ainsi tournés vers les aspects économiques (diversification des sources de PIB), écologique (arrêt de la déforestation, reboisement, séquestration carbone), et d'emploi (avec ratio estimé de 10 emplois pour 100 ha plantés).

Le programme s'articule autour de 10 axes stratégiques (Sécurisation des droits foncier ; Développement des plantations privées industrielles ; Mécanismes de financement du reboisement ; Réforme des institutions ; Développement des plantations domaniales ; Appui des populations locales pour la mise en place des plantations villageoises ; Reformes de la réglementation ; Amélioration et vulgarisation des connaissances ; Industries et marchés des produits issus des boisements ; Suivi/évaluation du programme) mis en œuvre par plusieurs cellules : Communication et coopération (recherche d'investisseurs et négociation de protocoles), Affaires foncières (acquisition de terres) et Opérations Techniques (reboisement).

La Banque mondiale et la FAO appuient le ProNAR dans la réalisation de ses études de faisabilité. Un plan stratégique d'afforestation et de reboisement a été initié par la FAO et une étude de faisabilité

sur l'opérationnalisation et la mise en œuvre du Programme a été élaborée par les bureaux Lignafrica Services et Oréade-Brèche dans le cadre du PFDE de la Banque Mondiale.

Le ProNAR vise la coordination de toutes les activités de reboisement au niveau national avec pour objectif d'atteindre un million d'hectares de plantations en 2020⁴⁰. Il est constitué de 3 composantes principales dont les orientations provisoires sont données ci-après (Lignafrica, 2014) :

- 425.000 ha de boisement de type industriel – et petits propriétaires- (dont 80% à rotation courte pour la production de bois énergie et de services)
- 340.000 ha d'agro-industrie – avec coopération possible avec les communautés- (palmier, hévéa, cacao...), avec possibilité d'association avec certaines essences forestières (Limba, Teck...)
- 85.000 ha de boisement par les communautés villageoises.

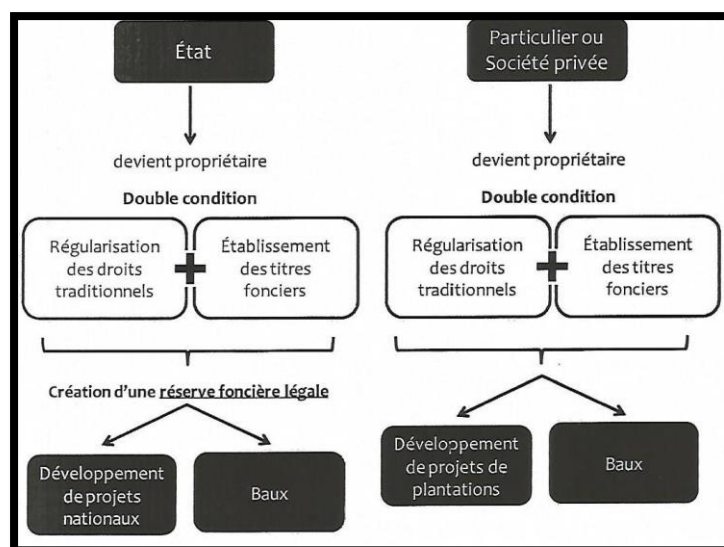
La question foncière et le modèle de développement des pôles industriels

La résolution de la question foncière est clairement posée comme une condition pour la mise en œuvre du programme, à savoir : 1) la régularisation des droits coutumiers auprès des propriétaires terriens et 2) l'établissement de titres fonciers enregistrés au registre national.

Etant donné les impacts d'un tel programme, Lignafrica (2014) suggère également de développer un cadre de responsabilité sociale et environnemental, voire de certification de gestion forestière, et de s'inspirer des directives volontaires qui existent en matière de gouvernance foncière⁴¹.

Le schéma plus bas, proposé par Lignafrica (2014), vise deux types de réserves foncières (Etat et Particuliers ou sociétés privées) qui pourraient être mises en valeur directement ou concédées. Un troisième schéma pourrait être envisagé avec une réserve mixte en partie détenue en pleine propriété par le privé et en partie concédée sous bail par l'Etat.

Figure 12 : Proposition schématique de constitution d'une réserve foncière de l'Etat dans le cadre du ProNAR (source : Lignafrica, 2014)



Pour l'identification des réserves foncières, un travail a été initié avec la FAO. Pour les départements du Pool et des Plateaux, 24 blocs de 5.000 à 100.000 hectares chacun ont déjà été identifiés, pour un

⁴⁰ www.pronarcongo.org

⁴¹ Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres et aux forêts (FAO, 2012) guide technique sur l'amélioration de la gestion foncière des zones forestières (FAO, 2013)

total de 535.000 hectares. A l'heure actuelle, le ProNAR dispose d'une réserve foncière de 2.000 hectares, dont 1.000 hectares appartiennent à l'État.

Dans son rapport, Lignafrica (2014) propose également un modèle industriel où l'investisseur, à côté de ses plantations et de son unité de transformation, peut s'approvisionner auprès de petits propriétaires privés (contrats de plantations, ou achat de produits issus de systèmes agro-forestiers).

4.6.5 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Cette section a principalement visé à décrire les dispositions cadres et mécanismes relatifs à la prise en compte du foncier dans le secteur des investissements industriels de type plantations dans le domaine agricole, voire forestier, dans le contexte où ces domaines d'activités sont nouveaux et les informations sur le sujet ne sont pas toujours définies ou accessibles.

Une allusion a également été faite sur le programme national d'afforestation et de reboisement (Pronar) qui est à l'intersection entre les domaines fonciers, agricoles et forestiers, et dont les modalités d'intervention sont en cours de définition.

Il est ressorti deux aspects principaux en termes de redistribution des bénéfices dans le cas des plantations de type agro-industriel :

- Il n'existe pas de système de redistribution formelle prévu par les textes en vigueur, lié directement à la reconnaissance et prise en compte des droits fonciers des communautés, en particulier, pas de rente foncière à destination des Départements ni de mécanisme de compensation durable pour les communautés locales et autochtones ayant cédé une partie de leur terroir coutumier (dans ce domaine, l'expropriation est rare, et il est préféré une négociation avec les ayants droits coutumiers)
- Le contrat d'exploitation agro-industrielle examiné dans cette étude (nb : les contrats peuvent présenter des clauses différentes, suivant les négociations) prévoit cependant des dispositions visant le développement socio-économique des communautés riveraines de la concession, incluant des contributions de diverse nature mais manquant de précisions. Le tableau suivant reprend cette disposition :

Tableau 8 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.6 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, ...) et origine des fonds	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Contribution au développement socio-économique (concession agro-industrielle)				
CLPA	Non monétaire, direct et indirect	Contributions au développement socio-économique (montant alloué non précisé. la liste des réalisations est fixée par négociation entre société et gouvernement. dans le cas de figure, contient des appuis dans de nombreux domaines sans qu'ils soient ciblés (cf. agriculture, santé, éducation, routes, ...)	Pas de consultation lors de l'élaboration des contributions // Pas de structure multipartite de gouvernance et suivi des réalisations prévues mais plan de développement agricole doit être approuvé par le Ministère, avec un suivi assuré par la Direction Départementale de l'Agriculture et le Conseil Départemental	Appliqué de manière partielle (pour le moment, appuis ponctuels)

4.7 Le secteur des mines

4.7.1 Dispositions générales

Le code minier (Loi n°4-2005 du 11 avril 2005 portant code minier) ne prévoit pas de redistribution des bénéfices, en vue de développement local, au niveau des départements ou directement des communautés locales et populations autochtones. On relève notamment les aspects suivants :

- Le type de convention ne fait pas directement référence à des clauses sociales ou de développement socio-économique de la zone considérée, mais il est plutôt fait référence à l'étude d'impact et au plan d'aménagement environnemental fixant les mesures d'atténuation pour minimiser ou éliminer les nuisances et les pollutions
- En matière de fiscalité, il n'est pas fait mention d'une rétrocession au niveau du département concerné par la production
- En matière de droit foncier et d'usage, il est uniquement fait mention d'indemnisation en cas d'expropriation selon les lois en vigueur

D'après le rapport ITIE (2013), la fiscalité de la République du Congo est à l'heure actuelle très centralisée et le niveau de fiscalité régionale (départemental) pour les entreprises du secteur minier n'est pas significatif.

Dans sa revue du secteur minier, la Banque Mondiale (2012) mentionne également que le Congo ne prévoit pas de mécanisme de redistribution de revenus sectoriels au niveau décentralisé, mais qu'il devra faire face aux attentes croissantes de la population vis-à-vis des retombées du secteur des mines. Le document formule plusieurs recommandations, dont :

1. La rédaction, la consultation et la dissémination d'un document de politique sectorielle.

Celui devrait notamment: Indiquer dans quelle mesure la décentralisation sera ou non étendue à la gestion du secteur ; Définir des orientations de politique pour encadrer la relation avec les communautés locales et autochtones, notamment les plus vulnérables (femmes, enfants, autochtones), et les principes présidant au partage des bénéfices ; Définir les orientations et les incitations éventuelles pour le développement de la valeur ajoutée sur le territoire et les mesures éventuelles pour maximiser l'emploi et le développement d'une chaîne d'approvisionnement local.

2. En termes de Gestion environnementale et sociale.

Incorporer dans le plan de gestion du projet, un plan de contribution au développement durable des communautés les plus touchées par l'implantation de la mine et ses usines et infrastructures. Un tel plan devrait être développé en dialogue avec les représentants des communautés concernées et les autorités administratives en conformité avec les meilleures pratiques internationales reconnues.

3. Sur le plan de la gestion des revenus :

Le Gouvernement, en consultation avec les opérateurs et la société civile, devrait étudier la possibilité de mécanismes de redistribution d'une partie des revenus miniers dans les zones minières. Différentes options existent lorsqu'une formule de répartition n'existe pas dans la loi : au plan national un fonds minier et au plan local, des fonds, trusts ou fondations communautaires peuvent être mis en place comme dans d'autres pays.

4. Sur le plan de la redevabilité sociale

Le Gouvernement devrait faciliter la participation de la société civile non seulement à l'ITIE mais aussi à la revue des Etudes d'Impacts Environnementales et aux consultations et enquêtes publiques réalisées dans le processus d'allocation des permis. Des lignes directrices sur la participation des communautés locales et autochtones aux processus de décision pourraient aussi être élaborées.

Selon le Point Focal REDD du Ministère, un projet devrait être initié d'ici la fin de l'année 2014, avec l'appui de la BM, sur la gouvernance dans le secteur minier. Ce projet, qui devrait prendre en compte les mesures de sauvegardes de la BM, vise l'élaboration de plusieurs arrêtés d'un décret d'application.

Le code minier serait également en cours de révision et envisagerait d'inclure le principe de redistribution d'un pourcentage fixe des bénéfices ainsi que de supprimer la possibilité de spéculation sur les titres minier.

Etant donné que les Conventions d'Exploitation prévoient dans leur texte la stabilisation du régime minier et fiscal (c'est-à-dire la stabilité des conditions juridiques, financières, etc., résultant de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de signature du Contrat), il n'est pas évident que la révision en cours du code minier et de ses textes d'applications affecte les principes et dispositions intégrés à la plupart des conventions signées ou en voie de l'être au courant de l'année 2014. Ci-dessous, des informations sont présentées pour quelques-unes des sociétés contactées concernant les aspects de financement et de structuration des activités liées au développement communautaire.

4.7.2 L'expérience des sociétés MPD, EXXARO, Congo Iron

L'expérience de la société MPD

La société MPD (groupe Glencore) prévoit l'exploitation du fer dans le Département de la Lékoumou (zone de Zanaga). La convention a été signée le 15 août 2014.

Selon un représentant de la société, membre de la Fédération des Mines du Congo⁴², les négociations des différentes conventions vont dans le sens suivant :

- Pas de dispositions de redistribution d'un % fixe des bénéfices dans les conventions du secteur minier. Le secteur privé avait proposé un % de la redevance minière⁴³ qui serait affectée à un « fonds communautaire » mais cela a été refusé par l'Etat au nom du principe d'unicité des caisses. Il a ainsi été retenu que ce "fonds communautaire" soit alimenté par un montant fixe d'environ 200.000 à 300.000 USD / an et dont les modalités de gestion ne sont pas encore clairement définies (dépend des conventions).
- La mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan de Gestion Environnemental et Social (PGES/ESMP), qui est validé par l'Etat (annexé au EIES) ; les plans prévus par ce PGES seront aussi discutés et arrêtés avec l'Etat

Concernant les aspects pratiques, quelques informations supplémentaires ont été collectées :

- La zone prévue être exploitée concerne uniquement 8 villages, dont 2 à 4 vont certainement devoir être délocalisés une fois l'exploitation commencée. Une série de villages seront également affectés, le long du corridor du pipeline prévu pour l'évacuation du minerai jusque la côte. Le processus d'expropriation sera piloté par le Ministère en charge des Affaires Foncières et les modalités de compensation définies selon les procédures prévues (voir la section sur le secteur foncier).
- La convention prévoit que le Fonds Communautaire soit administré par un comité de 10 membres qui sera chargé de l'élaboration d'un programme d'action annuel et de sa mise en œuvre (avec implication de représentants des communautés, des associations locales, de la préfecture et du conseil départemental)
- Des consultations ont déjà été réalisées au niveau des comités de villages afin d'identifier les besoins, ayant amené la société à commencer à financer certaines activités dans les secteurs suivants (les activités financées étant à leur niveau minimum, jusqu'au démarrage des activités) :
1) Education (infrastructure et appui au paiement des agents) 2) Santé (appui au paiement des

⁴² Fédération qui compte aujourd'hui 8 sociétés qui possèdent déjà une convention et un permis d'exploitation, ou devraient les obtenir d'ici la fin de l'année

⁴³ Pourcentage (qui varie de 2 à 7 % selon les substances minérales) de la valeur marchande d'un « carreau mine » qui est le prix du marché à l'exportation

agents, en partenariat avec le Conseil Départemental ayant financé la construction de Centres de Santé Intégrés) 3) Agriculture/Pisciculture (ex. appui à un groupement de femmes -manioc, et à un groupement des populations autochtones - arachides) 4) Coopérative pour la vente de PFNL vers Pointe Noire (lianes rotin pour fabrication de sacs) et achat de produits vivriers aux communautés pour l'alimentation de la base vie

- Dans chacun des villages, des agents de liaison communautaires (ALS) ont été recrutés, afin d'assurer la communication sur les activités de la société et ainsi prévenir les conflits.

Les dispositions prévues par la société Congo Iron

La société Congo Iron (groupe Sundance) prévoit une exploitation du minerai de fer dans la zone Ouest du Département de la Sangha (mont Nabemba, dans le district de Souanké). Son Etude d'Impact Environnemental et Social (EIES) a été approuvée en Août 2012 ; année durant laquelle un système de gestion environnementale, et sociale (ou HSECS) a été développé. Le Plan de Gestion Environnemental et Social (ESMP) de l'EIES prévoit plusieurs programmes d'actions. Concernant les aspects sociaux en particulier, sont prévus les plans suivants : Plan de Gestion des Parties Prenantes ; Plan de Développement Communautaire ; Plan pour les Peuples Autochtones ; Plan d'Acquisition des Terres et de Compensation ; Plan de Gestion des Site Archéologiques et du Patrimoine ; Plan de d'Hygiène, Sûreté et Sécurité Communautaire.

Dans son rapport environnemental annuel de 2012 (Sundance Resources, 2013), Congo Iron annonçait qu'elle s'est engagée, au travers de son EIES, à fournir un financement de base d'un montant de 500.000 USD / an à des programmes de développement durable jusqu'au début de la production de minerai de fer et jusqu'à ce que la Société réalise un profit. Ce montant sera ensuite modifié à 0,5% du bénéfice de la Société après impôt. Ces programmes de développement durable comprenant des plans de développement des communautés, de conservation de la biodiversité et de soutien aux populations autochtones.

La Convention d'Exploitation a été signée le jeudi 24 juillet 2014 et le service de communication de la société a confirmé la disposition de mobiliser 0,75% des bénéfices au titre du développement durable.

Les dispositions prévues par la société EXXARO

La société EXXARO prévoit une exploitation du minerai de fer dans la zone de Mayoko du Département du Niari.

Les détails de la convention n'ont pas été partagés, mais il semble que les dispositions prévues en termes de partage de bénéfices soient similaires à celles mentionnées plus haut (constitution d'un "fonds communautaire" à hauteur d'un montant annuel fixe, et mise en œuvre des mesures contenue dans le PGES/ESMP).

Concernant les aspects pratiques, quelques informations supplémentaires ont été collectées, concernant deux aspects : 1) La phase d'installation de la société avec expropriation foncière et 2) Le lancement du programme de développement communautaire.

La phase d'installation de la société avec expropriation foncière

Il y a 2 ans environ, avant le processus d'expropriation foncière exécuté par une commission sous la tutelle du Ministère des Affaires Foncière, un travail de cartographie des droits fonciers a été réalisée avec l'aide d'un bureau d'étude national, pour les 10 villages ou « zones foncières ». Ce travail a permis d'identifier les ayants droits et a donné lieu à 4 types de compensations :

- Compensation pour « les droits fonciers » à raison de 45 millions FCFA/village sans considération de sa taille⁴⁴, soit 450 millions FCFA au total (montant décidé par proposition et négociation)

⁴⁴ A noter au passage qu'un des villages les plus peuplés (Mayoko) avait d'abord refusé l'argent devant ce mode de partage inégal

- Compensation pour la perte des « champs et vergers », selon la grille du Ministère de l'Agriculture, pour un montant total de 260 millions FCFA.
- Compensation pour la perte des « habitations / construction » (ne concerne que quelques maisons), à hauteur de 4,5 millions FCFA
- Compensation pour la création du corridor du chemin de fer, à hauteur de 4,25 millions FCFA

Les sommes, notamment pour les droits fonciers, ont été avancées par la société et remises en espèces, en un seul paiement, aux représentants des communautés (2 chefs coutumiers et 1 chef de village). Les propositions pour utiliser une partie de cet argent pour la réalisation d'infrastructures sociales n'ont pas été retenues, de peur de générer des conflits liés à la gestion de ces fonds. Pour autant, aucun accompagnement n'a été conduit pour la distribution et l'utilisation de cet argent auprès des familles bénéficiaires.

Le lancement du programme de développement communautaire

Le programme de développement communautaire devrait couvrir 3 types de zones, de manière progressive : a) La zone d'exploitation (10 villages) b) L'unité administrative qu'est le district (19 villages) c) Tous les villages affectés par la voie ferrée jusque Pointe Noire

Lors de la mise en place du programme de DC, la société a appuyé la création d'un comité de développement communautaire composé de 25 membres, dont au moins 1 représentant de chacun des 10 villages (avec représentation des femmes, autochtones...), et différentes autorités, des forces du maintien de l'ordre, et représentants des administrations dans le district concerné (pas de représentation de la préfecture ou du conseil départemental par exemple).

Ce comité, fonctionnant sur la base d'une réunion / mois, a travaillé en 7 sous-commission (santé, éducation, routes...) afin d'élaborer un programme de développement pour la zone concernée, qui a ensuite fait l'objet d'une restitution publique à Pointe Noire.

La société avait prévu 1 million USD pour la mise en œuvre de son programme de CRS, sur les 3 prochaines années, jusqu'à la phase de production (où des montants plus conséquents seraient mobilisés) mais depuis le *statu quo* des négociations avec les autorités en charge du chemin de fer et du port de Pointe Noire permettant l'évacuation du minerai, la société a réduit au minimum ses activités.

4.7.3 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Cette section s'est principalement attachée à décrire les dispositions cadres et mécanismes dans le secteur minier dans le contexte où la plupart des sociétés sont en cours de négociation et conclusion de leurs conventions d'exploitation tandis que le corpus des textes légaux et réglementaires est en cours de révision.

Il est ressorti quelques aspects principaux en termes de redistribution des bénéfices :

- Il n'existe pas de système formel redistribution prévu par la loi, qui soit lié directement à la reconnaissance et prise en compte des droits fonciers (pas de rétrocession d'une rente foncière à destination des Départements par exemple) et il est fait fréquemment recours à des procédures d'expropriation des CLPA selon les textes en vigueur.
- Les cas de figure examinés prévoient la création d'un « fonds communautaire » alimenté par un montant fixe (environ 200.000 à 300.000 USD / an), dont les modalités de gestion ne sont pas encore clairement définies (dépend des conventions), ainsi que la mise en œuvre des mesures prévues dans le Plan de Gestion Environnemental et Social (PGES/ESMP), qui est validé par l'Etat (annexé à l'étude d'impact EIES). Le principe d'un % fixe des bénéfices reversé au titre du développement socio-économique semble être toujours en discussion.

Tableau 9 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.7 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, contribution au développement...)	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Fonds communautaire				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec accompagnement)	A définir - mais a priori paiements de type Rente, sans véritables conditionnalités (montant fixe par année) // Il est possible que les projets financés visent également la production de revenus et leur redistribution partielle au sein de la communauté	Négociation partielle du mécanisme (essentiellement négocié entre gouvernement et société) // Comité de gestion et suivi multipartite prévu (CLPA, société, gouvernement déconcentré et décentralisé)	Démarrage progressif
2. Mesures du Plan de Gestion Environnemental et Social (PGES)				
CLPA	Monétaire et Non monétaire, direct (aussi non monétaire indirect avec l'accompagnement)	Appui fournis par la société (sur fonds propre, voire en partie sur fonds extérieurs). Montant non connu. Peut dans certains cas être indexé à un % des bénéfices	A définir (dépend de la structuration de l'entreprise et de ses politiques internes)	Démarrage progressif

4.8 Le secteur des hydrocarbures

4.8.1 Dispositions générales

Le secteur des hydrocarbures est régi par plusieurs lois, plusieurs décrets et arrêtés dont les principaux sont : la Loi n°24-94 du 23 août 1994 portant code des hydrocarbures ; le décret n° 2000- 186 du 10 août 2000 fixant les taux et les règles de perception, recouvrement et gestion de la redevance superficielle ; le décret n° 2008-15 du 11 février 2008 fixant la procédure d'attribution des titres miniers d'hydrocarbures liquides ou gazeux.

D'après le rapport ITIE (2013), la fiscalité de la République du Congo est à l'heure actuelle très centralisée et le niveau de fiscalité régionale (départemental) pour les entreprises du secteur minier n'est pas significatif.

Toutefois, il existe plusieurs dispositions, en lien avec la redistribution des bénéfices et/ou le développement local, obligatoires et volontaires, qui sont reprises plus bas.

Par ailleurs, plusieurs observations sont à formuler concernant les initiatives en cours :

1. Le code des hydrocarbures est en cours de révision, mais n'inclurait toujours pas le principe de redistribution d'un pourcentage des bénéfices au profit de la zone (département) de production en vue de développement local, selon le principe d'unicité budgétaire. Pour le moment, aucune consultation publique, incluant la société civile, n'est prévue. D'après le site internet du Ministère, ce « nouveau cadre juridique et fiscal va entrer en vigueur en 2014, après validation par toutes les instances habilitées ».
2. Une « Loi sur la Transparence et la Responsabilité fiscale des Industries Extractives » est aujourd'hui en cours d'examen au niveau du parlement. Cette loi, qui a été appuyée par les cabinets Hart et Gomes, prend en compte la législation existant au niveau du Congo, de la Banque Mondiale, du Fonds Monétaire International (FMI) et aussi dans la zone de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Le texte de l'avant-projet de loi a été livré par le Consultant au Comité Exécutif en Décembre 2013

3. En mai 2013, le conseil de l'ITIE a lancé une nouvelle « norme d'information » qui inclut un éventail de changements significatifs et représente un mécanisme solide de communication de l'information. Notamment, dans les déclarations ITIE, les paiements devront maintenant être ventilés au niveau des projets. Ceci fournira des informations aux citoyens désirant demander des comptes à leur gouvernement au niveau local.

Sur les aspects de droit de propriété et droit foncier

La plupart des exploitations étant *off shore*, les aspects de droit foncier sont peu appliqués. Lorsqu'ils s'appliquent, les mécanismes visant la déclaration d'utilité publique sont mis en œuvre par le Ministère en charge des affaires foncières, suivant les règles en vigueur à l'instar du secteur minier.

Art 4 : Les hydrocarbures contenus dans le sol et le sous-sol de la République du Congo, y compris dans les zones couvertes par les eaux territoriales et dans la zone économique maritime, nationale, font partie du patrimoine national. L'Etat en assure la gestion par l'intermédiaire du Ministère chargé des Hydrocarbures. Art 19 : Le titre ou permis d'exploitation constitue un droit immobilier, distinct de la propriété du sol, indivisible, non amodiable et non susceptible d'hypothèque. Il est cessible et transmissible sous réserve d'approbation préalable. Art.24. : A l'intérieur de la surface couverte par un titre minier et, sous réserve de déclaration d'utilité publique, après enquête publique à l'extérieur de celui-ci, l'exploitant d'un gisement d'hydrocarbures peut être autorisé, dans le respect de la législation foncière et de la décentralisation, à occuper les terrains qui appartiennent à l'Etat et qui sont nécessaires à l'exploitation du gisement. L'exploitant d'un gisement peut également bénéficier, pour les mêmes raisons, de servitudes d'accès et de passage et de la mise à disposition de terrains par voie de cession ou d'expropriation obtenue en conformité avec la législation et la réglementation en vigueur. Les gisements, les terrains, bâtiments et ouvrages de toute nature servant à l'exploitation sont immeubles. Sous réserve des dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, y compris les décrets attributifs de permis, les dispositions à la législation en vigueur sur la propriété foncière sont applicables aux titres d'exploitation.

La provision pour investissements diversifiés (PID) et les programmes de « Contenu Local »

Cette provision, incluse dans les contrats de partage des bénéfices, a été créée en 1996 dans l'objectif de financer le développement du secteur privé (petites et moyennes entreprises). Le montant est fixé à 1% du prix fixé de la production nette de la zone de permis d'exploitation. Si cette taxe est payée au Trésor Public, elle n'est pas à ce jour mobilisée faute de texte d'applications précisant ses modalités d'utilisation⁴⁵.

A côté de la PID, il convient de souligner les programmes de « Contenu Local » dans le secteur des industries extractives qui est l'ensemble des activités axées sur le développement des capacités locales, l'utilisation des ressources humaines et matérielles locales, le recours aux entreprises locales dans le cadre des projets et en phase d'exploitation, les approvisionnements des biens et services, le transfert de technologie et la création de valeurs additionnelles à l'économie locale. Non seulement pour renforcer l'industrie liée au secteur hydrocarbures, et créer des compétences dans ce domaine, mais aussi pour favoriser, par les apports de capitaux, la diversification de l'économie et le financement de projets innovants dans d'autres secteurs économiques.

La redevance superficielle

Parmi les différentes taxes, la redevance superficielle est la seule pour laquelle une redistribution est prévue. La redevance superficielle est prévue à l'article 54 du code des hydrocarbures. Les dispositions

⁴⁵ Boungou Bazika JC, 2007. L'entrepreneuriat et l'innovation au Congo-Brazzaville. L'Harmattan. Etudes Africaines. 265 pages

concernant le paiement de la redevance superficière sont précisées dans un Décret⁴⁶ qui prévoit (article 4) que 2/3 du montant de la taxe⁴⁷ soit reversé aux « collectivités publiques », mais pour l'heure l'arrêté du Ministère des Finances (article 4) qui devrait préciser ce décret, et en particulier « déterminer les collectivités publiques bénéficiaires et fixe la clef de répartition entre ces différentes collectivités » n'a jamais été élaboré. Selon la Commission Diocésaine Justice et Paix (CDJP, com pers.), c'est pour la première fois, en 2014, que l'Etat vient d'inscrire cette redevance à son Budget Annuel, à hauteur de 1 milliard XAF, ce qui ouvre la possibilité d'utilisation de cette taxe à des fins de développement local.

Les Contrats de Partage de Production et les « Projets Sociaux »

En sus du « titre minier », pour la réalisation de ses activités, la société conclut, préalablement au démarrage de celles-ci, un contrat de partage de production avec l'Etat énonçant le cadre juridique et les obligations des parties. Tout contrat de partage de production est approuvé par une loi.

D'après l'article 35 du code des hydrocarbures : « Le contrat de partage de production prévoit le partage de la production d'hydrocarbures des gisements couverts par le titre minier, entre l'Etat et la société. Une part de la production d'hydrocarbures est affectée au remboursement des coûts pétroliers encourus par la société (« cost oil »). La production annuelle totale d'hydrocarbures, après déduction de la redevance minière proportionnelle et du cost oil, constitue la part de production d'hydrocarbures affectée à la rémunération de l'Etat et des sociétés (« profit oil »). Le contrat de partage de production fixe les modalités de partage du profit oil entre l'Etat et la société ».

L'attribution d'un permis de recherche ou d'exploitation se fait par procédure d'appel d'offre. Le dossier de soumission à l'avis d'appel d'offre comprend « les termes économiques, financiers et juridiques » qui couvrent notamment le type de contrat de partage de production et le montant des projets sociaux. Chaque contrat de partage de production (CPP) inclut ainsi un montant donné, variable, pour la réalisation de « projets sociaux ». Ces projets sociaux ne sont pas obligatoirement conduits au niveau du Département de production, mais peuvent être menés sur toute l'étendue du territoire national ; ils sont identifiés directement par le Gouvernement et sont suivis par des Comités conjoints entre les Ministères concernés et la société.

Le site internet de l'ITIE Congo met en ligne quelques Lois portant avenant aux Contrats de Partage de Production. Parmi ces lois, l'une d'entre elles⁴⁸ précise les aspects relatifs aux projets sociaux : « article 4 : Le Contracteur consent au financement et à la gestion d'un ou des projets sociaux au Congo pour un montant total de cinq millions dollars US non récupérable. La nature du ou des projets sociaux sera définie par le Congo et acceptée par le Contracteur, et devra contribuer au développement du Congo ».

Les difficultés de suivre le niveau d'exécution financière réel des projets sociaux a été documenté par le rapport ITIE et a fait l'objet de recommandations (il existe un suivi des réalisations, mais non des dépenses encourues par rapport au budget validé).

D'après Mavoungou et Mackosso (2004), un des problèmes dans le financement des projets de développement est que le choix des projets a été fait soit par le gouvernement (cas des projets sociaux dans les contrats de partage de production) soit par les compagnies elles-mêmes (cas des projets volontaires) - ces dernières étant souvent préoccupées dans ce choix par leur image -, donc le plus souvent sans consulter les communautés à la base. De la même manière, il soulève le besoin que ces

⁴⁶ Décret du 10 Août 2000 fixant les taux et les règles de perception, recouvrement et gestion de la redevance superficière

⁴⁷ Permis de recherche : 3.000 FCFA/km² et Permis d'exploitation : 800 dollars/km²

⁴⁸ La loi n°4-2011 portant approbation de l'avenant n°1 au contrat de partage de production du permis mer profonde Sud en date du 30 septembre 2010

projets puissent être mis en place dans le cadre d'un processus de contrôle vérifiable, avec un état des lieux préalable, un cahier des charges, des audits réguliers et un état des lieux final pour vérifier que le projet réalisé corresponde bien aux objectifs définis et aux moyens engagés.

Il faut mettre en place un cadre de partenariat avec toutes les personnes concernées: autorités locales, réseau local de PME, populations visées, société.

Les Programmes de Développement Communautaire des sociétés

En dehors des mécanismes précités, les sociétés mettent en œuvre des activités de développement, de manière volontaire, soit autour des zones d'exploitation / production, soit de manière plus large dans le département où exerce la société. Cependant, les montants injectés semblent faibles au regard des revenus générés, et le fonctionnement peu participatif (pas ou peu de participation de la société civile et/ou de représentants des communautés à l'identification et au suivi des projets). Parmi les programmes de développement, le plus complet est celui développé par la société ENI au niveau de leur zone de production on shore de Hinda, auquel participe comme observateur la CDJP.

A noter ici que, chaque année, le Ministère des Hydrocarbures édite un « rapport annuel sur les projets communautaires de développement réalisées par les sociétés pétrolières ».

4.8.2 L'expérience des sociétés ENI et TOTAL

Le projet intégré de Hinda (ENI CONGO)

Le projet intégré de Hinda est né à l'initiative de la société, dans le contexte d'une pression effectuée par la société civile – CDJP - (via le mécanisme de plainte prévu par l'OCDE).

Le « projet intégré de Hinda » couvre une zone de 25/30 Km autour du centre de production, soit environ 25.000 habitants dans le district de Hinda. Il est prévu un montant de 13-14 millions USD sur 5 ans (2012 à 2015), et 4 axes d'intervention : Education (ex. réfection des écoles), Santé (ex. appui campagnes de vaccination), Aménagement (ex. forages), Agriculture/Elevage (ex. nouvelles boutures de manioc, et centre de formation agricole).

Ce Projet est actuellement en cours de reconnaissance comme « village modèle du millénaire, en référence aux objectifs des OMD », avec l'appui du PNUD et de l'Université de Columbia.

Le projet est organisé par un Protocole d'Accord signé entre la société, le Ministère du Plan et le Ministère des Hydrocarbures, qui prévoit :

- Un Comité de Pilotage / Suivi, qui se réunit tous les 6 mois, qui est composé par ENI, le Ministère du plan, le ministère des hydrocarbures et deux observateurs (Commission Justice et Paix et député de Hinda).
- Des Comités Techniques Sectoriels, avec des rencontres trimestriels (composée des Ministères de tutelle et de la société).

Quant à la participation de la CJP, il convient de relever que :

- Avant le démarrage du projet, une évaluation indépendante des besoins menée par la CDJP (méthode MARP), complétée par une évaluation par la société ENI
- En dehors de l'organisation prévue, des réunions trimestrielles sont conduites entre les communautés (chefs de village et leader communautaires) et Justice et Paix, afin de faire un suivi des activités et des impacts (non financé par la société)

A noter qu'il est possible de se questionner si le projet relève plus de la redistribution des bénéfices ou bien de la compensation des impacts environnementaux dans la zone (cf. possible acidification des sols, pollution de l'air).

Les projets sociaux de TOTAL CONGO

Contrairement à ENI, la société TOTAL n'a pas de site *on shore*, mais développe toutefois des activités de développement autour de son terminal pétrolier, le plus important du Département, situé à Djeno (3.000 habitants), à côté d'autres actions de développement disséminées dans le département.

La plupart des projets sont proposés à la société par des organisations (ex. UNFP, OMS, PNUD, Croix Rouge, RENATURA...). Ces projets sont sélectionnés par un comité de direction de la société qui vérifie qu'ils respectent la Politique de Développement Durable et la Stratégie Sociétale du Groupe TOTAL ainsi que les orientations et programmes de développement socio-économique prioritaires du Gouvernement. Ces projets sont ensuite suivis par l'équipe « Développement Durable » de la société⁴⁹. A noter que la société est également en cours d'amélioration de sa Procédure de Gestion des plaintes pouvant être initiées par les parties prenantes du Terminal de Djeno (membres de la communauté, travailleurs du Terminal...).

Chaque année, TOTAL E&P Congo édite un « rapport annuel développement durable », disponible sur demande, qui détaille la stratégie d'intervention et les activités réalisées.

Tout comme ENI, TOTAL a plusieurs projets de « villages du millénaire » en partenariat avec le PNUD. Parmi les différents projets, il a également été relevé un projet d'Afforestation et d'agroforesterie à l'étude avec pour objectif la réduction des émissions qui résultent du déboisement et de la dégradation forestière (zone potentielle de 1.000 hectares) (TOTAL E&P Congo, 2013).

4.8.3 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Le tableau suivant reprend les principaux mécanismes intéressants à considérer dans le secteur des hydrocarbures, caractérisé par une forte centralisation.

