



Stratégie-Cadre Nationale REDD+ de la République Démocratique du Congo



PROGRAMME
ONU-REDD



Remerciements

Sommaire

Sommaire	3
Acronymes	7
Préface	9
Avant-propos	11
Préambule	13
Chapitre 1. La République Démocratique du Congo à la croisée des chemins	15
1.1. Un géant à la croisée des chemins	15
1.2. Le processus national REDD+	19
Chapitre 2. La dynamique nationale de déforestation et de dégradation des forêts	25
2.1. L’historique de changement du couvert forestier	25
2.2. Synthèse des facteurs nationaux de déforestation et de dégradation forestière	27
2.3. La modélisation pour évaluer les tendances futures et appuyer la planification	31
2.4. Vers des Niveaux de Référence nationaux pour la RDC	34
Chapitre 3. Notre Vision – la RDC que nous voulons	39
3.1. Préambule, une stratégie REDD au cœur de l’action gouvernementale	39
3.2. Objectif ultime du processus REDD+ en RDC à horizon 2035	39
3.3. Vision stratégique	40
3.4. Engagements politiques	42
3.5. Investir REDD en République Démocratique du Congo	43
3.6. Trois paliers de montée en puissance	46
Chapitre 4. Piliers stratégiques pour REDD+ en RDC	47
Introduction	47
Pilier 1 : Agriculture	49
Pilier 2 : Energie	61
Pilier 3 : Forêts	67
Pilier 4 : Gouvernance	81
Pilier 5 : Démographie	90
Pilier 6 : Aménagement du territoire	93
Pilier 7 : Foncier	102
Chapitre 5. Approches de mise en œuvre en œuvre de REDD+ en RDC	108
5.1. Quelques grands principes pour la mise en œuvre de REDD+ en RDC	108

5.2.	Typologie des investissements pour REDD+ en RDC	110
5.3.	L'encadrement en amont des investissements liés à l'utilisation des terres	113
5.4.	Un programme national de paiements pour services environnementaux (PSE).....	123
5.5.	Expérimenter la mise en œuvre de REDD+ dans la diversité des contextes de la RDC....	128
Chapitre 6.	Mécanismes de mise en œuvre de REDD+ en RDC	139
6.1.	Orientations financières.....	139
6.2.	Le Fonds National REDD+ de la RDC.....	142
6.3.	Les Standards nationaux sociaux et environnementaux REDD+ de la RDC.....	147
6.4.	Le Suivi-Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des investissements REDD+.....	150
6.5.	L'organisation du processus REDD en RDC pour la période 2013-2016.....	162
Bibliographie	165

Appendices (*document à part*)

Appendice 1 :	Le processus de consultation pour le développement de la stratégie-cadre
Appendice 2 :	Evaluation à mi-parcours de la préparation à REDD+ en RDC
Appendice 3 :	Le secteur privé dans le FIP
Appendice 4 :	Les initiatives de modélisation
Appendice 5 :	Activités par zones agro-écologiques et par types d'agriculture
Appendice 6 :	Mobiliser et impliquer les parlementaires dans REDD+ (GLOBE)
Appendice 7 :	Résumés des projets-pilotes REDD+ intégrés de la RDC
Appendice 8 :	Plan d'investissement FIP
Appendice 9 :	Cadre macro des Standards nationaux Sociaux-Environnementaux REDD+ de la RDC
Appendice 10 :	Les applications de la téléphonie mobile dans le projet-pilote REDD+ EcoMakala
Appendice 11 :	Le système d'Information sur les Standards (SIS) : étapes pour le porteur de projet

Liste des encadrés

<i>Encadré 1 :</i>	Définition de la forêt et cartographie du couvert forestier de la RDC	18
<i>Encadré 2 :</i>	Le mécanisme REDD+ en cours de négociation	18
<i>Encadré 3 :</i>	La transition forestière	19
<i>Encadré 4 :</i>	Le secteur privé, un acteur essentiel de REDD+ en RDC	23
<i>Encadré 5 :</i>	La communication dans REDD+.....	24
<i>Encadré 6 :</i>	Les dispositifs de production des données historiques sur la déforestation en RDC	26
<i>Encadré 7 :</i>	Les études sur les causes de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC	29
<i>Encadré 8 :</i>	L'effet rebond ou la complexité de l'agriculture pour REDD+	52
<i>Encadré 9 :</i>	La relance de la recherche appliquée.....	60
<i>Encadré 10 :</i>	Le cadre juridique de la foresterie communautaire.....	74
<i>Encadré 11 :</i>	Le chantier de l'amélioration du climat des affaires en RDC	86
<i>Encadré 12 :</i>	Engager les parlementaires dans REDD+.....	87
<i>Encadré 13 :</i>	Le Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP)	88
<i>Encadré 14 :</i>	Les secteurs des mines et hydrocarbures dans REDD+ en RDC	99
<i>Encadré 15 :</i>	Etat des lieux du processus de décentralisation	101

<i>Encadré 16</i> : La Stratégie d'Alignement REDD+ de la RDC	112
<i>Encadré 17</i> : Vers une structuration pyramidale des conseils multipartites	115
<i>Encadré 18</i> : Les terroirs forestiers communautaires	116
<i>Encadré 19</i> : Le pouvoir coutumier dans l'organisation politico-administrative de l'Etat congolais..	117
<i>Encadré 20</i> : Le déploiement des "Forêts Modèles" en RDC	123
<i>Encadré 21</i> : Vers un Patrimoine Forestier Permanent en RDC ?	127
<i>Encadré 22</i> : La procédure d'homologation des projets REDD+	132
<i>Encadré 23</i> : L'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS).....	148
<i>Encadré 24</i> : Intégrer les considérations d'égalité entre les genres dans REDD+ en RDC	149
<i>Encadré 25</i> : Les opportunités technologiques liées à la téléphonie mobile	155

Liste des figures

<i>Figure 1</i> : L'entrée dans la phase d'investissement du processus REDD+ en RDC.....	14
<i>Figure 2</i> : Les phases du déploiement de REDD+ en RDC	19
<i>Figure 3</i> : Synthèse des facteurs de déforestation et de dégradation forestière en RDC.....	27
<i>Figure 4</i> : Les initiatives de modélisation en RDC.....	31
<i>Figure 5</i> : Interrelations entre les divers modèles.....	33
<i>Figure 6</i> : Historique, projections et prévisions de la superficie forestière par scénarios.....	37
<i>Figure 7</i> : Réflexion préliminaire sur les niveaux de référence de la déforestation en RDC.....	38
<i>Figure 8</i> : Objectifs REDD+ en RDC en 2035	40
<i>Figure 9</i> : Les 4 piliers du DSCR 2 (2012-2016)	41
<i>Figure 10</i> : Trois axes stratégiques REDD+	42
<i>Figure 11</i> : Les objectifs REDD+ dans un cycle d'investissement permanent	44
<i>Figure 12</i> : Typologie des actions financées dans le cadre de la stratégie nationale	45
<i>Figure 13</i> : Le cycle d'investissement REDD dans le développement durable	45
<i>Figure 14</i> : Une stratégie-cadre intégrée à la stratégie nationale de développement	47
<i>Figure 15</i> : Evolution des importations et exportations 1970-2004	49
<i>Figure 16</i> : Les catégories juridiques du domaine forestier congolais	67
<i>Figure 17</i> : Principe d'alignement à REDD+	112
<i>Figure 18</i> : Méthodologie d'encadrement en amont des investissements REDD+.....	114
<i>Figure 19</i> : L'architecture politico-administrative de la RDC.....	117
<i>Figure 20</i> : L'évaluation de la performance pour la composante Investissement des PSE.....	125
<i>Figure 21</i> : Activités sectorielles et habilitantes pour le FIP.....	134
<i>Figure 22</i> : Activités sectorielles pour le FIP à mettre en œuvre selon le milieu	134
<i>Figure 23</i> : Proposition d'architecture du FIP en RDC	135
<i>Figure 24</i> : Les activités du Programme de Réduction d'Emission à l'échelle du Mai-Ndombe	137
<i>Figure 25</i> : Les quatre sources prioritaires de financement pour REDD+	140
<i>Figure 26</i> : Perspectives de financement à long terme de REDD+	141
<i>Figure 27</i> : Structure de Gestion et de Gouvernance du Fonds	145
<i>Figure 28</i> : Les outils de suivi-évaluation de REDD+ en RDC	151
<i>Figure 29</i> : Capture d'écran du SNFS-RDC.....	152
<i>Figure 30</i> : Capture d'écran du Moabi.....	154
<i>Figure 31</i> : Phases de Surveillance et MNV	158
<i>Figure 32</i> : Le processus de Suivi-Evaluation et Contrôle.....	162