Tableau 10 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.8 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, contribution au développement...)	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Provision pour investissements diversifiés (PID)				
PME	Monétaire	Montant fixe payé par la société à l'Etat (1% du prix fixé de la production nette de la zone de permis d'exploitation)	Pas négociée	Pas appliqué (payé au Trésor Public mais non mobilisé)
2. Programmes de « Contenu Local »				
PME	Divers	Ensemble de mesures mises e œuvre par la société, axées sur le développement des capacités locales, l'utilisation des ressources humaines et matérielles locales, etc.	Pas négociée (programme mise en œuvre par les sociétés, suivi par le ministère	Appliqué
3. Redevance superficière				
Collectivités Publiques	Monétaire	Redistribution de 75 % de la taxe. Paiement de type rente (Permis de recherche : 3.000 FCFA/km2 et Permis d'exploitation : 800 dollars/km2)	Pas négociée	Non appliqué en raison de manque de textes d'application
4. Projets sociaux des Contrats de Partage de Production				
Bénéficiaires des projets sociaux	Non monétaire	Montant des projets fixés par négociation dans les contrats de partage de production	Pas de consultation (gouvernement central identifie les projets) // Comités de suivi	Appliqué

⁴⁹ Suivant l'outil MOST (Management Operational Societal Tool)

			restreints (gouvernement, société)	
5. Programmes volontaires des sociétés au titre de leur politique de RSE				
CLPA	Divers	Appui fournis par la société (sur fonds propre - voire en partie sur fonds extérieurs)	Faible niveau de consultation à la base // Comités de suivi restreints (gouvernement, société, rarement ONG)	Appliqué selon sociétés

4.9 Autres éléments à considérer

4.9.1 Les canaux et instruments de financement de type « fonds nationaux »

Parmi les différents types de fonds existants, l'expérience du Fonds de Soutien Agricole (FSA) mérite d'être relevée dans la mesure où ce fonds a pour objectif le financement de projets dans un objectif de développement et selon des modalités clairement définies (dépôts de dossier et sélection de projets, suivi technique et financier). D'autres expériences sont également mentionnées ici à titre informatif.

4.9.1.1 Le fonds de soutien agricole

Le Fonds de Soutien à l'Agriculture (FSA) est un établissement public administratif créé par la loi n°22-2005 du 28 décembre 2005, modifiée par une autre loi n°30-2012.

Il a pour principale mission d'assurer le financement des activités agricoles, pastorales, halieutiques ainsi que celles de commercialisation, de conservation et de transformation des productions qui en découlent. Le FSA finance également la recherche-développement, la vulgarisation, la formation, l'encadrement et la création des filières. Les cinq filières prioritaires du FSA sont : la filière maraichère, la filière des plantes à tubercules, la filière avicole, la filière pêche et pisciculture ainsi que la filière porcine.

Le Fonds est administré par un Comité de Direction dont la composition répond au décret 2002-369 du 30 novembre 2002 qui fixe les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelle des entreprises et des établissements publics. Le FSA a commencé à octroyer les premiers crédits en 2009, suite à une inscription budgétaire d'environ 10 millions de dollars. Mais selon le rapport 2009 du FSA, à peine trois millions de dollars ont pu être décaissés, et 648 projets sont toujours sur la table du FSA, en attente de financement au titre de l'année 2009. En effet, selon la loi créant le FSA, 10% du budget national devraient être affectés dans les caisses du fonds.

Les bénéficiaires concernent deux catégories :

- Première catégorie : les associations, ONG, groupements d'intérêt économique, groupements coopératifs, entreprises agricoles, institutions publiques et privées, associations religieuses.
- Deuxième catégorie : les promoteurs professionnels, ingénieurs et techniciens du domaine de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture. Troisième catégorie : les petits exploitants agricoles et unités familiales, éleveurs, pêcheurs, aquaculteurs, petits commerçants des produits agricoles, de l'élevage et de la pêche, petits transformateurs.

Les appuis du Fonds de Soutien à l'Agriculture revêtent trois formes : des apports en nature (livraison de produits, matériels ou prestations de services directs) ; des apports en espèce ; des apports de garantie au travers d'un fonds domicilié au sein des institutions financières.

Les financements accordés aux producteurs par le FSA sont remboursables avec un taux d'intérêt de 1%, sur 3 ans, et attribués après examen des dossiers en commission⁵⁰. Une partie des financements est opérée par des banques (Banque congolaise de l'habitat et la Banque postale).

En 2014, il est notamment prévu le lancement d'un programme d'appui aux couches vulnérables, qui vise à soutenir les activités agropastorales des jeunes et femmes. A cet effet, des contacts sont prévus avec les ONG locales pour que les jeunes qui seront identifiés dans tous les départements du Congo reçoivent une formation en gestion et en montage des projets bancables.

D'après la Direction du FSA (com. pers.) :

- Il est reporté un faible taux de réussite des projets (moins de la moitié) lié aussi bien à des problèmes techniques que des erreurs d'identification des bénéficiaires parfois mal intentionnés (certains bénéficiaires, une fois les fonds obtenus, stoppent leurs activités et quittent les lieux) ; à quoi s'ajoute un faible taux de recouvrement de manière générale.
- Parmi les facteurs limitant, il est reporté notamment le problème que le FSA ne possédait pas jusqu'à ce jour de représentations déconcentrées. Bien que missions sont prévues tous les 3 mois environ, les structures des Directions Départementales de l'Agriculture (DDAE) ne participent pas aux activités de suivi de routine.
- Face à ce constat, un arrêté a été pris en 2013⁵¹, fixant les attributions et l'organisation des agences départementales. Les agences départementales sont des services techniques chargés d'appliquer les missions dévolues au fonds de soutien à l'agriculture. Les agences sont dirigées et animées par des chefs d'agence accompagnés d'un chargé des études et des identifications, d'un chargé du suivi-évaluation-contrôle et recouvrement, et d'un (e) secrétaire caissier (e).
- Cependant, seulement deux agences départementales sont pour le moment prévues être créées, ce qui ne semble pas répondre à ce besoin de proximité.

4.9.1.2 Autres fonds (forestier, environnement, crédit bétails)

De nombreux autres fonds existent dans les autres secteurs mais dont l'expérience semble moins pertinente, comme par exemple :

Le « Centre de Métayage bovin » est un organe de développement de l'élevage bovin à travers la gestion du crédit bétail, avec pour objectifs de : Constituer un fonds bétail à partir des centres d'appui technique bovin (2 centres techniques existent à Mpassa et à Inoni Falaise)⁵² ; Promouvoir le crédit bétail dans le développement de l'élevage bovin ; Renforcer les capacités des métayers ; Assurer le suivi sanitaire des animaux pendant la durée des contrats.

Le centre est géré par un comité de pilotage et la direction du centre⁵³. Le Fonds est assuré essentiellement par le budget Etat, avec des appuis ponctuel de bailleurs et organisation.

Plusieurs conditions sont requises pour bénéficier des crédits, comme la qualité des infrastructures d'élevage, la disposition d'un terrain (location ou titre foncier), la disponibilité et l'expérience professionnelle des bénéficiaires. La commission d'attribution se base également sur un rapport du site (terrain). Le centre assure un appui technique, par des missions tous les 1,5 mois environ.

Ce système était pratiqué entre les années 1950 et 1970, et a repris officiellement en 1999. Chaque bénéficiaire reçoit un troupeau reproducteur de 11 têtes (10 génisses et 1 taureau), remboursables sur une période de 4 à 6 ans (remboursement avec intérêt de 3 têtes). L'opération a commencée avec un lot de 6 têtes et l'objectif du gouvernement est d'octroyer, à terme, un troupeau de 26 têtes par

⁵⁰ voir <http://fsacongo.org>

⁵¹ Arrêté n° 10839 du 2 août 2013

⁵² Arrêté n°9327 du 24 novembre 2010 portant création, attributions et organisation du centre d'appui technique bovin de Mpassa et Arrêté n°9328 du 24 novembre 2010 portant création, attributions et organisation du centre d'appui technique Ovin d'Inoni – Falaise

⁵³ Arrêté n°9329 du 24 novembre 2010

bénéficiaire. Ces animaux sont fournis par les Centres d'appui techniques et les anciens métayers. Pour l'année 2013, 31 demandes de crédits sur 118 ont été approuvées. Alors que, entre 2004 et 2012, le Centre a octroyé plus de 300 animaux reproducteurs aux éleveurs (dont 31 en 2013, 25 en 2011, 20 en 2010). Les principaux départements ciblés sont le Pool, le Niari et la Bouenza.

Le « fonds routier » est administré par la Direction Générale du Fonds Routier (DGFR). C'est un établissement public avec une gestion autonome des ressources constituées par des redevances de l'Etat, du produit de péage et de pesage, mais également par certaines taxes forestières (50% de la taxe forestière à l'exportation et de la taxe de superficie)⁵⁴. 95% du fonds servent au programme de prévention, d'entretien et de réhabilitation du réseau routier national, et 5% au fonctionnement du Fonds. Le Ministère de l'Équipement et des Travaux Publics (METP) assure la maîtrise d'ouvrage; élabore des programmes d'entretien; Passe les marchés avec les PME et contrôle l'exécution des travaux à travers les bureaux de contrôle privés; Les travaux s'effectuent sur la base des contrats signés avec le METP.

Le « fonds forestier » est destiné à contribuer à la réalisation de nombreuses activités visant « la mise en valeur des ressources forestières nationales et en assurer la gestion, la conservation et la reconstitution »⁵⁵. Le fonds est géré par un Comité de Gestion dont la composition est définie par le décret 2002-369 du 30 novembre 2002 qui fixe les attributions et la composition des organes de gestion et de tutelle des entreprises et des établissements publics. Les avoirs du fonds forestier sont déposés dans un compte de dépôt hors budget, ouvert au trésor public. Le comptable est nommé par le Ministère des Finances. Le Ministre est l'ordonnateur du Fonds.

Le « fonds pour la protection de l'environnement » entend soutenir des interventions en cas de catastrophes ; la restauration de sites dégradés ; l'élaboration de plans de gestion des déchets ; l'appui à l'assainissement en milieu urbain et rural ; l'appui au reboisement et à l'aménagement des espaces verts, etc. Son organisation et son fonctionnement sont assez similaires à ceux du fonds forestier. A noter ici l'initiative en cours par le Ministère en charge de l'Environnement pour la constitution d'un fonds comme « *contribution climat* » qui serait alimenté en partie par une taxe payée par les émetteurs de gaz à effet de serre.

4.9.2 La décentralisation au Congo et les expériences d'appui au processus

D'autres expériences en termes de planification et de gestion décentralisée des ressources financières au niveau départemental (voire district) méritent de figurer ici, dans la perspective de réfléchir à des mécanismes de partage des bénéfices faisant intervenir des niveaux infranationaux.

A signaler en introduction que, en matière de modèles de Plan de Développement Local, les expériences du PNUD (niveau Département) et du PADEL (niveau District) seront présentées ici, mais il est important de considérer également l'expérience du PACEBCO (niveau communauté) qui a été présenté dans la section « Conservation ».

4.9.2.1 Dispositions générales et contraintes à la décentralisation

Organisation et fonctionnement des conseils départementaux

⁵⁴ Décret 2004-165 du 26 avril 2004 fixant la composition, les modalités d'emploi, de recouvrement et de versement des ressources du fonds routier

⁵⁵ Voir liste des activités dans le Décret 2002-434 du 31 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement du Fonds Forestier

L'historique de la décentralisation suit plusieurs étapes :

- 1960 : Indépendance du Congo Brazzaville, avec la « régionalisation »
- 1968-1990 : Période marquée le Marxiste léninisme avec un régime de monopartisme et fortement centralisé
- 1990-1992 : Période de transition avec la tenue de la Conférence nationale souveraine (1991) suivie des élections démocratiques, etc.
- 1992-2002 : Période de démocratie pluralisme marquée par des séquences de guerres civiles et d'une nouvelle constitution (2002)
- 2003-aujourd'hui : Lancement du processus de décentralisation par le vote des lois (2003) et l'adoption d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) adopté en 2008 qui a consacré la décentralisation comme un levier essentiel pour impulser le développement départemental et local et pour réduire la pauvreté.

Le département est le premier niveau de la décentralisation après le pouvoir central suivi de la commune. Les compétences des départements et des communes sont multiples. Ces compétences transférées incluent la plupart des secteurs dont celles liées aux ressources naturelles et extractives. Le département est dirigé par un Conseil départemental composé de conseillers élus pour 5 ans par les populations. Le nombre de conseillers varie suivant la taille des districts. Le Conseil départemental est dirigé par un bureau chargé de l'exécutif composé de 3 personnes élus par les conseillers de district et 1 Secrétaire général nommé par l'Etat.

Par contre, les préfets et sous- préfets sont nommés par le Président de la République. L'exercice du pouvoir local prend en compte les pouvoirs locaux comme les chefs de village, nommés par les sous-préfets. Dans les localités ayant développés des plans de développements locaux, il existe des comités locaux de développement.

Les conseillers départementaux sont constitués en association dénommée : Association des conseils départementaux du Congo (ADC). Ces organes de représentations des élus jouent un rôle de représentations des élus vis-à-vis du pouvoir central, des partenaires extérieurs, etc.

Les rapports avec le pouvoir central sont régis par les différentes lois sur la décentralisation en lien avec la constitution de la République. Il existe un contrôle à priori en termes de légalité de l'action des conseils départementaux et un contrôle à posteriori et la possibilité de faire recours aux tribunaux en cas de désaccord ou de fautes graves. Les départements ont la charge des services départementaux de l'Etat à travers la déconcentration et ils existent des cadres de concertation locale entre les services décentralisés et déconcentrés dans le respect des compétences des uns et des autres.

Il existe enfin un comité technique d'évaluation de la décentralisation pour procéder à des ajustements éventuels qui garantiront une meilleure adaptation du processus

Gestion financière

Le budget des collectivités locales provient essentiellement de l'Etat : les subventions et dotations ; les rétrocessions de l'Etat ; les emprunts souscrits par les collectivités locales garantis par l'Etat ; les impôts, droits et taxes ainsi que le produit des amendes et des pénalités.

Les ressources locales collectées par le Conseil départemental sont quant à elles restreintes⁵⁶

Enfin, des financements extérieurs peuvent être mobilisés en vue de contribuer au renforcement des capacités des élus ou agents locaux mais aussi pour soutenir les actions de développement local développées par les collectivités locales.

Le dispositif financier des collectivités locales est déterminé par la loi qui régit les modalités d'élaboration, d'adoption, d'approbation, d'exécution du budget et la nomenclature des ressources

⁵⁶ Les dons et legs ; les droits d'enregistrement ; le produit de l'exploitation du domaine et des services de la collectivité locale ; la taxe de roulage ; le produit de la fourrière ; les droits de place des marchés ; la taxe sur la délivrance des certificats de résidence et sur la non déclaration de naissance etc

et des dépenses ainsi que les contrôles auxquels sont soumises les finances locales et les règles de la tenue de la comptabilité des collectivités locales.

Contraintes sur la décentralisation

La littérature (Barros, 2013⁵⁷) retient en général plusieurs types de contraintes :

- L'autonomie d'action des collectivités locales reste limitée dans la mesure où le contrôle de l'Etat s'effectue a priori et a posteriori (au lieu de a posteriori uniquement), et se confond donc avec le contrôle hiérarchique d'un Etat déconcentré
- Les collectivités locales disposent de moyens financiers, humains et matériels limités. En particulier, elles ne disposent quasiment pas de ressources propres (à travers une fiscalité et parafiscalité) mais dépendent essentiellement du budget accordé par l'Etat (actuellement, environ 1,5 milliard de XAF par département comme budget d'investissement pour le développement local)⁵⁸. En effet, au Congo, les lois sur la décentralisation ne prévoient aucune disposition visant à répartir les revenus entre l'Etat et les collectivités locales pour leur développement, tandis que le dispositif de rétrocession des taxes vise une répartition entre les différents départements du pays, et non une application aux seuls départements producteurs (principe largement discuté et remis en question dans le secteur des hydrocarbures, et aujourd'hui abordé par le secteur minier).
- Le manque d'outils de planification locale appropriés et la faible capacité des conseils départementaux en matière de planification, programmation, budgétisation et suivi évaluation ainsi que l'absence des mécanismes durables pour le financement du développement local.

4.9.2.2 L'expérience de programmes d'appui à la décentralisation (PNUD, PADEL)

L'appui du PNUD

Le dernier cadre stratégique du PNUD couvrait la période 2010-2013. Le nouveau cadre 2014-2018 du CPAP est basé sur 3 des 5 priorités nationales : renforcement de la Gouvernance (1er axe); développement social et inclusion (3ème axe), et promotion d'un développement équilibré et durable (5ème axe). Il fait suite au cycle 2009-2013 qui s'est articulé autour des axes suivants : i) l'appui à la gouvernance démocratique et à la consolidation de la paix; ii) la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD ; iii) la prévention des crises, le soutien au relèvement.

Dans le cadre de ses actions le PNUD a initié 3 projets intervenant en appui à la décentralisation (appui à la décentralisation, institutionnalisation des comités de gestion et développement communautaire, appui à la planification locale des conseils départementaux), dont les résultats principaux sont :

- Contribution à l'élaboration de la politique nationale de la décentralisation et du plan stratégique, formation des membres du Comité technique d'évaluation de la décentralisation pour le transfert des compétences et le suivi de la décentralisation, clarification des compétences et prérogatives dévolues au Préfet et aux Conseillers départementaux.
- Appui à la création et opérationnalisation de 1680 Comité de Gestion et de Développement Communautaires (CGDC) dotés de trois organes (Assemblée Générale, Bureau Exécutif, Commission de suivi et évaluation). Les textes réglementant les CGDC ont été révisés (règlement intérieur). Un Décret a été adopté⁵⁹. Le nouveau statut des CGDC autorise leur implication dans le

⁵⁷ Analyse du processus de décentralisation du Congo Brazzaville. http://www.congo-siteportail.info/Generalites-du-Congo_r2.html

⁵⁸ A noter ici que les conseils locaux issus de 2008 sont arrivés en fin de mandat depuis mai 2013. En attendant les nouvelles élections, les pouvoirs du bureau exécutif sont limités à la gestion des affaires courantes. Tous les projets d'investissement de l'exercice 2013 qui n'ont pas été achevés sont, provisoirement, arrêtés et ne pourront être financés à nouveau que dans le cadre du budget 2014 adopté par le conseil issu des futures élections locales

⁵⁹ Décret N° 2013-280 du 25 juin 2013

processus de développement local. 1680 ont été formés aux outils de gestion communautaire. 800 CGDC sont reconnus légalement et 600 disposent d'un compte bancaire.

- Appui à la création d'associations locales pour participer au développement local.
- Appui à 4 départements (Pool, Plateaux, Bouenza, Cuvette) dans l'élaboration d'un Plan de Développement Local (PDD) assortis d'un cadre budgétaire pluriannuel et d'un budget d'investissement pour la première année, et formation d'une équipe technique apte à conduire la planification et la programmation du développement local.

A noter ici que l'Autorité de régulation des marchés publics a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics (MP) et des conventions de délégation de service public (DSP). La DSP étant l'ensemble « des contrats par lesquels une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service ». L'ARMP pourrait contribuer à accompagner les conseils départementaux étant donné ses diverses attributions :

- Emettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de MP et de DSP ;
- Contribuer à l'information, à la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, au développement du cadre professionnel et à l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et de contrôle des MP et DSP ;
- Mener les enquêtes, et mettre en œuvre les procédures d'audits indépendants ;
- Sanctionner les irrégularités constatées dans la passation des MP et DSP ;
- Procéder au règlement non juridictionnel des litiges survenus lors de passation de MP et DSP ;
- Rendre des avis dans le cadre du règlement amiable des litiges

A ce titre, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) envisage déjà, dans le cadre du nouveau code des Marchés publics, de conduire l'élaboration d'un manuel de procédures qui encadrera les marchés à participation communautaire. Ce manuel facilitera la mise en œuvre des projets mis à la disposition des communautés par les conseils départementaux.

L'appui du Projet PADEL des ONG ID et NIOSI

Le PADEL est un programme de développement qui a pour objectifs d'appuyer les organisations paysannes et à réaliser des projets économiques (dans les domaines de la pisciculture, du maraîchage, du petit élevage et des cultures vivrières), mais aussi d'appuyer le processus de décentralisation et la création d'une dynamique de développement local et de concertation, à travers l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement local.

Le projet, mis en œuvre par l'ONG Initiative Développement avec la Fondation Niosi, a notamment appuyé l'écriture de PDL dans 3 districts du Pool et ont débutés leur mise en œuvre avec notamment l'appui financier du Conseil Départemental du Pool.

Le travail a fait intervenir l'instauration d'un Comité de Développement Local au niveau de chaque district (incluant des représentants du Conseil Départemental, de la Sous Préfecture, des Comités des Villages, de la société civile, etc.). Les districts n'étant pas des entités décentralisées, un tel organe de concertation est une première au Congo. D'ordinaire les problèmes de développement communautaires sont traités par des élus locaux qui sont censés transmettre les besoins des villages au Conseil Départemental, ce qui dans la pratique pose plusieurs problèmes liée à l'absence de concertation (sélection souvent arbitraire des projets, dépendant de l' élu local). Cette initiative a donc permis d'améliorer ce chaînon manquant (ID et NIOSI, 2013).

4.9.3 Résumé des mécanismes présentés dans la section

Cette section n'avait pas pour objectif la présentation de mécanismes de redistribution de bénéfices pour des secteurs donnés, mais de documenter des mécanismes ou processus importants à prendre en considération dans le cadre de la définition d'un mécanisme de partage de bénéfices au niveau national. Elle a ainsi couvert :

- Des fonds nationaux qui sont actuellement à l'œuvre et dont l'expérience peut s'avérer pertinente en termes de canal et instrument de financement (du niveau national au niveau local). Le Fonds de Soutien Agricole (FSA) fait l'objet d'une présentation dans le tableau plus bas.
- Du processus de décentralisation, qu'il est important de consolider dans la limite des risques qui lui sont liés.

Tableau 11 : Résumé des mécanismes existant présentés dans la section 4.9 (source : AT-FDL)

Bénéficiaires	Bénéfices	Payements (input, output, rente, contribution au développement...)	Négociation du mécanisme et structure de gouvernance	Niveau d'exécution
1. Fonds d'Appui à l'Agriculture (FSA)				
Promoteurs, petits exploitants, associations	Monétaire et Non monétaire, direct et indirect	Payement de type CREDIT par tranche, directement aux bénéficiaires dont les dossiers ont été sélectionnés par commission.	Système de sélection de dossiers montés par les bénéficiaires	Appliqué

5 Analyse des mécanismes existants en République du Congo

5.1 Introduction

Ce chapitre est composé de 3 sections où des analyses des mécanismes de partage de bénéfices sont conduites à différentes échelles (secteurs, mécanismes verticaux, mécanismes horizontaux de type gestion communautaire), qui offrent ainsi différentes perspectives utiles pour identifier les possibilités de capitalisation et les pistes d'amélioration dans le contexte actuel, ou dans le cadre du processus REDD+.

La **section 5.2 (analyse des secteurs d'activités)** résume les principales caractéristiques et différences entre les secteurs de l'utilisation des ressources naturelles. Elle se base sur une analyse de type SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) de chacun des 5 principaux secteurs (forêts, conservation, agro-industrie, mines, hydrocarbures) et est suivie par une synthèse des principales conclusions, en mettant l'accent sur l'importance du régime foncier.

La **section 5.3 (analyse des mécanismes verticaux de partage des bénéfices)** est axée sur l'analyse des principaux mécanismes existants de redistribution des bénéfices. Elle permet d'avoir un aperçu de la pertinence des différents mécanismes dans leur contexte actuel, ainsi qu'en perspective de la REDD+. La première partie se base sur une analyse, selon les critères des «3 E» (Efficacité, Efficience, Équité), de 14 mécanismes résumés en 6 catégories (Cahier de charge, Mesures mises en œuvre par la société, Rétrocession de taxes gérées par les Conseils Départementaux, Fonds de Développement Local, Fonds de Soutien National, Autre). La partie qui suit propose de s'attarder sur le cas du FDL qui constitue un des mécanismes jugé intéressant de capitaliser dans le cadre du processus REDD+ national.

Dans la **section 5.4 (analyse des mécanismes horizontaux de partage des bénéfices - projets de gestion communautaire)**, les constats et recommandations formulés ici représentent une synthèse des différents retours d'expérience des projets de gestion communautaire exposés dans le Chapitre 4. Il en ressort un ensemble d'éléments importants à prendre en compte pour la conduite des projets, qui sont souvent problématiques sur le terrain, et dont certains peuvent avoir une importance particulière dans le cadre de la REDD+ (approche sur le type de bénéficiaires ; identification participative des projets autour d'une planification au niveau local ; Bénéfices et Revenus tirés des activités ; gestion technique et organisationnelle ; structure de gouvernance des projets ; prise en compte et amélioration des droits fonciers ; et synergie avec les politiques et stratégies sectorielles).

5.2 Analyse des dispositions cadres par secteur d'activités au Congo

Cette partie résume les principales caractéristiques et les différences entre les secteurs de l'utilisation des ressources naturelles. Elle se base sur une analyse de type SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) de chacun des secteurs (Tableau n°4) et formule quelques conclusions et recommandations, en mettant un accent particulier sur le régime foncier.

Conclusions générales sur les différences entre les secteurs

Il ressort de l'analyse précédente des mécanismes de partage de bénéfices ou de compensation très différents suivant les secteurs, autant par leur nombre et leur nature, leur niveau de formalisation et leur caractère obligatoire, que la hauteur de leur contribution par rapport aux bénéfices des sociétés opératrices.

Le niveau de reconnaissance des droits d'usage des communautés locales et autochtones à l'intérieur des concessions, ou au contraire leur restriction, constitue une mesure importante à considérer lors de l'analyse de ces « mécanismes formels ».

Parmi ces secteurs, un certain nombre sont en cours de réforme offrant un potentiel d'amélioration, mais le faible niveau de consultation actuel, notamment de la société civile nationale, ne permet pas de dégager une vision claire des orientations prises. Les secteurs qui s'inscrivent dans le processus ITIE et qui connaissent un certain nombre d'investissements « responsables » présentent actuellement davantage d'opportunités d'évoluer positivement (cf. secteur minier par rapport à celui de l'agro-industrie).

Leçons à tirer et questions concernant l'amélioration de la prise en compte des droits fonciers

Pour rappel, la République du Congo propose, dans son plan de préparation à la REDD+, une série d'options stratégiques dont plusieurs concernent les aspects du foncier et des droits des communautés locales et autochtones :

- Faciliter l'accès au titre foncier coutumier soit par la prise en compte des charges fiscales et techniques relatives à l'acquisition du titre soit par la simplification des procédures
- Mettre en place un Plan National d'Affectation des Terres qui définira les zones d'affectation des terres (forêts de production, zones de protection, zones de production agricole, zones d'exploitation minière et pétrolière, zones rurales et urbaines).
- Améliorer la situation foncière dans et autour des forêts, et opérer un transfert des responsabilités de gestion de l'Etat vers les collectivités décentralisées et déconcentrées, les communautés locales et peuples autochtones :
- Améliorer l'implication des communautés locales et peuples autochtones à la gestion des aires protégées, à travers des systèmes de co-gestion.
- Impliquer les communautés locales et les peuples autochtones dans la gestion forestière, par transferts de gestion (gestion communautaire des forêts)

Toutes ces initiatives sont tout à fait pertinentes mais il est possible de questionner leur faisabilité :

- **Réflexions sur la gestion communautaire des ressources naturelles :**

Le code forestier, la politique forestière du MEFDD, tout comme le Plan National de Développement du Congo, consacrent une part importante à la gestion communautaire, mais certains principes attendent l'adoption de textes d'application pour être appliqués.

Le code forestier prévoit la création des forêts communautaires et de collectivités locales. Cependant, à l'heure actuelle, il n'existe pas de texte d'application permettant leur création et aucune initiative pilote de ce type de forêts n'a encore été prise.

Les Séries de Développement Communautaires dans les concessions forestières ne peuvent pas être considérées comme des modèles de gestion communautaire dans leur forme actuelle mais pourrait cependant constituer un modèle de cogestion intéressant à faire évoluer.

Au niveau des zones « banales », hors concessions, une révision du cadre juridique foncier pourrait par exemple permettre d'envisager la création de titres fonciers communautaires (aujourd'hui seule l'immatriculation privée étant prévue).

A l'heure où la question de la place de la décentralisation se pose de manière accrue dans le cadre du processus REDD+, il est peut être important de concrétiser cette orientation.

- **Réflexions sur la reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans les processus de création des concessions ou réserves foncières**

Il existe une forte dualité entre droits fonciers coutumiers et droits « légaux » qui est actuellement traitée de différentes manières lors des processus de délimitation des réserves foncières et des processus d'expropriation (cf. concessions de plantations industrielles agricoles et forestières et des concessions minières). Une révision des textes existants devrait permettre la prise en compte des droits fonciers coutumiers lors des procédures de classement ou d'identification des réserves foncières (lorsque ceux-ci n'ont pas fait l'objet au préalable d'une constatation et d'une reconnaissance formelle selon la procédure en vigueur) ; à la fois en vue de définir un système de compensation « équitable » et en vue, si possible, d'autoriser une superposition des droits d'usages (comme c'est le cas dans les concessions forestières).

En termes de compensation, le système actuellement prévu ou pratiqué (cf. transaction ou expropriation donnant lieu à des compensations financières ou en nature) pourrait être revu, en visant, non plus à éteindre de manière définitive les droits coutumiers sur la zone considérée, mais à établir un système de compensation négocié de manière participative autour d'un accord conclu sur le long terme (soit de type cahier de charge, soit de type rente foncière)

L'utilisation des outils de la cartographie participative pourrait être systématisée et l'application du principe d'un Consentement Libre Informé et Préalable (CLIP) questionnée. En effet, le principe du CLIP commence à être introduit dans certains secteurs (repris notamment dans l'avant-projet de code forestier) mais dépend encore beaucoup de la volonté des différents acteurs. Aucun mécanisme de CLIP n'a encore été appliqué aux activités minières ou de l'agro-industrie (ce qui peut cependant exister ailleurs, par exemple dans le cas de la société d'huile de palme GVL du groupe indonésien Sinar Mas, au Liberia).

- **Réflexions sur la rétrocession de taxe de superficie, ou rente foncière**

La réforme foncière pourrait inclure la question de la rétrocession systématique d'un pourcentage des taxes de superficie (rente foncière) à destination des départements pour l'ensemble des secteurs (exploitation forestière, minière, agro-industrielle, pétrolière...). Les modalités de mobilisation de cette rente seraient alors précisées en questionnant la place des Conseils Départementaux. Actuellement, la redistribution d'un pourcentage de la taxe de superficie au niveau des départements ou des collectivités locales n'est prévue que dans quelques cas (taxe de superficie forestière et redevance superficière du secteur des hydrocarbures) mais ces dispositions ne sont toujours pas appliquées ou appliquées partiellement. En effet, pour le secteur forestier, les 50% de la taxe de superficie se retrouveraient désormais inclus dans la masse des subventions annuelles de l'Etat accordées aux Conseils Départementaux, selon le principe d'unicité des caisses. En effet, au Congo, les lois sur la décentralisation ne prévoient aucune disposition visant à répartir les revenus entre l'Etat et les collectivités locales pour leur développement, tandis que le dispositif de rétrocession des taxes vise une répartition entre les différents départements du pays, et non une application aux seuls départements producteurs.

Tableau 12 : Synthèse des points forts, points faibles, opportunités et menaces pour les MPB dans les différents secteurs en République du Congo (source : AT-FDL)

	Aperçu général	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
1-Secteur forestier	Système assez complet en termes de dispositifs de partage de bénéfices (cahier de charge, FDL, rétrocession), et participatif.	Plusieurs MPB complémentaires en sus d'une reconnaissance des droits d'usage dans les concessions et la création de Séries de Développement Communautaires: <ul style="list-style-type: none"> - Cahier de charge pour la réalisation d'infrastructures - FDL pour la réalisation de microprojets communautaires ; structure multipartite, alimentée par un % des recettes (montant par m3 commercialisé) - Rétrocession de 50% de la taxe de superficie pour les départements 	Problèmes principaux : <ul style="list-style-type: none"> - Cahier de charge qui n'inclut actuellement pas de consultations (principe de consultation repris dans l'avant projet de code forestier) - FDL ne sont appliqués que dans (certaines) concessions aménagées et souffrent d'une forte inertie - Pas de rétrocession effective de la taxe de superficie - Exploitation forestière industrielle dans certaines SDC alors que contraire aux plans d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision du code forestier en cours et prévision d'élaboration de textes d'application - Processus FLEGT - Processus d'appui à l'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Statu quo</i> pour la question de la taxe de superficie - Processus d'aménagement ralenti au Sud du pays - Superposition des permis forestiers et miniers
2-Secteur conservation	Système peu formalisé (pas de canevas de plan d'aménagement ni de modalités de redistribution) offrant toutefois différents modèles expérimentaux à capitaliser	<ul style="list-style-type: none"> - Plusieurs types de FDL sont mis en œuvre, bénéficiant d'une flexibilité car non formalisés et basés sur % des recettes touristiques - Certaines AP ont l'avantage de pouvoir mettre en œuvre des activités éco-touristiques communautaires, en sus d'un MPB formel - Un certain nombre des AP présentent également des programmes intégrés de conservation intégrée et développement communautaire (PCID) financés par aide extérieure - En dehors des mécanismes de partage des bénéfices 	<ul style="list-style-type: none"> - MPB encore absents dans la plupart des aires protégées - Aucun plan d'aménagement n'est validé à ce jour 	<ul style="list-style-type: none"> - Opérationnalisation de l'ACFAP (agence nationale des aires protégées) qui pourrait permettre d'harmoniser les mesures - Système de MPB en plein développement pour le Parc d'Odzala qui offre l'opportunité de capitaliser sur les leçons apprises des systèmes de FDL dans le secteur forestier 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de ne pas capitaliser sur les meilleures pratiques dans le cadre de l'harmonisation des mesures au niveau national et/ou de restreindre les options

3-Secteur agro-foncier / agro-industriel	Système le moins équitable en termes de redistribution des bénéfiques	<ul style="list-style-type: none"> - Seules les contributions au titre de cahier de charge (infrastructures et programme de développement socio-économique) sont prévues 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de consultation et de précision dans les contributions au titre de cahier de charge - Existence d'une rente foncière dont le taux est faible et sans % prévu être reversé au profit des CLPA et/ou aux Départements comme dans le secteur forestier et des hydrocarbures - Peu d'expropriation foncière à proprement parler mais délimitation d'espaces communautaires réduits à 3 / 5 km des villages le cas échéant, sans un système de compensation durable 	<ul style="list-style-type: none"> - D'un point de vue REDD+, le faible montant actuel de la taxe de superficie pourrait constituer une condition favorable à une modification du type d'usage du sol (compensation des couts d'opportunités) - Réforme du code foncier 	<ul style="list-style-type: none"> - Forte demande internationale en terres arables pour l'agro-industrie - Réforme du code foncier (faible consultation des parties prenantes comme la société civile) - A l'heure actuelle, pas de profil d'investisseur démontrant une RSE solide et volonté réelle de certification (RSPO)
4- Secteur minier	Système en développement, offrant un potentiel intéressant	L'approche actuellement envisagée (en cours de formalisation) contient: <ul style="list-style-type: none"> - Un Fonds de Développement Local (dit fonds communautaire) alimenté, non pas par un % des bénéfiques mais par un montant annuel fixe, géré de manière participative avec le gouvernement local et autres parties prenante - La mise en œuvre d'un programme d'atténuation des impacts sociaux et environnementaux (annexe de l'EIES), par la société elle-même 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas encore de détails sur les mécanismes de fonctionnement des FDL, et a plus forte raison de retour d'expérience - Processus d'expropriation foncière souvent conduit, avec compensation financière pour « éteindre » les droits fonciers des CLPA, avec un niveau d'accompagnement variable (cas de paiement en espèces sans mesures d'accompagnement) - Pas de redistribution prévue d'un % de la taxe de superficie au profit des départements comme dans le secteur forestier et des hydrocarbures 	<ul style="list-style-type: none"> - Bonne dynamique dans le secteur autour de la fédération des mines et présence de quelques grands groupes (ex société MPD / groupe Glencore et société Congo Iron) pouvant tirer le niveau des pratiques vers le haut - Réforme du corpus de textes juridiques en cours, appuyé par la Banque Mondiale - Inscription du secteur au processus ITIE - Système de MPB en développement qui pourrait capitaliser sur 	<ul style="list-style-type: none"> - Superposition des permis miniers avec autres (forestier) - Niveau variable des mesures d'atténuation des impacts sociaux et environnementaux suivant les sociétés (en fonction de leur politique RSE) - Réforme du corpus de textes juridiques en cours (faible consultation des parties prenantes comme la société civile)

				<p>les leçons apprises des FDL forêts et conservation</p> <ul style="list-style-type: none"> - En termes de REDD, réflexions en cours sur des mécanismes de compensation écologiques et/ou de restauration des sites dégradés (reboisement,) 	
5-Secteur hydrocarbures	<p>Système caractérisé par des mécanismes aboutissant à des actions concrètes mais dont la valeur monétaire et le niveau de gouvernance (participation) restent faibles</p>	<p>Plusieurs MPB complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projets Sociaux dans le cadre des Contrats de Partage de Production - Rétrocession de 50% de la taxe de superficie pour les collectivités des départements - Taxe de provision pour investissements diversifiés (PID) et programmes de « Contenu Local » - A coté des mécanismes prévus par les textes, il existe des programmes de développement socio-économiques liés aux politiques de RSE des entreprises (en tous cas pour les plus grands groupes), pouvant offrir des exemples intéressants d'activités. 	<ul style="list-style-type: none"> - Projets sociaux sont identifiés par le gouvernement central, ne concernant pas forcément les départements de production, et le système de pilotage exclut la société civile et les bénéficiaires. - La rétrocession de la taxe de superficie n'a jamais été appliquée - La taxe pour PID, collectée par le Trésor Public n'est pas non plus mobilisée. - La plupart des « projets intégrés » dans le cadre de la politique de RSE sont sélectionnés et évalués par la société seule, avec participation limitée de la société civile nationale 	<ul style="list-style-type: none"> - Processus ITIE et coalition PWYP - Processus de réforme du code des hydrocarbures en cours 	<ul style="list-style-type: none"> - Réforme du code ne prévoit pas de consultation publique et ne semble toujours pas inclure de principe de redistribution au niveau des zones de production, et des mécanismes plus participatifs. Pas non plus de prise en compte de mesures spéciales pour les zones on-shore

5.3 Analyse des mécanismes verticaux de partage des bénéfices

Cette section est axée sur l'analyse des principaux mécanismes existants de redistribution des bénéfices. Elle permet d'avoir un aperçu de la pertinence des différents mécanismes dans leur contexte actuel, ainsi qu'en perspective de la REDD+. La première partie se base sur une analyse, selon les critères des 3E⁶⁰, de 14 mécanismes tirés du Chapitre 4 et résumés en 6 catégories. La partie qui suit propose de s'attarder sur le cas du FDL qui constitue un des mécanismes jugé intéressant de capitaliser dans le cadre du processus REDD+ national.