Liste des cartes

<i>Carte 1</i> : Villes et densité de population rurale par territoire.....	15
<i>Carte 2</i> : Les forêts de la RDC	16
<i>Carte 3</i> : Pertes de couvert forestier 2000-2010.....	25
<i>Carte 4</i> : Carte de localisation des permis miniers et de leur couverture forestière	99
<i>Carte 5</i> : Exemple des travaux de cartographie participative du WWF	120
<i>Carte 6</i> : Projets-pilotes et zones d'investissement REDD+	129
<i>Carte 7</i> : Zones d'intervention prioritaires proposées pour le FIP	133
<i>Carte 8</i> : Le Programme de Réduction d'Emission à l'échelle du Mai-Ndombe	136

Liste des tableaux

<i>Tableau 1</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Agriculture	54
<i>Tableau 2</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Énergie.....	63
<i>Tableau 3</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans la gestion forestière durable	71
<i>Tableau 4</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans la conservation des forêts	76
<i>Tableau 5</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'accroissement du carbone forestier.....	79
<i>Tableau 6</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans la gouvernance	83
<i>Tableau 7</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans la maîtrise de la démographie.....	92
<i>Tableau 8</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Aménagement du Territoire.....	96
<i>Tableau 9</i> : Le cycle d'investissement REDD+ dans le foncier.....	105
<i>Tableau 10</i> : Liste des projets-pilotes officiels de la RDC.....	130
<i>Tableau 11</i> : Liste des projets-pilotes "sectoriels"	131
<i>Tableau 12</i> : Caractéristiques des fenêtres de financement du Fonds National REDD+ de la RDC....	144
<i>Tableau 13</i> : Structure de Gestion et de Gouvernance du Fonds	146
<i>Tableau 14</i> : Activités en cours et à venir pour le développement du système de S&MNV	159

Acronymes

APD	Aide Publique au Développement
AWF	African Wildlife Foundation
CARG	Conseils Agricoles Ruraux de Gestion
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CCR	Centre Commun de Recherche
CGS	Cadre de Gestion et de Suivi environnemental et social
CLD	Comité Local de Développement
CLIP	Consentement Libre, Informé et Préalable
CN-REDD	Coordination Nationale REDD
COMIFAC	Commission des Forêts d’Afrique Centrale
COP	Conférence des Parties
DIAF	Direction Inventaires et Aménagements Forestiers
DHR	Direction Horticulture et Reboisement
DSCR	Document Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
EESS	Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (SESA en anglais)
EFI	Exploitation à Faible Impact
ETD	Entité Territoriale Décentralisée
FACET	Forêts d’Afrique Centrale Evaluées par Télédétection
FAO	Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture
FCPF	Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier
FFBC	Fonds Forestier du Bassin du Congo
FIP	Programme d’Investissement pour la Forêt
FLEGT	Applications des réglementations forestières, Gouvernance et Echanges commerciaux
FSC	Forest Stewardship Council
GCT	Groupe de Coordination Thématique
GES	Gas à Effet de Serre
GIEC	Groupe d’Experts Intergouvernemental sur l’Evolution du Climat
GTCR	Groupe de Travail Climat REDD de la société civile congolaise
I-GES	Inventaire des Gaz à Effet de Serre
ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
IEC	Information, Education, Communication
IFN	Inventaire Forestier National
IIASA	Institut International pour l’Analyse des Systèmes Appliquée
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MECNT	Ministère de l’Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
MI	Institut du Millénaire
MRV	Mesure, Reporting, Vérification
NORAD	Agence norvégienne de coopération au développement

OFAC	Observatoire des Forêts d’Afrique Centrale
OSFAC	Observatoire Satellital des Forêts d’Afrique Centrale
PARRSA	Projet d’Appui à la Réhabilitation et à la Relance du Secteur Agricole en RDC
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PFP	Patrimoine Forestier Permanent
PGS	Plan de Gestion et de Suivi environnemental et social
PRE	Programme de Réduction d’Emissions
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l’Environnement
PRODAKK	Programme de Développement Agricole du Kwilu et Kwango
PSE	Paiements pour Services Environnementaux
R-PP	Document de préparation à REDD
RAFM	Réseau Africain des Fermes Modèles
RDC	République Démocratique du Congo
REDD+	Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts, prenant en compte le rôle de la gestion durable des forêts, de la conservation et de l’accroissement des stocks de carbone forestiers
S&MRV	Surveillance et Mesure, Reporting et Vérification
SGS	Société Générale de Surveillance
SIE	Système d’Information Energétique
SIS	Système d’Information sur les Sauvegardes/standards
SNFS	Système National de Surveillance des Forêts
SSTS	Système de Surveillance des Terres par Satellite
UCL	Université Catholique de Louvain
USD	Dollar américain
WCMC	Centre Mondial de Suivi de la Conservation du PNUE
WWF	Fonds Mondial pour la Nature

Préface

Une vision nationale pour guider l'action REDD+

Par Son Excellence Monsieur le Premier Ministre

Le monde fait face à une période critique. Sur une planète de plus en plus petite, plus peuplée et plus inégalitaire que jamais, dotée de ressources limitées et pas toujours renouvelables, quadrillée de voies de communication toujours plus denses et plus rapides, la communauté internationale réalise que tout ce qui est fait ici, par les uns, a des répercussions là-bas, pour les autres. Le défi climatique nous oblige à repenser nos responsabilités, nos solidarités, nos coopérations.

La RDC entre fièrement dans le XXI^{ème} siècle et ses défis d'une ampleur et d'un genre nouveaux. Après des décennies de guerre et d'instabilité, la population congolaise aspire plus que jamais à la sécurité et au développement. Le pays avance.

Le changement climatique est une grave menace qui se dresse devant nous. Nous n'en sommes pas responsables, et nous n'en sommes pas les seules victimes. Il n'y a pas de solution individuelle à ce défi. Nous devons le relever ensemble, dans le respect de nos responsabilités historiques, et de nos capacités respectives. A travers notre forêt, la deuxième forêt tropicale au monde qui stocke plus de trois années d'émissions mondiales de CO₂, la République Démocratique du Congo dispose d'un levier unique pour lutter contre le réchauffement climatique. Cette forêt est menacée, et chaque année près de 400.000 hectares partent en fumée tout en contribuant marginalement au bien-être et à l'amélioration des conditions de vie de nos populations. La forêt congolaise est donc une

pièce maîtresse au cœur de la stratégie de développement du pays.

La stratégie cadre REDD+ de la République Démocratique du Congo pose clairement notre vision de l'avenir. Un avenir où la forêt congolaise est mieux gérée, mieux préservée, et où son exploitation durable alimente le développement rapide du pays. Où ses multiples services écologiques sont valorisés socialement et économiquement à travers les divers secteurs qui s'en nourrissent, comme l'eau qui assure l'agriculture et une énergie hydroélectrique renouvelable, l'entretien de la qualité des sols, la réduction des aléas climatiques, la fourniture de bois de chauffe et de construction, de services médicaux ou récréatifs, de ressources alimentaires pour nos populations forestières et autochtones...

Certes, les besoins de développement du pays sont immenses, et une partie de la forêt devra certainement être convertie pour des usages plus productifs. Mais la vision congolaise affirmée dans cette stratégie prône un usage raisonné du territoire, et la stabilisation à horizon 2030 du couvert forestier sur 63,5% du territoire national. Il s'agirait ainsi, d'ici 2035, de réduire de 56% les émissions nationales liées à la déforestation dans un contexte de développement économique soutenu et de victoire contre la pauvreté. Nous invitons nos partenaires internationaux à intensifier le dialogue, à concevoir avec nous une feuille de route d'engagements politiques, techniques et financiers propres à donner vie à cette vision, et à construire les conditions de la réussite de ce partenariat au profit de la population congolaise, africaine, et de

l'ensemble des peuples de la terre engagés,
fièrement, souverainement, dans les
incertitudes du XXI^{ème} siècle.

Avant-propos

Une étape essentielle dans la construction de REDD en RDC

Par Son Excellence Monsieur le Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

Construire REDD représente un formidable défi. En dépit d'un contexte international incertain et des signaux parfois contradictoires, en dépit d'une situation nationale complexe marquée par des problématiques de sécurité, de souveraineté, de gouvernance et de pauvreté aigüe, la République Démocratique du Congo a fait le choix de la responsabilité et du développement durable.

En fonction de la trajectoire de développement choisie par le pays, la forêt congolaise pourra tant représenter une menace qu'une réelle opportunité pour le climat au niveau global.

Depuis 2009, sous l'impulsion visionnaire du Président de la République Joseph Kabila, le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme prépare le pays au mécanisme international REDD et à inscrire par là-même son développement sur la voie de la durabilité, de la préservation de l'environnement, de l'équité sociale, du progrès humain et de l'efficacité économique.