5.3.1 Analyse des principaux types de mécanismes verticaux

Le tableau qui suit propose une synthèse des principaux types de mécanismes de partage de bénéfices existants au Congo, d'après l'analyse de 14 mécanismes selon les critères des 3E (voir tableau d'analyse complet en **ANNEXE IV**).

Il ressort principalement que :

1. Les mécanismes les plus efficaces et efficients ne sont pas forcément les plus pertinents car leur niveau d'équité et de gouvernance peuvent être restreint ; ce sont en général des mécanismes, avec des circuits courts (société > réalisation directe ou par prestataire), mis en œuvre avec une participation limitée des bénéficiaires, de la société civile et des gouvernements décentralisés (cf. cahiers de charge et des mesures mises en œuvre par la société).
2. Dans le sens opposé, on peut trouver des mécanismes qui sont multi-acteurs mais qui ne sont pas toujours très performants ; c'est le cas des FDL forestiers qui sont confrontés à une forte inertie mais qui offrent un potentiel d'amélioration intéressant, en équilibrant notamment le rôle et le pouvoir entre les différents acteurs (sphère privée, gouvernement décentralisée, sphère société civile et communautés), ainsi que le niveau concerné (concession, district, département).

Etant donné les options pré-identifiées par la République du Congo pour la création d'un mécanisme national REDD+ (cf. Fonds national qui pourrait s'appuyer, pour la redistribution des bénéfices aux acteurs locaux, sur les Fonds de développement communautaires gérés par des Comités départementaux), le mécanisme de type FDL semble particulièrement intéressant à considérer (voir celui de type Fonds de Soutien National dans une certaine mesure). Par rapport à la possibilité de capitalisation des leçons apprises ou de l'utilisation du modèle de FDL dans le cadre de la REDD+, il est important de bien resituer son champ d'application :

- Le FDL ne concerne que la redistribution des bénéfices auprès des communautés locales et autochtones, et pas des autres acteurs. Dans ce sens, il ne peut constituer qu'un élément dans un mécanisme plus large de partage des bénéfices REDD+.
- Le FDL ne peut concerner que les communautés riveraines des concessions forestières (voire, dans certains cas, des aires protégées et des concessions minières, si celles-ci bénéficient déjà, ou bénéficieront prochainement, d'un fonds de développement local ou équivalent) et ne peut donc pas constituer une option unique, applicable sur tout le territoire national ; à moins qu'il ne soit revu dans son organisation et son fonctionnement, et adapté pour devenir un mécanisme à l'échelle d'un département.

⁶⁰ Cadre conceptuel pour analyser les mécanismes dans le cadre de la REDD+, mais aussi en dehors, qu'il soit basé sur la performance ou non (Angelsen, 2013 ; voir aussi le chapitre 2 du rapport)

Tableau 13 : Synthèse de l'analyse des principaux types de mécanismes verticaux existants (source : AT-FDL)

Types de mécanisme	Synthèse de l'analyse	Avis dans le cadre de la REDD+
1- Cahier de charge mis en œuvre par la société avec un suivi des gouvernements décentralisés / déconcentrés	<p>Secteurs forestiers et agro-industriels</p> <p>Un mécanisme de type cahier de charge peut être pertinent pour la réalisation d'infrastructures car il présente en général un bon niveau d'efficacité et d'efficience ; en particulier s'il inclut également une bonne identification des besoins à la base ainsi qu'un système de suivi participatif et transparent (ces éléments sont à améliorer dans les cas étudiés). Il constitue en particulier un moyen complémentaire aux autres mécanismes (par exemple axés sur des projets de développement socio-économiques au niveau des communautés concernées).</p>	<p>Ce type de mécanisme n'offre pas de perspective particulière dans le cadre du processus REDD+ (mise en œuvre trop centrée sur l'entreprise).</p>
2- Mesures mises en œuvre par la société (prévues dans leurs PA, PGES, et/ou RSE⁶¹) avec suivi plus ou moins étroit par les services déconcentrés	<p>Secteurs forestier, minier, hydrocarbures</p> <p>Ce type de mécanisme peut être assez efficace et efficient, voire prendre en compte une certaine équité au niveau des cibles, pour les sociétés dotées d'une politique de RSE solide. Il constitue un moyen complémentaire aux autres mécanismes.</p>	<p>Ce type de mécanisme n'offre pas de perspective particulière dans le cadre du processus REDD+ (mise en œuvre trop centrée sur l'entreprise).</p>
3 - Rétrocession de taxes gérées par les conseils départementaux	<p>Secteurs forestier et hydrocarbures</p> <p>Ce mécanisme, prévu uniquement dans les secteurs forestier et des hydrocarbures, n'a jamais été appliqué alors qu'il constitue un élément essentiel pour soutenir le développement des Départements.</p> <p>Les modalités de gestion restent également à définir (direct par les Conseils Départementaux ou via un comité multipartite). A ce titre, la gestion en directe (canal du budget des Conseils Départementaux) ne semble pas très pertinente dans le contexte actuel de la décentralisation qui en est encore à ses débuts et en considérant les risques qui lui sont liés. Le Cameroun offre un bon exemple des risques associés à un système basé sur la rétrocession et la gestion des recettes par les communes. Il semble actuellement préférable de soutenir la décentralisation à travers un mécanisme hybride, multipartite de type du FDL forestier. Il serait important d'appliquer la rétrocession des taxes, notamment dans le secteur forestier, afin d'augmenter le volume financier des FDL qui est aujourd'hui trop faible.</p>	<p>Voir plus bas le système de type FDL</p>
4- Fonds de Développement Local, alimenté par un pourcentage des revenus et gérés de manière multipartite	<p>Secteurs forestier, minier, conservation</p> <p>Les FDL offrent un potentiel intéressant, en équilibrant notamment le rôle et le pouvoir entre les différents acteurs (sphère privée, gouvernement décentralisée, sphère société civile et communautés), ainsi que le niveau concerné (concession, district, département) – en capitalisant sur les différentes variantes existants au niveau du secteur forestier, des aires protégées, des mines :</p>	<p>Mécanismes intéressants car multipartite (participatif), permettant de relier le niveau infranational (département) au niveau local (communautés), mais</p>

⁶¹ Plans d'Aménagement, Plans de Gestion Social et Environnemental, Responsabilité Sociale des Entreprises

	<p>Secteur forestier : Mécanisme assez pertinent en théorie mais qui souffre d'une forte inertie l'empêchant d'être efficace et efficient. Une révision est nécessaire, en prenant en compte des mécanismes similaires du Congo et dans la sous région. Le montant qui alimente ce fonds étant réduit, il serait important de canaliser d'autres sources de financements (cf. rétrocessions taxes, etc.)</p> <p>Secteur Conservation / Aires Protégées : Mécanismes assez pertinents qui ont évolué grâce à leur flexibilité (mécanismes non formalisés, s'adaptant à leur contexte- cf. PNCD / PNNN). Un certain niveau de formalisation serait nécessaire et pourrait bénéficier de l'expérience des FDL forestiers</p> <p>Secteur Conservation / Programme PACEBCO : La structure de ce mécanisme n'est pas réellement intéressante mais comporte un élément qui peut être utile (sélection et financement par appel d'offre d'ONGs pour la réalisation de microprojets)</p> <p>Secteur mines : En développement – des échanges seront sans doute bénéfiques avec les autres secteurs lors du développement des modalités de ce type de fonds</p>	<p>doit être révisé pour le rendre plus efficace et efficient, et adapté aux conditions de la REDD+</p>
<p>5- Fonds de Soutien National</p>	<p>Secteur Agricole (Fonds Soutien Agricole, Crédit Bétail) Malgré des éléments intéressants, comme la procédure de sélection de dossier par commission, des faiblesses importantes sont identifiées qui nécessiteraient une révision de ce type de mécanisme. En particulier, le Fonds de Soutien Agricole (FSA) n'est pas très efficace et efficient car trop éloigné du niveau local, ce qui pose des problèmes aussi bien dans l'identification des projets que dans leur suivi. Plusieurs options sont possibles, comme celles d'installer des antennes au niveau départemental, au sein des Directions Départementales de l'Agriculture et de l'Elevage, avec des moyens suffisants. Le processus devrait également s'ouvrir aux acteurs du niveau départemental, en particulier du gouvernement décentralisé. Une analyse plus en détail devrait être conduite pour permettre de proposer des améliorations.</p>	<p>Dans le cadre de la REDD+, le mécanisme de type FSA est a priori intéressant à étudier car il fait référence à un Fonds National pour atteindre le niveau local, ce qui constitue une option privilégiée par le Congo (cf. R-PP). Toutefois, ses spécificités actuelles (cf. approche crédit, ciblage agriculture, démarche centralisée) questionne sur la possibilité de capitaliser sur un tel mécanisme, plutôt que d'en créer un nouveau, qui réponde aux exigences de la REDD+.</p>
<p>6- Autres (Projets sociaux prévus dans les contrats de partage de production)</p>	<p>Secteur des hydrocarbures Mécanisme très centralisé et peu participatif. Pas de consultation pour l'identification des besoins ni de comité de suivi multipartite.</p>	<p>Ce type de mécanisme n'offre pas de perspective particulière dans le cadre du processus REDD+ (mise en œuvre trop centralisée)</p>

5.3.2 Analyse des Fonds de Développement Local

Dans la continuité de la réflexion initiée dans la section précédente, cette section offre quelques pistes pour une amélioration des FDL en se nourrissant des différentes variantes existantes (forêts, conservation, mines). Les constats et pistes d'amélioration formulés ici représentent une synthèse des différents retours d'expérience exposés dans les sections concernées du Chapitre 4 ainsi que des tableaux d'analyse des FDL forestiers repris dans les Annexes (**ANNEXES I et II**).

Le système de FDL amélioré pourrait ainsi intégrer plusieurs principes, notamment :

1. Une structure de gestion légère et au niveau le plus bas possible tout en assurant une coordination avec le niveau départemental
2. Un système d'accompagnement et suivi-évaluation conduit par une structure spécialisée (ou un consortium par exemple créé par association locale et nationale) sélectionnée par appel d'offre
3. Un mécanisme transparent de gestion financière, auditable
4. Un mécanisme simplifié de gestion des plaintes.

Tableau 14 : Synthèse des problèmes relevés et pistes d'amélioration du mécanisme de type FDL (source : AT-FDL)

Problèmes relevés dans les FDL et pistes d'amélioration	
Gouvernance du mécanisme	Dans le cas des FDL forestier, les comités de gestion sont gérés au niveau départemental, afin de jouer le jeu de la décentralisation, ce qui a pour contrepartie d'alourdir le mécanisme. Dans le cas des FDL des aires protégées, les comités de gestion sont établis à un niveau plus local (district, concession), en faisant intervenir des représentants locaux des administrations concernées (ex. sous préfet, député...) plutôt que des représentants du niveau départemental (conseil départemental, préfecture), tout en assurant autant que possible une intervention planifiée et coordonnée (harmonisation des FDL avec les stratégies sectorielles et les PDL départementaux par exemple). Ceci se base sur le principe de subsidiarité qui suggère que l'on parvient à une efficacité plus importante en situant les pouvoirs et les tâches à l'échelon administratif le plus bas possible. La recherche d'un équilibre dans la participation des différents niveaux (du central au local) et des différents types d'acteurs, est ainsi un élément important de la structure de gouvernance. Par ailleurs, de manière générale, le mécanisme devrait favoriser un nombre total de participants limité, un budget de fonctionnement restreint, un mode de représentation efficace des CLPA.
Gestion financière (et système de contrôle indépendant)	La gestion financière pose souvent des problèmes, dans le contexte où les systèmes de gouvernance et de contrôle ne sont pas encore assez solides. Dans le cas des FDL forestier, la gestion est attribuée au président du conseil départemental (ordonnateur) avec une ONG qui assure le rôle de comptable et un représentant de la société privée mais, malgré les procédures mises en place, il est reporté un manque de transparence et de capacités dans la gestion ; par ailleurs, les commissions d'évaluation menées par la préfecture ne conduisent pas les contrôles comptables prévus. Dans le cas de FDL des aires protégées, la gestion est assurée par l'organisme d'appui (en l'occurrence WCS) qui peut transmettre une partie des fonds aux comités de villages (cas de PNCD) ou non (cas du PNNN qui finance en direct les activités). Dans le cas du PACEBCO, la gestion est assurée par l'unité technique du projet qui s'assure du respect des procédures par les prestataires. Dans le contexte actuel des FDL forestier, il pourrait être envisagé un audit indépendant annuel. L'audit pourrait être assuré par une structure spécialisée (consultant, ONG, bureau d'étude), recrutée selon un mécanisme d'appel d'offre / passation de marché ; éventuellement remplacée ou complétée par des évaluations menées par d'autres acteurs reconnus (OI-FLEG, Services de vérification liés au FLEGT, autres service de l'Etat)

<p>Accompagnement technique et organisationnel des projets</p>	<p>Dans tous les mécanismes observés, les projets souffrent d'un certain nombre de problèmes dont certains sont repris dans la section qui suit (gestion communautaire). La plupart de ces problèmes sont liés aux compétences des équipes mises en place et/ou à leur faible motivation (financière, engagement). Pour pallier à ces dysfonctionnements et satisfaire au besoin de résultats, les « gestionnaires des concessions » (sociétés privées pour les concessions d'exploitation forestière, organismes de conservation pour les parcs) interviennent souvent au-delà de leur rôle prévu au départ dans les mécanismes. Il pourrait être envisagé de revoir la composition des organes chargés de l'accompagnement et du suivi afin de rationaliser les coûts et optimiser les compétences, mais également que l'accompagnement technique et organisationnel puisse être conduit par une structure spécialisée ou un consortium (consultant, ONG, bureau d'étude), recrutée selon un mécanisme d'appel d'offre / passation de marché. Cette structure intégrerait un système de suivi-évaluation de ses activités, permettant aux membres du comité de gestion de juger de la qualité de ses interventions.</p>
<p>Mécanisme de plaintes</p>	<p>Il existe peu de mécanismes où un système de gestion et règlement des conflits est mis en place et opérationnel. Lorsqu'il est prévu que les plaintes soient gérées lors des réunions des comités de gestion ou assemblées générales, celles-ci sont rarement traitées de manière adéquate. Les sociétés présentent parfois de tels mécanismes mais ce n'est pas systématique (lié à la certification forestière type FSC par exemple). Il pourrait être envisagé un système de prévention et de gestion des conflits conduit par une structure spécialisée ou un consortium (consultant, ONG, bureau d'étude), recrutée selon un mécanisme d'appel d'offre / passation de marché.</p>

5.4 Analyse des mécanismes horizontaux (expériences de gestion communautaire)

Même s'il n'existe pas d'expérience de projets déjà fonctionnels dans le domaine REDD+/PSE au Congo⁶², comme il n'existe pas non plus de modèles de forêts communautaires ou de collectivités locales, il semble important de présenter un aperçu de quelques expériences de projets communautaires à l'état actuel, afin de rendre compte des acquis mais aussi des défis à relever.

Les constats et recommandations formulés ici (voir tableau suivant) représentent une synthèse des différents retours d'expérience exposés dans les sections concernées du Chapitre 4 (cf. FDL forestier, FDL du Parc National de Conkouati Douli et du Parc National de Nouabale Ndoki, projets de plantations communautaires en périphérie des réserves, projets liés aux activités éco-touristiques). Il en ressort un ensemble d'éléments importants à prendre en compte pour la conduite des projets, qui sont souvent problématiques sur le terrain, et dont certains peuvent avoir une importance particulière dans le cadre de la REDD+.

Ces différents exemples de projets sont repris dans l'**ANNEXE V** et analysés sur base de 4 critères tirés et adaptés des recommandations des communautés locales pour les projets REDD+ (Angelsen et al., 2013). Les résultats de cette analyse rappellent que la force des projets réside essentiellement dans la mobilisation participative des différentes couches sociales des communautés autour d'un objectif clair et que les motivations dépassent souvent l'aspect des bénéfices financiers. Ces principes sont rarement appliqués dans le contexte des FDL (concessions forestières ou aires protégées) où l'approche d'identification des microprojets connaît d'importantes faiblesses. De l'autre côté, des microprojets issus des activités éco-touristiques ou bien des projets de plantations communautaires offrent des exemples intéressants à capitaliser en termes de mobilisation des communautés.

Tableau 15 : Synthèse des constats et recommandations sur le fonctionnement des projets communautaires (source : AT-FDL)

1-Approche sur le type de bénéficiaires

1-1 Individus versus groupements et communautés

Parmi les approches ou les critères d'éligibilité des projets, on distingue plusieurs variantes. Souvent, le type d'approche est pensé par le « haut », plutôt que discuté de manière participative avec les bénéficiaires. Ces approches peuvent se résumer de la manière suivante : 1) Que les projets doivent être « communautaires » (cf. bénéfices directs à vocation communautaire, comme les services de santé et d'éducation, voire de transport) ; 2) Que les projets doivent être appliqués à des groupements, ce qui pose souvent le problème que les groupements sont constitués de manière artificielle suivant les objectifs du projet ; 3) Que les projets doivent être basés au niveau de l'unité familiale en considérant que la famille est l'unité socio-économique discriminante, en lien avec les caractéristiques de l'organisation sociale des communautés dans le contexte du Congo.

1-2 Aspect genre

Les femmes sont peu considérées dans les projets visités. Des évolutions positives sont cependant notées pour les futurs projets de plantations appuyées par WCS qui prennent en compte le rôle socio-économiques des femmes dans les activités liées au bois énergie.

1-3 Aspect communautés locales versus autochtones

La question du besoin d'une approche spécifique pour les communautés autochtones est aujourd'hui progressivement reconnue (ne serait-ce que par la Loi sur les peuples autochtones), mais n'est pas encore systématique au niveau de la conduite des microprojets (par exemple, les autochtones sont représentés dans les comités de gestion des FDL mais des projets spécifiques sont rarement conduits).

⁶² Projet REDD+ envisagés par WCS au niveau de la Réserve de la Léfini, au stade de l'étude de faisabilité, projet REDD+ engagé par la société Olam dans sa concession Pikounda Nord

2-Identification participative des projets autour d'une planification au niveau local

On reporte comme problèmes dans le cas des projets financés par les FDL: 1) Un dialogue souvent inexistant ou peu efficace sur l'identification des projets et 2) un montage des projets réalisés principalement par les organismes d'appui. Les types de projets sont ainsi parfois imposés, ou fortement suggérés, aux communautés. Il est important de revoir à la fois l'approche et l'organisation afin d'établir un véritable dialogue autour de la construction des projets pour permettre une appropriation. Pour cela, on pourrait suggérer un diagnostic et une planification participative – visant la mise en place de structures de gouvernance locales plus appropriées et de plans de développement locaux. Ces aspects devraient être repris dans une stratégie et un guide de développement local.

3-Bénéfices et Revenus tirés des activités

3.1) Besoin d'un choix éclairé avec production de valeur ajoutée économique dans une approche filière

Dans bon nombre de projets financés par les FDL forestiers, il n'existe pas de vision partagée, ni de calcul pour assurer une durabilité mais le seul objectif est au mieux la vente et le partage des bénéfices au terme d'un cycle de production. La recherche de création de valeur ajoutée dans une approche filière (ex. transformation du manioc avec moulin à fougou, ou vente optimisée en facilitant l'écoulement et en jouant sur les marchés) reste trop rare et devrait être soutenue.

3.2) Gestion des recettes tirées des activités menées par les groupements

Dans les projets financés par les FDL forestiers, il arrive de trouver des clefs de partage des recettes générées par les projets (groupement, fonds communautaire) mais souvent peu appliquées car suggérées de l'extérieur ; ces recettes sont ainsi le plus souvent redistribuées en espèces entre les membres du groupement concerné. La gestion la plus opérationnelle rencontrée concerne les projets de plantations communautaires appuyées par le PPG, basée sur une redistribution entre les parties impliquées (propriétaire foncier, groupement, fonds communautaire) des recettes générées par la vente des produits. En particulier, une partie des fonds est transmise par le groupe associatif en charge des plantations vers le comité de village. Ces fonds sont ensuite investis dans des activités à caractère strictement communautaire (santé, éducation).

3.3) Bénéfices sur le court, moyen et long terme

Un aspect clef pour la réussite d'un projet (en dehors comme dans le cadre de la REDD+) est la possibilité d'obtenir des recettes à court, moyen et long terme. Pour les plantations de bois d'œuvre ou bois énergie, il a été démontré que l'utilisation de culture vivrière, en sus des arbres fruitiers, permettait à la fois un entretien des plantations et la production de revenus réguliers (cas des plantations appuyées par le PPG). Pour les cacaoyères, le même constat peut être fait pour les associations cacao / bananes (cas de CIB-Olam).

3.4) Paiements basés sur les actions (input) et/ou les performances (output)

Dans les cas étudiés (cas FDL), la mise en œuvre de projets est souvent envisagée comme une condition à remplir pour bénéficier de la « rente » tandis que l'efficacité du projet ne représente pas forcément un résultat escompté. Le mode de paiement par tranches ou encore la procédure de sélection de projets en prenant en compte le succès lors du cycle précédent, posent quelques principes de « performance », mais cela reste un aspect secondaire de ce type de système. Le système de montage de projets qui requièrent une contribution de la part des communautés (cas des plantations) permet en général une mobilisation plus forte et est davantage porté par le résultat final.

Malgré tout, aucun des projets observés n'intègre un mécanisme de paiement basé sur les performances comme il est requis dans les projets PSE ou REDD+. Le changement d'approche dans des villages où des projets classiques sont menés depuis des années constitue donc un défi majeur dans la perspective de la REDD+.

4-Gestion technique et organisationnelle et structure de gouvernance des projets

4.1) Construction d'une structure de gouvernance

Le plus souvent, les projets sont gérés au niveau d'un comité de village (ou éventuellement d'un ou plusieurs comités spécialisés dans le cadre d'un plan de développement local). Le problème le plus fréquemment rencontré est lié au fait que ces comités sont gérés principalement par les personnes disposant de capacités, sans compter l'intervention d'élites originaires du village mais non résidentes.

Pour le cas des groupements socio-économiques en particulier, le retrait de nombreux membres des groupements semble lié à la fois aux difficultés de travailler de manière collective (notamment pour les projets agricoles qui demandent une forte assiduité) et au manque de confiance dans la gestion des biens du projet (fonds, équipement, bénéfices produits).

Un accompagnement plus important des bénéficiaires en termes d'appui technique et organisationnel pourrait permettre d'améliorer le fonctionnement des projets – un besoin fortement exprimés par les communautés, qui pourrait constituer un bénéfice non monétaire direct important à faire valoir dans le cadre de futurs projets REDD+/ PSE. A noter que, sur un plan organisationnel, il serait nécessaire, non pas seulement de renforcer l'accompagnement mais également de revoir l'approche / paradigme actuel afin d'asseoir un véritable dialogue autour de la construction des structures de gouvernance locales et des microprojets.

4.2) Système de suivi des activités par les communautés

De même, il faut reporter l'absence de système de suivi-évaluation avec ou par les communautés (ce qui constitue souvent un outil permettant d'améliorer l'appropriation / responsabilisation dans l'initiative) – et qui est fréquemment rencontré dans le cadre de projets de type REDD+ ou PSE.

5-Prise en compte et amélioration des droits fonciers

Sur un plan local, le foncier n'entre pas toujours en ligne de compte, sinon pour les plantations communautaires, où les projets concernés ont établi un protocole d'accord où les revenus sont distribués entre propriétaires fonciers, associations, et comité de village. Lorsque des projets agricoles touchent les populations autochtones, comme dans les FDL forestiers, celles-ci ne bénéficient pas toujours de droits fonciers et doivent passer par les populations bantoues pour bénéficier d'un accès aux terres. Dans aucun des projets identifiés, il n'y a eu d'amélioration ou clarification des droits fonciers à proprement parler. Pourtant, ce type d'initiative peut avoir plus de sens pour un groupe d'individus si cela répond à un enjeu commun, un besoin crucial, également en lien avec le caractère identitaire du groupe.

6-Synergie avec les politiques et stratégies sectorielles

Si les activités sont bien intégrées avec les politiques sectorielles, cela permettra une synergie des efforts plutôt qu'une duplication (cas notamment des projets cacaoyers dans le cas de la CIB-Olam).

6 Leçons apprises des expériences au niveau international

6.1 Introduction

La **section 6.2** offre une description des systèmes de FDL dans le secteur de l'exploitation industrielle des forêts pour 3 pays de la sous région (RDC, Gabon, Cameroun) pour conclure sur les leçons à tirer pour le cas du Congo.

Elle est suivie par la **section 6.3**. Cette section vise à capitaliser sur les expériences au niveau international afin de réfléchir aux options possibles à considérer pour le développement d'un mécanisme national REDD+ au Congo, sans pour autant formuler de « recommandations » spécifiques. Elle prend en considération que la République du Congo a déjà posé l'option d'un Fonds national REDD+ comme mécanisme de financement ; fonds qui pourrait s'appuyer, pour la redistribution des bénéfices aux acteurs locaux, sur les fonds de développement communautaires gérés par des comités départementaux.

Précédemment, les sections 5.3 et 5.4 ont présenté des leçons à tirer sur les expériences existantes au Congo afin de construire un mécanisme national REDD+ (cf. variantes des fonds de développement locaux, projets de gestion communautaire). Le bilan mitigé de l'analyse des expériences au niveau national, et en particulier l'absence d'expérience concrète en matière de REDD+/PSE au Congo, amène ainsi à considérer d'autres types d'expériences.

A ce jour, la plupart des pays sont encore en cours de définition des arrangements de gouvernance institutionnelle pour ce qui est des transferts financiers au titre de la REDD+, et les expériences les plus pertinentes en retour d'expérience sont donc des grands programmes publics de PSE qui se sont développés en majorité indépendamment de REDD+. La bibliographie sur les mécanismes de partage de bénéfices liés au processus REDD+ et/ou PSE est assez riche, souvent basée sur des analyses comparatives, mais aboutit à des recommandations très voire trop générales.

Section 6.3.1 : Cette section se base sur la description et l'analyse succincte de 14 expériences de mécanismes, liées au PSE ou au REDD+, au niveau national ou infranational, identifiées dans la littérature. Elle offre ainsi une discussion sur les options que suggèrent ces exemples dans plusieurs domaines : a) Canaux et instruments de financement, b) Forme de l'appui (types de bénéficiaires, bénéficiaires, mode de versement), c) Système de suivi de la performance des activités, d) Transparence et mécanismes de gestion des plaintes.

Section 6.3.2 : Cette section vise à présenter plus en détails l'expérience du FONAFIFO (PSE) qui est un fonds mis en place au Costa Rica dans les années 1990. A l'heure actuelle, cet exemple est considéré (avec celui du Vietnam) par le Congo comme les mécanismes les plus pertinents. La section décrit leurs éléments constitutifs et leur fonctionnement pour conclure sur l'adaptation de ces systèmes au processus REDD+ congolais.

Section 6.3.3 : La dernière section résume les conclusions de deux articles faisant eux même la synthèse des leçons apprises pour deux types de projets qui font références à des activités qui occupent une place importante dans les axes stratégiques du R-PP du Congo (projets intégrés de conservation et développement, et projets d'intensification agricole). Cette section ne fournit pas de leçons à tirer spécifiques pour le Congo, mais offre un rappel utile des précautions à prendre lors du développement de projets sur le terrain.

6.2 L'expérience des FDL Forestiers dans le Bassin du Congo

6.2.1 Description des modèles

6.2.1.1 Le modèle de la République Démocratique du Congo

Suite au processus de conversion des titres forestiers, la RDC s'est engagé dans la révision des cahiers des charges conclus avec les sociétés forestières. Le mécanisme de fonds de développement local lié au cahier des charges est en train d'être progressivement mise en œuvre en RDC, depuis l'adoption de l'arrêté N°023 du 7 juin 2010, fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière, et la révision de la plupart des cahiers des charges en 2011/2012⁶³.

Constitution du Fonds

L'arrêté prévoit la constitution d'un fonds de développement local à raison de 2 USD à 5 USD (équivalent 1000 à 2000 FCFA environ) par mètre cube de bois d'œuvre prélevé (selon les essences de bois d'œuvre).

Projet financés

Le fonds vient financer les infrastructures prévues dans l'arrêté et le code forestier : Infrastructures économiques et services sociaux, construction et aménagement des routes ; Réfection, équipement des installations hospitalières et scolaires ; Les facilités en matière de transport de personnes et de biens. L'entretien et la maintenance des infrastructures sont également assurés par le Fonds.

Gestion du Fonds (CLG)

Le FDL est géré par un Comité Local de Gestion (CLG) composé d'un délégué du concessionnaire forestier et d'au moins 5 représentants élus des communautés locales et/ou des peuples autochtones⁶⁴. Ainsi que, à la demande des communautés locales et/ou des populations autochtones, un représentant de la société civile à titre d'observateur.

Le CLG comprend un président (désigné par les membres des communautés locales et/ou peuples autochtones, et travaillant sous la supervision du « chef » de la communauté et/ou du peuple autochtone), un trésorier, un rapporteur, et plusieurs conseillers.

Les fonds peuvent être logés soit chez la société, soit chez un tiers, suivant les cas.

Des jetons de présence sont payés pour la participation des membres des CLG et CLS, selon un taux fixe, et sont prélevés sur le FDL, à hauteur de 10% maximum du financement total des travaux de réalisation des infrastructures prévues.

Suivi et Evaluation de la gestion du fonds (CLS)

Le suivi et l'évaluation des engagements sont réalisés par un Comité Local de Suivi (CLS). Le CLS est présidé de l'administrateur du territoire ou de son délégué et est composé d'un délégué de la société forestière et d'au moins 3 représentants élus des communautés locales et/ou des peuples autochtones, en dehors des membres du CLG. Les membres identifient une ONG locale pour siéger en qualité de membre. Le CLS se réunit tous les 3 mois en session ordinaire.

Gestion des conflits

Pour tout litige qui n'est pas résolu à l'amiable, le litige est soumis à la commission de règlement des différends forestiers organisé par l'arrêté N°103 du 16 juin 2009. Si le différent persiste, le tribunal compétent peut être saisi.

⁶³<http://www.mecnt.gouv.cd/v2/index.php/mecnt3/le-ministere2/textes-legaux/category/167-concessions-avec-contrat-signé-avec-un-plan-de-gestion-et-accord-de-clauses-sociales-mis-a-jour>

⁶⁴ Certains organismes comme le WWF fournissent à l'heure actuelle un appui à la structuration des communautés de base en structures autogérées fonctionnant comme « Comités Locaux de Développement et de Conservation (CLDC) », en vue d'organiser et de mettre en place une représentation locale démocratique, pour leur participation effective aux CLG et CLS.

6.2.1.2 Le modèle gabonais

Au Gabon, c'est le 06 mai 2014 qu'un nouvel arrêté a été adopté pour fixer le modèle de cahier des charges contractuelles, prévu dans le code forestier de 2001.

Le modèle de cahier des charges s'est largement inspiré de l'expérience de la société CEB dont les problèmes rencontrés avec les communautés ont abouti à un cahier des charges (en 2000, soit avant le nouveau code forestier de 2001) qui inclut une taxe de 1000XAF/m³ – sans précisions de l'essence considérée - destinée à financer les actions de développement pour les villages concernés, à travers un fonds de développement local, et des projets menés par des associations villageoises.

Une des particularités de ce système était notamment le paiement : 1) Une seule fois pour chaque village concerné par l'exploitation et 2) En fonction des zones d'influences des villages (finages) donc au prorata des superficies (alors qu'au départ prévu au *pro rata* du nombre d'habitants). Sur ce dernier point, pour réduire ces déséquilibres, sources de conflits, il avait été délimité une zone centrale, assez éloignée des villages, devant alimenter à part égale les fonds des différents villages. Cet aspect a été repris dans le nouvel arrêté par la mention que « la répartition du budget peut se faire par zones bénéficiaires au prorata de la superficie de chacune sur la concession et des volumes sortis ».

Le nouveau modèle de cahier des charges prévoit donc :

Constitution du Fonds

Un montant de 800 XAF / m³, pour toute essence, sur base du bois coupé l'année antérieure.

Gestion du Fonds

Le fonds est géré par un Comité de Gestion et de Suivi des Projets (CGSP) composé de 12 membres votants dont : 2 membres du gouvernement (gouverneur ou son représentant, préfet) / Le Gouverneur assure la présidence ; 2 membres des collectivités locales (conseil municipal et conseil départemental) / Appuient en tant que Maitre d'œuvre les communautés dans la formulation des projets et le contrôle régulier de l'avancement des réalisations ; 1 membre de l'administration forestière / Joue un rôle de facilitateur entre les différentes parties prenantes ; 2 membres de la société forestière / Maitre d'œuvre de certains projets, il assure la coordination le suivi des projets et rends compte de la gestion des fonds ; Les représentants des communautés (un représentant par village ou par association).

Le compte est domicilié dans un compte de la société.

Les frais de fonctionnement du CGSP sont financés par le FDL, selon des taux à fixer.

La fréquence des réunions est de 2 fois par an (1^{er} semestre : approbation des budgets et projets ; 2^{eme} semestre : évaluation de la réalisation des projets).

Projet financés

Les Projets, identifiés par les communautés villageoises concernées, doivent présenter un intérêt communautaire ainsi que des garanties de durabilité. Les projets doivent être orientés dans les domaines suivants : Santé ; Education ; Agriculture, Elevage, Pêche ; Infrastructures routières ; Hydraulique villageoise ; Foresterie communautaire. Les appuis peuvent également être de l'ordre de : fourniture de matériel ; aides collectives, nettoyage des villages ; soutien à une initiative collective ; appui aux cérémonies spéciales ; mise a disposition de carburant ; autres appuis ponctuels. Ces appuis ponctuels ne pouvant dépasser 5% du budget total alloué.

Gestion des conflits

Pour tout litige qui n'est pas résolu a l'amiable, le litige est soumis au CGSP. Si le différent persiste, le tribunal compétent peut être saisi.

6.2.1.3 Le modèle camerounais

Au Cameroun, le système est différent puisqu'il n'existe pas de Fonds de Développement Local. Le système est basé sur un arrêté⁶⁵ qui fixe les modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux Communes et aux Communautés villageoises riveraines. Il a été mis en place depuis 1998. Une première révision a été faite en 2010, puis en 2012. Le dernier texte de 2012 est présenté comme comportant plusieurs innovations, avec entre autres:

- L'élargissement de la nature des revenus forestiers et fauniques rétrocédés aux communes et aux communautés villageoises
- L'intégration des populations autochtones dans la mesure où elles vivent à l'intérieur ou à proximité des forêts faisant l'objet de titres d'exploitation forestière et y ont des droits d'usage ou coutumiers ; La détermination des modalités de désignation des membres des comités de gestion au niveau communal comme au niveau communautaire et la durée de leurs mandats ;
- L'institution de la planification locale dans la réalisation des investissements sociaux au niveau communal et au niveau communautaire (plan communal de développement, plan de développement local, plan d'action opérationnel) ;
- L'institution des dispositifs et des mécanismes de reddition des comptes, l'institution des rapports semestriels d'activités et de performance ; l'institution des réunions d'informations publiques pour évaluer la mise en œuvre du Plan Communal de Développement, présenter le bilan de l'année et les projets à exécuter l'année suivante ; L'institution des mécanismes de suivi-évaluation et de contrôle de la gestion des revenus forestiers et fauniques et la transmission des rapports de suivi-évaluation et de contrôle à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, au Ministère chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation, au Ministère chargé des finances et au Ministère chargé des forêts et de la faune.