Le processus REDD nous a engagés sur de nombreux fronts. Le premier défi consiste à s'approprier le mécanisme, le comprendre, l'adapter au contexte national, et à bâtir une mobilisation des forces vives du Congo pour en soutenir la mise en œuvre. De multiples actions ont été engagées dans ce sens, même si l'ampleur de la tâche demeure colossale. Un esprit de dialogue et de partenariat avec la société civile a été instauré et reconnu internationalement. Des conseillers techniques REDD sont désormais déployés

dans chaque province pour accélérer la mobilisation à la base et la déclinaison sous-nationale.

Au-delà du défi humain, REDD représente aussi un défi technique. Sous le leadership de mon Ministère, la RDC a développé de nombreux instruments à la fois nécessaires et parfois innovants afin de disposer d'un cadre de mise en œuvre approprié. La présente stratégie cadre REDD constitue l'aboutissement d'une large réflexion stratégique et le fruit de multiples chantiers techniques qui encadreront sa mise en œuvre tels que le Registre national REDD, la procédure d'homologation, le Système de surveillance des forêts TerraCongo, les standards socio-environnementaux et le Système d'Information sur les Standards, des processus de réforme au niveau du Parlement.

Sur le front du terrain, nous avons démultiplié les efforts pour lancer les premiers projets pilotes REDD, pour appuyer et coordonner les initiatives des partenaires, pour construire des programmes anticipés avec différents ministères clés, pour développer une stratégie et des programmes d'investissement dans le cadre du Programme d'Investissement pour les Forêts (FIP).

Enfin, ce leadership technique a permis d'alimenter la mobilisation politique. Au sein même du Gouvernement, le processus REDD s'est progressivement diffusé au-delà des portes de l'environnement, au sein des différents Ministères et administrations. La stratégie cadre REDD reflète cette dimension intersectorielle et systémique de REDD qui

s'enracine et alimente désormais l'ensemble du Gouvernement. Après le Forum de Haut Niveau sur la forêt et le changement climatique pour le développement, tenu à Kinshasa en octobre 2011, REDD s'est imposé comme un enjeu national. Au sein du dispositif, le MECNT poursuit son rôle de préparation, de coordination, d'impulsion au service de REDD, au service de la lutte internationale contre le réchauffement climatique, et au service du développement durable de la République Démocratique du Congo.

Nous appelons de nos vœux la communauté internationale à appuyer le pays dans la mise en œuvre de la Stratégie-cadre, à générer et orienter les investissements vers des pratiques et modes de gestion durables, respectueux de nos ressources. Le développement de notre pays relève de l'urgence, et le processus REDD doit en tracer la trajectoire. Pour ce faire, REDD doit d'ores et déjà être déployé sur le terrain afin de démontrer à la population et aux communautés les opportunités créées par la mise en place d'alternatives durables à la destruction de nos forêts.

Préambule

Le présent document de Stratégie-Cadre Nationale REDD+ a pour ambition de rendre compte du travail réalisé par la République Démocratique du Congo dans le cadre de son processus de préparation au mécanisme de Réduction des Emissions de gaz à effet de serre liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts (REDD+), en cours de construction au niveau international.

Ce document ne constitue pas la Stratégie Nationale REDD+ finale de la République Démocratique du Congo mais une base de sensibilisation et un support de discussion visant à lancer concrètement la phase d'investissement en alimentant un dialogue :

- au sein du Gouvernement, sur la définition des priorités et de l'orientation à donner au processus, l'intégration de REDD+ dans les politiques sectorielles et sa place dans la stratégie nationale de développement à l'horizon 2035 ;
- entre les Partenaires au développement, en les sensibilisant à un alignement de leurs diverses interventions dans l'objectif de contribuer aux objectifs REDD+ de manière à orienter la RDC vers une économie verte ;
- entre le Gouvernement et ses Partenaires au développement, en présentant et discutant la pertinence des propositions de la RDC pour la mise en œuvre concrète de REDD+ ; ces propositions constitueront la base des discussions cette fin 2012 et surtout en 2013 sur les engagements respectifs dans l'optique d'une montée en puissance des investissements REDD+ en RDC.

En accord avec l'évaluation indépendante de son processus REDD+ achevée en juin 2012, la RDC a pour objectif d'entrer dans la phase d'investissement REDD+ dès 2013, tout en parachevant son processus de préparation. La RDC a en effet réalisé des avancées remarquables, présentées dans ce document, avec notamment la définition d'un mécanisme financier robuste (le Fonds National REDD+) et des modalités de mise en œuvre très inclusives et encadrées par des mesures de sauvegarde pertinentes. Il présente aussi un système de gouvernance reposant sur le principe exigeant d'une rémunération des « contributions actives » aux objectifs REDD+ et des outils novateurs pour assurer un système de monitoring croisé robuste, transparent et adapté aux réalités du pays.

Cette Stratégie-Cadre REDD+ s'appuie sur un consensus national quant aux principales causes de la déforestation et de la dégradation forestière. Les options stratégiques présentées dans ce document se basent sur une analyse historique mais aussi prospective des moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC. Elles ont été sélectionnées avec le souci de contribuer à une croissance durable fondée sur le développement humain.

La diversité de la palette d'actions proposées – Projet ou Initiatives REDD+, Initiatives Alignées REDD+ ou Initiatives vertes – illustre la volonté de mobiliser toutes les énergies pour accompagner la RDC dans sa transition vers une économie verte.

Validé en Conseil des Ministres, ce document marque un moment critique pour REDD+ en RDC. Une impulsion est nécessaire pour passer de la discussion à l'expérimentation concrète à grande échelle et explorer la diversité des contextes d'intervention. En effet, il est essentiel, si l'on veut parfaire et achever la phase de préparation, d'avancer (i) dans la définition des modalités de mise en œuvre concrètes et pragmatiques basées sur les réalités de terrain, et (ii) d'expérimenter à large échelle et dans les multiples contextes du pays les propositions avancées dans le présent document. Ceci ne peut se faire que sur la base de financements conséquents disponibles dans un horizon temporel clair et suffisamment proche.

Cette expérimentation à large échelle dans les divers contextes du pays, dans une logique de phase 2 de REDD+ (investissement) doit ainsi permettre d'organiser, de planifier et de quantifier les besoins (institutionnels, techniques, financiers et humains) nécessaires à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie REDD+ transversale, intégrée et réaliste, définissant des priorités et des objectifs clairs et chiffrés, et s'attaquant de manière efficace et efficiente aux multiples causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation des forêts aux niveaux local, provincial et national.

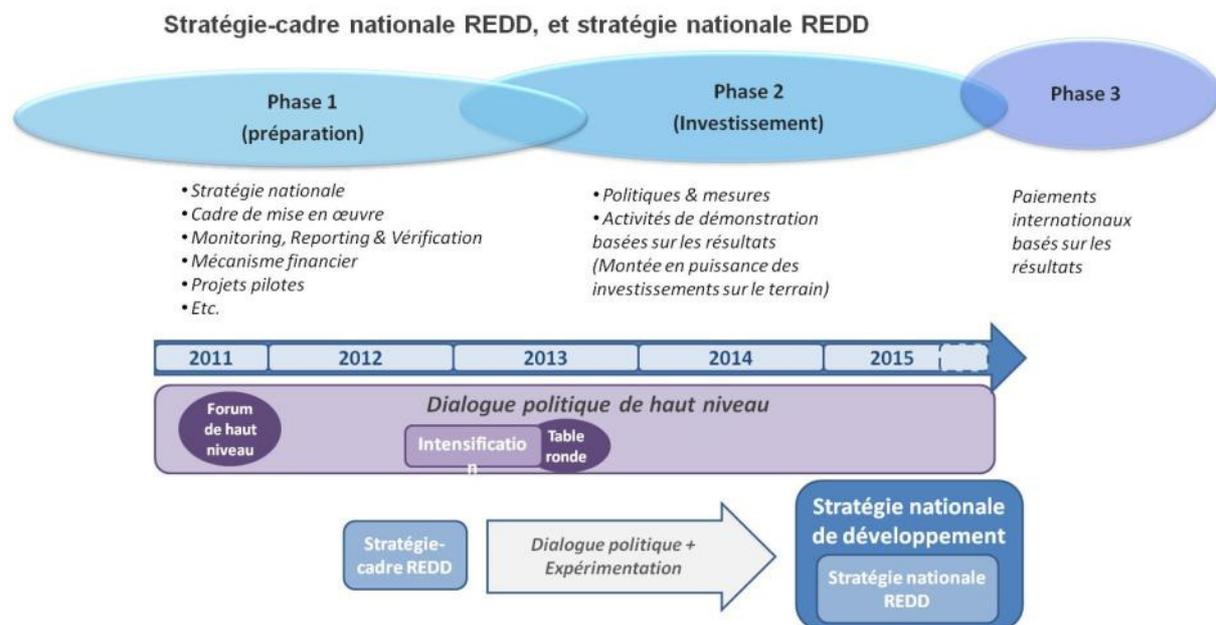


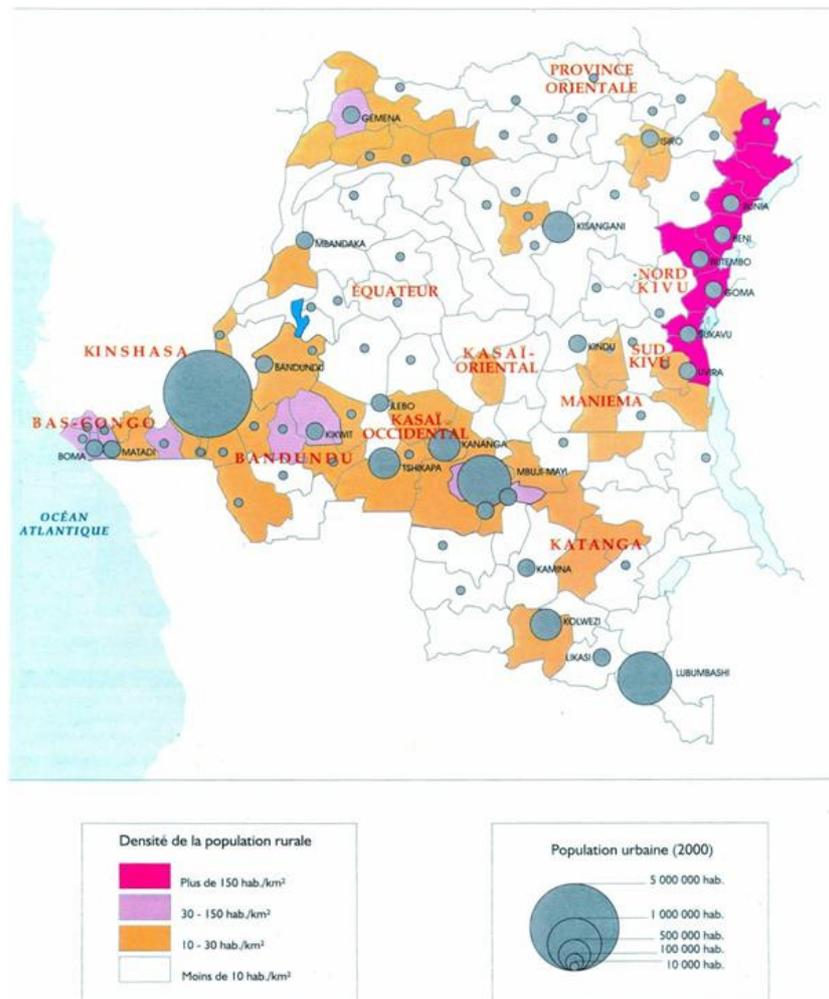
Figure 1 : L'entrée dans la phase d'investissement du processus REDD+ en RDC

Chapitre 1. La République Démocratique du Congo à la croisée des chemins

1.1. Un géant à la croisée des chemins

Un géant démographique en devenir

Avec une superficie de 2,3 millions de km² et une population de quelques 70 millions d'habitants, la RDC est le plus grand pays d'Afrique sub-saharienne et le second plus peuplé. Elle demeure cependant un pays peu densément peuplé, à l'exception des zones très fertiles du Rift albertin dans l'est du pays. Au taux de croissance annuel moyen actuel de 3,1% (DSCR 2), sa population, âgée de moins de 15 ans pour près de la moitié, devrait atteindre 117 millions en 2035 et 149 millions en 2050.¹ Bien que sa population soit encore rurale pour les deux tiers, le pays connaît une forte croissance urbaine (cf. Carte 1 :). Avec quelques 10 millions d'habitants, Kinshasa est la troisième métropole d'Afrique. Un recensement général vient d'être lancé, le dernier datant de 1984.



Carte 1 : Villes et densité de population rurale par territoire
Source : Bureau d'Études et d'Aménagement Urbain (BEAU), 2004

¹ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2010 Revision, <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

démocratique dégénère en conflit de dimension régionale. Depuis 2003, le pays a retrouvé le chemin de la stabilité politique et de la croissance économique mais continue d'occuper la dernière position du classement IDH (Indice de Développement Humain, PNUD) et sa population de souffrir par endroit d'un environnement sécuritaire encore très dégradé et fragile.

Le climat des affaires et l'investissement dans les infrastructures, verrous de la croissance

Autour du concept de « révolution de la modernité », le Président de la République a posé dans son discours d'investiture du 20 décembre 2011 la vision d'un pays devenant notamment à l'horizon 2030 « *un pool économique et industriel, un grenier agricole, une puissance énergétique et environnementale* ». Il a fixé, ce faisant, un cap renversant la perspective qu'offre aujourd'hui le pays d'une très forte insécurité alimentaire et d'une pénurie en énergie et en infrastructures qui entrave son développement. Il propose dans le même temps une voie rompant avec la dépendance vis-à-vis de l'exportation des seules ressources minérales dont les retombées, comme ailleurs en Afrique, ont été décevantes en matière de création d'emplois formels et de réduction de la pauvreté. Cette voie consistant à faire aussi de la protection de l'environnement un relais de croissance est ouverte dans le nouveau Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSCR 2) qui fait de la lutte contre le changement climatique un de ses piliers.

Faire de REDD+ un instrument de contrôle de la transition forestière

Souhaitant être reconnue comme un acteur géopolitique maître de son destin, ne misant pas seulement comme par le passé sur la seule redistribution d'une rente minière (voire peut-être à l'avenir pétrolière et gazière), la RDC veut investir en milieu rural, à destination du paysannat, où les effets démultiplicateurs sur la réduction de la pauvreté sont les plus élevés. En conférant une valeur au maintien de la couverture forestière pour les ménages ruraux agricoles et dans la perspective d'une pression accrue de la demande internationale de terres agricoles que ne manquera pas d'entraîner l'amélioration des infrastructures et du climat des affaires, REDD+ se présente en RDC comme un outil d'aménagement du territoire nécessaire pour piloter le développement socio-économique et, en amont, un outil d'élaboration d'une stratégie de développement durable qui cherchera à minimiser l'impact du développement économique sur le couvert forestier (*cf. Encadré 3*).

Encadré 1 : Définition de la forêt et cartographie du couvert forestier de la RDC

Etablie sur base de données de télédétection à 300 m de résolution avec 20 classes de végétation, la dernière carte d'occupation du sol (Verhegghen & Defourny, 2010) disponible dans l'édition 2010 de *l'Etat des forêts du Bassin du Congo* (2012) fixe la superficie forestière de la RDC à 167 millions d'hectares. Dans la précédente édition, le chiffre de référence était de 155 millions d'hectares repris dans *l'Atlas forestier interactif* (MECNT, 2010) réalisé par le World Resources Institute, voire de 145 millions d'hectares retenu par exemple par le Gouvernement pour l'exercice d'évaluation du *Potentiel REDD+ de la RDC* (2009). L'Atlas forestier fait aussi état de divergence entre données SIG et données officielles, pour la superficie totale du pays, celle des forêts concédées et mais aussi des aires protégées et de ce fait de leur couverture forestière.

Ces divergences dans les données relatives à la superficie de sa couverture forestière, qui montrent une couverture forestière du territoire plus importante en dépit de la déforestation, sont imputables à la définition retenue du couvert forestier et à la précision des opérations de télédétection qui permet notamment une interprétation plus fine des classes transitoires d'occupation des sols. C'est notamment le cas de la classe « complexe rural et forêt secondaire jeune » qui compte en RDC près de 21,5 millions d'hectares selon la carte publiée dans l'édition 2010 de *l'Etat des forêts du Bassin du Congo* et dont la soustraction aux 167 millions de la couverture forestière totale ramènerait celle-ci à 145 millions. Il est cependant impossible d'inférer de ces chiffres la superficie du domaine forestier au sens juridique du terme établi par le Code forestier qui fonde celui-ci non pas sur la couverture forestière mais sur la destination forestière des terres.

REDD+ constitue un important levier pour développer les méthodologies et les compétences permettant une amélioration de la connaissance des forêts congolaises et de leurs ressources. REDD+ doit ainsi engager les spécialistes à s'accorder sur des méthodologies permettant une cartographie unique et consensuelle des forêts congolaises.