Constitution des Revenus

- Les quotes-parts du produit de la redevance forestière annuelle (RFA) : 20 % à la Commune de localisation, 20% à toutes les autres communes ; 10 % alloués aux Communautés riveraines.
- La contribution à la réalisation des infrastructures sociales et économiques, tel que définie dans les cahiers de charges ou dans les plans d'aménagement ;
- Les revenus issus de l'exploitation des forêts communales 30% pour la réalisation des infrastructures de développement destinées aux communautés riveraines et 70% aux Communes concernées pour les actions de développement de tout le territoire de compétence.
- La taxe sur les produits des Autorisations de récupération de Bois : 30% pour les infrastructures de développement destinées aux communautés villageoises riveraines et 70% aux Communes concernées pour les actions de développement de tout le territoire de compétence ;
- Les revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires ; qui reviennent à 100% aux communautés concernées ;
- Les taxes d'affermage sur les zones de chasse dans les concessions forestières et/ou les aires protégées ; 40 % au profit des Communes concernées et 10 % pour les Communautés riveraines.

Gestion des revenus et Suivi

- Le suivi des revenus destinés aux Communes est assuré par un « Comité communal » de gestion, mis en place au sein de chaque Commune. L'emploi et le suivi de la gestion des revenus destinés aux Communautés riveraines sont assurés par un « Comité riverain » de gestion, mis en place au sein de chaque Communauté Riveraine, et qui dépend de la commune concernée.
- Sur la base des besoins identifiés, le Comité riverain transmet au Comité Communal un PDL sur 5/10 ans, puis organise, suit et assure le contrôle interne de l'exécution desdits projets.
- La Commune est l'entité juridique qui gère les revenus forestiers et fauniques destinés aux communautés riveraines. Les fonds communautaires ne sont donc pas directement gérés par les Comités Riverains et les communautés elles-mêmes. Toutefois, La séparation des comptes de

⁶⁵ Conjoint au Ministère en charge des forêts, au Ministère en charge des finances, et au Ministère en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation)

gestion des communes avec ceux des communautés est assurée. Le Maire est l'ordonnateur des dépenses relevant de la quotepart destinée aux communautés. Tandis que le Receveur municipal territorialement compétent fait office d'Agent financier du Comité.

- Le Comité riverain se réunit sur convocation de son Président au moins 1 fois tous les 3 mois ;
- Les Maires des Communes sont tenus d'élaborer tous les 06 mois, des rapports séparés, faisant le point des réalisations financées par les revenus relevant des quotes-parts destinés aux Communes de localisation d'une part et aux Communautés villageoises riveraines d'autre part.
- Les quotes-parts des recettes dévolues aux communautés et gérées par la commune de localisation, sont affectées à hauteur de 10 % maximum au fonctionnement du Comité riverain et de 90% minimum à la réalisation des œuvres sociales et économiques desdites Communautés.

Les projets et plans de travaux

Les projets et plans des Communautés, éligibles, portent sur : l'hydraulique villageoise ; L'électrification rurale ; La construction et/ ou l'entretien des routes, des ponts, des ouvrages d'art ou des équipements à caractère sportif ; La construction, l'entretien et/ ou l'équipement des établissements scolaires ou des formations sanitaires ; L'acquisition des médicaments ; Le reboisement et la protection des ressources fauniques ; Toute autre réalisation sociale ou économique, d'intérêts communautaires décidés par chaque Communauté elle-même.

6.2.2 Leçons apprises

- **Pour le cas de la RDC**, à l'heure actuelle, aucun retour d'expérience n'est disponible. Le FDL en RDC relève d'un mécanisme (léger en termes de représentants et fonctionnement) qui permet d'identifier, de financer la construction et l'entretien des infrastructures à caractère social, et d'en faire le suivi. Ce mécanisme pourrait inspirer le Congo sur les aspects suivants :
 - La désignation du Président par les communautés locales et autochtones. Ceci permettant de garantir la légitimité du Président et la prise en main de la gestion du fonds par ces communautés.
 - La création d'un mécanisme dédié à la gestion des conflits. Un comité de gestion des conflits pourrait ainsi être créé dans le cadre des FDL forestier au Congo (constitué de 2 à 3 personnes, membres du conseil de concertation, par exemple) qui devrait intégrer les savoirs et pratiques déjà à l'œuvre au sein des communautés locales et autochtones.
- **Le modèle gabonais** est le plus proche de celui du Congo, inspiré par l'expérience d'une société depuis le début des années 2000. Bien que des réflexions sur la composition de ce type de FDL et le rôle des parties (structure plus légère, avec responsabilité accrue de la société dans la gestion) puissent être utiles, un autre aspect intéressant est le lien établi entre l'exploitation et les terroirs des communautés, comme moyen d'améliorer la perception et l'appropriation des communautés (préoccupation soulevée au Congo par la société IFO).
- **Pour le cas du Cameroun**, des problèmes importants ont été reportés dans la gestion des fonds, la planification et la réalisation des projets (d'après Oyono et al. (2006), la gestion de la RFA est marquée par une corruption et des détournements de fonds au niveau des maires, des autorités administratives de la région, à travers la préparation de projets fictifs). Ce système, intéressant par son souci d'une planification du développement plus intégrée, ne semble pas très efficace dans un contexte où le niveau de gouvernance est faible. Ce système ne semble pas très adapté au Congo où la décentralisation n'en est encore qu'à ses débuts.

Enfin, ces différentes expériences régionales font état de montants plus élevés que ceux actuellement pratiqués au Congo (de 5 fois à 10 fois supérieur) par volume de bois exploité ou commercialisé.

Compte tenu des difficultés que connaissent les FDL au Congo en matière de budget, il serait souhaitable d'analyser le besoin et la possibilité de rehausser ce montant (à l'heure actuelle basé sur 200 FCFA / m² de bois commercialisable), tout en regardant au moyen de mobiliser davantage les autres contributeurs (en particulier le Conseil Départemental).

6.3 L'expérience des mécanismes REDD+ et PSE au niveau international

6.3.1 Discussion sur quelques options autour de l'exemple de 14 mécanismes

Cette section se base sur la description et l'analyse succincte de 14 expériences de mécanismes, liées au PSE ou au REDD+, au niveau national ou infranational, identifiées dans la littérature (voir tableau complet en ANNEXE VI). Elle offre ainsi une discussion sur les options que suggèrent ces exemples dans plusieurs domaines : a) Canaux et instruments de financement, b) Forme de l'appui (types de bénéficiaires, bénéficiaires, mode de versement), c) Système de suivi de la performance des activités, d) Transparence et mécanismes de gestion des plaintes.

6.3.1.1 Présentation de quelques options possibles de mécanismes

1 - Canaux et instruments de financement

On distingue plusieurs canaux et instruments de financement, notamment directs ou via des intermédiaires publics ou privés. Nous allons présenter ici différentes variantes de fonds nationaux, étant donné que cette option a été pré-identifiée par le Congo dans le cadre du processus REDD+ :

Parmi les exemples où des paiements sont effectués directement à partir de fonds centralisés, nous pouvons citer le cas du « Fonds Mexicain pour la Conservation de la Nature » (FMCN) au Mexique. L'avantage des systèmes centralisés est que les coûts de transaction sont en général assez faibles avec moins de fuite de fonds par le biais de la corruption ou par besoin de la rétribuer une partie des intermédiaires pour leur contribution au fonctionnement. En revanche, ces systèmes peuvent être critiqués pour leur manque d'adaptation aux contextes et aux besoins locaux. Pour faire face aux difficultés de s'adapter au contexte local, le cas du « Socio Bosque » en Equateur est intéressant, car la décision a été prise de ne pas prendre en compte les variations de coûts d'opportunité liées aux différentes utilisations des terres, mais de se baser uniquement sur la taille des parcelles (CDKN, 2012). Il faut cependant rappeler que les canaux de financements sont nécessairement influencés par les institutions et les réglementations spécifiques à chaque pays. En prenant encore l'exemple du « Socio Bosque » en Equateur, on note que, bien que le Ministère de l'Environnement soit responsable de la gestion du projet, la distribution des paiements relève de la compétence du Ministère des Finances. Dans le projet pilote « Making REDD work for communities and forest conservation », cité dans le tableau 9, les paiements sont faits directement aux villages, qui décident de la distribution des fonds en comité (TFGC, 2012). Ce système a l'avantage de faibles coûts de transaction, d'être autonome, et de permettre de réduire les coûts de surveillance externes par rapport aux alternatives, car les paiements sont faits publiquement devant les membres du village.

Parmi les exemples où des paiements sont effectués du niveau central, en passant par des niveaux intermédiaires, nous pouvons citer le cas du « Forest Carbon Trust Fund » (FCTF) au Népal, où les financements publics passent par des structures de gestion à l'échelle des bassins versants, qui ensuite reversent les fonds au niveau des organisations communautaires locales qui déploient alors des activités au niveau local (ICIMOD 2011, Khanal, 2011). Passer par des intermédiaires peut cependant avoir des impacts négatifs tels que la récupération des fonds par des autorités ou élites corrompues (le cas du « Lesotho Highlands Water Project » est souvent cité dans ce sens). Le « Kecamatan Development Project » en Indonésie constitue également un cas notable, car il a instauré avec beaucoup de succès un système pour contourner ce problème, à un moment où la corruption était très répandue dans le pays. Les fonds venaient du budget du gouvernement central et contournaient plusieurs niveaux de gouvernement intermédiaires pour arriver directement au niveau administratif du « kecamatan ». Après avoir atteint le « kecamatan », les fonds étaient directement transférés sur

les comptes des villages participants. Ceci démontre la possibilité d'adapter des instruments et canaux financiers nationaux déjà établis, pour arriver à des systèmes de distribution plus efficaces.

En Tanzanie plusieurs options de distribution de fonds ont été testées dans des projets pilotes (Campese, 2012 ; Shemdoe, 2013). Le projet de l'ONG CARE Tanzanie « HIMA », au Zanzibar, a choisi un système dans lequel les fonds sont versés dans un premier temps au réseau de forêts communautaires au Zanzibar (JUMI-JAZA), qui ensuite distribue les fonds aux villages, aidé par des associations communautaires, CARE Tanzanie et le Département des Forêts de Zanzibar. De même, Jane Goodall Institute a institué un mécanisme qui canalise les fonds via des organisations communautaires. Dans les deux cas, 10% des fonds sont retenues par ces organisations pour couvrir les coûts de transaction (Shemdoe, 2013).

2 - Forme de l'appui (types de bénéfices, bénéficiaires, mode de versement)

Types de bénéfices et mode de versement

En République du Congo, les mécanismes de partage des revenus dans les concessions forestières couvrent à la fois des bénéfices monétaires, via les fonds de développement locaux, et en nature via les clauses sociales de leurs cahiers de charges, mais les deux mécanismes ne sont pas connectés. Alors que le FDL dans le Parc National de Conkouati Douli fonctionne de manière similaire à celui des FDL forestiers, celui du Parc de Nouabale Ndoki cible essentiellement des bénéfices en nature. Dans le cas des revenus tirés de micro-projets, il est d'usage de redistribuer les revenus entre les concernés et parfois d'en réserver une partie pour le financement d'activités sociales communautaires. Les différents cas de figure sont donc déjà présents et il semble qu'un mécanisme hybride soit le plus pertinent, pour autant qu'il soit décidé depuis la base, par les communautés.

Les expériences au niveau international sont intéressantes en termes de réflexion autour de la répartition et de la planification de ces types de bénéfices :

Les projets qui donnent les meilleurs résultats en termes de sensibilisation et d'appropriation locale tendent à proposer un mélange d'incitations individuelles et au niveau de groupes de projets (PNUD, 2014). Comme exemple de mécanismes hybrides, avec bénéfices monétaires et non-monétaires, il pourrait être intéressant de prendre en compte l'expérience du « Bwindi Mgahinga Conservation Trust » (BMCT) en Ouganda et du « Socio Bosque » en Equateur.

Le « BMCT » en Ouganda fournit des formations et des projets d'infrastructures publiques, en plus du financement de projets de développement communautaires (monétaire : activités de type génératrices de revenus et alternatives ; non monétaires : formations et projets d'infrastructure publique, qui sont choisis en fonction des résultats d'évaluations socio-économiques (PwC, 2012)). Par ailleurs, il est fait obligation de remettre des plans de mise en œuvre des projets et des rapports de progrès réguliers afin de déclencher les fonds (PwC, 2012). Le système « Socio Bosque » en Equateur se base sur des bénéfices monétaires (incitations financières annuelles versées par hectare) et non-monétaires (éducation, santé, gouvernance etc.) à travers des « plans d'investissement sociaux » qui sont révisés en comité tous les ans⁶⁶ (CDKN Inside Story, 2012 ; Krause, T., W. Collen, and K. A. Nicholas, 2011).

Ces systèmes « hybrides » visent donc à fournir des motivations immédiates pour encourager une participation aussi large que possible dès le départ, en assurant en même temps des bénéfices à long terme, avec une perspective claire de développement économique et social. Mettre l'accent sur ces différentes échelles de temps dans la distribution des bénéfices aide également à faire des calculs de coûts-bénéfices plus réalistes (car les coûts d'opportunité varient dans le temps) et à générer un

⁶⁶ Même si le taux de participation et même de connaissance de ce système par les communautés a été critiqué d'être très bas (Krause, T., W. Collen, and K. A. Nicholas, 2011).

soutien plus large et plus solide de la part des communautés participantes, comme l'explique Madeira et al., 2012.

A noter toutefois que, d'après Angelsen et al. (2013), à l'heure actuelle au niveau international, les MPB de la plupart des projets REDD+ n'englobe pas de versements d'argent car les porteurs de projet préfèrent définir les bénéfices comme des activités telles que le développement des capacités, l'amélioration de moyens de subsistance alternatifs et le renforcement des droits fonciers, qui sont considérés comme nécessaires avant que les systèmes de PSE ne puissent être efficacement introduits (le type de MPB étant susceptible d'évoluer, de la préparation à la REDD+ vers les paiements pour les réductions réelles des émissions).

Types de bénéficiaires et conditionnalité des paiements (niveau d'exigence liés à la performance)

La question du type de bénéficiaires est assez sensible et fait écho à la fois à leur légitimité ainsi qu'au mode de paiement basé sur les inputs et/ou sur les outputs. Au Congo, les mécanismes existants sont assez classiques et sont tous de type rente avec parfois quelques conditionnalités (cf. contreparties, vérifications préalables au paiement par tranche, financement de second cycle de projets en tenant compte de la réussite des projets précédents).

La question de l'équité

Skutsch et al. (2014) ont résumé les différentes manières dont l'équité est comprise selon les auteurs et proposent une approche hybride, en donnant l'exemple de programmes pilotes REDD+ au Népal et au Vietnam. Ils font ainsi la recommandation de concevoir un mécanisme qui devrait trouver un équilibre entre les différentes formes d'équité⁶⁷, soit :

- 1) Basé sur le mérite, c'est-à-dire avec des paiements effectués à ceux responsables de performance carbone (système basé sur les résultats), mais ceci ne devrait pas exclure ceux qui ont fourni des efforts avant la REDD et les poursuivent ;
- 2) Basé sur les droits, c'est-à-dire avec des paiements prenant en compte ceux ayant des droits reconnus sur l'espace et/ou les ressources (de propriété et/ou d'usage), tout en considérant que, même au niveau des communautés, un certain nombre de membres n'ont pas de droits réels sur le foncier et que les propriétaires ne devraient pas être les seuls à être récompensés (mais également ceux qui fournissent des efforts) ;
- 3) Basé sur les besoins, selon une approche pro-pauvre, c'est à dire avec des paiements prenant en compte les plus marginalisés et vulnérables, mais qui pourrait conduire à récompenser des comportements éventuellement destructeurs, si non lié aux autres aspects.

Dans le cas du FCTF du Népal, la mesure du financement est ainsi fondée sur l'augmentation annuelle du stock de carbone (40%), mais inclut aussi la diversité ethnique de la population (nombre de ménages autochtones, 25%), son niveau de pauvreté (nombre de ménages sous le seuil, 20%) et le rapport homme/femme (nombre de femmes, 15%). Aussi, un ensemble de sauvegardes est établi pour assurer la conformité des actions des groupes d'utilisateurs locaux avec les principes REDD+.

L'expérience des MPB pro pauvres

La création et la conception de MPB « pro-pauvres » ont beaucoup été discutées dans la littérature (voir par exemple Peskett, 2011 et Enright, McNally & Sikor, 2012), et des projets pilotes ont été mis en œuvre dans ce sens par le SNV au Vietnam. Le type de bénéfice fourni et la conditionnalité pour le percevoir doivent être considérés du point de vue des groupes les plus vulnérables et pauvres, car ils peuvent se trouver confrontés à plusieurs obstacles d'accès, tels que la manque de reconnaissance de leurs droits de propriété et d'usage, souvent coutumiers, ou des coûts d'opportunité proportionnellement beaucoup plus élevés. En effet, une critique parfois adressée aux projets REDD+/PSE est que les coûts de transaction pour percevoir les fonds sont trop élevés pour certains

⁶⁷ En se référant à Di Gregorio et al. 2013

acteurs, ou les procédures bureaucratiques trop lourdes. Par exemple, le système Bolsa Floresta au Brésil a été critiqué car les bénéficiaires sont obligés de se rendre aux centres urbains pour percevoir les fonds – un voyage parfois difficile et coûteux. En revanche, dans le projet Socio Bosque en Equateur, il existe des aides pour établir des comptes en banque et faciliter les paiements. Ce genre d'aide et de renforcement des capacités est essentiel pour assurer que tout participant, incluant les plus vulnérables, peut accéder aux bénéfices avec des coûts de transaction modérés.

La question des paiements basés sur les inputs / outputs

L'une des plus grandes questions concernant la façon de répartir les paiements est de savoir si ils doivent être liés aux entrées (c'est-à-dire les efforts déployés par les participants, indépendamment des résultats de ces efforts), ou aux rendements (la « performance » - par exemple, les réductions d'émissions mesurables réelles). L'article de Skutsch et al. (2014) est intéressant car il discute des options de mécanismes de partage de bénéfices en termes de faisabilité technique en discutant des points forts et des points faibles des options de paiement basés sur les efforts / inputs et sur les résultats / outputs.

Le principe que les bénéfices devraient simplement être distribués entre les participants selon leur « performance carbone », c'est-à-dire selon un système basé sur le résultat, est le plus fréquemment rencontré, y compris dans les projets pilotes REDD+, car il est censé être le plus « cost effective » alors qu'un tel principe n'est pas évident d'appliquer à l'échelle d'un pays. En particulier, le système basé sur l'effort, commun dans les systèmes de type Paiement pour Services Environnementaux où les paiements sont réalisés par hectare pour des changements dans les activités qui sont présumées délivrer des services, mérite également être considéré.

D'un côté, si un système basé sur la performance permet de récompenser les individus dans le cadre d'activités de reboisement, il rencontre une difficulté à pourvoir récompenser les individus responsables d'activités visant la réduction de la dégradation et de la déforestation, car il n'est pas possible de connaître, sur une zone donnée, quelles sont les parcelles qui auraient été dégradées ou déforestées si une action n'avait pas été prise. De son côté, un système basé sur l'action récompenserait tous ceux qui n'ont pas déforesté (suivant des taux de coût d'opportunités fixes ou variable), ce qui, non plus, ne récompense pas ceux qui ont fait des efforts par rapport à une pression réelle, et qui engendrerait des sommes insignifiantes ramenées par individus.

Face à ce constat, les auteurs proposent un système mixte basé sur les principes suivants⁶⁸ :

-Toutes les communautés (et/ou autres personnes/ entités pour lesquels des droits d'usages ou de propriété sont reconnus) reçoivent un paiement basé sur l'action, en lien avec des activités de réduction de la déforestation et de la dégradation, mesurées au niveau national ou de la juridiction choisie, et financées par un fonds géré à ce niveau. Ces paiements seraient réduits car affectés à tous, sans preuve de résultats et d'additionnalité. Leur gestion devrait donc être effectuée à un niveau « collectif » et sous forme de réalisations liées au développement socio-économique.

-Un paiement additionnel, basé sur les résultats, serait également effectué aux individus / entités directement responsables d'activités lié à l'augmentation du stock de carbone (reboisement). Ces paiements seraient plus conséquents et gérés au profit des individus ou entités responsables.

Les exemples de systèmes mixtes sont peu nombreux, mais on peut voir des éléments similaires dans le cas du Amazon Fund au Brésil, qui marie des paiements directs aux participants pour récompenser leurs efforts de conservation avec une conditionnalité d'alimentation du fonds (imposée par les donateurs internationaux) liée à la performance (Madeira et al. 2012). Le projet REDD+ Oddar Meanchey au Cambodge se rapproche également d'un système hybride, mêlant des paiements initiaux pour des activités de subsistance qui s'opposent aux moteurs de la déforestation avec des

⁶⁸ Elaboré d'un autre article par deux des auteurs : *Splitting the Difference : a proposal for benefit sharing in REDD+* (Torres & Skutsch, 2012)

paiements basés sur la performance sur la base de la vente de crédits de carbone (théoriquement, car aucun n'a été vendu à ce jour⁶⁹).

3 - Système de suivi de la performance des activités

En République du Congo, il n'existe actuellement aucune expérience existante car le processus de préparation à la REDD+ est en cours. Dans le cadre du processus REDD+, un système adapté aux capacités locales et aux volumes de financement doit être établi pour collecter et analyser les données, assurer le reporting, évaluer, contrôler et vérifier. Idéalement, le système devrait permettre de donner des indications sur la performance carbone d'une zone donnée à partir des instruments nationaux, et éventuellement avec une vérification locale des données. Les données devraient être collectées au niveau national et/ou au niveau local. L'expérience au niveau international donne une illustration des possibilités, avec notamment plusieurs dispositions en termes de monitoring par et/ou avec les communautés.

La place des communautés dans le suivi des performances

Dans le cas du « FCTF » au Nepal, du « Making REDD work » en Tanzanie, du « Oddar Meanchey » au Cambodge et du « Juma REDD » au Brésil, des formations sont programmées pour permettre aux communautés de faire le suivi. En Ouganda (dans le cas du « BMCT »), les institutions de recherche locales participent au suivi des activités de conservation.

Le cas du Fonds Mexicain pour la Conservation de la Nature « FMCN » au Mexique est notable, car le programme a investi dans la création d'un cadre méthodologique pour son suivi et évaluation (ainsi que pour celui des projets individuels), qui a été développé en concertation avec plusieurs acteurs. En effet, l'identification des impacts et des indicateurs du portefeuille de subvention est fait en collaboration avec le personnel du système national des aires protégées, et ce sont les directeurs de chaque parc qui créent des cadres logiques pour définir les plans de travail annuels et déterminer la meilleure utilisation des fonds alloués, basés sur les résultats qu'ils ont évalués dans leurs parcs. (Kloss, 2001). De plus, le FMCN a conduit une série d'ateliers pour les ONG locales et les groupes communautaires sur ces cadres méthodologiques (conception et utilisation des indicateurs de suivi et évaluation), ce qui a permis qu'un plus grand nombre de leurs propositions soient retenues pour financement. Le FMCN travaille également sur le développement d'un logiciel pour permettre aux ONG et acteurs locaux de recueillir des données sur le terrain plus facilement, en vue de faire le suivi de l'impact du programme.

Dans le cas du FCTF du Népal, même les données carbone sont collectées directement sur place par l'association communautaire locale et transmises avec les requêtes de paiement. Un système de vérification des données par des collectifs d'experts sous-nationaux, et enfin d'audit, permet de garantir la qualité des données (PNUD, 2014).

Le PNUD (2014) met également l'accent sur la téléphonie mobile qui permet, avec l'aide de smartphones et de PDA (« personal digital assistant »), de remplacer l'usage de formulaires papier par une collecte électronique directe de données et aussi par des photos géo-référencées. Il en résulte un gain de temps dans la collecte et la transmission des données, une réduction des erreurs et l'amélioration de la fiabilité et de la qualité d'analyse, une accélération et amélioration de l'analyse, y compris avec une visualisation spatiale facilitée, et une vérification allégée des données.

4 - Transparence et mécanismes de gestion des plaintes

En République du Congo, comme mentionné dans la section sur les expériences communautaires, il n'existe pas ou peu de mécanismes réellement opérationnels pour la collecte et le traitement efficace des plaintes (souvent traitement par les comités de gestion ou assemblée générale liés à la gestion

⁶⁹ Voir le REDD Monitor 13 Juin 2014, *Military clearing of community forests in Oddar Meanchey, Cambodia*

des fonds, ou bien par les mécanismes internes aux sociétés). Ceci reflète également la situation au niveau international, où les exemples de systèmes formalisés pour la gestion des griefs et des conflits sont rares. Cependant, d'après les cas visités, nous pouvons suggérer quelques expériences intéressantes.

Le « FMCN » au Mexique a investi dans l'élaboration de lignes directrices claires qui fournissent à la fois le fondement de la responsabilité dans le cas des différends et la base de l'évaluation régulière de la performance. Les documents font référence à plusieurs mécanismes de gestion des griefs, y compris les systèmes traditionnels / coutumiers, et décrivent les différentes procédures à suivre selon le type de grief ou de plainte (voir ex. document « Marco de Gestión Ambiental y Social » de 2013, pour le projet « Conservation de Cuencas Costeras »). Le mécanisme, suivant les directives du CONAFOR (Comisión Nacional Forestal), s'articule autour de six principes : l'accessibilité (manières de déposer une plainte), culturellement appropriée, efficacité, équité, transparence et réactivité (effectue le suivi participatif pour améliorer les performances) (FMCN, 2013).

Dans le cas du système « Making REDD Work en Tanzanie », le projet vise à répondre au besoin de gouvernance et de reddition de comptes en établissant des règlements clairs au niveau des villages (« village by-laws ») et par le fait que les paiements sont effectués publiquement lors des assemblées de village.

Dans le cas de « Oddar Meanchey » au Cambodge, une politique et des procédures ont été élaborées pour la gestion des plaintes et des griefs. Ceci vise à fournir des orientations aux parties prenantes du projet sur la façon de soumettre les plaintes et les griefs, ainsi que des informations sur la façon dont ils sont traités par le projet. Le système demande que les griefs soient gérés de manière confidentiel et, dans un premier temps, uniquement entre les parties prenantes concernées. Si une résolution n'est pas trouvée, un comité *ad hoc* est formé pour traiter la plainte, composé d'une équipe de médiateurs choisis par les membres de l'équipe du projet et par la partie plaignante.

6.3.1.2 Leçons à tirer

Le nombre d'exemples cités plus haut permet de donner rapidement un aperçu des options possibles, sans pour autant pouvoir servir de guide pour la prise de décision.

Pour le Congo, une des premières questions va être de définir le type de fonds national REDD+, et de savoir s'il devra passer par des structures intermédiaires, et de quel type seront ces structures le cas échéant. D'après son R-PP, la République du Congo a déjà posé l'option d'un Fonds national REDD+ qui pourrait s'appuyer sur des Fonds de développement communautaires gérés par des comités départementaux. Étant donné les coûts supplémentaires liés au fait de passer par ce niveau départemental et les risques au niveau de la gestion, rappelés dans cette section (Indonésie) ou ailleurs dans le rapport (Cameroun), il sera important d'opter pour une structure départementale qui soit légère et qui garantisse la bonne gestion des fonds. Le modèle de FDL gagnerait à être capitalisé (leçons apprises) ou bien même utilisé en tant que tel après un travail préalable d'amélioration et d'adaptation - ce qui semble plus pertinent qu'une adaptation d'un des systèmes cités dans cette section qui sont souvent fortement dépendant de leurs contextes politiques, légaux et socio-économiques (Népal, Tanzanie, Indonésie). Par rapport à la possibilité de capitalisation ou d'utilisation du modèle de FDL dans le cadre de la REDD+, il est important de souligner que :

- Le FDL ne concerne que la redistribution des bénéfices auprès des communautés locales et autochtones, et pas des autres acteurs. Dans ce sens, il ne peut constituer qu'un élément dans un mécanisme plus large de partage des bénéfices REDD+ (exemple : paiement d'un privé dans le cadre d'un reboisement).
- Le FDL ne peut concerner que les communautés riveraines des concessions forestières (voire, dans certains cas, des aires protégées et des concessions minières, si celles-ci bénéficient déjà, ou bénéficieront prochainement, d'un fonds de développement local ou équivalent) et ne peut donc

pas constituer une option unique, applicable sur tout le territoire national ; à moins qu'il ne soit revu dans son organisation et son fonctionnement, et adapté pour devenir un mécanisme à l'échelle d'un département.

Une autre question, qui va déterminer les contours de ce mécanisme, sera de définir les types bénéfiques accordés. D'après les différentes expériences, le système le plus efficace devra se baser sur des bénéfiques mixtes, monétaires et non monétaires, délivrés à court, moyen et long termes. Si les bénéfiques de types infrastructures sociales ne posent pas grand problèmes dans leur réalisation, les autres bénéfiques devront associer un renforcement des capacités des groupes locaux – problème qui est actuellement posé dans le cas des FDL, étant donné leur type d'organisation ainsi que le manque de capacités d'accompagnement existantes au niveau départemental.

Si les aspects ce dessus peuvent être en partie déjà envisagés, la question essentielle et épineuse reste aujourd'hui de définir quel type de paiement (input / output), pour quels types d'activités, et envers quels types de bénéficiaires, en lien avec le système de MRV. A cet égard, les programmes les plus efficaces qui sont cités sont souvent des programmes de type PSE, liés à des activités bien définies, simples à mettre en œuvre et à suivre, comme c'est le cas du FONAFIFO au Costa Rica qui est repris dans la section suivante. Le défi pour le Congo, comme pour les autres pays, sera donc de développer un mécanisme aussi simple que possible, tout en poursuivant les axes stratégiques et autres conditions de la REDD+.

Enfin, les aspects de suivi des performances par / avec les communautés, ainsi que de gestion des plaintes, pourront être développés, en s'inspirant facilement des exemples cités (Mexique, Tanzanie, Cambodge).

6.3.2 L'expérience du Costa Rica (PSE)

6.3.2.1 Description du mécanisme FONAFIFO au Costa Rica

Emergence du PPSE

Dépourvu de ressources minières importantes, le Costa Rica a tout d'abord connu un développement basé sur l'agriculture, principalement café et banane. A partir des années 90, il a diversifié son économie avec un fort développement du secteur touristique et éco-touristique, appuyé majoritairement par l'aide internationale ; secteur qui constitue au milieu des années 90 sa principale source de devises. Dans le contexte des années 1990, avec l'émergence des initiatives mondiales (cf. Sommet de Rio, Agenda 21, Protocole de Kyoto ...), le Costa Rica a vu les PSE comme une opportunité de consolider cette économie et de capter une part majeure des financements internationaux qui se profilent (Legrand et al., 2010). Comme le rappelle Pagiola (2008), lorsque le PPSE a été créé, le Costa Rica avait déjà mis en place un système de paiements pour la reforestation et la gestion des forêts, ainsi que les institutions pour les gérer, sur la période 1979-1996. La loi forestière n°7575 de 1996 a introduit 2 changements principaux, en passant de l'appui à l'industrie du bois à la provision des services environnementaux, et en modifiant la source de financement (d'un budget gouvernemental à une taxe spécifique et paiements par les bénéficiaires).

Activités

En 1997, à ses débuts, 3 modalités étaient reconnues (Reforestation, Gestion forestière, Protection de la forêt). En 2002, la modalité « gestion forestière » fut abolie, sous la pression des organisations écologistes (FECON). En 2003, la plantation d'arbres dans les systèmes agroforestiers fut instituée, suivi en 2006 par la régénération naturelle. D'autres demandes d'inclusion au sein du PPSE sont en cours, principalement au niveau du secteur agricole (ex. agriculture organique). L'évolution du PPSE dans le sens d'une orientation croissante vers la conservation s'est toutefois faite au détriment de la

production qui apparaît aujourd'hui relativement sinistrée, contraignant récemment le pays à d'importantes importations de bois (Legrand et al., 2010).

Bénéficiaires

A l'origine, le programme a fait l'objet de critiques car il bénéficiait surtout aux propriétaires terriens déjà avantagés. Au début des années 2000, un ensemble de mesures a été pris pour qu'il puisse bénéficier davantage aux petits propriétaires (inclusion de la modalité d'agroforesterie, ciblage des régions aux indices de développement faible, objectif de participation pour les femmes et les communautés indigènes, flexibilisation de l'exigence de titres légaux de propriété, mise en place d'un système de contrat collectif, simplification des procédures,...). La notion d'équité a ainsi progressivement été introduite. Entre 1997 et 2012 le FONAFIFO a ainsi bénéficié à 49% à des entreprises (micro, petites, moyennes, grandes), à 31% à des personnes physiques, à 13% à des communautés indigènes et 7% à des coopératives (Porrás, 2013). Des quotas spécifiques pour les groupes autochtones et les femmes ont été institués (Navarro, 2010). Malgré tout, à l'heure actuelle, les droits fonciers peuvent constituer une limite au développement du programme, notamment dans le cadre de la REDD, car moins de 50% des propriétaires des forêts n'ont pas encore de droits clairement reconnus (Navarro, 2010).

Contrats

Les contrats de PSE sont établis pour une période de 5 ans mais certaines obligations concernant la protection ou la gestion de la forêt perdurent pour les bénéficiaires pendant 20 ans (15 ans dans le cas de la reforestation). Les paiements sont réalisés avec un montant fixe, différent pour chaque modalité, par hectare et par an (ou par arbre pour l'agroforesterie). Les montants ont été ajustés en prenant en compte les coûts d'opportunités, sur base de plusieurs estimations et semblent aujourd'hui attractifs avec en moyenne 3 fois plus de demandes que de possibilités (surtout vrai pour la conservation, et moins pour les plantations).

Financement

La sécurisation du financement du programme dans la loi a été, de l'avis de nombreux observateurs et protagonistes, la clé du succès du PPSE. La loi forestière de 1996 avait établi l'affectation au PPSE d'un tiers de l'impôt spécifique sur la consommation de combustible et autres hydrocarbures. La justification de cet impôt reposait sur le principe pollueur-payeur. Après quelques années, et notamment dans le contexte des problèmes connus de versement par le Ministère des Finances au FONAFIFO, ce pourcentage a été revu à 3,5%. Même si le PPSE a connu une diversification de ses sources de financement, en incluant une articulation avec le marché et le paiement par les bénéficiaires (cf. entreprises, notamment hydroélectriques, bailleurs de fonds internationaux tels que GEF et KfW, marché international du carbone), l'Etat reste cependant encore aujourd'hui le plus grand contributeur du programme (Legrand et al., 2010).

Gouvernance et fonctionnement

Une des particularités du Costa Rica est d'avoir un seul Ministère en charge la production et la conservation des ressources renouvelables et non-renouvelables. Cette structure institutionnelle, où est placé le FONAFIFO, facilite une approche intégrée et intersectorielle.

La loi forestière n°7575 confère au FONAFIFO, fond fiduciaire, une personnalité juridique lui facilitant la gestion des ressources financières et humaines et lui donnant une grande autonomie vis-à-vis des procédures de contrôle auxquelles sont soumis les organismes publics classiques. Sa transformation en 2008 en organisme publique a permis d'améliorer sa gouvernance.

Les coûts de fonctionnement de FONAFIFO ont été limités par la loi à 5% du budget du PPSE et portés à 7% en 2003. Cependant la transformation de FONAFIFO en une entité publique classique aurait fait exploser ces coûts depuis 2008 pour atteindre 22% du budget (Legrand et al, 2010).

Le FONAFIFO est dirigé par un comité de direction, chargé d'émettre les directives générales et d'approuver les opérations financières, et est composé de 5 membres pour 2 ans (2 représentants du secteur privé nommés par l'Office Nationale Forestière, 3 représentants du Ministre de l'Environnement et de l'Energie, du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, et de la Banque Nationale).

L'activité du FONAFIFO est aussi encadrée par un décret fixant le budget, sa répartition entre les différentes modalités, les montants des paiements par modalité, et un manuel de procédures, révisés chaque année après consultations.