Encadré 2 : Le mécanisme REDD+ en cours de négociation

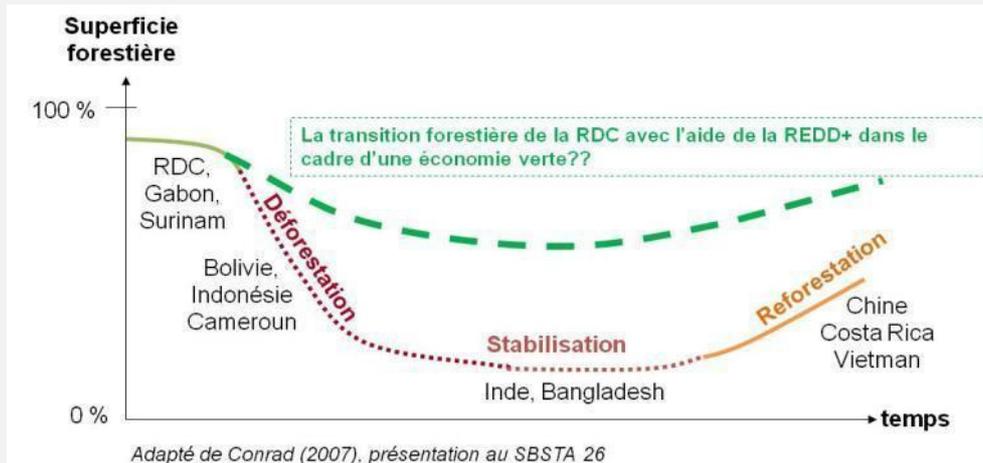
Longtemps réduite à la préservation de la biodiversité, la lutte contre la déforestation tropicale a été élevée au rang de priorité dans la stratégie globale d'atténuation du changement climatique lorsqu'il s'est avéré que les émissions de gaz à effet de serre issues du changement d'usage des sols représentent près du quart des émissions anthropiques totales, dont la plus grande partie est issue de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement, deux phénomènes non couverts par le Protocole de Kyoto (1997).

Pour réduire ces émissions afin de participer à l'effort mondial d'atténuation du changement climatique, un mécanisme visant à récompenser les pays en développement qui restaurent, maintiennent ou accroissent leurs stocks de carbone forestier fait l'objet de négociations depuis 2005 dans le cadre de la Convention Climat des Nations Unies. Son champ d'application s'est progressivement étendu de la réduction des émissions résultant du déboisement (RED) à celles liées à la dégradation forestière (REDD) jusqu'à la prise en compte en 2007 du rôle de la conservation et de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers (REDD+), sous l'impulsion notamment des pays comme la RDC à fort couvert forestier mais faible déforestation.

Les accords de Cancún (2010) ont ouvert la voie à une mise en œuvre nationale de REDD+ procédant par phases dont le chevauchement est inévitable (élaboration de stratégies, politiques et mesures ; mise en œuvre avec des activités de démonstration ; paiements basés sur les résultats dans le cadre d'un système MRV opérationnel). Des avancées techniques ont été enregistrées depuis, notamment sur les sauvegardes et les niveaux de référence. Sur cette question, la RDC a fait valoir au sein de la COMIFAC depuis 2009 la nécessaire prise en compte des besoins de développement dans la définition du scénario de référence pour ne pas être pénalisée par rapport aux pays où la transition forestière est déjà bien engagée (forte déforestation historique).

Encadré 3 : La transition forestière

La théorie universelle de la transition forestière est représentée par une courbe de l'évolution du couvert forestier qu'ont connue les pays industrialisés. D'une phase initiale de stabilité (forêts intactes), une économie en forte croissance économique consomme ses ressources naturelles (dont forestières) de manière accélérée pour satisfaire ses besoins nationaux ou financer son développement en répondant aux besoins internationaux. Cette réduction du couvert forestier finit par se stabiliser au moment où, soit il ne reste plus de forêts, soit leur conversion en terres agricoles notamment n'est plus profitable par rapport à d'autres activités (diversification de l'économie). L'exode rural laisse alors la possibilité au couvert forestier de se régénérer (sortie de la transition) même s'il s'agit de forêts plus pauvres en diversité biologique et en carbone. De ce point de vue, la substitution de forêts naturelles par des plantations n'est pas un jeu à somme nulle.



Au regard de cette trajectoire, REDD se présente comme un levier pour une transition vers une économie verte en évitant que la croissance économique ne se traduise par une perte nette d'actifs naturels pour les générations futures en RDC. En tant que régime d'incitations positives à conserver les forêts naturelles en donnant une valeur au carbone forestier, REDD+ peut aussi tendre à limiter la demande en terres ou en ressources forestières en imposant un surcoût à la gestion non durable des ressources ou par le renforcement de l'Etat de droit. Si des politiques combinées d'importations agricoles et de reboisement massif ont permis à la Chine de figurer parmi les pays dont le couvert forestier s'accroît, cela revient à déplacer la conversion des forêts en terres agricoles vers d'autres pays comme le Brésil aujourd'hui (ou la RDC demain). Si, dans le même temps, le Brésil est parvenu à réduire spectaculairement sa déforestation, il le doit pour partie aux efforts du Gouvernement en matière d'application de la loi.

1.2. Le processus national REDD+

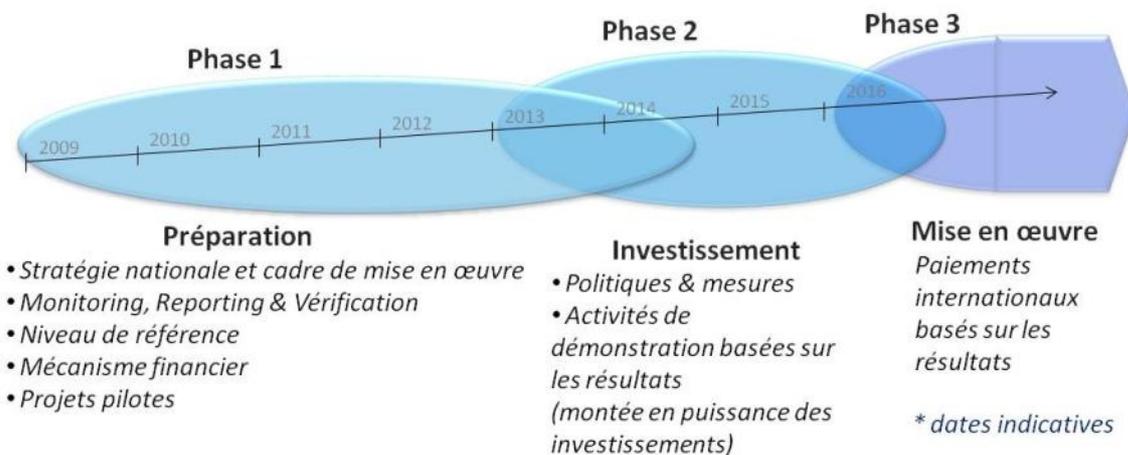


Figure 2 : Les phases du déploiement de REDD+ en RDC

Un processus ambitieux et dynamique pour asseoir la crédibilité de REDD+ en RDC

La RDC est résolument engagée depuis janvier 2009 dans le processus de préparation au futur mécanisme financier international REDD+ avec le soutien des Nations Unies (Programme UN-REDD) et de la Banque mondiale (FCPF). Elle fut ainsi le premier pays d'Afrique centrale à obtenir, en mars 2010, la validation de son plan de préparation à REDD+ (R-PP), salué au niveau international pour son caractère participatif et son haut niveau d'ambition. Ce R-PP fixe ainsi comme objectif au pays d'entrer dès début 2013 dans la phase d'investissement (*cf. Figure 2*). Grâce à ce R-PP ambitieux et à un processus de préparation particulièrement dynamique, la RDC s'est positionnée comme un acteur majeur de REDD+ au niveau international. Cela a valu à la RDC d'être sélectionnée comme l'un des huit pays-pilotes pour le Programme d'Investissement pour la Forêt (FIP) et d'être le premier d'entre eux à faire valider son plan d'investissement, en juin 2011, sécurisant ainsi 60 millions de dollars pour lancer la mise en œuvre de REDD+ dans le pays.

Un large ancrage multisectoriel

Ce processus est piloté par la Coordination Nationale REDD (CN-REDD), rattachée à la Direction du Développement Durable du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT), responsable en RDC de la gestion forestière. La CN-REDD est officiellement instituée par un décret du Premier Ministre en novembre 2009, aux côtés d'un Comité National (organe de décision de 14 membres, représentatif des parties prenantes) et d'un Comité Interministériel (organe de planification impliquant 9 ministères). Installés au premier semestre 2011, leur opérationnalisation s'est faite au gré des exigences du processus. Au-delà des membres de ces comités, le dialogue mis en place, dans le cadre de 30 groupes de coordination thématique (GCT) en janvier 2011 et leur évolution vers 16 coordinations thématiques (CT) en février 2012, a permis de mobiliser 17 ministères.

Engagé dès mi-2010 auprès de ministères ciblés pour la production de documents d'orientation pour de potentiels programmes anticipés (Agriculture, Aménagement du Territoire, Energie, Environnement, Foncier), le processus participatif de définition des interventions REDD+ pertinentes pour la RDC s'est naturellement élargi pour la construction de Stratégie Nationale aux autres ministères dans le cadre des CT, ainsi qu'à un ensemble de parties prenantes incluant la société civile nationale et internationale, des institutions d'éducation et de recherche, le secteur privé, etc. Le processus de consultation ayant conduit de la préparation jusqu'à la validation de ce document a mobilisé plus de 1.000 personnes dont environ le tiers est issu de l'administration publique (*cf. Appendice 1*).

Un dialogue continu avec la société civile

Le processus national a été qualifié par une évaluation indépendante (juin 2012) de « *fortement participatif, consultatif, transparent et inclusif* », notamment au travers du dialogue constant instauré avec la société civile organisée en plate-forme commune, le Groupe de Travail Climat REDD (GTCR). De nombreuses réunions de concertation ont été tenues de manière ordinaire ou en réponse aux besoins de l'actualité permettant que d'éventuelles divergences de vues entre parties prenantes soient gérées de manière constructive. Au travers du GTCR, la société civile congolaise a été directement partie prenante dans la conduite de nombreuses études relatives à la préparation du cadre de mise en œuvre. Initiée au travers des projets-pilotes REDD+, la mobilisation du secteur privé

s'est progressivement renforcée au fur et à mesure que se sont précisées les perspectives d'entrée dans la phase d'investissement (cf. Encadré 4).

Des avancées décisives pour le passage à la phase d'investissement

Certaines avancées dans la mise en place du cadre de mise en œuvre sont décisives pour l'entrée dans la phase d'investissement comme l'adoption d'un rapport de consensus sur les causes de la déforestation en RDC (novembre 2011) (cf. Chapitre 5), le Fonds National REDD+, la programmation opérationnelle (FIP, programme de réduction d'émission de Mai-Ndombe, etc.) ou l'arrêté fixant la procédure d'homologation des projets REDD+ (février 2012) (cf. Encadré 22). Le consensus sur les causes de la déforestation est en effet un pré-requis indispensable pour travailler à l'élaboration de la stratégie nationale, donnant une assise scientifique et politique à l'examen par les parties prenantes des différentes options REDD+. Adossée au futur Registre National REDD et au Système National de Surveillance des Forêts (SNSF), la procédure d'homologation est un instrument de transparence des futures transactions carbone permettant dès à présent de soustraire les forêts congolaises aux « mercenaires du carbone » et d'asseoir la crédibilité du processus pour attirer investisseurs et partenaires. Tel que recommandé dans l'évaluation indépendante du processus REDD+ en RDC réalisée en juin 2012 (cf. résumé en Appendice 2), les deux phases de préparation et d'investissement doivent se chevaucher et s'alimenteront l'une l'autre (cf. Figure 2).

Appuyer le dialogue politique pour inscrire REDD+ dans les priorités nationales

Par rapport à la feuille de route définie par le R-PP, plusieurs ajustements ou compléments ont dû être apportés pour saisir les opportunités et répondre aux défis. Au titre des défis, on peut notamment citer les coûts associés au renforcement des capacités, à la structuration et la mobilisation des parties prenantes à l'échelle du pays. Parmi les opportunités, on notera l'élaboration du Plan d'investissement FIP, du projet géographiquement intégré à l'échelle de la future province du Mai-Ndombe ou l'organisation en octobre 2011 d'un forum de haut niveau sur la forêt et le changement climatique pour lancer le dialogue politique avec les partenaires de REDD+, dans la perspective de l'entrée dans la phase d'investissement. Les signaux (engagements financiers) envoyés par les partenaires au développement sont encore insuffisants pour asseoir le processus REDD dans les priorités politiques nationales, enjeu majeur de la présente stratégie-cadre REDD+.

Un besoin de confrontation accrue au terrain pour finaliser le cadre de mise en œuvre

L'état d'avancement des travaux pour les autres éléments du cadre de mise en œuvre est présenté plus avant dans le document. De manière générale, de nombreux outils devront passer l'épreuve de l'expérimentation sur le terrain avant d'être pleinement opérationnels. C'est le cas notamment des standards nationaux sociaux et environnementaux, des procédures d'homologation des différents types d'investissement REDD+, véhiculant notamment des questions clés comme le statut du carbone et le partage des bénéfices.

Entendue dans le document de préparation à REDD+ (R-PP) comme une nécessité opérationnelle et stratégique du fait de la diversité des contextes d'intervention et des dynamiques de déforestation qu'offre l'immensité de son territoire, l'ancrage du processus REDD+ dans les Provinces devait aussi répondre à la nécessité d'être en phase avec la dynamique de décentralisation décrétée dans la

Constitution de 2006. Si le déploiement du processus REDD en Province demeure un défi à maints égards (humain, financier, technique, etc.), il est désormais lancé avec le recrutement des Points Focaux Provinciaux, correspondants de la CN-REDD dans chaque Province. Chaque Point Focal a un rôle déterminant à jouer en matière d'Informations, Education, Consultation (IEC) (*cf. Encadré 5*), de mobilisation des parties prenantes provinciales, d'appui et de coordination des projets et initiatives REDD+ et d'appui à la déclinaison de la Stratégie Nationale en Stratégies Provinciales adaptées au contexte spécifique de chaque Province.

Le renforcement des relais provinciaux au déploiement du processus REDD permettra d'accélérer l'expérimentation des instruments REDD+, leur affinement et adaptation aux diverses réalités locales, en vue de la finalisation effective du cadre de mise en œuvre.

Encadré 4 : Le secteur privé, un acteur essentiel de REDD+ en RDC

Mobiliser le secteur privé pour financer REDD+

L'architecture et la gouvernance de REDD+ (financement par des fonds et/ou marché, rémunération au niveau national et/ou projet) en tant que mécanisme multilatéral unifié sont toujours en discussion sous l'égide de la Convention Climat. Les limites des financements publics internationaux du type Aide Publique au Développement (APD), mobilisés pour la phase de préparation et pour amorcer la phase d'investissement dans laquelle se prépare à entrer la RDC, plaident pour la recherche de sources alternatives comme les « financements innovants » (la taxation des transactions financières par exemple), l'activation du levier de la finance carbone, la mobilisation de financements en provenance de fonds de capital-risque intégrant des sauvegardes environnementales, sociales et de gouvernance dans leurs choix d'investissement (tel que le Fonds Moringa, le Fonds Livelihoods).

Mobiliser le secteur privé comme acteur de REDD+

La mobilisation du secteur privé s'impose aussi pour le succès de REDD+ en raison d'une globalisation croissante ces dernières années de la demande de terres agricoles et de la ressource ligneuse, qui deviendra en RDC un facteur majeur de déforestation comme il l'est devenu dans les autres grands pays forestiers tropicaux. Il importe donc de proposer aux investisseurs internationaux des outils pour canaliser cette demande afin qu'elle ne se réalise pas au détriment de la sécurité alimentaire et pour en limiter l'impact sur le couvert forestier. L'écocertification de certaines filières agricoles (palmier à huile, soja, café) montre qu'il est possible de nouer des partenariats efficaces entre parties prenantes pour une gestion durable des terres forestières si des garde-fous, une volonté gouvernementale et un système de suivi en temps réel permettent d'assurer le monitoring de la filière et d'appliquer des sanctions tout en travaillant efficacement avec les communautés locales.

Un besoin d'orienter l'investissement privé vers le développement rural au Congo

Le secteur privé formel a connu une très forte contraction depuis la politique de nationalisation des années 1970 jusqu'à l'instabilité politique du pays des années 1990. Le secteur formel n'emploie plus que 10% de la population active dont près des deux tiers dans la fonction publique. En raison des coûts de production élevés (en particulier de l'énergie), de la faible productivité de la main d'œuvre, de l'insécurité juridique mais surtout du coût et de la difficulté de l'accès au crédit, les milieux des affaires privilégient les retours sur investissement très rapides ou très élevés et limitent la création de valeur ajoutée dans le pays au travers de la transformation.

Or la transition vers une économie verte ne pourra se réaliser qu'au travers du secteur privé. Des opportunités d'investissement existent dans de nombreuses activités génératrices de richesse et de revenus : agriculture et élevage durables, énergies renouvelables, efficacité énergétique, préservation des sols, etc. La mise en place d'un système d'incitations à même d'orienter les flux de capitaux publics et privés vers l'utilisation rationnelle des ressources constitue un enjeu majeur de développement national afin que la RDC valorise durablement les ressources innombrables dont elle dispose et ce, au bénéfice de tous, notamment des plus pauvres largement dépendants de ces ressources. Quelques rares entreprises pionnières ont déjà amorcé cette transition. Il est à cet égard significatif que le seul projet agroforestier privé développé à ce jour en RDC (Novacel à Ibi-Bateke) n'ait pu l'être qu'avec le levier de la finance carbone.