En début de chaque année, chaque bureau régional apprend l'importance des superficies par modalité et par priorité pouvant faire l'objet de contrat. La répartition du budget global entre chaque bureau s'effectue sur une base historique.

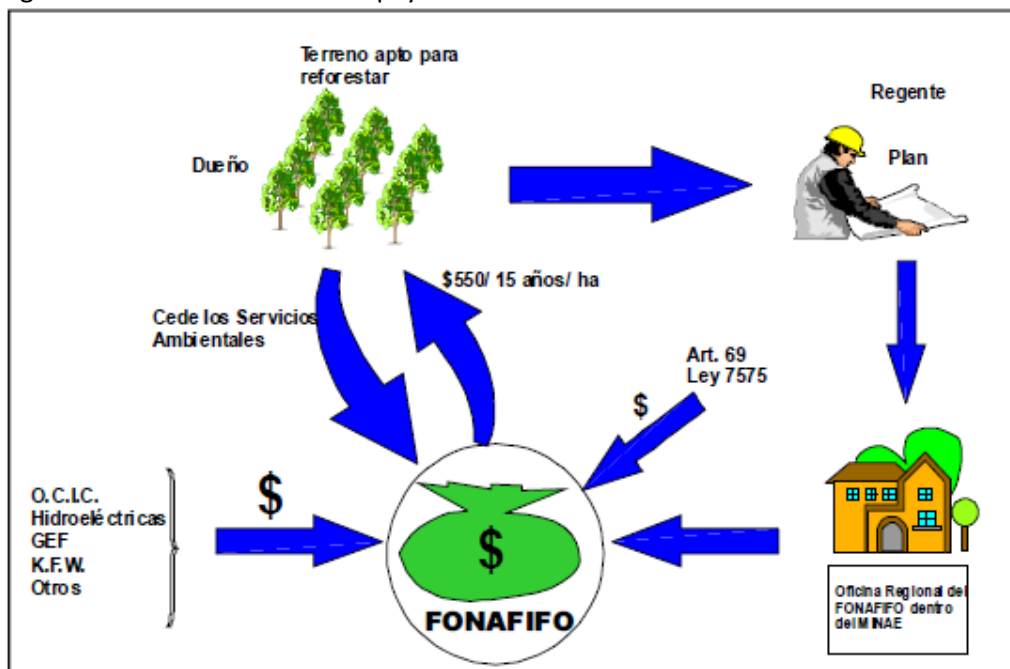
Depuis 2003, le FONAFIFO s'appuie sur 9 bureaux régionaux qui classent les demandes par ordre de priorité (cf. zones prioritaires et autres critères adoptés)⁷⁰ et effectuent l'analyse légale du dossier. Auparavant, cette procédure était déléguée à l'administration en charge des aires protégées.

Afin de pouvoir bénéficier d'un paiement, les propriétaires terriens doivent (souvent avec l'aide d'ONG ou d'organisations de producteurs) rédiger un plan de gestion des terres qui est soumis au bureau régional correspondant de FONAFIFO. Un régent forestier (agronome habilité) reportant au bureau régional de FONAFIFO est en charge de contrôler l'application de ce plan.

Les démarches de paiement sont engagées au niveau du bureau central, après que l'engagement des terres au sein du PPSE soit inscrit au registre de la propriété, par chèque ou par virement.

Le schéma suivant illustre le mode de collecte et de paiement du PPSE :

Figure 13 : Mode de collecte et paiement dans le cadre du FONAFIFO



Source : Mary Luz Moreno, 2005

⁷⁰ Cf Manuel Procédures FONAFIFO, 2009 : Les « vides de conservation » (« vacios de conservacion »), Les propriétés dans les Aires Silvestres Protégées, Les propriétés dans les corridors biologiques, Les territoires indigènes, Les districts ayant un indice de développement social peu élevé

Efficacité et additionnalité

Tandis que 600.000 hectares ont fait l'objet d'un contrat dans le cadre du PPSE depuis 1997 (12% du territoire national) et que la couverture forestière du pays a cru de 42% en 1997 à 51% en 2005, il est difficile d'établir le rôle qu'a joué le PPSE dans cette évolution. Notamment car le ciblage des surfaces les plus exposées à la déforestation s'est mis en place au fur et à mesure.

De la même manière, des doutes existent quant au lien entre les usages des terres prescrits et la fourniture de SE notamment sur la biodiversité (ex. plantations de type monocultural) et sur les SE hydrologiques, c'est-à-dire sur son additionnalité (quelle est la situation actuelle par rapport à une situation sans les paiements ?). Ce problème d'additionnalité d'un SE n'est pas spécifique au FONAFIFO mais commun à de nombreux programmes, faute d'évaluation appropriée de l'efficacité réelle des paiements et/ou du caractère souvent invérifiable du scénario de référence (ex. conservation de la biodiversité, etc.). L'efficacité du programme est ainsi mise en doute du fait du caractère supposé largement non additionnel du SE (Legrand et al., 2010).

6.3.2.2 *Leçons à tirer et perspectives d'évolution dans le cadre de la REDD+*

L'expérience du Costa Rica est intéressante à considérer principalement du point de vue du développement de politiques, cadres juridiques et institutionnels, clairs et efficaces mais surtout parfaitement intégrés à la vision du développement économique du pays, ayant ainsi permis une mise en œuvre effective à grande échelle. A quoi, on peut associer un système de financement durable et un système de fonctionnement relativement simple et peu coûteux. La structure du mécanisme, basé sur un fonds national passant par des antennes régionales, peut aussi inspirer le Congo qui a déjà pré-identifié ce type de structure.

Actuellement, le Costa Rica est en cours de capitalisation de ses leçons apprises des programmes de PSE en vue d'adapter son approche, réussie, dans le contexte de REDD+ ; la question centrale étant de savoir si, et comment, PSE et l'incitation à la conservation peuvent constituer des instruments efficaces pour la REDD+. L'avènement de la REDD+ constitue ainsi une occasion de faire évoluer le mécanisme en abordant différents aspects qui constituent des limites à l'heure actuelle, en particulier : la question de l'additionnalité et de l'efficacité des mesures financées (en lien avec des paiements basés sur la performance qui exigent des cadres juridiques et politiques d'appui, ainsi qu'une surveillance - suivi et évaluation-, une vérification et une notification efficaces) ; le besoin d'une synergie et de compromis avec d'autres objectifs, programmes et secteurs ; le besoin de renforcer la sécurisation foncière des petits privés (voir aussi FONAFIFO et al.(2012) qui compile 29 leçons autour de 5 domaines clés liés à la REDD+)⁷¹.

6.3.3 *L'expérience des projets communautaires REDD+/PSE*

6.3.3.1 *Description des projets*

Les projets de conservation associant des activités de type PICD et REDD+

⁷¹ a) Les aspects juridiques de PSE, les programmes incitatifs de conservation et de REDD+, dans l'optique des accords de participation b) La réduction de la pauvreté, les moyens de subsistance, et autres questions d'équité c) Evaluer et gérer les compromis et les synergies entre les programmes, les secteurs, et les incitations d) La surveillance (suivi et évaluation), la notification et la vérification des activités et des résultats e) Les mécanismes financiers ; cibler et contrôler les coûts administratifs

Le document d'analyse de la REDD de Angelsen et al. (2013) renseigne sur les projets de conservation classés REDD+ qui conjuguent des approches pré-REDD+ (de type projets intégrés de conservation et de développement - PICD) et clairement REDD+ (paiements basés sur les performances), dont la combinaison se complète assez bien car :

- L'approche par PICD permet d'aller de l'avant avant que les conditions de politiques et de marchés ne soient complètement prêtes pour la REDD+, et d'avoir une option de repli au cas où les conditions propices à la REDD+ ne se matérialiseraient pas.
- Les interventions de PICD permettent d'agir tôt et de s'assurer le soutien de la communauté, tandis que la REDD+ et les PSE exercent un effet de levier qui n'est pas forcément disponible dans le modèle PICD.
- Cela confère également comme avantage de : poursuivre ce que les porteurs de projet peuvent faire et ont fait ; établir des synergies sur les sites qui optimisent les deux modèles (obtenir avec un modèle ce que l'autre n'est pas en mesure d'atteindre) ; faire face aux incertitudes relatives au financement ; et minimiser les fuites en dehors des sites.

Parmi les contraintes relevées, il est souvent admis que les communautés associent rarement la protection des forêts à l'amélioration des revenus en termes d'objectifs de projets de REDD+, malgré le fait que les projets prévoient de soutenir des moyens de subsistance alternatifs et, dans certains cas, d'appliquer des PSE. Les principales recommandations formulées par l'étude sont ainsi de :

- Communiquer aux villageois la manière dont les projets REDD+ fonctionnent, les opportunités et les risques, ainsi que les droits et les responsabilités
- Faire participer plus sérieusement les villageois à la conception et à la mise en œuvre du projet
- Assurer l'équilibre entre la protection des forêts et les préoccupations des villageois concernant leur qualité de vie.

Les projets d'intensification agricoles de type PSE

Toillier (2012) relate l'expérience des projets PSE de type intensification écologique de l'agriculture dans le contexte de l'Afrique du l'ouest et questionne sur la capacité du mécanisme PSE à favoriser une intensification agro-écologique durable, notamment car l'intensification écologique apparaît «normée» par le mécanisme PSE en ignorant la question de la faisabilité au niveau local. Ce risque est également à considérer dans la mise en œuvre des projets REDD+.

C'est la rhétorique des SE et la perspective d'un futur marché du carbone régulé au niveau international, qui permet de faire entrer de nouveaux acteurs (privés) et donc de nouvelles sources de financement, dans les projets de développement rural classique. Les nouveautés se situent donc plutôt du côté des arrangements institutionnels autour de la fourniture et de la vente des SE, promus par les gouvernements. En se basant sur plusieurs auteurs qui ont montré que des incitations économiques peuvent avoir des conséquences négatives sur l'agriculture, avec déstabilisation des règles et pratiques de gestion (Cranford et Murato, 2010 ; Farley et Costanza, 2010 ; Sommerville et al., 2009), il est recommandé que les dispositifs d'accompagnement puissent orienter ces mécanismes en faveur d'une réelle intensification écologique, qui s'ancre dans les réalités locales en s'appuyant sur les attentes et savoir-faire des paysans. Le mécanisme de PSE devrait donc être envisagé de façon systémique, en prenant en compte l'ensemble des dynamiques territoriales (arrangements institutionnels, jeux d'acteurs, relations contractuelles et dispositifs de gouvernance) et des dynamiques au sein des filières (contraintes et opportunités pour la vente de produits agricoles et de services environnementaux), au risque de se transformer en outil de subvention publique pour les acteurs du développement (ONG, coopératives, services de l'Etat) pour imposer de nouvelles techniques de production déconnectées des réalités locales.

6.3.3.2 Leçons à tirer

Un grand nombre de projets de type PSE et REDD+, de diverses formes et à différents niveaux de mise en œuvre, existent dans de nombreux pays qui offre un retour d'expérience du « terrain ».

Les leçons apprises vont dans le sens de veiller à rester ancrer dans les réalités locales, en évitant une approche « top down » et en construisant un dialogue autour des objectifs de la REDD+ au niveau communautaire, afin d'éviter que le processus REDD+ ne soit réduit à un simple « outil de subvention publique » (Toillier, 2012).

Conclusions

1. **Le Congo dispose d'un arsenal juridique et institutionnel diversifié sur les mécanismes de partage des bénéfices, mais dont certains ne font pas l'objet de textes suffisamment contraignants ou détaillés pour permettre leur application. Toute nouvelle architecture de partage des bénéfices de la REDD+ devrait garantir à être codifiée par des textes de niveau hiérarchique adéquat pour faciliter sa mise en œuvre (par exemple un Décret, suivi d'un Arrêté précisant les modalités d'application).**

La description (**chapitre 4**) et l'analyse (**section 5.2**) des mécanismes de partage de bénéfices ou de compensation pour les principaux secteurs (forêts, conservation, agro-industrie, mines, hydrocarbures) a fait ressortir de fortes différences, autant par leur nombre, leur nature et leur niveau de formalisation, que par la hauteur de leur contribution par rapport aux bénéfices générés. Parmi ces secteurs, certains sont en cours de réforme (mines, foncier, hydrocarbures, environnement), offrant ainsi un potentiel d'amélioration, mais le faible niveau actuel de consultation des parties prenantes ne permet pas de dégager une vision claire des orientations prises. Les secteurs qui s'inscrivent dans le processus ITIE et qui connaissent un certain nombre d'investissements « responsables » présentent actuellement davantage d'opportunités d'évoluer positivement (cf. secteur minier par rapport à celui de l'agro-industrie) :

- Dans le **secteur forestier industriel**, les principaux mécanismes existants des partages des bénéfices incluent la rétrocession des redevances forestières aux départements (50% de la taxe de superficie), la construction des infrastructures socio-économiques prévues dans les cahiers de charge particuliers (système actuellement peu consultatif mais qui devrait évoluer positivement avec l'avant-projet de code forestier) et les fonds de développement local (FDL), système multi acteurs créé au départ de manière volontaire dans le cadre de la certification FSC et appliqué seulement aux concessions aménagées. Dans le **secteur forestier hors industrie**, l'avant-projet de code forestier reconnaît la possibilité de forêts des communautés et collectivités locales, et d'Accès aux ressources génétiques et Partage juste et équitable des Avantages liés à leur utilisation (APA), mais qui ne sont pas encore appliqués.
- Les mécanismes formels (principe prévu par la loi mais non précisé) de redistribution des bénéfices des dispositifs de **conservation et d'éco-tourisme** reposent sur un pourcentage (variable) des droits d'entrée des parcs nationaux (Conkouati Douli, Nouabale-Ndoki) ou des bénéfices des activités touristiques (Odzala-Kouakou) pour ravitailler des caisses ou fonds de développement communautaires. A quoi l'on peut ajouter les fonds de développement local mis en place dans le cadre des programmes et projets tels le programme d'appui à la conservation des écosystèmes des Bassin du Congo (PACEBCO) et le projet écotouristique de l'organisation non-gouvernementale RENATURA. Les modes de gestion des fonds pour les parcs nationaux présentent des variations permettant d'enrichir de l'expérience (cf. types de bénéfices et bénéficiaires, représentation des acteurs dans les comités). Les autres initiatives (éco-tourisme, plantations) sont particulièrement intéressantes dans le sens où elles s'éloignent d'une approche de « rente » et se construisent davantage sur un objectif commun défini avec les communautés.
- A l'interface entre les secteurs des forêts, de la conservation et agricole, plusieurs **projets ou programmes pilote REDD+** sont dans leur phase de développement conceptuel (projets menés par l'ONG WCS, programmes des petites subventions soutenu par le PNUD et mis en

œuvre par le PRONAR, programme de Réduction des Emissions financé par le FCPF de la Banque Mondiale et proposé par le gouvernement du Congo et la société OLAM).

- Le domaine des **plantations industrielles, agricoles et forestières**, est en cours de développement. Les procédures prévues par la loi pour la création des réserves foncières ne sont pas toujours définies, adaptées ou appliquées. Les droits fonciers coutumiers sont peu pris en compte et font souvent l'objet de transactions ou expropriations, accompagnées d'indemnisations/compensations (financières ou en nature) visant à éteindre ces droits de manière définitive. Le programme national d'afforestation et de reboisement (ProNAR) propose une révision de certains éléments du cadre juridique foncier et le développement de bonnes pratiques, voire de certification, incluant la gouvernance foncière. Pour l'heure, l'exemple de la société de plantations de palmier à huile ATAMA illustre la faiblesse des mécanismes de partage de bénéfices dans ce secteur avec un cahier de charge dont des clauses concernent le développement socio-économique des populations de la zone périphérique, mais ne précisent ni le montant, ni le délai, ni les villages concernés.
- Le code minier de 2005 ne prévoit pas de mécanismes de redistribution des bénéfices mais les premières conventions d'exploitation signées récemment ont permis d'aborder et préciser cet aspect en vue d'alimenter la réforme des textes légaux et réglementaires actuellement en cours. La société MPD avait proposé un pourcentage de la redevance minière qui serait affectée à un « fonds communautaire » mais, au nom du principe d'unicité des caisses, il a été préféré que ce fonds soit alimenté par un montant fixe d'environ 300.000 USD/an, dont les modalités de gestion ne sont pas encore tout à fait définies. La société Congo Iron annonce quant à elle la mobilisation d'un montant de 500.000 USD/an à des programmes de développement durable jusqu'au démarrage de la production après quoi sa contribution sera indexée à 0,75% de ses bénéfices. A cela s'ajoute la mise en œuvre des mesures prévues dans les Plans de Gestion Environnemental et Social (PGES/ESMP).
- Comme pour les mines, le secteur des **hydrocarbures** est caractérisé par un système très centralisé où des efforts de transparence sont fournis dans le cadre du processus ITIE. Le code des hydrocarbures est en cours de révision, mais n'inclurait toujours pas le principe de redistribution d'un pourcentage des bénéfices au profit du département de production. Plusieurs mécanismes existent cependant : la Provision pour Investissements Diversifiés (1% du prix fixé de la production nette pour le développement des PME mais non appliquée), les programmes de « Contenu Local », la redevance superficielle (dont les 2/3 doivent être reversés aux « collectivités publiques » mais non appliquée), les projets sociaux inclus dans les contrats de partage de production (montant variable, projets pouvant être menés dans tous les départements, identifiés et mis en œuvre par le Gouvernement). A quoi s'ajoutent les programmes de développement mis en œuvre soit dans le cadre des mécanismes de plainte de l'Organisation de la Coopération et du Développement Economiques (OCDE) (cas de projet intégré de Hindi d'ENI) ou de la responsabilité sociétale d'entreprise (cas de TOTAL).
- En dehors des mécanismes de partage des bénéfices existants dans les différents secteurs, il existe des **fonds créés par le gouvernement**, comme le fonds de soutien agricole (FSA) qui vise à promouvoir les activités de développement agricole, appuyé par un comité de gestion à composition variable. Les sources d'alimentation incluent le budget national (10% du budget national devrait être alloué au FSA), les appuis ponctuels des bailleurs de fonds et organisations et les prélèvements des taxes. L'expérience du FSA mérite d'être particulièrement relevée dans la mesure où ce fonds a pour objectif le financement de projets dans un objectif de développement et selon des modalités clairement définies (dépôts de dossier et sélection de projets, suivi technique et financier).

- Enfin, le **processus de décentralisation** au Congo constitue un levier essentiel pour impulser le développement. Les conseils départementaux représentent un canal potentiel, ou au minimum des entités à intégrer dans des comités de gestion multi acteurs, pour la réallocation des ressources entre les différents niveaux de l'administration locale, départementale et nationale. Toutefois, ce maillon présente des faiblesses et des risques à mitiger.

2. Les initiatives visant à consolider le schéma national d'affectation des terres, la sécurisation foncière, ou réduire le dualisme institutionnel (droit coutumier et légal) doivent être engagées pour garantir la pérennité des forêts et la durabilité du mécanisme de partage des bénéfices.

Le niveau de reconnaissance des droits d'usage des communautés locales et autochtones à l'intérieur des concessions, ou au contraire leur restriction, constitue une mesure importante à considérer lors de l'analyse des mécanismes formels de partage des bénéfices. La restriction des droits fonciers et/ou d'usage devrait aboutir à des compensations plus importantes, ce qui n'est pas toujours le cas. A titre d'exemple, le secteur forestier industriel présente plusieurs mécanismes complémentaires tout en garantissant la poursuite d'un certain nombre d'usages dans la concession même si réglementés (chasse, pêche, collecte de PFNL), tandis que l'agro-industrie éteint les possibilités d'usages (conversion des terres) et les droits (transaction ou expropriation) sans offrir de système de compensation très étoffé. Le même constat peut être fait, à moindre mesure, pour le secteur minier.

En lien avec les options stratégiques du R-PP dont plusieurs concernent les aspects du foncier et les droits des communautés (cf. faciliter l'accès au titre foncier coutumier, mise en place d'un Plan National d'Affectation des Terres, améliorer l'implication des communautés locales et peuples autochtones à la gestion des aires protégées à travers la cogestion ainsi qu'à la gestion forestière à travers la gestion communautaire), l'étude a formulé quelques pistes de réflexion :

- **Réflexions sur la gestion communautaire des ressources naturelles** : Le code forestier, la politique forestière du MEFDD, tout comme le Plan National de Développement du Congo, consacrent une part importante à la gestion communautaire, mais certains principes attendent l'adoption de textes d'application pour être appliqués. Le code forestier prévoit la création des forêts communautaires et de collectivités locales cependant, à l'heure actuelle, il n'existe pas de texte d'application permettant leur création et aucune initiative pilote de ce type de forêts n'a encore été lancée. Les Séries de Développement Communautaires dans les concessions forestières ne peuvent pas être considérées comme des modèles de gestion communautaire dans leur forme actuelle mais pourrait cependant constituer un modèle de cogestion intéressant à faire évoluer. Au niveau des zones « banales », hors concessions, une révision du cadre juridique foncier pourrait par exemple permettre d'envisager la création de titres fonciers communautaires (aujourd'hui seule l'immatriculation privée étant prévue). A l'heure où la question de la place de la décentralisation se pose de manière accrue dans le cadre du processus REDD+, il est peut être important de concrétiser cette orientation.
- **Réflexions sur la reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans les processus de création des concessions ou réserves foncières** : Il existe une forte dualité entre droits fonciers coutumiers et droits « légaux » qui est actuellement traitée de différentes manières lors des processus de délimitation des réserves foncières et des processus d'expropriation (cf. concessions de plantations industrielles agricoles et forestières et des concessions minières). Une révision des textes existants devrait permettre la prise en compte des droits fonciers coutumiers lors des procédures de classement ou d'identification des réserves foncières

(lorsque ceux-ci n'ont pas fait l'objet au préalable d'une constatation et d'une reconnaissance formelle selon la procédure en vigueur) ; à la fois en vue de définir un système de compensation « équitable » et en vue, si possible, d'autoriser une superposition des droits d'usages (comme c'est le cas dans les concessions forestières). En termes de compensation, le système actuellement prévu ou pratiqué (cf. transaction ou expropriation donnant lieu à des compensations financières ou en nature) pourrait être revu, en visant, non plus à éteindre de manière définitive les droits coutumiers sur la zone considérée, mais à établir un système de compensation négocié de manière participative autour d'un accord conclu sur le long terme (soit de type cahier de charge, soit de type rente foncière). L'utilisation des outils de la cartographie participative pourrait être systématisée et l'application du principe d'un Consentement Libre Informé et Préalable (CLIP) questionnée. En effet, le principe du CLIP commence à être introduit dans certains secteurs (repris notamment dans l'avant-projet de code forestier) mais dépend encore beaucoup de la volonté des différents acteurs. Aucun mécanisme de CLIP n'a encore été appliqué aux activités minières ou de l'agro-industrie (ce qui peut cependant exister ailleurs, par exemple dans le cas de la société d'huile de palme GVL du groupe indonésien Sinar Mas, au Liberia).

- **Réflexions sur la rétrocession de taxe de superficie, ou rente foncière** : La réforme foncière pourrait inclure la question de la rétrocession systématique d'un pourcentage des taxes de superficie (rente foncière) à destination des départements pour l'ensemble des secteurs (exploitation forestière, minière, agro-industrielle, pétrolière...). Les modalités de mobilisation de cette rente seraient alors précisées en questionnant la place des Conseils Départementaux. Actuellement, la redistribution d'un pourcentage de la taxe de superficie au niveau des départements ou des collectivités locales n'est prévue que dans quelques cas (taxe de superficie forestière et redevance superficielle du secteur des hydrocarbures) mais ces dispositions ne sont toujours pas appliquées ou appliquées partiellement.

3. La conception d'un mécanisme de partage des bénéfices REDD+ doit rechercher le juste équilibre entre l'efficacité, l'efficience (ex. composition et fonctionnement des organes de gestion et de suivi) et l'équité (ex. prise en compte des populations autochtones), en s'appuyant sur les leçons apprises des expériences nationales de fonds de développement local (concessions forestières et aires protégées) et de fonds national (fonds de soutien agricole...)

Les principaux mécanismes verticaux identifiés dans les différents secteurs ont été résumés en six types : cahier de charge, mesures mises en œuvre par la société (RSE, PGES, PA), rétrocession de taxes gérées via les conseils départementaux, fonds de développement local, fonds de soutien national, autre comme les projets sociaux dans le secteur des hydrocarbures.

Il ressort de l'analyse de ces mécanismes (**section 5.3**) que, dans le contexte actuel, les mécanismes les plus efficaces et efficients présentent généralement un niveau d'équité et de gouvernance restreints ; ce sont en général des mécanismes, avec des circuits courts (société > réalisation directe ou par prestataire), mis en œuvre avec une participation limitée des bénéficiaires, de la société civile, voire des gouvernements décentralisés (cahiers de charge, mesures mises en œuvre par la société). Dans le sens opposé, on peut trouver des mécanismes avec un niveau d'équité assez élevé, multi-acteurs, mais qui sont confrontés à une forte inertie (structure lourde, peu efficace et efficiente) ; c'est le cas des FDL forestiers qui offrent toutefois un potentiel d'amélioration intéressant.

L'analyse a également envisagé ces mécanismes dans une perspective REDD+.

- Il en ressort que le mécanisme de type Fonds de Soutien Agricole (FSA) est a priori intéressant à étudier car il fait référence à un fonds national pour atteindre le niveau local, ce qui constitue une option privilégiée par le Congo. Toutefois, ses spécificités actuelles (cf. approche crédit, ciblage agriculture, démarche centralisée) questionne sur la possibilité de capitaliser sur un tel mécanisme, plutôt que d'en créer un nouveau, qui réponde aux exigences de la REDD+.

- Il en ressort également que le FDL constitue un mécanisme intéressant car multipartite (participatif), permettant de relier le niveau infranational (département) au niveau local (communautés), mais devrait être révisé pour le rendre plus efficace et efficient, et l'adapter aux conditions de la REDD+. Le modèle de FDL gagnerait donc à être capitalisé (leçons apprises) ou bien même être utilisé en tant que tel après un travail préalable d'amélioration et d'adaptation, en soulignant toutefois les principes suivants :

- Le FDL ne concerne que la redistribution des bénéfices auprès des communautés locales et autochtones, et pas des autres acteurs. Dans ce sens, il ne peut constituer qu'un élément dans un mécanisme plus large de partage des bénéfices REDD+.
- Le FDL ne peut concerner que les communautés riveraines des concessions forestières (voire, dans certains cas, des aires protégées et des concessions minières) et ne peut constituer une option unique, applicable sur tout le territoire national ; à moins qu'il ne soit revu dans son organisation et son fonctionnement, et adapté pour devenir un mécanisme à l'échelle départementale.

Utiliser les canaux ou arrangements institutionnels existants pour un mécanisme de partage de bénéfices peut aider à maintenir les coûts de transaction à un niveau modéré et éviter de développer un nouveau système (Pham et al., 2013). A l'heure actuelle seul le Vietnam et le Brésil visent à utiliser les arrangements institutionnels existants (et seuls ces deux pays ont intégré le partage de bénéfices REDD+ à leurs politiques nationales), tandis que les autres pays tendent à développer un mécanisme spécifique. Au Congo, dans le plan de préparation à la REDD, l'option d'un fonds national REDD+ a été pré-identifiée, articulée avec des fonds de développement communautaires gérés par des comités départementaux.

Etant donné les coûts supplémentaires liés au fait de passer par un niveau intermédiaire et les risques au niveau de la gestion, surtout lorsque celui fait intervenir le gouvernement décentralisé (cf. cas de l'Indonésie et du Cameroun), il est important de réfléchir à une structure départementale qui soit légère et qui garantisse la bonne gestion des fonds. L'enjeu dans la définition plus précise de cette structure sera donc de trouver un équilibre dans le rôle et le pouvoir entre les différents acteurs (sphère privée, gouvernement décentralisée, sphère société civile et communautés), ainsi que l'articulation avec les autres niveaux (département / districts / villages).

A noter que l'adaptation de systèmes existants dans d'autres pays (cf. **section 6.3** - revue de 14 mécanismes internationaux) semble assez difficile car ces derniers sont souvent fortement dépendants de leurs propres contextes. La première leçon à tirer est de construire un mécanisme autour d'une stratégie nationale claire et cohérente. Par exemple, l'expérience du programme de PSE lancé par le Costa Rica depuis les années 1990 est intéressante par sa structure (basé sur un fonds national et des antennes régionales) et son efficacité, mais ce mécanisme est finalement très spécifique, lié à l'orientation des politiques de développement du pays et de l'influence de certains acteurs (cf. rôle des groupes de pression écologiques dans le développement de l'éco-tourisme et l'interdiction d'exploitation des forêts naturelles), à quoi on peut ajouter le choix d'une mesure forte pour trouver un système de financement durable (cf. taxe sur les énergies fossiles).

4. Le paiement sur base des performances n'existent pas encore en Congo et il y a lieu de faire des études approfondies accompagnées de tests pilotes (recherche action), pour analyser sa faisabilité en termes de types de groupes d'acteurs, d'activités, de paiement (monétaire, non-monétaires ou mixtes) et de bénéfices

Même s'il n'existe pas d'expérience de projets déjà fonctionnels dans le domaine REDD+/PSE au Congo, l'aperçu de quelques expériences de projets communautaires à l'état actuel permet de rendre compte des acquis mais aussi des défis à relever. Les résultats de l'analyse de ces projets (**section 5.4**) rappellent que la force des projets réside essentiellement dans la participation des différentes couches sociales des communautés autour de la définition d'un objectif clair et que les motivations dépassent souvent l'aspect des bénéfices financiers. Ces principes sont rarement appliqués dans le contexte des FDL (concessions forestières ou aires protégées) où l'approche d'identification et de montage des microprojets sur le terrain connaît des faiblesses importantes. De l'autre côté, des microprojets issus des activités éco-touristiques ou bien des projets de plantations communautaires offrent des exemples intéressants à capitaliser en termes de mobilisation des communautés.

Les leçons apprises du niveau international (**section 6.3**) vont également dans ce sens, en insistant de veiller à rester ancrer dans les réalités locales, en évitant une approche « top down » et en construisant un dialogue autour des objectifs de la REDD+ au niveau communautaire, afin d'éviter que le processus ne soit réduit à un simple « outil de subvention publique ».

L'analyse des projets existants fait aussi ressortir plusieurs éléments à prendre en considération, qui sont souvent problématiques sur le terrain, et dont certains ont une importance dans le cadre de la REDD+, comme par exemple :

- **Aspect genre et autochtones** : Les femmes sont peu considérées dans les projets visités. Des évolutions positives sont cependant notées pour les projets de plantations appuyées par WCS. Le besoin d'une approche spécifique pour les peuples autochtones est progressivement reconnu (ne serait-ce que par la loi sur les peuples autochtones), mais n'est pas encore systématique au niveau de la conduite des projets (ex. les autochtones sont représentés dans les comités de gestion des FDL mais des projets spécifiques sont rarement conduits).
- **Gestion des recettes tirées des activités menées par les groupements** : Dans les projets financés par les FDL, le système de partage à l'intérieur des communautés des recettes générées fait souvent défaut, en partie lié au fait que le processus d'identification et de montage des projets ont souffert de lacunes depuis le départ. D'autres expériences sont par contre plus positives comme les projets de plantations communautaires appuyées par le PPG (redistribution entre propriétaire foncier, groupement, fonds communautaire).
- **Payements basés sur les actions (input) et/ou les performances (output)** : Dans les cas étudiés (ex. FDL), la mise en œuvre de projets est souvent envisagée comme une condition à remplir pour bénéficier des revenus tandis que l'efficacité du projet ne représente pas forcément un résultat escompté. Le mode de paiement par tranches ou encore la procédure de sélection de projets en prenant en compte le succès lors du cycle précédent, posent quelques principes de « performance », mais cela reste un aspect secondaire. Le système qui requière une contribution de la part des communautés (cas des plantations) permet en général une mobilisation plus forte et est davantage porté sur le résultat. Malgré tout, aucun des projets observés n'intègre un mécanisme de paiement basé sur les performances comme il est requis dans les projets PSE ou REDD+. Le changement d'approche dans les villages où des

projets classiques sont menés depuis des années constituera un défi majeur dans la perspective de la REDD+.

Une question essentielle pour la REDD+ sera donc de définir les types de bénéfices accordés. D'après différentes expériences au niveau international (**section 6.3**), le système le plus efficace devrait se baser sur des bénéfices mixtes, monétaires et non monétaires, délivrés à court, moyen et long termes. De même, il faudra définir quel type de paiement (input/output), pour quels types d'activités, et envers quels types / groupes de bénéficiaires, en lien avec le système de MRV. A cet égard, les programmes les plus efficaces qui sont cités sont souvent des programmes de type PSE, liés à des activités bien définies, simples à mettre en œuvre et à suivre, comme c'est le cas du FONAFIFO au Costa Rica. Le défi pour le Congo, comme pour les autres pays, sera donc de développer un mécanisme aussi simple que possible, tout en poursuivant les axes stratégiques et autres conditions de la REDD+. A noter ici que l'approche « stock et flux », développée pour la première fois au Brésil, pourrait être intéressante dans le cas du Congo qui présente un couvert forestier important et un taux de déforestation historiquement bas ; cette approche vise en effet à atteindre les objectifs de réduction de la déforestation tout en incitant à la conservation des stocks de carbone existants, ainsi qu'à mobiliser un grand nombre de parties prenantes et à réduire les risques de fuite.

5. Le renforcement des capacités des parties prenantes est nécessaire pour la mise en œuvre des mécanismes de partage de bénéfices, en particulier sur les aspects de gouvernance (participation, reddition des comptes) ; les futurs projets et programmes pilotes REDD+ offrent des opportunités de tester des mécanismes innovateurs et de renforcer les capacités des acteurs clefs

L'étude a mis en évidence que les FDL forestiers, mécanismes multi-acteurs, sont confrontés à une forte inertie, mais offrent un potentiel d'amélioration intéressant, en équilibrant notamment le rôle et le pouvoir entre les différents acteurs (sphère privée, gouvernement décentralisée, sphère société civile et communautés), ainsi que le niveau concerné (concession, district, département).

Dans la continuité de cette réflexion, la **section 5.3** esquisse quelques pistes pour une amélioration du mécanisme de FDL en se nourrissant des différentes variantes existantes (forêts, conservation, mines). Le système de FDL amélioré pourrait intégrer plusieurs principes, notamment : a) une structure de gestion légère et au niveau le plus bas possible tout en assurant une coordination avec le niveau départemental b) un système d'accompagnement et suivi-évaluation conduit par une structure spécialisée (ou un consortium par exemple créé par association locale et nationale) sélectionnée par appel d'offre c) un mécanisme transparent de gestion financière, auditable et d) un mécanisme simplifié de gestion des plaintes. Plus loin, la **section 6.2** présente les expériences de systèmes assez similaires dans le bassin du Congo en vue d'une capitalisation (mécanisme de suivi des réalisations du cahier de charge en RDC, lien entre l'exploitation et les terroirs des communautés au Gabon, système de gestion des recettes forestières au Cameroun).

Au-delà des aspects de révision des éléments d'organisation et de fonctionnement, l'étude a fait ressortir le besoin d'un accompagnement des différents acteurs impliqués, notamment sur les aspects de gouvernance du mécanisme à différents niveaux : participation des acteurs aux prises de décision lors des réunions des conseils de concertation, gestion financière des fonds de développement local, participation des acteurs et gestion des projets au niveau communautaire.

Dans le cadre du processus REDD+, pour lequel de nombreuses questions restent encore en suspens, plusieurs initiatives sont actuellement en cours, dont l'objectif est justement de tester et

d'engranger de l'expérience. Il s'agit notamment du programme national de réduction des émissions (ER-Programme, financé par le FCPF, Banque Mondiale) et du programme des petites subventions appuyé par le PNUD. Le programme ER (**section 4.4.5**) devra en particulier d'ici début 2015 préciser un certain nombre d'éléments comme un plan de garanties (sauvegardes) et un plan de partage des bénéfices⁷², et être basé sur une évaluation des droits fonciers et des droits sur les ressources -voire également pouvoir contribuer à clarifier les questions foncières et les droits sur les ressources dans la zone considérée. Il serait donc intéressant que ces programmes puissent contribuer à tester des mécanismes (cf. possibilité de tester un système de FDL *revu REDD+*, besoin de recherche action sur les aspects de paiement basé sur les performances, besoin d'anticiper un mécanisme de gestion des conflits et des plaintes), tout en renforçant les capacités des acteurs.