Bâtir des solutions innovantes profitables aux communautés locales

Pour opérer une véritable transformation, les entreprises doivent être convaincues des opportunités générées, ainsi qu'identifier des modèles de production et d'investissement ayant fait la démonstration de leur efficacité. La mobilisation des secteurs bancaire et des télécommunications dans la production de services accessibles aux ménages les plus pauvres dans les pays d'Afrique de l'Est ou en Inde a démontré son efficacité. La RDC souhaite promouvoir tout particulièrement en RDC des modèles collaboratifs qui permettront des synergies étroites entre le secteur privé formel et les ménages ruraux pratiquant une agriculture familiale (la très grande majorité de la population active). Des modèles d'agriculture contractuelle du type « *nucleus estate* » en cours d'expérimentation par la société Novacel dans un projet-pilote REDD+ se présentent comme particulièrement bien adaptée pour répondre à l'objectif de réduction de la pauvreté en milieu rural. L'industriel peut augmenter sa capacité d'usinage sans investissement supplémentaire dans le foncier tandis que les planteurs bénéficient d'un encadrement et de débouchés sûrs à un prix connu à l'avance sans perdre pour autant leur indépendance.

Mobiliser efficacement l'investissement en maîtrisant les contraintes

Les financements REDD+ visent donc autant en RDC à accompagner la transformation des pratiques du secteur privé comme agents de la déforestation qu'à l'encourager à investir de manière durable dans des activités répondant à une demande nationale pesant sur les forêts naturelles mais qu'il délaisse actuellement, comme la filière biomasse-énergie aujourd'hui quasi-exclusivement informelle (carbonisation) ou encore à construire (plantations, foyers améliorés, énergies alternatives).

Pour ce faire, le Plan d'Investissement Programme d'Investissement pour la Forêt (FIP ; cf. section 5.5), validé en juin 2011, consacre 31% de ses ressources à un « programme d'engagement du secteur privé dans REDD+ » de 18,5 millions USD dans une logique de cofinancement faisant aussi appel au secteur bancaire congolais pour qu'il considère à l'avenir les opportunités du « green business ».

Les appuis envisagés (cf. Appendice 3) visent notamment à sensibiliser le secteur privé et à l'appuyer en contribuant à lever les barrières à l'investissement privé durable, potentiellement au travers de la relance d'une Société Financière de Développement (banque d'investissement), dont les tâches incluraient : (i) la promotion des investissements durables en RDC pertinents pour REDD+, auprès du secteur privé national et international, (ii) la mobilisation de ressources financières provenant de diverses sources (APD, budget national, fondations spécialisées, etc.), (iii) le cofinancements d'initiatives durables sous forme de subventions, de prêt à taux concessionnels, de prises de participation, etc., (iii) de renforcement de capacités (modèles de plans d'affaires et de montages financiers, formations, expertise technique, etc.). Une étude va être réalisée prochainement dans le cadre de l'élaboration détaillée des programmes du FIP afin d'examiner les diverses options préliminaires proposées ci-dessus, de définir les formes que devraient prendre cet appui ainsi que les mécanismes à mettre en œuvre dans le contexte de la RDC, notamment en lien avec.

Les réflexions réalisées dans le cadre du FIP vont servir à alimenter concrètement celles plus globales liées à l'engagement du secteur privé dans REDD+ en RDC, afin de lancer le pays vers l'économie verte.

Encadré 5 : La communication dans REDD+

L'un des axes pour la promotion du mécanisme REDD+ en RDC est la communication.

Une bonne communication permettrait de diffuser l'information et d'impliquer les différentes parties prenantes dans le processus REDD+, notamment les décideurs politiques, les leaders communautaires, les communautés locales, les peuples autochtones, les porteurs des projets.

Ainsi, une des stratégies à développer dans le cadre du processus REDD+ est l'information, l'éducation et la communication (IEC) basée sur l'approche de changement social et de comportement. Celle-ci devrait viser :

- La vulgarisation de l'information, des techniques, des connaissances et des savoirs sur le mécanisme REDD+ ;
- La sensibilisation, le plaidoyer et l'information pour la conscientisation, la bonne compréhension et l'éducation des différentes parties prenantes en vue d'obtenir leur adhésion et appropriation du processus REDD+ ;
- Le renforcement des capacités des diverses parties prenantes ;
- le développement des mécanismes de dialogue social de participation et de suivi du processus REDD+ ;
- L'exploitation des outils des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour la diffusion de l'information sur REDD+.

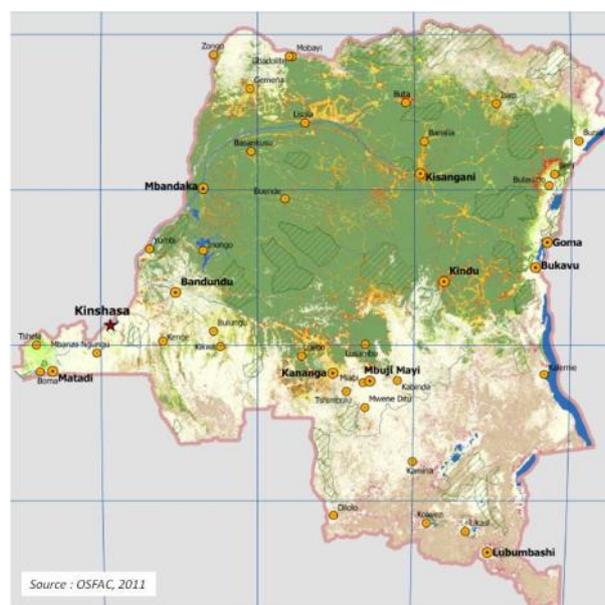
Chapitre 2. La dynamique nationale de déforestation et de dégradation des forêts

2.1. L'historique de changement du couvert forestier

Les données relatives à l'évolution du couvert forestier de la RDC, produites dans le cadre de deux initiatives selon des méthodologies différentes mais complémentaires et cohérentes entre elles (cf. Encadré 6), couvrent la période 1990-2010. Elles portent sur une couverture forestière de 155 millions d'hectares. Le recoupement de leurs résultats permet de disposer d'un taux annuel net moyen de déforestation consolidé de 0,22% sur la période 2000-2005. Les données de l'étude FACET permettent de calculer un taux annuel moyen de déforestation de 0,25% pour la période 2005-2010. Le taux de dégradation forestière de 0,12% est significatif par rapport aux autres bassins forestiers tropicaux, ce qui a conduit les pays du Bassin du Congo à pousser dans les négociations internationales la prise en compte de la dégradation dans le mécanisme REDD (cf. Encadré 2).

Rapportées à la période 1990-2000, ces données permettent de faire état, d'une part, d'un doublement de l'intensité de la déforestation comme de la dégradation forestière qui souligne la coïncidence géographique de ces deux phénomènes et, d'autre part, de leur glissement de zones faciles d'accès vers des zones plus enclavées. Selon les données FACET, l'intensité de la déforestation tend à s'accroître depuis 2005, ce qui coïncide (sans pour autant parler de corrélation) avec la contribution accrue sur la même période des activités agricoles dans la croissance du PIB congolais.

Selon les données FACET, la déforestation est ainsi passée d'une moyenne annuelle de 350.000 ha sur la période 2000-2005 (une moitié supplémentaire de cette surface étant dans le même temps touchée par la dégradation) à 400.000 ha sur la période 2005-2010. L'intensité de la déforestation est plus forte sur les forêts secondaires que sur les forêts primaires mais la pression sur ces dernières s'accroît depuis 2005 dans le sens d'une égalisation des surfaces perdues par rapport aux forêts secondaires, confirmant l'hypothèse d'un déplacement de la déforestation vers des zones jusque là non exploitées.



Carte 3 : Pertes de couvert forestier 2000-2010

Les données FACET proposent aussi sur la période 2000-2005-2010 les superficies forestières à l'échelle des provinces, des concessions forestières et des aires protégées.

- Le principal constat pour les Provinces est que celles qui connaissent les taux de déforestation les plus forts ne sont pas celles qui ont le plus important couvert forestier mais celles qui sont les plus proches des centres urbains.
- Si le rapport quantitatif de l'UCL montre qu'il n'y a pas de corrélation entre exploitation industrielle et déforestation, on a en revanche un taux de déforestation plus élevé dans les concessions forestières venant a priori de l'expansion des activités agricoles par les communautés locales, facilitée par l'ouverture des routes.
- Les taux de déforestation dans les aires protégées sont moindres qu'à l'échelle nationale. Peut-être moins parce qu'elles sont respectées que parce que plus enclavées et surtout moins peuplées (à la différence des concessions qui disposent d'infrastructures).

Cette tendance historique dans l'évolution du couvert forestier est imprimée par la RDC à l'ensemble du Bassin du Congo en raison de l'importance relative de son couvert forestier. Il demeure que la RDC affiche des taux de déforestation et de dégradation très largement supérieurs à ceux des autres pays membres de la COMIFAC qui s'expliquent par l'importance de sa population. Les points chauds de déforestation sont en effet principalement situés en périphérie de zones de forte densité de population.