6. Les réflexions sur les questions de « droit carbone » et les mécanismes de gestion des conflits et des plaintes doivent être menées comme préalable pour l'élaboration d'un mécanisme de partage de bénéfice REDD+

Comme mentionné dans la **section 2.4.2**, le droit de propriété du carbone évité/séquestré dans le cadre d'actions REDD+, devra être clarifié et défini soit comme une ressource naturelle dont l'Etat serait *a priori* le propriétaire, soit comme un bien meuble intangible, fruit d'un service environnemental, et dont chacune des parties prenantes à une action REDD+ serait propriétaire à hauteur des efforts consentis.

Les aspects de gestion des conflits et des plaintes, liés au partage des bénéfices, devront également être anticipés. Contrairement à d'autres éléments vus plus haut, ici les expériences internationales pourraient s'avérer très utiles et être utilisée comme base de réflexion au Congo (cf. exemples du Mexique, Tanzanie, Cambodge, Brésil -**section 6.3**).

⁷² Le plan doit comporter des informations précises (catégories de Bénéficiaires potentiels, bénéfices monétaires et non monétaires, critères, processus et calendrier de distribution des Bénéfices monétaires et non monétaires ; dispositions relatives au suivi de l'application du Plan de partage des bénéfices)

Références bibliographiques

ACTED, 2012. Impact de l'exploitation forestière sur les communautés locales et les peuples autochtones. Etude réalisée dans le cadre du projet VULGARISATION DE L'APV / FLEGT.

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éd.). 2013. Analyse de la REDD + : Les enjeux et les choix. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Arellano Yanguas, J. 2008. Canon minero and conflicts in Peru (Draft).

Banque Mondiale, 2012. Revue du secteur minier, République du Congo. Département Mines, Pétrole et Gaz.

Barros L.L., 2013. Rapport Final du Projet de renforcement des capacités des communautés pour une meilleure gestion des fonds de développement local liés aux unités forestières d'aménagement. Mis en œuvre par CCJ sur subvention en cascade de AZUR DEVELOPPEMENT.

Barros L.L., 2013. Ressources Naturelles, Droits et Politiques des Communautés Forestières au Congo: Architecture Légale et Institutionnelle. Client Earth

Campese, J. 2012. Equitable Benefit Sharing: Exploring Experiences and Lessons for REDD+ in Tanzania.

CGIAR. 2014. Piloting Benefit-Sharing Mechanisms and Influencing National Policy in Peru. CGIAR Challenge Program on Water and Food.

Chandrasekharan Behr et al. 2009. Rethinking Forest Partnerships and Benefit Sharing: Insights on factors and context that make collaborative arrangements work for communities and landowners. World Bank.

Cirad, 2013. Étude d'identification des éléments pour la préparation d'un mécanisme de partage des bénéfices des revenus carbone pour le projet REDD « CAZ Madagascar ». Rapport final de mission.

Ciudadanos al Dia. Addressing the Demand-Side Causes of Bad Use of Canon Minero Resources. (<http://test.revenuewatch.org>)

Client Earth, 2014. Droit au partage des bénéfices des communautés locales et populations autochtones. Note de breifing.

CN-REDD Congo, (2011). Proposition pour la preparation à la REDD+ (RPP) République du Congo. Vesion finale. 214 p.

Congo Iron, 2012. Rapport environnemental annuel.

Costenbader, J. 2011. REDD+ benefit sharing: a comparative assessment of three national policy approaches. UN-REDD Programme

Deloitte. 2012. Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania- Tanzania Forest Conservation Group (TFCG) – “Making REDD work for Communities and Forest Conservation in Tanzania”

ITIE, 2013. Rapport de l'administrateur indépendant de l'ITIE pour l'année 2012. Publié en décembre 2013.

Enright, A., R. McNally and T. Sikor. 2012. An approach to designing pro-poor local REDD+ benefit distribution systems: lessons from Vietnam. Netherlands Development Organisation (SNV) REDD+ Programme, Hanoi

FCPF, 2013. Cadre méthodologique du Fonds de partenariat pour le carbone forestier Final, 20 décembre 2013.

Foli, E.G. and Dumenu, W.K. 2011. Proposal for Vertical and Horizontal Benefit Sharing Options for REDD+ Implementation in Ghana. IUCN Pro-Poor REDD (PPR) PROJECT

FONAFIFO, CONAFOR et le Ministère de l'Environnement. 2012. *Enseignements des programmes de PSE et d'incitation à la conservation pour REDD+. Exemples du Costa Rica, du Mexique et de l'Équateur.* 182 pp.

Gebara, M.F. 2013. Costenbader, J. 2011. Importance of local participation in achieving equity in benefit-sharing mechanisms for REDD+: a case study from the Juma Sustainable Development Reserve. *International Journal of the Commons*: Vol. 7, no 2 August 2013, pp. 473–497

Geres, ID, AVSF, F3E, 2014. Etude transversale des projets de développement accédant aux fonds carbone : modalités du partage des bénéfices et retombées socio-économiques locales.

Govt. of Nepal, 2011. Study on REDD Plus Piloting in Nepal.

Hanimbat Emeka, M.F. 2011. Étude détaillée de cas sur la participation des communautés à la gestion des concessions forestières et des aires protégées ;

Hensengerth, Dombrowsky et Scheumann, 2012. Benefit-Sharing in Dam Projects on Shared Rivers. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

ICIMOD. 2011. Pilot Forest Carbon Trust Fund. Rewarding local communities for forest conservation ID et NIOSI, 2013. Structuration d'un organe de concertation sur un territoire non décentralisé. Fiche Capitalisation Développement Local.

IUCN, 2009. REDD-plus and Benefit sharing. Experiences in forest conservation and other resource management sectors

IUCN, 2012. Benefit Sharing in Uganda's Forestry Sector. Issues and Options for REDD Implementation in Uganda

Karsenty et Assembe, 2010. Renforcement des capacités institutionnelles liées à la réduction des émissions dues à la dégradation et à la déforestation (REDD) en vue d'une gestion durable des forêts du bassin du Congo. Diagnostics des systèmes de gestion foncière. Document final pour la COMIFAC.

Karsenty, 2012. La problématique des « droits sur le carbone » (*carbon rights*). Note pour la CN REDD. Alain Karsenty (CIRAD).

Karsenty, Vogel, Angerand et Castellanet, 2013. Le mécanisme REDD+ et les Paiements pour Services Environnementaux permettront-ils de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la déforestation ? Note de synthèse de l'atelier de clôture du programme REPERE (GRET, CIRAD, les Amis de la Terre).

Khatri, D.B., Karki, R. and Bushley, B. 2010. REDD+ Payments and Benefit-Sharing Mechanisms in Nepal. Forest Action.

Krause, T., W. Collen, and K. A. Nicholas. 2013. Evaluating safeguards in a conservation incentive program: participation, consent, and benefit sharing in indigenous communities of the Ecuadorian Amazon. *Ecology and Society* 18(4):1

Legrand T, Lecoq JF, Froger G, Saenz F, 2010. Emergence et usages de la notion de Service environnemental au Costa Rica. L'exemple du Programme de Paiement pour Services environnementaux (PPSE). Document de travail n° 2010-03, Programme SERENA.

Lignafra Services, Oréade-Brèche, 2014. Opérationnalisation et mise en œuvre du Programme National d'Afforestation et de Reboisement. Rapport Final. Projet forêt et Diversification Economique (PFDE), MEFDD-Banque Mondiale.

Lindhjem, Braten, Gleinsvik, and Aronsen, 2011. Experiences with benefit sharing: Issues and options for REDD-plus. Commissioned by International Union for Conservation of Nature (IUCN). 116 pages. ISBN 978-82-8232-100-6

Luwuge, B. 2012. Tanzania experience in developing practical REDD+ benefit sharing pilot initiatives. Presented by Bettie Luwuge, Tanzania Forest Conservation Group, 3rd May 2012

Luttrell, C., L. Loft, M.F. Gebara and D. Kweka. 2012. Who should benefit and why? Discourses on REDD+ benefit sharing. In: Angelsen, A., M. Brockhaus, W.D. Sunderlin, and L. Verchot (eds). *Analysing REDD+: challenges and choices*, 129–152. CIFOR, Bogor, Indonesia

Madeira, E.M., Kelley, L., Blockhus, J., Ganz, D., Cortez, D., and Fishbein, G. 2012. *Sharing the Benefits of REDD+ - Lessons from the Field*. The Nature Conservancy

Miaro L., Feintrenie L., De Wachter P., 2014. Compte-rendu de mission de la délégation WWF-CIRAD. Étude de la filière palmier à huile en République du Congo, rencontre avec les services publics et les acteurs économiques. Visite de la société Atama à Makoua.

Mavoungou et Mackosso, 2004. Les Compagnies Pétrolières Devraient-Elles Financer Directement les Projets de Développement Destinés aux Communautés Locales? Le Cas du Congo-Brazzaville. In: *Oil Policy in the Gulf of Guinea, Security & Conflict, Economic Growth, Social Development* ; Published by the Friedrich-Ebert-Stiftung - 216 pages.

Morrison, K., Cerutti, P.O., Oyono, P.R., and Steil, M. 2009. *Broken Promises: Forest Revenue-Sharing in Cameroon*. World Resources Institute.

Morand, E. 2013. Rapport technique. Evaluation du niveau d'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des ressources forestières au sein des concessions forestières de la République du Congo. Document de Travail Projet Forêt et Diversification Economique (PFDE).

Navarro, G. 2010. *REDD+ Benefit Sharing in Costa Rica*. Washington, DC: The World Bank

Nkhata, B. A., A. Mosimane, L. Downsborough, C. Breen, and D. J. Roux. 2012. A typology of benefit-sharing arrangements for the governance of social-ecological systems in developing countries. *Ecology and Society* 17(1): 17

PACT Cambodia. 2013. Oddar Meanchey Community Forestry REDD+ Project Policies (DRAFT September 2011)

Pagiola S., 2008. "Payments for environmental services in Costa Rica, *Ecological Economics*, 65, 712-724

Peskett, L., 2011. Benefit sharing in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. World Bank and REDD-net.

Pham, T.T., Brockhaus, M., Wong, G., Dung, L.N., Tjajadi, J.S., Loft, L., Luttrell C. and Assembe Mvondo, S. 2013. Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries. Working Paper 108. CIFOR, Bogor, Indonesia

PNUD, 2014. Note Technique – Mécanisme de Financement REDD+ Local. Considérations préliminaires et cadrage. V1.0 – 25 avril 2014

Porras, I., Barton, D.N, Miranda, M. and Chacón-Cascante, A. (2013). Learning from 20 years of Payments for Ecosystem Services in Costa Rica. International Institute for Environment and Development, London.

PwC. 2012. Assessing options for effective mechanisms to share benefits: insights for REDD+ initiatives. Program on Forests (PROFOR), Washington, DC.

REM, 2012. Rapport Annuel de l'OI-FLEG, République du Congo.

REM, 2013. Rapport Annuel de l'OI-FLEG, République du Congo.

Skinner, J., Niasse, M. et Haas, L. (dir.) 2009. Partage des bénéfices issus des grands barrages en Afrique de l'Ouest. Série Ressources Naturelles no. 19. Institut International pour l'Environnement et le Développement, Londres, Royaume-Uni.

Skutsch, M.; Turnhout, E.; Vijge, M.J.; Herold, M.; Wits, T.; den Besten, J.W.; Torres, A.B. Options for a National Framework for Benefit Distribution and Their Relation to Community-Based and National REDD+ Monitoring. *Forests* 2014, 5, 1596-1617

Sundance Resources, 2013. Rapport Environnemental Annuel 2012. Project d'Exploitation du Minerai de Fer de Nabeba.

TFCG. 2010. Monitoring, evaluation and communication workshop for the project 'Making REDD work for communities and forest conservation in Tanzania'. Workshop report.

Toillier Aurélie, 2012. Les PSE : des outils incitatifs pour favoriser l'intensification écologique ? Enjeux pour la recherche en Afrique de l'Ouest. In Vall E., Andrieu N., Chia E., Nacro H. B. (éditeurs scientifiques), 2012. Partenariat, modélisation, expérimentation : quelles leçons pour la conception de l'innovation et l'intensification écologique. Actes du séminaire ASAP, novembre 2011, Bobo-Dioulasso, Burkina Faso, Cédérom.

Torres, A.B. and Skutsch, M. 2014. Challenges for pro-poor benefit sharing schemes in the implementation of REDD+ in Mexico. Scoping paper prepared for The Forest Dialogue (TFD) on REDD+ Benefit Sharing. Chetumal, Mexico 2-5 June 2014

TOTAL E&P Congo 2013. Rapport annuel développement durable.

UICN/PACO (2012). *Parcs et réserves du Congo : évaluation de l'efficacité de gestion des aires protégées*. Ouagadougou, BF: UICN/PACO.

UN-REDD Programme. 2010. Design of a REDD-compliant benefit distribution system for Vietnam.

UN-REDD Programme, 2012. Piloting Local Decision Making in the Development of a REDD+ Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam.

UN-REDD Programme. 2013. Carbon Rights and Benefit-Sharing for REDD+ in Kenya. Kenya REDD+ Analytical Series - Issue #2

USAID. 2012. Analysis of Institutional Mechanisms for Sharing REDD+ Benefits: Case Studies.

Wall, E. and Pelon, R. 2011. Sharing Mining Benefits in Developing Countries. The Experience with Foundations, Trusts, and Funds. Oil, Gas, and Mining Unit Working Paper. Washington: World Bank

Wang. 2012. A Guide for Local Benefit Sharing in Hydropower Projects. World Bank.

Wentworth, L. 2013. Lesotho Highlands: Water Woes or Win-Wins? PERISA Case Study 4 Infrastructure. ECPDM

Wong, S. 2004. Indonesia Kecamatan Development Program: Building a Monitoring and Evaluation System For a Large-Scale Community-Driven Development Program. Environment and Social Development Unit . Washington, DC: The World Bank

World Bank. 2009. Rethinking forest partnerships and benefit sharing. Insights on factors and context that make collaborative arrangements work for communities and landowners. Washington, DC: The World Bank

Wunder S. 2005. Payments for environmental services: some nuts and bolts. Bogor, Indonesia, CIFOR. Occasional Paper No. 42, 32 p.

Yeang, D. (2012). Community Tenure Rights and REDD+: A Review of the Oddar Meanchey Community Forestry REDD+ Project in Cambodia. ASEAS - Austrian Journal of South-East Asian Studies, 5(2), 263-274

Zadek, S., Polacow, F. and Forstater, M. 2012. Win-Win-Win? Testing an approach to catalysing climate, community and economic sustainability at the core of the Amazon. A reflection on the lessons and challenges from the Juma REDD+ Project.

Sites web:

Amazon Fund (www.fundoamazonia.gov.br) ; Canon Minero (<http://www.mef.gob.pe/>) ; FAS (www.fas-amazonas.org) ; FMCN (www.fmcn.org) ; ICMS (www.icmsecologico.org.br) ; REDD Desk (www.theredddesk.org) ; REDD Monitor (www.redd-monitor.org)

Annexes

Annexe I : Analyse des dispositions prises pour le fonctionnement des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre, et pistes de réflexion pour leur amélioration

Source : Rapport de mission n°01/FDL/2014 de l'Assistance Technique

	Dispositions prises par les Arrêtés portant organisation et fonctionnement du Conseil de Concertation de la Série de Développement Communautaire
	Dispositions prises par les Arrêtés portant organisation et fonctionnement du FDL
	Dispositions prises par Règlement Intérieur
	Autres dispositions prises par des procédures annexes, ou par décision de conseil de concertation

	FDL des UFA Ngombe (Société IFO)	FDL des UFA Pokola, Kabo, LDG-TKL (Société CIB-OLAM)	Observations et pistes de réflexion
Conseil de Concertation			
Composition et des fonctions des membres	<p>Membres du bureau :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Président : Représentant du conseil départemental - 1^{er} Vice Président : Représentant Communautés - 2eme Vice Président : Représentant société - Rapporteur : Chef de Brigade <p>NB : Pour le reste des membres, le nombre varie suivant les différents arrêtés (mais pas la composition)</p>	Idem	<p>Bonne représentation des différentes parties et poids important des communautés. Toutefois plusieurs propositions ont été reportées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposition d'élargir les membres du bureau avec un autochtone et une femme (IFO) - Proposition que les OSC soit davantage représentées en nombre pour renforcer leur poids dans le processus de prise de décision - De manière générale, la question du choix des membres des différents comités pourrait être discutée en CC (quelle institution représentée ? quelle personne désignée ?), comme repris plus loin, notamment dans la section sur la CT
Taches	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter le plan de gestion de la SDC • Examiner et approuver les microprojets et activités prévues dans la SDC • Examiner et approuver le budget du FDL • Approuver les critères d'éligibilité des microprojets • Examiner et faciliter le règlement des différends entre les parties dans la SDC 	Idem	<p>On peut formuler quelques remarques sur la liste des taches et en particulier des documents attendus et à examiner durant les sessions ordinaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de mention de l'examen des rapports financiers (prévus pourtant dans le comité de gestion – voir plus bas) - La tache d'examiner et faciliter le règlement des conflits dans la SDC n'est pas vraiment exécutée jusqu'à aujourd'hui (du notamment à l'absence de mécanisme ou bien à sa non diffusion). Les modalités devraient être précisées dans le RI et/ou dans le cadre d'une procédure à part (ex. pour

	<ul style="list-style-type: none"> Examiner et adopter les programmes et les rapports d'activités de la coordination technique 		<p>Ngombe, cet aspect est inclus dans la procédure de gestion des conflits de IFO)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de mention d'un rapport d'activité d'ensemble (CC, CT, CE, CA) mais seulement de la CT - Les rapports de la CE pourraient être transmis pour information aux membres lors des sessions des CC - A noter ici qu'un « plan d'activité annuel du CC (incluant la CT, la CE, et le CA) » a été développé dernièrement (pour 2014) pour les FDL des UFA de la CIB-Olam. L'avantage de ce document est de pouvoir préciser/revoir le nombre et les types de missions ainsi que les produits attendus, notamment pour la CT et la CE (voir plus loin les rubriques « programmes d'activités » pour la CT et pour la CE). Ce programme d'ensemble semble plus pertinent que le seul programme d'activité de la CT qui était prévu dans l'arrêté
Comité de gestion	<p>Le comité de gestion est assuré par le conseil de concertation et administre le FDL. Il est chargé notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> Examiner et approuver les programmes et les rapports d'activités de la coordination technique Examiner et approuver les microprojets et activités à financer Examiner les projets de budget et les rapports financiers 		<ul style="list-style-type: none"> - Le Comité de Gestion du FDL prévu dans cet arrêté se confond avec le Conseil de Concertation prévu dans l'autre arrêté. Aussi, sa mention pourrait être supprimée pour éviter des confusions - Les tâches décrites ici sont toutes incluses dans celles du CC, à l'exception des rapports financiers qu'il serait important d'insérer
Fréquence sessions	1 fois / an pour session ordinaire Possibilité sessions extraordinaire	Idem	Généralement respecté. Dans la pratique, la tendance est plutôt à 2 sessions par an en vue de répondre aux besoins (cf. dernièrement avec le développement d'un Protocole d'Accord pour l'exploitation des bois dans la SDC, l'adoption des règlements intérieurs, etc.)
Durée des sessions	Ne peut dépasser 3 jours	Idem	Respecté
Décisions	Les décisions sont prises par consensus. Sinon à la majorité des 2/3 des membres présents	Idem	<p><i>Pas d'informations collectées sur la participation réelle des différentes parties aux prises de décision durant les sessions.</i></p> <p>A noter ici toutefois la proposition des OSC d'être davantage représentées en raison de difficultés rencontrées pour faire valoir leur point de vue à certaines occasions, comme lors de la proposition des sociétés de conduire l'exploitation des bois dans la SDC (Cf. Rubrique « Composition et Fonction des membres », plus haut)</p>
Compte Rendu	Les sessions sont sanctionnées par un compte rendu signé par toutes les parties	Idem	Respecté
Mandat représentants des ONG et délégués communautés	Le mandat est de 4 ans renouvelables. Le renouvellement est organisé par le Bureau du CC	Non spécifié	<ul style="list-style-type: none"> - Il pourrait être proposé l'harmonisation des RI en intégrant le renouvellement des délégués par élection. Il pourrait être précisé que cela s'applique à la fois au CC, au CE, à la CT, et à la Comptabilité

			- A noter ici que la désignation des représentants autres que les ONG et les communautés (DDs, CD, Préfecture) pour les différents comités se pose également, comme repris plus loin, notamment dans la section sur la CT
Convocations et ordre du jour	1 semaine avant (ordinaire) ou 72H avant (extra ordinaire)	72H avant la date de tenue de la session	<i>Pas d'informations collectées sur le respect de cette disposition</i> Il semble toutefois qu'un délai systématique d'une semaine semble plus adéquat pour permettre une préparation (sauf session extra ordinaire organisée en urgence)
Signature	Possibilité délégation signature du Président aux Vices Présidents	Possibilité délégation signature du Président aux Vices Présidents	<i>Pas d'informations collectées sur les éventuels problèmes liés à cette disposition</i>
Transmission dossiers	(Pour sessions ordinaires) - Transmission de tous les dossiers, incluant la liste et les fiches des microprojets 1 semaine avant	- Dossiers transmis au bureau 2 semaines avant - Synthèse des microprojets remises séance tenante aux parties - Fiches des Projets remises aux délégués séance tenante	<i>Pas d'informations collectées sur le respect de cette disposition</i> Il pourrait être proposé l'harmonisation des RI avec notamment la transmission : - De tous les dossiers au bureau, au moins 2 semaines avant la session (1 mois serait plus raisonnable pour permettre de retravailler certains documents avec les responsables avant leur transmission aux participants) - De tous les éléments qui seront examinés, à tous les participants, au moins 1 semaine avant pour permettre une préparation (listes et fiches projet, rapport financier et budget, rapport technique du CC couvrant les activités des différents comités)
Lieu des sessions	Ouessou (sauf cas de nécessité)	POKOLA et KABO = Pokola ou Ouesso LDG = Impfondo	
Transport et hébergement	Prise en charge par la société (montants non précisés)	Prise en charge par la société (montants précisés pour LDG mais non précisés pour POKOLA)	
Frais de participation	Non spécifié	Président du conseil : 50000 Directeur de Cabinet du Préfet et Sous Préfet : 30000 Autres membres : 20000	Les frais de participation pourraient être inclus dans le RI de Ngombe
Forfait journalier de nutrition	Pris en charge par le FDL (pour délégués non résidents) : 3000 / 5000 CFA si Ouesso ou Ngombe ; 2000 / 3000 si autre localité	Pris en charge par le FDL (pour délégués non résidents) POKOLA et KABO = 3000 à 11000 CFA (Pokola) et 4000 à 11000 CFA (Ouesso) suivant les parties concernées (+ Pause Café à 50000) LDG = 10000 CFA pour sous préfets ; 5000 CFA pour les autres	Les frais de participation pourraient être harmonisés entre les FDL si possible (tout en considérant que le nombre de participants et les budgets annuels peuvent différer entre les FDL)
Composition secrétariat	4 personnes : Société, ONG, CD, délégué communautés (+ autre éventuel)	4 personnes : Société, ONG, CD, délégué communauté (+ autre éventuel)	Des propositions de la société civile ont été faites dans le sens d'inclure 2 délégués des communautés (avec 1 autochtone)
Frais secrétariat	15.000 FCFA / personne	10.000 FCFA / personne	Les frais pourraient être harmonisés entre RI

Réunion du bureau	Tenue d'une réunion avant la session pour préparation dossiers	Tenue d'une réunion avant la session pour préparation dossiers	<i>Pas d'informations collectées sur la tenue systématique des réunions de bureau et des problèmes posés (accès aux documents des différents organes, etc.)</i> Il serait peut être utile de préciser les taches du bureau en termes de préparation des sessions le cas échéant
Frais réunions de bureau	Non spécifié	Non spécifié	Il semble que les réunions de bureau peuvent donner lieu à des frais de participation, qu'il faudrait mentionner si confirmé
Coordination Technique			
Composition et fonction des membres	Membres : - 1 ou 2 Chefs de brigade EF > dont 1 est le Coordonnateur de la CT - 1 ou 2 Chefs de poste ou secteur agricole ou poste phytosanitaire - 1 à 3 représentants des communautés - 1 ou 2 représentants des ONG - 1 Représentant de la société - Toute personne appelée pour sa compétence. NB : Le nombre varie suivant chaque Arrêté	Idem	De nombreux commentaires ont été fait par les parties sur : - Le besoin de remplacer le Coordonnateur de la CT, représenté par le CB EF, pour une personne possédant une expertise avérée en Développement Rural/Local (soit un cadre de la DD Agriculture, soit un représentant d'une ONG, ou toute autre personne jugée compétente). Cette personne pourrait être élue en CC sur base d'une liste proposée par le bureau. - Quelques problèmes dans la sélection des représentants de la DD Agriculture qui n'ont pas toujours le profil requis ou qui sont géographiquement trop éloigné (proposition de ne pas choisir les chefs de postes phytosanitaires, mais soit des chefs de secteurs, soit des cadres de la DD Agriculture) – à revoir au cas par cas, suivant les arrêtés. - Inclure la possibilité de choisir des représentants de l'administration en fonction des projets suivis (agriculture, élevage, pêche...)
Taches	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre la réalisation des microprojets • Assister les populations dans la réalisation de leurs activités • Préparer les documents à soumettre au CC • Suivre la mise en œuvre du plan de gestion de la SDC • Informer et sensibiliser les populations sur la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion de la SDC • Mettre en place et gérer la base de données 	Idem	Les taches prévues sont assez satisfaisantes. Pourtant, dans la pratique : - La tendance est plus au suivi / décaissement des microprojets, qu'à l'accompagnement à la réalisation des projets (du à l'approche, mais aussi au manque de moyens / nombre de missions prévues) – question CENTRALE abordée par toutes les parties - Il semble difficile aujourd'hui d'assurer le suivi de la mise en œuvre des PA et PG / SDC vu le besoin prioritaire accordé au suivi des projets, et du peu de moyens (si le suivi de ces autres aspects est conservé, le financement devrait dans tous les cas être assuré HORS budget FDL) - Manque d'une base de données consolidée des différents projets, pour les différentes années
Prise en charge	Prise en charge logistique par la société Autres frais par le FDL	Idem	- La grille des frais de mission pourrait être incluse dans le RI - Les frais de mission sont jugés trop bas par la plupart des parties (parfois 5000 CFA par nuitée pour se loger et se nourrir ? donnée à vérifier). Une possible révision, avec analyse de son impact sur le budget, pourrait être menée

Programme d'activités	Nécessité de présenter un programme d'activités annuel (modèles prévus être en Annexe)	Elabore un chronogramme présentant les activités, délais de réalisation, moyens humains et financiers (modèles prévus être en Annexe)	<p>Il ne semble pas que le canevas du programme prévu en annexe du RI pour la CT soit systématiquement utilisé.</p> <p>Par contre, il faut noter ici qu'un canevas de plan d'activité du CC a été développé pour 2014 pour les FDL des UFA de la CIB-Olam, qui précise/revoit le nombre et les types de missions ainsi que les produits attendus pour tous les comités du CC, dont la CT. Dans le cas de figure de la CT, le plan d'activité 2014 pour LDG-TKL prévoit par ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des missions pour appuyer l'identification et la formulation des projets à soumettre au CC - Des missions pour assurer le démarrage des projets - Des missions pour accompagner et suivre les projets <p>Cette re-précision semble judicieuse car elle permet d'aborder de manière plus claire et focalisée ces 3 domaines qui jusqu'ici étaient souvent confondus (sachant que jusqu'ici un seul type de mission était prévu pour les missions de la CT d'après les RI)</p>
Critères d'éligibilité	<p>Le FDL a pour objectif de financer les microprojets d'intérêt communautaire dans les limites de la série de développement communautaire.</p> <p>NGOMBE = 7 critères</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etre exécuté dans la série de développement communautaire de l'UFA IFO • contribuer à l'atteinte des objectifs du Plan d'Aménagement ; • avoir un effet multiplicateur ; • avoir un caractère communautaire ou coopératif ; • refléter la structure sociale de la communauté en tenant compte de l'aspect genre (rapport homme / femme, et groupes sociaux marginalisés) • avoir des retombées bénéfiques pour toute la communauté • Etre porté par groupe d'intérêt social (famille, agriculteurs...) 	<p>Le FDL a pour objectif de financer les microprojets d'intérêt communautaire dans les limites de la série de développement communautaire.</p> <p>POKOLA et KABO = 6 critères</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etre exécuté dans la SDC de l'UFA Pokola • contribuer à l'atteinte des objectifs du Plan d'Aménagement ; • avoir un effet multiplicateur ; • avoir un caractère communautaire ou coopératif ; • refléter la structure sociale de la communauté en tenant compte de l'aspect genre (rapport homme et femme, et groupes sociaux marginalisés) • avoir des retombées bénéfiques pour toute la communauté <p>LDG = 7 Critères</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etre l'émanation d'une volonté manifeste de la population 	<p>Les critères d'éligibilité, et plus largement la vocation et l'approche des FDL, font également partie des questions CENTRALES discutées par les parties, sans qu'un consensus n'ait été trouvé. A ce titre, plusieurs aspects nécessitent d'être revus et DES stratégies développées suivant les dynamiques locales pour assurer une flexibilité suivant les réalités du terrain. On relève notamment que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La notion de « caractère communautaire » a, et continue, d'évoluer autour de la compréhension des enjeux des projets = au départ compris dans le sens d'un village ou d'une communauté (bantou / autochtone), cette notion a été appliquée ensuite à des groupements (re)constitués suivant les objectifs du projet proposé (plutôt que des groupements d'intérêt économiques selon les domaines d'activité pratiqués réellement comme l'agriculture, la pêche, la chasse...), tandis que la tendance actuelle est de considérer comme unité sociale discriminante comme la famille prenant davantage en compte les caractéristiques de l'organisation sociale des communautés ... - Le caractère multiplicateur et les retombées pour la communauté font également écho aux types de projets pouvant être financés (pourrait-on financer en partie des projets « sociaux », comme la santé et l'éducation, qui sont pour le moment refusés par le CC, plutôt que uniquement des projets « économiques », en théorie multiplicateurs, mais souvent non durables, et soldés au bout d'un cycle par la distribution des bénéfices entre les membres ? ou comment faire que les projets financés deviennent réellement multiplicateurs ?) - La question des projets distincts entre communautés bantou et autochtone a émergé récemment

Choix du (montant moyen du) budget des microprojets	Les projets peuvent être financés selon leur importance	Non spécifié	Des règles implicites sont plus ou moins observées dans la pratique, qui pourraient être précisées dans le RI, comme: <ul style="list-style-type: none"> - La définition d'un budget moyen et d'une fréquence des projets à financer par communauté (en fonction du nombre de village et du budget disponible pour chaque concession)
Choix des (groupes de) villages bénéficiaires	Non spécifié	Non spécifié	Des règles implicites sont plus ou moins observées dans la pratique, qui pourraient être précisées dans le RI : <ul style="list-style-type: none"> - (Sur base de la fréquence des projets financés par communauté définis plus haut), une planification provisoire des groupes de villages bénéficiaires pourrait être faite, en prenant en compte les zones d'exploitation prévues (AAC / UFP), afin d'éviter une dispersion géographique pouvant occasionner des coûts supplémentaires et des difficultés de suivi (cf. actuellement, problème connu pour Ngombe qui a des projets en cours dans des endroits très distants dont certains difficiles d'accès)
Mission d'identification et élaboration des projets	Non spécifié	3 étapes <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic villageois (sur base études socio-économiques) par la CIB, transmis à la CT • Mission d'identification par la CT • Elaboration des projets par la CT (avec modèle de Fiche Projet) avec l'appui des DD et autres personnes ressources 	Ici sont abordés 2 aspects fondamentaux qui posent aujourd'hui problème dans la mise en œuvre du système des FDL : <ul style="list-style-type: none"> - Le diagnostic et la planification participatifs (idéalement à travers des Plans de Développement Locaux) sont des éléments essentiels de tout travail de développement local, mais finalement totalement occultés du mécanisme de FDL jusqu'à aujourd'hui. Les Plans de Gestion des SDC ne donnent à ce titre que des directives tirées de Plans Nationaux (ex. PND) mais ne se basent pas sur les réalités départementales et locales. Cette approche, qui a également un COUT, devrait être discutée pour trouver une solution à moyen terme, peut être avec l'appui de projets à venir (Cf. Projet Paysage de l'AFD, PFDE / Banque Mondiale, RPIN CIB-Olam / Banque Mondiale, PNUD...) - La question de l'identification et du montage des projets ne sont pas non plus jugés efficaces à l'heure actuelle : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dialogue inexistant ou peu efficace sur l'identification des projets (avec des idées parfois imposées par le CC) ➤ Montage des projets réalisés par la CT sans discussion avec les bénéficiaires jusqu'à la session de validation et/ou le paiement de la première tranche - Ces aspects devraient être repris dans une stratégie et un guide de développement local, adapté au mécanisme de FDL, prenant en compte les aspects financiers
Missions suivi mise en œuvre / objectifs	Vérification des réalisations par rapport aux décaissements et aux activités prévues, et recommandations pour les prochains décaissements	Vérifier le niveau de réalisation des projets par rapport aux décaissements réalisés et aux activités prévues dans le document du projet ; et recommandations pour prochains décaissements ou non	<ul style="list-style-type: none"> - Comme mentionné dans la rubrique sur les « tâches », la tendance est plus au suivi / décaissement des microprojets, qu'à l'accompagnement à la réalisation, ce qui est confirmé par cette description des objectifs des missions (dû à plusieurs facteurs, notamment le manque de moyens / nombre de missions prévus, le manque de compétences locales, et le

			<p>manque de vision / méthodologie sur les questions de développement local) – question CENTRALE abordée par toutes les parties</p> <ul style="list-style-type: none"> - A noter toutefois (voir plus haut la rubrique « programme d'activités »), qu'un canevas de plan d'activité du CC a été développé pour 2014 pour les FDL des UFA de la CIB-Olam, qui précise/revoit le nombre et les types de missions ainsi que les produits attendus pour tous les comités du CC, dont la CT. Dans le cas de figure de la CT, le plan 2014 pour LDG-TKL prévoit ainsi : 1) Des missions pour appuyer l'identification et la formulation des projets à soumettre au CC 2) Des missions pour assurer le démarrage des projets 3) Des missions pour accompagner et suivre les projets - Ces aspects devraient être repris dans une stratégie et un guide de développement local, adapté au mécanisme de FDL, prenant en compte les aspects financiers
Missions suivi mise en œuvre / fréquence	Au moins 1 fois / trimestre	Au moins 1 fois / trimestre	
Durée des missions	Non spécifié	Non spécifié	Comme pour la commission d'évaluation, la durée des missions pourrait être précisée, avec un nombre moyen de jours passés par village/projets, pour assurer un suivi efficace incluant un accompagnement effectif, organisationnel et technique.
Préparation des missions	Non spécifié	Non spécifié	Certaines parties estiment que la préparation des missions est insuffisante, et la convocation des membres trop tardive, empêchant de cibler les aspects essentiels
Rapports	Non spécifié	Non spécifié	<ul style="list-style-type: none"> - On constate des rapports de nature, de structure et de qualité très différents suivant les cas - Contrairement à la Commission d'Evaluation, les outils ne sont pas spécifiés dans le RI, et aucun canevas de rapport n'est prévu être fourni ; aspects qui pourraient être revus
Mesures d'accompagnement supplémentaires	Non spécifié	Non spécifié	<p>(Comme autre aspect CENTRAL ressorti de la mission), des discussions sont actuellement en cours pour assurer un accompagnement plus régulier, quasi permanent, à coté des missions de la CT. Ce qui soulève plusieurs questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'accompagnement pourrait être mené soit par une ONG – option privilégié par CIB-, soit par Expert Indépendant –préféré par IFO - (sélectionné par appel d'offre) - Le financement pourrait être assuré par différents moyens : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Budget pris sur les 85% destinés normalement aux microprojets, (à ce titre, il a déjà été décidé pour les FDL des UFA de la CIB que 10% des 85% seraient utilisés pour un accompagnement spécifique mené par une ONG locale) - ce qui pose toutefois un problème de principe étant donné que ce type de dépenses devraient par définition rentrer dans le fonctionnement ➤ Révision de l'arrêté pour augmenter de 15 à 20% les frais de fonctionnement (ce qui permettrait de régulariser l'option prise ci dessus)

			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Budget pris sur les 15% destiné au fonctionnement, après un travail d'analyse du budget de ces 15% (rationalisation des dépenses, en évaluant notamment le cout moyen des différentes réunions et/ou missions des différents organes en charge de la gestion des FDL), étant donné que les dépenses de fonctionnement sont actuellement supérieures a 15% ➤ Financement additionnel assuré par la société forestière (actuellement, option envisagée par la société IFO) ➤ Participation accrue du CD dans le budget du FDL comme prévu dans l'arrêté ➤ Financement de ce type d'appui par la participation d'autres secteurs sur le moyen / long terme (mines, plantations huile de palme) au budget FDL
Commission évaluation			
Composition et fonction des membres	<ul style="list-style-type: none"> - Président : représentant Préfecture - Vice président : représentant MEFDD Membres : - 1 représentant Société - 1 représentant des ONG (œuvrant dans l'UFA) - 1 représentant des communautés (appartenant à 1 autre village que ceux où s'exécutent les projets) > sauf pour KABO et POKOLA (absence des représentants des communautés) - 1 ou 2 représentants des districts > Seulement pour le département de la Likouala NB : Le nombre et la composition varient donc suivant chaque Arrêté 	Idem	<ul style="list-style-type: none"> - Le nombre et la composition des parties (notamment pour les communautés et les représentants des districts) varient suivant les arrêtés, ce qui pourrait nécessiter un examen pour harmonisation. - Certaines parties jugent la préfecture, qui assure le rôle de la présidence (rôle justifié, par rapport à la présidence du CC assurée par le CD) peut engagée dans la réalisation de ce type de mission
Tâches	Evaluation technique et financière des activités menées	Idem	<p>Comme signifié plus loin, on note une tendance forte à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La substitution à la CT dans le suivi des projets - L'absence de contrôle des aspects comptables
Fréquence	Se réunit 2 fois par année sur convocation du président	Idem	A priori, le nombre de missions est loin d'être réalisé tel que prévu, ceci pour l'ensemble des UFA (ex. Pour LDG, pas de missions depuis le démarrage. Pour Pokola, missions reportées en 2010, 2013, 2014. Pour Kabo, 2009, 2012, 2013, 2014. Pour Ngombe, pas de rapports examinés).
Prise en charge missions	<ul style="list-style-type: none"> - Transport et hébergement par la société - Frais nutrition par Budget FDL 	<ul style="list-style-type: none"> - Transport et hébergement par la société - Frais nutrition par Budget FDL 	<i>Pas d'informations disponibles sur les montants appliqués, leur suffisance (et leur similarité avec les missions des autres comités)</i>
Programme d'activité	Non spécifié	Non spécifié	Alors que jusqu'ici un seul type de mission et de rapport était prévu pour les missions d'évaluation d'après les RI, un canevas de plan d'activité du CC a été développé dernièrement (2014) pour les FDL des UFA de la CIB-Olam, qui

			précise/revoit les nombres et types de missions ainsi que les produits attendus. Dans le cas de figure de la CE, le plan d'activité 2014 pour LDG-TKL prévoit donc : <ul style="list-style-type: none"> - 2 contrôles semestriels de la mise en œuvre des projets - 1 rapport annuel de contrôle financier - 1 rapport annuel d'évaluation des microprojets Ceci semble judicieux en permettant d'aborder de manière plus focalisée les 3 types d'éléments (avant contenu dans un seul rapport et peu ou pas documentés).
Durée des missions	Max 10 jours (8 jours terrain et 2 jours rédaction)	Max 5 jours (4 jours terrain et 1 jour rédaction)	<i>Pas d'informations disponibles sur la suffisance du nombre de jours.</i> Il faut tout de même noter ici que la CE gagnerait à effectuer un contrôle documentaire plus important (notamment comptable mais aussi des rapports et autres documents) - contrôle a priori inexistant -, plutôt que des missions de terrain dont la plus value par rapport à celles de la CT n'est pas démontrée
Rapport	Un rapport être produit selon un modèle fourni	Un rapport être produit selon un modèle fourni	<i>Les informations sur les modèles développés et leur utilisation figurent dans un Tableau Annexe)</i>
Contrôle du comptable	-Transfert régulier des sommes dues par la société versées sur le compte FDL (Cf. volumes commercialisés, relevés bancaires + justificatifs des transferts) -Sorties du compte bancaire (Cf. autorisation signée par 3 responsables + reçu du bénéficiaire) - Dépenses (Cf. outils de gestion et pièces comptables)	-Transfert régulier des sommes dues par la société versées sur le compte FDL (Cf. volumes commercialisés, relevés bancaires + justificatifs des transferts) -Sorties du compte bancaire (Cf. autorisation signée par 3 responsables + reçu du bénéficiaire) - Dépenses (Cf. outils de gestion et pièces comptables)	Au vu des rapports examinés, le contrôle de la comptabilité n'a été réalisé pour AUCUNE des missions (soit section non présente dans le rapport, soit non réalisation justifiée par l'absence du comptable). Seules des mentions générales sur le bon approvisionnement des comptes bancaires figurent parfois. Ceci représente évidemment un grave manquement.
Contrôle des microprojets	Vérifier que le matériel prévu a été bien distribués (qualité, quantité) Se base sur : « Fiche d'évaluation des projets » signée par les communautés « Fiches Projets » avec détails de mise en œuvre	Vérifier que le matériel prévu a été bien distribués (qualité, quantité) Se base sur : « Fiche d'évaluation des projets » signée par les communautés « Fiches Projets » avec détails de mise en œuvre	Au vu des rapports examinés, on peut noter ici une tendance à se substituer à la Coordination Technique, en réalisant un suivi des projets plutôt qu'une évaluation du suivi des projets par la CT. Ceci semble lié à des objectifs et une méthodologie manquant de clarté et des outils (canevas) manquant de précisions en termes d'aspects à contrôler.
Contrôle des comités de gestion locale	-Livre journal de caisse -Registre matériel -Registre membres	-Livre journal de caisse -Registre matériel -Registre membres	Au vu des rapports examinés, le contrôle de ces outils n'est pas réalisé, tandis que d'autres aspects sont couverts liés à la mise en œuvre des projets (parfois en se substituant partiellement à la CT). Encore une fois, ceci semble lié à des objectifs et une méthodologie manquant de clarté et des outils (canevas) manquant de précisions en termes d'aspects à contrôler.
Gestion comptable du FDL			

Membres	3 membres : - Président du Conseil Départemental / Ordonnateur du FDL (Président du CC) - Représentant société (2ème Vice Président du CC) - Comptable (ONG) / Assure la gestion des Fonds	Idem	Voir plus loin, à la rubrique « signature », les propositions d'inclure un représentant des communautés
Désignation du comptable	Le comptable est désigné parmi les représentants des OSC, après approbation des membres des comités de villages concernés	Idem	Dans la pratique, on peut observer deux tendances dans la réalisation de la comptabilité : - Principe de retrait de la société IFO par rapport à la gestion comptable du FDL (dont la conséquence est le peu de données disponibles et exploitables aujourd'hui) - Gestion comptable appuyée par la société CIB-Olam (étant donnée le manque de compétences locales) avec des données disponibles et exploitables
Alimentation des Fonds	-Redevance de 200 FCFA par m3 du volume commercialisable exploité annuellement par la société - Les subventions du conseil départemental - Les dons et legs	Idem	- Il semble qu'il n'y a pas (UFA Ngombe) ou peu (UFA CIB-Olam - à hauteur de 2/3 millions ?) de contributions du conseil départemental de la Sangha au Budget du FDL. Aucune contribution n'est non plus reportée au niveau de la Likouala. Ceci est perçu comme un manquement pour la plupart des parties, voire un désengagement du rôle de l'Etat (dans le cadre de la décentralisation, c'est aux conseils départementaux que revient le charge du développement socio-économique, sur base de son budget dédié)
Versements par la société	- A compter de la validation du plan aménagement - Versement en 3 tranches suivant : 50 % à la délivrance de l'AAC ; 25 % à la première quinzaine du mois de juin - 25 % à l'achèvement de la CA après réajustement du volume	Idem	<i>Peu d'informations collectées à ce niveau</i> - Le système de versement est basé sur celui de la taxe d'abattage pour les AAC. Dans la pratique, depuis la crise de 2008, la plupart des sociétés préfèrent payer mensuellement sur base de la production réalisée, ce qui semble être également pratiqué aujourd'hui dans le cas du FDL. - Selon certaines sources, il est reporté (à vérifier) que : ➤ Tous les sommes dues par la société ne sont pas versées sur le compte FDL mais qu'une partie est conservée par la société jusqu'à ce qu'un besoin de financement des activités soit exprimé ➤ Les sociétés annoncent parfois en fin d'année un correctif des volumes annoncés exploités mensuellement, pour lequel des informations claires semblent manquer
Allocation interne des Fonds	15% des fonds vont au fonctionnement et 85% à l'investissement (micro projets)	Idem	- Le respect de cette mesure est difficile à contrôler pour le cas de Ngombe étant donné que le rapport financier (un seul rapport récapitulatif a été produit pour la période 2007-2012) ne contient pas de données utilisables. Toutefois, plusieurs sources affirment que la tendance est au dépassement des 15% (proche de 20%).

			- Pour le cas de la CIB, les rapports financiers ne font pas apparaître cette donnée, mais qui se calcule facilement. Un léger dépassement semble également pratiqué (<i>pas de vérifications systématiques faites</i>).
Signature des décaissements	3 co-signatures	Idem	Certaines propositions de la société civile vont dans le sens d'inclure un délégué des communautés pour davantage de transparence. Si cela est accepté, cela ne devrait pas alourdir la procédure (le délégué devrait notamment être situé à proximité). Pour l'AT, cette proposition est positive mais semble relativement accessoire, par rapport aux autres enjeux de gestion des Fonds du FDL
Signature des décaissements	Possibilité de 2 signatures au lieu de 3 (si empêchement justifié)		<i>Pas d'informations collectées sur la mise en œuvre de cette procédure</i>
Outils comptables des FDL	-Livre de banque -Livre journal de caisse -Le grand livre (modèles prévus être en Annexe)	-Livre de banque -Livre journal de caisse -Le grand livre (modèles prévus être en Annexe)	<i>Pas d'informations collectées sur l'utilisation de ces outils</i> Toutefois, il serait peut être souhaitable d'exiger et développer l'utilisation d'un fichier comptable Excel pour un meilleur contrôle et une comptabilité analytique
Outils comptables des Comités de Gestion Locaux	-Livre journal de caisse -Brouillard de caisse -Registre matériel (modèles prévus être en Annexe)	-Livre de banque -Livre journal de caisse -Le grand livre (modèles prévus être en Annexe)	<i>Pas d'informations collectées sur l'utilisation de ces outils</i> Toutefois, il serait peut être souhaitable de suggérer d'autres (sous) outils, suivant les cas et les types de projets, comme par exemple : - Registre de présence pour les travaux en commun - Fiche de distribution des bénéfices en espèce (tel que pratiqué actuellement lors de la vente des produits) - Fiche d'utilisation des pirogues (Km / Carburant)
(Manuel de) Procédures interne de Gestion du Budget du FDL	Non existant	Des procédures ont été développées dans un document validé en Conseil de Concertation, en vue d'améliorer la gestion des FDL, concernant notamment : - Définition de ce qui constitue les pièces justificatives - Documents nécessaires pour le décaissement des fonds - Nombre de décaissements souhaitables selon le type de projet - Possibilité de contrôle par le bureau du CC, en plus de la CE	Bonne initiative prise par la société CI-Olam pour clarifier les procédures comptables
Comité Achat			
Composition	3 personnes : comptable, société, délégué communautés	3 personnes : comptable, société, délégué communautés	

Appel d'offres	Non spécifié	Le Comité d'achat lance plusieurs appels d'offre auprès des fournisseurs de matériels.	
Remise matériel	Non spécifié	Le comité d'achat procède ensuite à l'achat et à la remise des matériels aux Comités de Gestion Locale	Le comité d'achat, qui a un COUT supplémentaire, a été mis en place pour répondre au besoin d'achat de matériel de qualité, selon des procédures transparentes (suite à des plaintes émises par les bénéficiaires). Toutefois, il semble qu'il serait possible d'utiliser davantage la logistique des sociétés (antennes sur Brazzaville) si accepté par le Conseil de Concertation.
Autres aspects			
Fautes et sanctions	Définition des fautes et sanctions	Sont considérées comme fautes : bsesces répétées et non justifiées au Conseil de Concertation ; Non réalisation du programme d'activité ; Absence de rapports ; Détournement de fonds ; Détournement de projet ; Trafic d'influence. Les sanctions prévues pour ses fautes sont : Avertissement, blâme, suspension, remplacement, exclusion, remboursement, poursuite judiciaire	Jusqu'à aujourd'hui, la non exécution des missions, ou l'absence de rapports, ont parfois été reportés lors des sessions des CC mais n'ont jamais impliqué le recours aux sanctions prévues, notamment le remplacement des personnes.

Annexe II : Analyse des principaux outils et documents *types* développés dans le cadre des FDL forestiers, observations sur leur mise en œuvre, et réflexions pour leur amélioration

Source : Rapport de mission n°01/FDL/2014 de l'Assistance Technique

Liste des outils / documents	Appréciation générale	Observations et pistes de réflexion
Conseil de Concertation		
Canevas de compte rendu de CC	-	Pas de canevas existant. Les comptes rendu examinés sont très succincts (1 ou 2 pages) et ne contiennent pas les informations essentielles. A défaut, ils devraient donc contenir en annexes les éléments des dossiers examinés et validés (cf. rapports, budget et rapports financiers, liste et fiche des microprojets)
Canevas de rapport d'activité du CC	-	Un canevas a été développé récemment par la CIB pour la rédaction d'un rapport annuel concernant l'ensemble des activités menées par le CC et ses différents comités (rapports aujourd'hui inexistant). Les informations contenues devraient faire un lien avec celles des autres rapports et du rapport financier. Compte tenu de l'expérience des autres rapports, le seul canevas (structure) pourrait ne pas suffire, et des tableaux mentionnant le type d'informations requises semble nécessaire en complément.
Modèle de budget du CC	+	<i>Pas de modèle collecté pour Ngombe.</i> Pour les concessions de la CIB, le modèle collecté semble adéquat
Canevas de rapport financier du CC	+/-	Durant les premières années, il n'existait pas de rapport financier (le premier rapport « récapitulatif » pour Ngombe a été produit pour la période 2007-2012 et de la même manière, pour les concessions de la CIB, des rapports n'existent que depuis 2012, année avant laquelle seul un récapitulatif est disponible). Dans la pratique, on peut observer deux tendances dans la réalisation de la comptabilité : - Principe de retrait de la société IFO par rapport à la gestion comptable du FDL - Gestion comptable appuyée par la société CIB-Olam (étant donnée le manque de compétences locales) Ainsi, le modèle de rapport financier développé pour les concessions de la CIB -Olam semble adéquat (quelques détails supplémentaires, avec des sous rubriques budgétaires, et le respect de la quote part 85/15 pourrait être insérés). Par contre, le modèle pour le FDL de l'UFA Ngombe ne contient pas les éléments nécessaires au pilotage budgétaire. Une amélioration et harmonisation devrait être menée.
Canevas du Plan d'Activité Annuel du CC	+/-	Un canevas de plan d'activité du CC a été développé dernièrement (2014) pour les FDL des UFA de la CIB-Olam. L'avantage est de pouvoir préciser/revoir le nombre et les types de missions ainsi que les produits attendus jusqu'ici pas toujours clairs comme pour la CT et la CE. Ce type d'outils devrait être davantage valorisé. Voir notamment les observations faites dans le Tableau « Liste récapitulative des dispositions prises pour le fonctionnement des FDL » sur les programmes d'activités pour la CT et la CE
Coordination Technique		
Fiche pour l'identification de microprojets auprès des communautés (CT)	+/-	Plusieurs types de fiches ont été observés (avec des niveaux de détails différents sur le type d'informations requis). Avant de pouvoir finaliser un modèle de fiche, il faut d'abord considérer que le problème se situe dans l'approche où, souvent, très peu d'informations sont recueillies au niveau des communautés tandis que les fiches (détaillées) des projets sont montées par le CC.
Fiche de présentation détaillée des microprojets (CT)	+/-	Plusieurs types de fiches ont été développés et améliorés au fur et à mesure. Avant de pouvoir finaliser un modèle de fiche, il faut considérer que ces fiches, élaborées sans les communautés, ne sont pas forcément très claires en termes d'actions à mener pour les bénéficiaires. Il

		faudrait peut être créer, à coté de ces fiches, une version plus digérable par les communautés ; mais surtout revoir l'approche permettant un véritable dialogue autour de la construction des projets pour permettre une appropriation
Fiche de synthèse des microprojets (élaboré par le CT, en vue de leur analyse et sélection en CC)	+/-	Plusieurs types de documents ont été observés. Il n'est pas évident que ces canevas (basés sur des critères d'évaluation) aient été utilisés systématiquement lors des sessions des CC. Encore une fois, ici, le problème ne réside, non pas tant dans la présentation dans une fiche des différents projets qui sont examinés, mais plutôt dans l'approche utilisée qui consiste parfois à modifier fortement les projets proposés lors des CC sans discussions et/ou consentements des communautés (des délégués sont présents, mais ne disposant pas toujours des capacités requises). Un modèle plus étoffé et harmonisé pourrait toutefois être développé.
Programme ou chronogramme d'activités de la CT	+/-	Il ne semble pas que le canevas du programme prévu en annexe du RI pour la CT soit utilisé. Par contre, il faut noter ici qu'un canevas de plan d'activité du CC (incluant ses différents comités) a été développé pour 2014 pour les FDL des UFA de la CIB-Olam, qui précise/revoit les nombres et types de missions ainsi que les produits attendus. Dans le cas de figure de la CT, le plan d'activité 2014 pour LDG-TKL prévoit ainsi : <ul style="list-style-type: none"> - Des missions pour appuyer l'identification et la formulation des projets à soumettre au CC - Des missions pour assurer le démarrage des projets - Des missions pour accompagner et suivre les projets Ceci semble assez judicieux pour permettre d'aborder de manière plus claire et focalisée ces 3 domaines souvent confondus dans l'approche.
Canevas de suivi des microprojets pour les missions de la CT Canevas de rapports de mission de la CT	-	On constate des rapports de nature, de structure et de qualité très différents suivant les cas. Contrairement à la CE, les outils de travail ne sont pas spécifiés pour les missions de la CT, de même qu'aucun canevas de rapport n'est prévu être fourni. Par ailleurs, un problème est que la tendance est plus au suivi / décaissement des microprojets, qu'à l'accompagnement à la réalisation. Ceci est lié aux objectifs de la CT (« suivi des réalisations par rapport aux décaissements et aux activités prévues, et recommandations pour les prochains décaissements ») mais aussi à d'autres facteurs, notamment le manque de moyens / nombre de missions prévus, le manque de compétences locales, et le manque de vision / méthodologie sur les questions de développement local). Voir à ce titre, les commentaires formulés dans le Tableau « Liste récapitulative des dispositions prises pour le fonctionnement des FDL ». Au-delà d'un canevas plus clair pour guider les missions et le reportage, il serait donc utile de développer une stratégie et un guide de développement local, adapté au mécanisme de FDL. A noter que, compte tenu de l'expérience des autres rapports, le seul canevas (structure) du rapport de mission pourrait ne pas suffire, et des tableaux clairs mentionnant le type d'informations requises semble nécessaire en complément.
Comité d'évaluation		
Programme d'activités	-	Aucun programme d'activité n'est prévu dans le RI. Toutefois, il faut noter ici qu'un canevas de plan d'activité du CC (incluant ses différents comités) a été développé pour 2014 pour les FDL des UFA de la CIB-Olam, qui précise/revoit les nombres et types de missions ainsi que les produits attendus. Dans le cas de figure de la CE, le plan d'activité 2014 pour LDG-TKL prévoit : <ul style="list-style-type: none"> - 2 contrôles semestriels de la mise en œuvre des projets - 1 rapport annuel de contrôle financier - 1 rapport annuel d'évaluation des microprojets Ceci semble judicieux en permettant d'aborder de manière plus focalisée ces 3 types d'éléments (avant contenu dans un seul rapport et peu ou pas documentés).
Canevas de Rapport des missions de la CE	+/-	Un canevas de rapport existe qui comporte des sections relatives aux 3 aspects à évaluer mais à l'heure actuelle seul le suivi-évaluation des Projets est vraiment réalisé.

		Comme proposé dans la rubrique ci-dessus, la CE gagnerait à rédiger 3 types de rapports distincts (suivi microprojets, évaluation microprojets, suivi comptable). Encore une fois, le seul canevas (structure) du rapport ne suffit pas. Des tableaux clairs pour le rapport, mentionnant le type d'informations requis, sont nécessaires ; à coté de fiches spécifiques (repris plus bas).
Fiche de suivi-évaluation des projets	+ /-	Un canevas de suivi évaluation des projets existe, mais le problème est que la CE a tendance à effectuer un suivi des projets (en se substituant en partie à la CT) plutôt qu'une évaluation du suivi des projets par la CT. Ce canevas devrait donc être recadré et complété.
Fiche / canevas pour le contrôle comptable	-	A ce jour (au vu des rapports examinés) le contrôle de la comptabilité n'a été réalisé pour aucune des missions. Seules des mentions générales sur le bon approvisionnement des comptes bancaires figurent parfois. Pourtant, les directives dans le règlement intérieures sont claires avec la vérification des éléments suivants : - Transfert régulier des sommes dues par la société versées sur le compte FDL (Cf. volumes commercialisés, relevés bancaires + justificatifs des transferts) - Sorties du compte bancaire (Cf. autorisation signée par 3 responsables + reçu du bénéficiaire) - Dépenses (Cf. pièces comptables et outils de gestion comme : Livre journal de caisse ; Brouillard de caisse ; Registre matériel) Des fiches méthodologiques avec des tableaux clefs devraient être développées.
Fiche / canevas pour l'évaluation des comités de gestion locale	-	A ce jour, au vu des rapports examinés, ce type d'évaluation n'est pas structurée et notamment ne couvre pas les différents outils prévus (Livre journal de caisse, Registre matériel, Registre membres) et/ou développés (Registre de présence pour les travaux en commun, Fiche de distribution des bénéfices en espèce, Fiche d'utilisation des pirogues), ainsi que les autres modalités de gestion informelle des activités par les communautés ou groupements. Des fiches méthodologiques avec des tableaux clefs devraient être développées.
Gestion comptable du FDL		
Modèles des outils du comité de gestion locale : 1) Livre journal de caisse ; 2) Registre matériel ; 3) Registre membres	+ /-	<i>Pas d'informations collectées sur l'existence et l'utilisation de ces outils.</i> Toutefois, il serait peut être souhaitable de suggérer d'autres (sous) outils, suivant les cas et les types de projets, comme par exemple : - Registre de présence pour les travaux en commun - Fiche de distribution des bénéfices en espèce (tel que pratiqué actuellement lors de la vente des produits) - Fiche d'utilisation des pirogues (Km / Carburant)
Modèles des outils du comité de gestion du FDL : 1) Livre de banque ; 2) Livre journal de caisse ; 3) Le grand livre	+ /-	<i>Pas d'informations collectées sur l'existence et l'utilisation de ces outils.</i> Toutefois, il serait peut être souhaitable d'exiger et développer l'utilisation d'un fichier comptable Excel pour un meilleur contrôle et une comptabilité analytique
Grille récapitulative des types de prises en charge et des taux, pour les missions et réunions des différents comités (suivant les lieux et les parties concernés)	-	Inexistant
Fiche de décharge (payements, matériel) auprès des bénéficiaires	+	Les fiches de décharges ont bien évolué depuis le démarrage, notamment pour la remise du matériel. Pour toutes les concessions, il semble qu'elles contiennent désormais les éléments essentiels (matériel, prix unitaire, montant total...). Une vérification des derniers modèles utilisés et leur validation pourrait être menées.

Comité d'achat		
Canevas pour l'analyse des offres prévues dans la Commission d'Achat	-	Inexistant
Autres		
Base de données sur les microprojets financés (par : village, type d'activité, année, montant, bantou/autochtone)	-	Pas de base de données. Difficultés à obtenir toutes ces informations. Pour le présent rapport, il a fallut compiler ces informations à partir des différents documents, pour permettre leur présentation.
Base de données sur le Budget FDL (production, sommes dues et versées vers le compte du FDL)	-	Pas de base de données. Difficultés à obtenir toutes ces informations. Pour le présent rapport, il a fallut compiler ces informations à partir des différents documents, pour permettre leur présentation

Annexe III : Tableau récapitulatif des Microprojets financés depuis le démarrage des FDL forestiers

Source : Rapport de mission n°01/FDL/2014 de l'Assistance Technique

	Ngombe	Pokola	Kabo	LDG
Superficie UFA (ha)	1.159.643	377.050	296.000	552.676
Villages et Campements	« Plus de » 85 (source 2008 PROGEP- IFO)	21 (sources CIB-PROGEPP 2010)	5 (sources CIB-PROGEPP 2010)	27 (sources CIB-PROGEPP 2010)
Population totale des UFA (incluant bases vie)	14.400 habitants (environ 40% d'autochtones) (source recensement 2007)	14.573 habitants (45% autochtones pour les seuls villages et campements, ou 21% pour la totalité de l'UFA – pour l'ensemble des 3 UFA) (sources CIB-PROGEPP 2010)	2.419 habitants (45% autochtones pour les seuls villages et campements, ou 21% pour la totalité de l'UFA – pour l'ensemble des 3 UFA) (sources CIB-PROGEPP 2010)	6.242 habitants (45% autochtones pour les seuls villages et campements, ou 21% pour la totalité de l'UFA – pour l'ensemble des 3 UFA) (sources CIB-PROGEPP 2010)
Cellule Aménagement et Equipe Sociale	Cellule d'aménagement avec équipe sociale composée de : 1 Chef d'équipe et 3 communicateurs sociaux	Cellule d'aménagement avec équipe sociale composée de : 1 Responsable du programme social et faune, 4 chargés de missions et 4 communicateurs sociaux. Pour les 3 UFA, basée Pokola	Voir Pokola	Voir Pokola
Année de démarrage de constitution du FDL	2007	2007	2006	2008 (?)
Budget FDL cumulé depuis le démarrage	188.314.000 CFA (de 2007 à 2012 soit 6 ans) NB : l'exploitation de la SDC à donné lieu à des paiements effectués directement auprès des villages (pas de données disponibles)	- 61.688.448 CFA (2007-2011, soit 5 ans) - 13 718 145 CFA (2012) - 54.155.614 CFA (2013, avec exploitation SDC) - 115.318.100 CFA (2014 prévisions, avec exploitation SDC représentant 95.530.500 CFA)	- 68.363.915 CFA (2006-2011, soit 6 ans) - 30.445.081 CFA (2010-2013, soit 4 ans)	- 18.901.889 CFA (2011) - 19 753 955 (2012) - 23 245 370 (2013)
Budget FDL moyen / an (calcul théorique)	Environ 31.500.000 CFA (sur 2007-2012) (avec écarts de 21 à 40 millions)	Environ 12.500.000 CFA (sur 2007-2012) (avec écarts de 7 à 18 millions)	Environ 10.000.000 CFA / an (sur 2006-2013) (avec écarts de 5 à 17 millions)	Environ 20.500.000 CFA / an (sur 2011-2013) (avec écarts de 19 à 23 millions)
Budget FDL moyen / village / an (théorique)	370.588 CFA	595.238 CFA	2.000.000 CFA	759.259 CFA

Budget FDL moyen / habitant / an (théorique)	2.187 CFA	857 CFA	4.134 CFA	3.284 CFA
Indications sur Budget FDL non consommé	27% du budget cumulé non dépensés au 31/12/2012 (plus de 50 millions)	Report d'environ 26 millions CFA de 2011 sur Budget 2012	Report d'environ 42 millions CFA de 2011 sur Budget 2012	Report d'environ 32 millions CFA de 2012 sur Budget 2013
Année de démarrage de financement des projets	2009	2008	2009	2010
NB Projets financés depuis le démarrage	86 projets (jusque déc. 2013)	32 projets (jusque déc. 2013)	12 projets (jusque déc. 2013)	32 projets (jusque déc. 2013)
% des villages déjà financés depuis le démarrage	A priori, tous. Second cycle en court	A priori, tous. Second cycle en court	A priori, tous. Second ou troisième cycle en court	A priori, tous. Second cycle en court
% de pris en compte autochtones et femmes	<i>Pas de données disponibles suffisantes (ne fait pas partie des critères de sélection, ni évaluation)</i>	<i>Pas de données disponibles suffisantes (ne fait pas partie des critères de sélection, ni évaluation)</i>	<i>Pas de données disponibles suffisantes (ne fait pas partie des critères de sélection, ni évaluation)</i>	<i>Pas de données disponibles suffisantes (ne fait pas partie des critères de sélection, ni évaluation)</i>
NB Projets financés / an depuis le démarrage	2009 : 14 projets 2010 : 19 projets 2011 : 23 projets 2012 : 13 projets 2013 : 17 projets	Entre 2008-2010 : 15 projets agricoles 1 projet d'élevage 4 projets de pêche 1 briqueterie 1 projet de pirogue motorisée 2013 : 5 projets agricoles 2 projets d'élevage 1 projet de pêche 2 projets pirogues motorisées 2014 : 7 projets cacao 4 pirogues motorisées 3 projets manioc 1 porcherie sous réserve	2009 : 2 projets agricoles 3 projets transport fluvial 2012-2013 : 2 projets agricoles 5 projets élevage	2010 : 4 projets agricoles 3 projets élevage, 2 projets de pêche 2012-2013 : 9 projets élevage 14 projets agricoles
Types de projets financés depuis le démarrage : -% agriculture vivrière -% élevage -% pêche -% cacao -% transport - % moteurs hors bord	 70% 13% 10% 1,1% -	 62% 9% 15% - -	 25% 41% - 8,33% -	 56% 37% 6,25% - -

-% Projet parc à bois	2,3%	2%	25%	-
-% briqueterie	1,1%	-	-	-
	-	3%	-	-
Tendances dans le type de projets financés	8 projets d'élevage ont été financés contre 6 projets agricoles à partir de 2013	Les projets agricoles ont toujours été financés plus que les autres. 2014 : 7 projets Cacao sont prévus être financés contre 3 projets de culture de manioc	Les projets de transport fluvial ont été plus financés que ceux liés à l'agriculture en 2009. Entre 2012 et 2013, les projets agricoles ont diminués (2) au profit des projets d'élevage (5)	

Annexe IV : Analyse comparative de 14 exemples de mécanismes verticaux existants au Congo (critères des « 3 E »)

	Rappel succinct du mécanisme	Efficacité (atteinte des résultats)	Effizienz (coûts / résultats)	Equité	Bilan et Leçons apprises
1-Cahier de charge particulier d'un contrat de concession d'exploitation forestière	Prévoit la réalisation d'infrastructures par la société forestière (routes, écoles, centres de santé...). Ceci constitue un mécanisme parmi d'autres qui sont appliqués aux sociétés forestières (cf. taxe de superficie et FDL).	Bon en théorie par la nature même des bénéficiaires (résultats faciles à atteindre) mais réalisation partielle des engagements dans la pratique (cf. Rapports Annuels OI-FLEG : REM, 2012 ; REM, 2013)	Bonne en raison du circuit court (réalisation ou financement en direct par la société)	Les bénéficiaires profitent aux communautés mais absence de consultation à la base pour l'identification des besoins, de coordination avec d'autres acteurs du développement local, ni de structure multipartite de suivi. Toutefois, l'avant projet de code forestier prévoit une procédure de consultation.	Mécanisme assez pertinent pour la réalisation d'infrastructures, car le circuit est court mais il souffre aujourd'hui de faiblesses dans l'identification des besoins et le suivi des réalisations. Ce système pourrait être révisé et s'inspirer du FDL de la RDC.
2-Cahier de charge d'un contrat de concession agro-industrielle	Prévoit la réalisation d'infrastructures (routes, écoles, centres de santé, forages..) et soutien à des activités de production agricole et pastorale (suivant un plan approuvé par le Ministère et avec un suivi assuré par les Directions Départementales et le Conseil Départemental).	Pas encore mis en œuvre	Pas encore mis en œuvre	Pas encore mis en œuvre – A priori, pas de consultation pour l'identification des besoins, ni de structure multipartite de suivi. Dans le cahier de charge observé (société Atama), les contributions ne comportent aucune précision (par ex. combien de forages, où, délai, montant etc.). Le cahier de charge constitue le seul mécanisme de partage de bénéfices dans le cas des concessions agro-industrielles, ce qui peut être considéré comme une contribution faible en considération des impacts sur les communautés environnantes (d'autant plus qu'aucun montant, fixe ou indexé sur les bénéficiaires, n'est spécifié).	Mécanisme encore trop récent pour avoir un réel retour d'expérience. Toutefois, des faiblesses importantes sont identifiées (notamment sur l'identification précise des besoins et des montants à investir).
3-Rétrocession de la taxe de superficie aux départements	Rétrocession prévue dans les textes de loi mais les modalités n'ont jamais été précisées et / ou appliquées	Jamais appliqué	Jamais appliqué	Jamais appliqué	Mécanisme jamais appliqué alors qu'il constitue un élément essentiel pour soutenir le développement des

(concessions d'exploitation forestière et secteur des hydrocarbures)					Départements. Dans le cas du secteur forestier, il pourrait venir en complément du mécanisme de FDL. Les modalités de gestion restent également à définir (direct par les Conseils Départementaux ou bien via un comité multipartite)
4-FDL (concessions d'exploitation forestière)	Fonds alimenté par les sociétés, géré par une structure multipartite (au niveau du Département), visant le financement de microprojets collectifs ou communautaires supervisés par des comités de village	Si une partie des fonds arrive réellement au niveau des communautés, les projets financés souffrent de nombreux problèmes et donnent peu de résultats. En particulier, il existe des problèmes d'identification et de suivi des projets.	Une partie définie est utilisée pour le fonctionnement (15%) mais cette part est souvent dépassée et reste insuffisante en raison d'un mécanisme trop lourd (cf. surreprésentation de certains acteurs dans les organes de gestion)	Bonne représentation de tous les acteurs dans les organes de gestion. Le processus d'identification et de sélection des microprojets semble souffrir de problèmes. Faible prise en compte des femmes et des spécificités autochtones dans les microprojets.	Mécanisme assez pertinent en théorie mais qui souffre d'une forte inertie l'empêchant d'être efficace et efficient. Une révision est nécessaire, en prenant en compte des mécanismes similaires du Congo et dans la sous région. Le montant qui alimente ce fonds étant réduit, il serait important de canaliser d'autres sources de financements (cf. rétrocessions, part du budget du Conseil Départemental ...)
5-FDL (aires protégées)	Fonds alimenté par les revenus touristiques, gérés par une structure multipartite (au niveau de l'aire protégée), visant le financement de microprojets collectifs ou communautaires gérés par des comités de village	Si l'essentiel des fonds arrive réellement au niveau des communautés, les projets financés souffrent d'un certain nombre de problèmes. Toutefois, les projets financés sont en général plus efficaces que dans le cas des FDL forestiers (cf. critères de sélection plus flexibles)	Une partie des fonds est utilisée pour le fonctionnement mais le circuit est assez court (pas de représentants du niveau départemental mais local, et mise en œuvre essentiellement par le Parc et WCS et non par les services déconcentrés de l'Etat qui interviennent seulement en appui)	Bonne représentation de tous les acteurs dans les organes de gestion. Le processus d'identification et de sélection des microprojets connaît des faiblesses. Faible prise en compte des femmes dans les microprojets.	Mécanismes assez pertinents qui ont évolué grâce à leur flexibilité (mécanismes non formalisés, s'adaptant à leur contexte- cf. PNCD / PNNN). Un certain niveau de formalisation serait nécessaire et pourrait bénéficier de l'expérience des FDL forestiers
6-FDL (mines)	Fonds alimenté par les sociétés, gérés par une structure multipartite, visant le financement de microprojets collectifs ou	Pas encore mis en œuvre	A priori - si cette option est validée- le circuit sera assez court (pas de représentants du niveau départemental mais du district, et mise en œuvre essentiellement par	Pas encore mis en œuvre – pour le moment, le niveau et l'approche de prise en compte des aspects sociaux dépendent largement des sociétés	A suivre – des échanges seront sans doute bénéfiques avec les autres secteurs lors du développement des modalités de ce type de fonds

	communautaires gérés par des comités de village		la société et non par les services déconcentrés de l'Etat qui interviennent plutôt en appui)		
7 – FDL (programme PACEBCO de la CEEAC dans le secteur de la Conservation)	Fonds alimentés par la BAD / CEEAC, en appui à la COMIFAC, gérés par le Programme PACEBCO à travers un système d'Appel d'Offre pour la réalisation d'activités à destination des communautés riveraines de certaines Aires Protégées (paysages)	Pas encore de retour d'expérience – les activités étant en cours de réalisation	Le programme a placé l'essentiel de son budget dans son propre fonctionnement et a développé des procédures complexes (faisant intervenir les différents niveaux institutionnels)	Il était prévu que les projets sélectionnés par AO se basent sur des Plans de Développement Locaux (PDL) élaborés au niveau des villages, mais les projets ont été sélectionnés avant que les PDL ne soient élaborés en raison des lourdeurs administratives. Par contre, les PDL ont permis une planification qui couvre les différentes parties identifiées à la base	La structure de ce mécanisme n'est pas réellement intéressante mais comporte un élément qui peut être utile (sélection et financement par appel d'offre d'ONGs pour la réalisation de microprojets à destination des communautés, selon un manuel de procédures)
8-Fonds pour Projets Sociaux (secteur pétrolier)	Fonds alimenté par les sociétés, géré par le gouvernement central, visant le financement de grands projets ou infrastructures, dans un ou plusieurs départements non liés au lieu de production	A priori assez efficace en termes de résultats atteints	Problèmes relevés par ITIE pour suivre le niveau d'exécution financière réel des projets sociaux (il existe un suivi des réalisations, mais non des dépenses encourues par rapport au budget validé)	Pas de consultation pour l'identification des besoins ni de comité de suivi multipartite (qui inclurait pas exemple la société civile). Le montant n'est pas fixe ou lié au % des bénéficiaires mais est négocié par les parties.	Mécanisme très centralisé et peu participatif
9-Programme de développement socio-économique des sociétés minières (mesures du Plan de Gestion Environnemental et Social de l'EIES)	Budget arrêté par la société, et géré par la société, en collaboration avec les administrations concernées	Jusqu'à la signature des conventions d'exploitation, les programmes mis en œuvre sont en général réduits à leur minimum et doivent progressivement être mis en place (pour atteindre leur maximum lors de la phase de production). On peut espérer une assez bonne efficacité pour les sociétés dotées d'une politique RSE ambitieuse	On peut espérer une bonne efficacité dans la mesure où le budget sera exécuté directement par les sociétés ou via des prestataires sélectionnés par elle	On peut espérer une assez bonne équité pour les sociétés dotées d'une politique RSE ambitieuse. La plupart du temps les PGES couvrent les aspects sociaux (plans de développement communautaire, de sécurité alimentaire, de prise en compte des peuples autochtones...). Par contre, il n'y a pas d'évidence des montants injectés dans ces programmes (quel % par rapport aux revenus ? moyens suffisant pour atteindre les objectifs des PGES ?)	Ce mécanisme peut être assez efficace et efficient s'il est mis en œuvre par une société responsable

<p>10-Projets (volontaires) de développement socio-économique des sociétés pétrolières</p>	<p>Budget arrêté par la société, et géré par la société, en collaboration avec les administrations concernées. Projets mis en œuvre autour des zones d'exploitation / production, ou de manière plus large dans le département où exerce la société.</p>	<p>Le système de sélection des projets et des organismes chargés de leur mise en œuvre permet d'obtenir de bons résultats en général</p>	<p>Le système de sélection des projets et des organismes chargés de leur mise en œuvre permet d'avoir un bon niveau d'efficacité</p>	<p>Les montants injectés semblent faibles au regard des revenus générés. Le fonctionnement est peu participatif (pas ou peu de participation de la société civile et/ou de représentants des communautés à l'identification et au suivi des projets). Les projets sont sélectionnés essentiellement par la société (basés sur le respect de la politique de l'entreprise et la possibilité de renforcer son image). Toutefois, les projets intègrent les dimensions genre et pro-pauvre, en particulier pour les sociétés avec bonne politique</p>	<p>Ce mécanisme peut être assez efficace et efficient s'il est mis en œuvre par une société responsable.</p>
<p>11-Fonds de Soutien Agricole</p>	<p>Fonds (approche par crédit) alimenté par l'Etat, géré au niveau central, visant le financement de petits projets agricoles, sélectionnés sur dossier par une commission, et suivis via des missions de terrain depuis Brazzaville</p>	<p>Certains projets sélectionnés sont fictifs, d'autres rencontrent des problèmes techniques notamment en raison d'un accompagnement trop faible</p>	<p>Le système faisant intervenir des missions depuis Brazzaville ne semble pas très efficace (deux antennes régionales sont en cours d'installation, mais semblent encore trop éloignées des projets à suivre)</p>	<p>En théorie assez équitable dans la mesure où il cible différents types de bénéficiaires (associations, promoteurs, petits exploitants). Par ailleurs, il est prévu en 2014 un programme d'appui aux couches vulnérables (jeunes et femmes). Le processus de sélection des dossiers par commission ne semble pas inclure de critères spécifiques ou quota pour assurer une équité dans les bénéficiaires.</p>	<p>Mécanisme intéressant à étudier dans le cadre de la REDD+ car il fait intervenir un Fonds National pour atteindre le niveau local. Des faiblesses importantes sont cependant identifiées qui nécessiteraient une révision assez large du mécanisme</p>
<p>12-Fonds / Crédit Bétail</p>	<p>Fonds (approche crédit) alimenté par l'Etat et partenaires au développement, gérés au niveau central (avec appui de centres techniques sur le terrain), visant le développement de projets d'élevage, sélectionnés sur dossier</p>	<p>Semble atteindre l'essentiel des résultats prévus</p>	<p>Efficacité modérée avec un système qui fait intervenir des missions d'appui depuis Brazzaville ainsi qu'un appui de deux Centres Techniques</p>	<p>NA - A vocation à augmenter le cheptel au niveau national, par le développement de petites / moyennes initiatives (et non pas à favoriser le développement socio-économiques des communautés avec une approche pro-pauvre). L'attribution des crédits bétails se basent surtout sur</p>	<p>Mécanisme intéressant mais qui comporte peu d'intérêt dans le cadre de la REDD+ (trop spécifique)</p>

				l'expérience technique et des capacités financières (qualité des infrastructures d'élevage, disposition d'un terrain, expérience professionnelle).	
13- Projet d'appui aux Plantations villageoises financé par des bailleurs externes et mis en œuvre des ONGs en périphérie de la Réserve de Lésio Luna et de la Léfini	Appui (approche Projet) par des organismes internationaux (Aspinal Fondation et WCS) à des groupements associatifs villageois pour la mise en œuvre de plantations – groupements qui rétrocèdent une partie des bénéfices de la vente des produits (bois, fruits) à un fonds villageois géré par un comité, selon un protocole d'accord établi	Apparemment toutes les plantations sont arrivées à maturité et la vente d'une partie de la vente des produits a été utilisée comme prévu	Répartition des coûts de mise en œuvre entre les associations villageoises et le projet selon le protocole d'accord (avec contribution du SNR). Circuit court permettant une bonne efficacité. Cependant, une partie du Budget du projet (financé par un bailleur extérieur) couvre les frais de gestion du projet et le salaire de plusieurs agents.	Le projet touche toutes les communautés périphériques de la Réserve. Le processus est assez participatif à la base, ce qui a assuré un bon niveau d'efficacité. Dans le cas du projet PROFADEL (Aspinal), les femmes n'étaient pas ciblées de manière spécifique mais l'ont été davantage dans les projets plus récents de l'ONG WCS. Par contre, il faut relever que ce projet n'est pas alimenté par une redistribution des recettes touristiques des réserves (dont les montants sont faibles) mais par des bailleurs extérieurs.	Mécanisme assez intéressant du point de vue de la gestion communautaire (et du type d'activités en lien avec la REDD+)
14 – Budget de développement exécuté par les gouvernements locaux décentralisés (conseils départementaux)	Des investissements socio-économiques sont exécutés par les Conseils Départementaux sur un budget annuel affecté par l'Etat (central)	Non renseigné – peu de retour d'expérience collecté	Des sources font état de problèmes dans l'attribution des marchés publics au niveau des départements. Les Conseils bénéficient d'un appui par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)	Problème dans l'identification et planification des besoins. Seuls 2 départements possèdent des Plans de Développement Locaux à l'échelle des départements (appuyés par le PNUD). Le projet PADEL (ONG ID et NIOSI) a également appuyé l'élaboration de PDL à l'échelle des districts de manière pilote dans le Pool pour tester un moyen d'améliorer le lien avec la base qui est trop ténu dans le cadre des PDL départementaux.	Ce type de mécanisme passant par le canal normal du budget des Conseils Départementaux ne semble pas très pertinent dans le contexte actuel de la décentralisation et en considérant les risques qui lui sont liés. Tandis que le décentralisation mérite d'être soutenue, il est cependant préférable d'opter actuellement pour un mécanisme multipartite de type FDL forestier.

Annexe V : Analyse des principaux projets de gestion communautaires et points positifs relevés

	Mobilisation / adhésion de la communauté	Amélioration / clarification des droits	Amélioration de la gestion durable des ressources	Amélioration des conditions de vie / redistribution équitable pour communauté	Points positifs relevés
1- Projets de plantations communautaires (appuyés par le projet PPG et l'ONG WCS, en périphérie de la réserve de Lésio Luna et de celle de la Léfini)	+ : le projet porte sur une seule activité (plantations) ce qui clarifie l'intervention et se base sur des modalités négociées au travers de nombreuses réunions participative (types d'arbres, partage de revenus...)	+/- : prend en compte les propriétaires fonciers coutumiers dans la négociation des protocoles d'accord sur la répartition des bénéfices mais ne contribue pas à clarifier / renforcer les droits fonciers	+/- : permet davantage de créer des revenus que de diminuer la pression sur les ressources naturelles. Les bois ne sont pas utilisés pour le charbonnage mais pour la vente de bois d'œuvre. En dehors de la vente du bois, cela offre la possibilité aux femmes de récolter plus facilement du bois de feu	+/- : permet de créer des revenus à court terme (agricole) et à moyen terme (bois d'œuvre), dont une partie est redistribuée, non seulement au groupement associatif, mais également à toute la communauté pour des projets à vocation strictement communautaire	Adhésion des communautés autour d'un projet simple et à travers un processus participatif. Système qui intègre la gestion des bénéfices tirés des plantations
2- Microprojets financés par le FDL pour les sociétés forestières CIB et IFO	+/- : même si le mécanisme a été conçu pour améliorer les relations avec les communautés, il est assez souvent perçu comme étant un projet de la société, sur lequel les communautés ont peu de possibilités d'influencer les décisions	+/- : mécanisme en œuvre dans les SDC où les droits sont clarifiés. La question des droits à la terre pour les projets agricoles avec des groupements autochtones n'est pas abordée.	- : l'impact des projets agricoles est faible car les activités portent pas ou peu sur une intensification agricole (peu efficaces de manière générale). Les autres activités (élevage, pisciculture) ne semblent pas non plus porter des effets positifs en termes d'alternatives au braconnage	+/- : les projets créent peu d'effets bénéfiques car 1) peu de projets à dimension communautaire (ex. santé, éducation) 2) les projets, générateurs de revenus au niveau des groupements sont peu efficaces et, quant ils prévoient un partage d'une partie des revenus au niveau de la communauté, ceci consiste en la répartition en espèces entre les membres	Mis en œuvre dans les SDC où mes droits sont clarifiés. Nombreux villages touchés à travers ce mécanisme institutionnalisés.
3- Microprojets financés par le FDL du Parc National de Konkouati Douli (PNCD)	+/- : même si le mécanisme a été conçu pour améliorer les relations avec les communautés, il est assez souvent perçu comme étant un projet du Parc, qui ne résout pas l'essentiel de leurs problèmes	+/- : mécanisme en œuvre dans les zones d'écodéveloppement du Parc (faisant partie du zonage du Parc). Les projets ne contribuent pas à la clarification ou en renforcement des droits à l'intérieur de ces zones.	- : les projets ne concernent pas, ou peu, les ressources naturelles (même si d'autres projets sont menés à côté par WCS en appui à la gestion des ressources naturelles –financé par bailleurs de fonds)	(+)+/- : si les projets ne sont pas toujours efficaces, les projets sont assez porteurs en termes de génération de revenus et de création de valeur ajoutée pour la communauté (pharmacie et magasins communautaires, cases éco-touristiques)	Projets porteurs en termes de génération de revenus
4 - Microprojets financés par le FDL	+/- : même si le mécanisme a été conçu pour améliorer	+/- : mécanisme en œuvre dans les zones périphériques	- : les projets concernent pas ou peu les ressources naturelles	(+)+/- : les projets concernent l'amélioration des conditions de	Projets efficaces car gérés en direct et portés

du Parc National de Nouabale Ndoki (PNNN)	les relations avec les communautés, il est assez souvent perçu comme étant un projet du Parc, qui ne résout pas l'essentiel de leurs problèmes	au Parc qui font partie des concessions forestières adjacentes (SDC). Les projets ne contribuent pas à la clarification ou en renforcement des droits à l'intérieur de ces zones.	(même si d'autres projets sont menés à côté par WCS en appui à la gestion des ressources naturelles – financé par bailleurs de fonds)	santé et d'éducation des deux villages concernés, et mis en œuvre directement par WCS, ce qui garantit leur bonne exécution	sur des activités qui impliquent peu de gestion communautaire
5 - Microprojets financés par le (futur) FDL du Parc National d'Odzala Kokoua (PNOK)	+/- : nombreux conflits avec mes communauté depuis la création du Parc. A voir si le nouveau mécanisme va améliorer les relations avec les communautés	(+)+/- : mécanisme dans les zones périphériques du Parc (concessions forestières – SDC- ou bien zones banales). Les projets contribuent à la clarification et au renforcement des droits à l'intérieur des zones non banales par une approche de cogestion.	Pas encore mis en œuvre – mais les projets réalisés dans le passé par le Parc pour le développement des activités alternatives et génératrices de revenus étaient peu efficaces (projets classiques en agriculture et petit élevage).	Pas encore mis en œuvre	La cogestion des zones périphériques au parc peut permettre de clarifier et renforcer les droits fonciers
6 - Microprojets financés par le FDL du programme PACEBCO	+ : Bonne participation et mobilisation avec l'élaboration de plans de développement locaux à l'échelle des communautés (avec participation des différents groupes socio-économiques, autochtones et femmes)	- : bien qu'il était prévu que les projets puissent concerner un large éventail de domaines, les projets financés ont majoritairement concerné des infrastructures (type forage) et quelques projets agricoles sans implication sur le foncier	- : bien qu'il était prévu que les projets puissent concerner un large éventail de domaines, les projets financés ont majoritairement concerné des infrastructures (type forage) et quelques projets agricoles	+/- : En cours	Mobilisation des différentes catégories sociale des communautés autour des PDL
7 - Microprojets financés par les programmes éco-touristiques (ONG RENATURA)	+ : Les protocoles d'accord pour l'éco-tourisme ont été élaborés de manière participative et progressive avec les communautés autour de l'objectif de la protection des espèces	- : ne contribue pas à l'amélioration des droits fonciers (car porte sur des ressources marines). Toutefois, un processus vient d'être lancé pour transformer la zone en réserve	+/- : les projets financés par le fonds ne visent pas beaucoup les ressources naturelles (plutôt santé, éducation, etc.) mais le projet éco-touristique lui-même contribue à la gestion durable des ressources (tortues marines)	+/- : les montants générés sont faibles	Adhésion des communautés dès le départ autour d'un objectif lié à la protection des ressources

Annexe VI : Description et analyse succincte de 14 mécanismes identifiés au niveau international

Exemple	Type de mécanisme et paiements	Types de bénéficiaires et bénéfiques	Acteurs et système de gouvernance	Système de suivi et de contrôle	Points positifs / opportunités	Points négatifs / contraintes
1 - Juma REDD+ Project, Brésil (sources : Costenbader, 2011 ; Gebara, 2013 ; Zadek, 2012)	PSE : Paiements pour services environnementaux - Paiements basés sur entrées	Bénéficiaires : Associations communautaires forestières et familles impliquées dans les efforts de conservation. Bénéfices : <i>Monétaires</i> (Paiements directs aux associations communautaires forestières et aux familles impliquées dans les efforts de conservation) et <i>non-monétaires</i> (assainissement; santé ; éducation ; activités entrepreneuriales). La composante « famille » inclut une subvention payée sur cartes de débit personnelles	Projet géré par l'ONG « Amazonas Sustainable Foundation » (FAS), qui a signé un accord avec l'état d'Amazonas pour gérer les projets REDD+/PSE dans la région	Surveillance par satellite de la déforestation ; formations communautaires pour renforcer les capacités de suivi	Juma est le premier projet au monde à recevoir le niveau Or de la CCBA (représentant des avantages sociaux et environnementaux exceptionnelles dépassant la réduction des GES). Le régime foncier a été clarifié avant que tout financement a été accordé et le projet a mis l'accent sur le savoir autochtone de gestion des terres	Les crédits de carbone générés par le projet Juma appartiennent à FAS et seront ensuite vendu à Marriott International, le principal bailleur de fonds privé du projet. Le fait que le FAS détient les droits de carbone peut soulever des questions quant à l'équité du système qui écartent les gestionnaires forestiers locaux ; Participation des communautés locales classifiée comme étant seulement consultative.
2 - ICMS Ecologico, Brésil (sources : PwC, 2012 ; Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012)	PSE : Paiements pour services environnementaux - Paiements basés sur la performance (incitation de conserver les aires protégées)	Bénéficiaires : Autorités municipales (directs). Bénéficiaires indirectes sont : partenariats public-privé, utilisateurs des terres privés, communautés locales Bénéfices : <i>Monétaires</i> distribution des revenus fiscales – fonds intégrés dans le budget national	Administré par le gouvernement fédéral et les autorités municipales. L'ICMS (Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) est une taxe nationale sur les biens, les services, l'énergie et les communications qui représentent 90% des recettes fiscales de l'Etat, similaire à une taxe sur la valeur ajoutée. ICMS-E	Varie parmi les états fédéraux – systèmes moins sophistiqués dans les états plus pauvres	Les municipalités ont un pouvoir discrétionnaire sur la façon dont les fonds ICMS-E sont dépensés. Permet le renforcement des capacités dans les états plus pauvres	La participation de la municipalité est généralement subordonnée à la façon dont les États transmettent des informations sur le programme à celles-ci. L'autonomie de gestion des fonds par les municipalités pourrait être un problème, là où existe un risque plus élevé de corruption

			utilise des structures budgétaires existantes pour le décaissement des fonds.			
3 - Bolsa Floresta (PBF), Brésil (Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012)	PSE : Paiements pour services environnementaux	Bénéficiaires : Communautés, familles et associations locales Bénéfices : <i>Monétaires</i> (4 paiements - Bolsa Floresta Renda, Bolsa Floresta Social, Bolsa Floresta Familiar et Bolsa Floresta Associação)	Fondation privée gérant des services environnementaux dans les zones publiques : Une initiative conjointe entre le gouvernement de l'État d'Amazonas et la Bradesco Bank qui est responsable de la mise en œuvre, la gestion et le suivi avec le soutien de diverses autres institutions opérant dans les aires protégées d'Amazonie	Le programme est conçu pour surveiller la couverture forestière par satellite et effectuer des vérifications sur le terrain au niveau individuel. Système d'avertissement préalable avant l'action en cas de non-conformité	Assurance que les restrictions d'exploitation des ressources ne sont pas imposées ou que les paiements de conservation viennent s'ajouter à un revenu régulier des utilisateurs de la forêt ; investissements dans les infrastructures sociales ; questionnaires socio-économiques	Le PBF a été critiqué d'être « top-down » ; tenue de réunions participatives qu'après que les règles de fonctionnement ont été définies au niveau national et régional ; procédure lourde et coûteuse pour percevoir les fonds – nécessite voyage au centre urbain le plus proche
4 - Amazon Fund, Brésil (sources : Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012 ; http://www.fundoamazonia.gov.br)	Fonds national (hors budget national), financements des donateurs internationaux - Paiements basés sur entrées (sélection de projets) et la performance (au niveau national)	Bénéficiaires : Les projets sont sollicités auprès des administrateurs publics à différents niveaux, des ONG, des entreprises privées, des associations coopératives, les institutions de recherche et les organismes de l'environnement, entre autres Bénéfices : <i>Monétaires</i> (financement de projets - gestion forestière, conservation, activités liées)	Fonds créé par décret du gouvernement. Les donateurs versent leurs dépôts dans un compte détenu par la Banque Nationale Brésilienne de Développement (BNDES). La gouvernance est multi-acteurs et assurée par un comité de "conseils" (COFA), qui contribue à établir des lignes directrices de sélection des projets, superviser le Fonds sur le long terme, et à surveiller en partie les résultats. Le COFA est composé de représentants du gouvernement fédéral,	Le suivi, reporting et vérification (MRV) des réductions d'émissions pour les projets financés par le Fonds pour l'Amazonie n'est pas nécessaire. Pour être financé par le Fonds pour l'Amazonie, les projets doivent s'aligner aux politiques et priorités nationales; la contribution à la REDD + n'est qu'une des nombreuses voies	Le Fonds pour l'Amazonie est peut-être l'entité nationale la plus avancée de financement pour le climat. Il limite le rôle de son comité de gouvernance et utilise la gestion locale à faible coût. Il s'adresse aussi explicitement aux moteurs de la déforestation en fixant des priorités de financement qui mettent l'accent non seulement sur les interventions de <i>command-and-control</i> , mais aussi sur la création de possibilités	Les projets doivent être approuvés par la BNDES. De nombreuses organisations et acteurs n'ont actuellement pas la capacité de participer à ce processus. Un deuxième problème concerne l'alignement global des Fonds avec les efforts et les priorités nationales. Le Fonds a été établi rapidement, et le Brésil est encore en train d'articuler une stratégie globale sur le changement climatique.

			du gouvernement de l'État et de la société civile (chacun des trois détient un droit de vote dans les décisions)	possibles. Pour déterminer la performance nationale, les taux annuels de déboisement sont comparés au taux moyen de déforestation pour les 10 dernières années.	économiques alternatives.	
5-Forest Protection and Development Fund (FPDF), Vietnam (sources : UN-REDD, 2010 ; Pham et al., 2013)	PSE : Paiements pour services environnementaux - Paiements théoriquement basés sur la performance	Bénéficiaires : Individus, familles, les communautés villageoises et les organisations sociales Bénéfices : <i>Monétaires</i> (paiements directs aux familles, les communautés villageoises et les organisations sociales impliquées dans les efforts de conservation)	Le FPDF est un Fonds, créé en novembre 2008, appartenant à l'État et sous la responsabilité du ministre de la MARD (agriculture et développement rural). Le Fonds est piloté par un comité de représentants du MARD, du MPI (plan et investissement) et du ministère des Finances. Le fonds est basé sur une imbrication de conseils de gestion aux niveaux de la commune, des districts et des provinces. Les membres des conseils appartiennent au gouvernement, aux organisations de la société civile et aux populations	Le Conseil de gestion des aires protégées (souvent titulaire des droits de propriété), distribue les fonds et assure le suivi du projet	Prise de décision décentralisée pour adapter la répartition des bénéfices aux variations locales dans la fourniture des services éco systémiques	Les Conseils de gestion des aires protégées sont en charge des paiements et des inspections. Leur double fonction crée un conflit d'intérêts et peut facilement conduire à des problèmes de suivi de la performance
6-Making REDD Work for communities and Forest Conservation, Tanzanie (sources : Campese, 2012; Pham et al., 2013; Deloitte, 2012)	Gestion participative des forêts - Paiements par village basés sur la performance	Bénéficiaires : Hommes, femmes et enfants des villages Bénéfices : <i>Monétaires</i> (paiements directs aux familles - les dividendes sont versés en	Des règles de distribution spécifiques sont décidées par les membres de la communauté et intégrées dans des règlements au niveau	• Validation : validation détaillée au début du projet par un organisme accrédité VCS et ensuite tous les 5	Les paiements individuels en espèces ont des coûts de transaction faibles, et (combiné avec le fonds communautaire	Certains conflits individuels entre les villages et les agriculteurs ont été soulevés concernant l'obtention de titres

		espèces pour chaque résident inscrit du village - y compris les femmes, les hommes et les enfants (avec paiement aux enfants recueillis par la mère))	municipal ; les femmes adultes recueillent des dividendes au nom de leurs enfants. Les membres de la communauté sont libres de décider à l'avance quelle partie de leur dividende individuel est mise de côté pour un fonds communautaire.	ans ; Rapports annuels ; réévaluation de la base du projet tous les 10 ans • Surveillance communautaire : des plans de surveillance communautaire sont prévus sur chaque site ; pouvoir d'informer la direction de la forêt ; prévoit le Renforcement des capacités en matière de surveillance	volontaire) peuvent être incitatif pour améliorer la gouvernance. Les règlements servent à déterminer et faire respecter les accords de partage des avantages. Les paiements sont effectués publiquement lors des assemblées de village.	fonciers officiels, ainsi que des retards bureaucratiques dans la délivrance des titres
7-Forest Carbon Trust Fund, Nepal (sources : Icimod, 2011; Govt of Nepal, 2011; Pham et al., 2013)	Fonds d'affectation spéciale - Paiements basés sur la performance (pas de pénalité pour la déforestation)	Bénéficiaires : Le mécanisme de partage des bénéfices comprend 40% pour la conservation et le reboisement, 10% pour les peuples autochtones, 15% pour les dalits, 15% pour les femmes et 20% pour les ménages pauvres. Bénéfices : <i>Monétaires</i> (petits prêts de dépôts, paiements directs aux bénéficiaires)	Le fonds pilote est géré par un comité consultatif de 10 membres au niveau central, composé de représentants de la cellule REDD du ministère en charge des Forêts et de la Conservation, des organisations de la société civile, et des collaborateurs du projet	Formation offerte afin que les collectivités locales puissent être impliquées dans la surveillance des niveaux de carbone	Les lignes directrices du fonds et les mécanismes de partage ont été développés par des consultations larges au niveau national et au niveau des projets / bassins versants. Le fonds pilote aborde la question de l'équité en combinant les critères de performance avec des critères sociaux et économiques (paiements réservés pour les femmes, dalits etc.)	Le mécanisme de partage des avantages proposé au sein du groupe est relativement complexe à comprendre, même pour les professionnels. Il y a une forte chance que quelques groupes reçoivent un double avantage, laissant derrière d'autres segments des communautés. Cela peut créer des conflits

<p>8-Paiements pour services environnementaux, Costa Rica (sources : Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012 ; The Redd Desk, 2014)</p>	<p>PSE : Paiements pour services environnementaux</p>	<p>Bénéficiaires : Les propriétaires fonciers et les utilisateurs individuels et collectifs - à l'échelle nationale Bénéfices : <i>Monétaires</i> (paiements directs aux bénéficiaires)</p>	<p>La loi sur les forêts de 1990 a prévu la possibilité de paiements pour services environnementaux à l'échelle nationale, avec un fonds d'affectation spéciale. En 1996, il a été créé le FONAFIFO qui est une institution décentralisée au sein de l'Administration forestière qui existe avec une relative autonomie, en ce qui concerne la gestion du système de PSE</p>	<p>FONAFIFO organise des audits externes indépendants annuels, qui comprennent une vérification de conformité de certains contrats. Divers donateurs (par ex. Le Fonds mondial pour l'environnement et la Banque mondiale) évaluent régulièrement l'administration du programme</p>	<p>FONAFIFO a élaboré un instrument normalisé pour rationaliser et augmenter les inscriptions dans la conservation des forêts (connu sous le nom Certificados de Servicios Ambientales, ou CSA). Depuis le développement de cet outil, le nombre d'accords avec les usagers de l'eau a fortement augmenté car FONAFIFO n'a plus à négocier chaque accord individuellement, mais peut vendre un certain nombre de certificats aux utilisateurs (Pagiola 2008). L'utilisation de la CSA a également amélioré l'équité en réduisant les coûts de transaction pour les petits exploitants</p>	<p>Le programme est encore dépendant des prêts externes, et les recettes fiscales sont précaires si le prix de l'énergie augmente ; FONAFIFO a été incapable de vendre des certificats de conservation sur le marché volontaire malgré les efforts pour rendre ces certificats uniformes et simplifiés. Sur la base de sa capacité limitée à recueillir des fonds, FONAFIFO n'a pas été capable de prendre en compte les demandes sur les 10 dernières années</p>
<p>9-Socio Bosque, Equateur (sources : PwC, 2012 ; The Redd Desk, 2014 ; Krause, Collen & Nicholas, 2013)</p>	<p>PSE : Paiements pour services environnementaux - Paiements basés sur la performance</p>	<p>Bénéficiaires : Les communautés locales et les propriétaires forestiers privés Bénéfices : <i>Monétaires</i> (incitations financières annuelles versées sur base par hectare). <i>Non-monétaires</i> (éducation, santé, gouvernance etc.)</p>	<p>Ministère de l'environnement responsable du projet. Ministère des finances responsable pour la distribution des paiements</p>	<p>Surveillance par satellite et visites annuelles par les autorités ministérielles</p>	<p>Aide à établir des comptes en banque pour faciliter les paiements ; support administratif et légal d'ONGs ; programme volontaire ; prérequis de développer des plans d'investissements</p>	<p>Système centralisé – faible participation des autorités locales ; programme lancé très vite, sans beaucoup de consultation ; n'inclut pas une analyse robuste des moteurs de déforestation</p>

					sociaux ; contrats sur 20 ans	
<p>10-Kecamatan Development Project, Indonésie (terminé en 2008) (sources : Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012 ; Wong 2003)</p>	<p>Fonds d'affectation spécial, sur base de financements des donateurs internationaux et du gouvernement indonésien</p>	<p>Bénéficiaires : les communautés et les villages pauvres à travers l'Indonésie Bénéfices : <i>Monétaires</i> (financements et micro-prêts pour activités économiques et projets d'infrastructure socio-économique)</p>	<p>Les fonds viennent de la trésorerie du gouvernement. Le système court-circuite plusieurs niveaux pour arriver directement au niveau « kecamatan ». Après avoir atteint le kecamatan, les fonds sont directement transférés sur des comptes dans des villages participants. KDP a modifié le décaissement des fonds, mais n'a pas créé de nouvelles institutions</p>	<p>Au cours de sa première phase (1998-2002), sur suggestion de la Banque Mondiale, le KDP a développé un large système de S&E pour suivre les progrès du programme et évaluer son impact. Le système était composé de deux outils quantitatifs et qualitatifs, y compris la surveillance interne des parties prenantes du programme et le contrôle externe indépendant (par des ONG, des journalistes, des équipes de vérification). Les résultats sont discutés régulièrement avec les gestionnaires et utilisés pour améliorer la conception et les opérations KDP</p>	<p>Le KDP a mis l'accent sur la création d'institutions fortes de gouvernance, ainsi que sur des résultats tangibles (par ex. construction d'infrastructures). Certains aspects peuvent servir à la REDD+: approche novatrice de flux budgétaire qui court-circuite les intermédiaires pour éliminer les points possibles pour corruption; accent sur la participation communautaire et le renforcement des capacités; dispositions en matière de transparence (y compris des approches top-down et bottom-up); cycle d'apprentissage adaptatif. Une grande échelle. Une capacité d'évoluer rapidement. Une capacité à fonctionner en cas de crise nationale (car</p>	<p>Le KDP est fortement lié au contexte politique indonésien – et difficilement exportable</p>

					basé sur les districts qui sont autonomes)	
11-Bwindi Mgahinga Conservation Trust, Ouganda (sources : PwC, 2012)	Fonds indépendants, financements des donateurs internationaux - Paiements basés sur entrées	Bénéficiaires : Communautés locales, familles, individus Bénéfices : <i>Monétaires</i> (subventions pour activités de développement de modes de subsistance alternatifs) <i>Non-monétaires</i> (formations ; projets d'infrastructure publique)	« Trust Management Board » composé de représentants du gouvernement, de l'administration en charge de la conservation et de la faune sauvage, des municipalités, des ONG, des instituts de recherche et de l'industrie du tourisme.	Obligation de remettre des plans de mise en œuvre des projets et des rapports de progrès réguliers afin de déclencher les fonds. Institutions de recherche locales participent au suivi des activités de conservation	Basé sur des évaluations socio-économiques ; provision de formations ; provision d'infrastructure publique pour contourner les conflits/problèmes liés aux questions de droits de propriété ; bonne participation des parties prenantes locales ; projet autonome du gouvernement	Durabilité du financement.
12-Rewarding Upland Poor for Environmental Services, Philippines (sources : PwC, 2012; Tongsen & Maricel ; https://www.academia.edu)	PSE : Paiements pour services environnementaux - Paiements basés sur entrées	Bénéficiaires : Communautés pauvres et marginalisées dans les hautes terres Bénéfices : <i>Monétaires</i> (Paiements directes des compagnies hydroélectriques aux habitants des hautes terres pour financer des activités de gestion durables)	Cordillera Highland Agricultural Resources Management Project et Bakun Indigenous Tribes Organization	Pas d'information	Lien direct entre les bénéficiaires et les producteurs de services éco systémiques ; accent mis sur les communautés marginalisées ; renforcement des capacités	Système de suivi. Manque de volonté au niveau politique
13-Mexico Nature Conservation Fund (FMCN), Mexique (sources : Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012 ; http://fmcn.org/)	Fonds d'affectation spéciale, financements des donateurs internationaux et du gouvernement mexicain	Bénéficiaires : Les groupes communautaires, les aires protégées Bénéfices : <i>Monétaires</i> (financements de projets. Le FMCN finance des actions de conservation de deux manières principales: a)	Le conseil d'administration est formé de 18 personnes provenant de diverses professions et les régions sur une base <i>pro bono</i> , avec un seul membre du conseil d'administration	Le FMCN est supervisé par un ensemble de membres anciens et actuels du conseil d'administration. L'assemblée	Le FMCN a investi dans des lignes directrices claires de fonctionnement qui fournissent à la fois le fondement de la responsabilité dans le cas des différends et la	Les normes et critères pourraient être définis avec plus de précision au niveau local ou régional. FMCN pourrait également être en mesure d'améliorer son efficacité dans les

		par le soutien de projets par annonce publique, invitation envoyée ou soutien stratégique; b) par le financement de plans de travail annuels (PTA) pour des projets spécifiques, tels que dans le cas des 23 aires protégées que prend en charge le FMCN)	venant du gouvernement (le secrétaire de l'Environnement du Mexique). Le conseil d'administration examine le plan stratégique et le budget des projets chaque année. Six comités techniques supervisent les opérations.	examine les états financiers annuels ainsi que la composition de l'actuel conseil d'administration	base de l'évaluation régulière de la performance. FMCN montre également comment un portefeuille d'activités diverses peut être géré dans le cadre d'une structure unique	domaines prioritaires en augmentant les incitations fiscales et économiques pour les propriétaires
14-Oddar Meanchey Community Forest REDD+ Project, Cambodia (sources : Madeira et al., The Nature Conservancy, 2012 ; PwC 2012 ; Yeang, 2012 ; Redd Monitor, 2014)	PSE : schéma décentralisé de paiement pour services environnementaux. Les produits de la vente des crédits de carbone de forêts communautaires sont utilisés pour des activités de développement communautaire - Paiements basés sur entrées et performance (hybride)	Bénéficiaires : Les communautés habitant et utilisant les 13 forêts communautaires Bénéfices : <i>Monétaires et non-monétaires</i> . Les groupes d'utilisateurs des forêts communautaires reçoivent des recettes qui servent à couvrir leur travail et les coûts fixes, le reste représentant des bénéfices utilisés en vue du développement communautaire. Les bénéfices sont disponibles en tant que fonds communautaire (pour des projets de type éducation, santé, agriculture, sylviculture, élevage, infrastructures...)	Le projet a été créé en se basant sur le décret sur la foresterie communautaire (2003), permettant aux collectivités d'obtenir des droits de gestion sur 15 ans, renouvelable. La répartition exacte des bénéfices pour le fonds communautaire n'est pas encore clairement définie. Certains revenus seront réinvestis dans la mise en œuvre des activités de subsistance qui s'attaquent aux moteurs de la déforestation et seront inclus dans les coûts de mise en œuvre.	L'ONG PACT offre un accompagnement des communautés locales et des comités de gestion des forêts communautaires (développement organisationnel, gestion financière) afin d'assurer la gestion transparente et responsable des fonds distribués lorsque le projet sera pleinement opérationnel	La question de la répartition des bénéfices a été discutée lors de la phase de conception, pour répondre aux différents besoins et priorités des parties prenantes ; Rédaction en 2011 de procédure de gestion des conflits ;	Une société américaine (Terra Global Capital) est chargée de commercialiser les crédits de carbone, mais jusqu'à présent, aucun des crédits de carbone n'a été vendu. En outre, l'armée cambodgienne conduite des activités d'exploitation forestière dans la région de la frontière avec la Thaïlande, y compris à l'intérieur des zones forestières de la communauté du projet.