Encadré 6 : Les dispositifs de production des données historiques sur la déforestation en RDC

Deux initiatives, aux méthodologies différentes mais complémentaires et cohérentes entre elles et menées par des organisations reconnues au niveau international, permettent à la RDC de disposer de données historiques consolidées de déforestation depuis 1990. Ces données synthétisées dans l'édition 2010 de l'Etat des Forêts du Bassin du Congo (2012), ouvrage de référence bisannuel produit par la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et ses partenaires au travers de son Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (OFAC).

La première initiative est fruit du travail de l'Université Catholique de Louvain (UCL) et du Centre Commun de Recherche (CCR) de la Commission européenne à l'échelle du Bassin du Congo. Utilisant une méthodologie "par échantillonnage" d'évaluation du changement du couvert forestier (limité aux forêts denses), elle a permis de produire des données de déforestation et de dégradation mais aussi de reforestation et de régénération pour les périodes 1990-2000 et 2000-2005. Les données pour la période 2005-2010 sont en cours de traitement par le CCR.

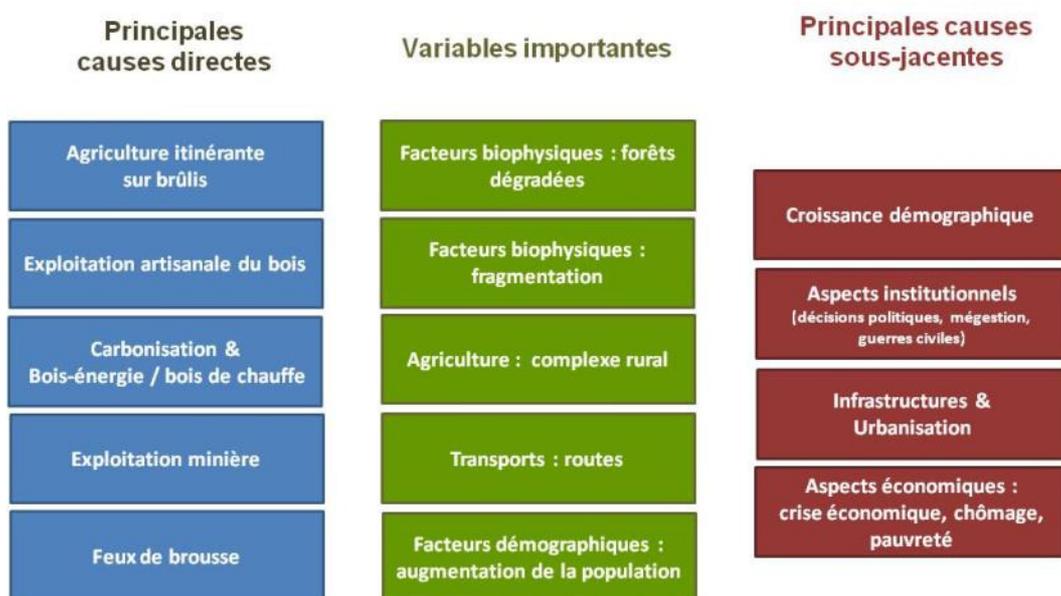
La seconde initiative, FACET (Forêts d'Afrique Centrale Evaluées par Télédétection), a été menée par l'Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale (OSFAC) en collaboration avec les universités du Dakota du Sud et du Maryland et avec le soutien de l'USAID-CARPE. Elle a permis à ce jour de réaliser un Atlas de la couverture forestière et des changements du couvert forestier en RDC (2010) pour la période 2000-2005-2010 selon une méthodologie dite "mur à mur" de cartographie systématique du couvert forestier en distinguant forêt primaire, forêt secondaire et formations boisées.

2.2. Synthèse des facteurs nationaux de déforestation et de dégradation forestière

Comprendre les facteurs de déforestation pour les maîtriser

Afin de réduire ses émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et accéder aux financements REDD+, la RDC doit au préalable mettre en œuvre un ensemble d'actions multisectorielles et intégrées permettant d'agir efficacement sur les moteurs de cette déforestation et dégradation. Ces moteurs peuvent être séparés entre (i) causes directes, correspondant aux activités humaines affectant négativement et directement le couvert forestier, et (ii) causes sous-jacentes, associations de variables sociales, politiques, technologiques et culturelles sous-tendant les causes directes.

Un ensemble de travaux complémentaires coordonnés par la FAO (*cf. Encadré 7*) a permis d'identifier ces moteurs et d'aboutir à un consensus national, moteurs présentés ci-dessous :



8

Figure 3 : Synthèse des facteurs de déforestation et de dégradation forestière en RDC

L'agriculture itinérante sur brûlis se présente comme le principal facteur de déforestation actuel. Ce système agricole extensif adapté au capital limité des ménages ruraux (la force de travail familiale) exploite le flash de fertilisation entraîné par le brûlis. Celui-ci étant épuisé en quelques années, le paysan dépend alors de la régénération naturelle de la fertilité des sols par le recru forestier. La croissance démographique en milieu rural entraîne un raccourcissement des jachères qui mène à un épuisement des terres qui à son tour occasionne le défrichage de forêts primaires. Les autres types d'agriculture ne semblent pas constituer aujourd'hui un facteur conséquent.

L'exploitation artisanale du bois est une activité généralement contrôlée par des notables locaux et dans certains cas des élites urbaines très éloignées du lieu de coupe et d'expédition. Ces filières alimentent principalement le marché urbain national en bois de service voire pour certaines la demande régionale en bois d'œuvre. On semble assister à un phénomène de vases communicants

entre secteurs formel et informel : alors que le premier est en contraction, le second semble connaître une très forte croissance ces dernières années, parfois jusque dans les concessions et recourt de plus en plus à un mode de production semi-industriel exerçant une très forte pression sur la ressource boisée. De nombreux cas d'abus des permis artisanaux ont ainsi été documentés.

La carbonisation artisanale est une activité quasi-exclusivement destinée à la consommation domestique urbaine et totalement assurée par le secteur informel, limitée par la loi aux membres des communautés locales sur le terroir de celle-ci. Dans des proportions variables selon les bassins d'approvisionnement des villes, il s'agit encore largement d'un sous-produit des défrichements agricoles. La qualité du bois issu du recru forestier est cependant insuffisante pour empêcher une extension des coupes dans les forêts primaires. La croissance des volumes carbonisés accompagne celle de l'urbanisation croissante du pays.

En revanche l'exploitation industrielle du bois n'apparaît pas, à l'heure actuelle, parmi les cinq moteurs principaux de déforestation en RDC. Cela s'explique notamment par des coûts d'exploitation (notamment énergétiques) qui limitent la compétitivité, ce qui se traduit par l'hyper-sélectivité des prélèvements, limités à un nombre restreint d'essences rentables. Si les routes forestières favorisent la fragmentation des massifs et la pénétration humaine, la pression commerciale sur la ressource n'existe que là où l'exploitant est en mesure d'assurer son évacuation. En fait le principal problème des concessions forestières est qu'elles sont surpeuplées. Si la présence de la route offre une incitation au défrichement et à l'abattage, c'est la proximité de la population en mesure de coloniser le milieu (souvent sous l'effet de la pression foncière) qui détermine l'ampleur de la déforestation et de la dégradation. Cette situation pourrait évidemment évoluer si l'étendue des concessions forestières venait à augmenter dans le cas d'une levée du moratoire et surtout si l'intensité des prélèvements augmentait.

Ces travaux mettent en évidence une relative homogénéité des causes directes à l'échelle nationale (agriculture sur brûlis, exploitation artisanale du bois, bois énergie), bien qu'il faille noter une forte hétérogénéité dans les différentes Provinces observées (mines, feux de brousse, etc.). La prise en compte de cette hétérogénéité dans la Stratégie Nationale REDD+ est essentielle, stratégie qui devra être déclinée au niveau sous-national afin de s'assurer de son adaptation aux spécificités des divers contextes de la RDC. Les études réalisées devront donc être affinées au cas par cas à l'échelle locale lors de la préparation des activités de mise en œuvre concrète de REDD+.

Encadré 7 : Les études sur les causes de la déforestation et de la dégradation forestière en RDC

En 2009, la RDC a engagé un grand chantier d'étude des causes de la déforestation et de la dégradation forestière. Il s'est achevé en mars 2012 et a ainsi permis de bâtir un large consensus national partagé par toutes les parties prenantes sur les causes directes et indirectes de la déforestation et de la dégradation forestière. Ce chantier a été coordonné et consolidé par la FAO sur base des travaux exécutés par différents partenaires. La synthèse consensuelle a ainsi été élaborée à partir des cinq études réalisées :

Titre de l'étude	Auteurs	Dates
Revue bibliographique des moteurs de la déforestation	Société civile (GTCR) & FAO	Février 2011 Mai 2011
Analyse qualitative des moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts	Société civile (GTCR) & FAO	Mars 2011 Février 2012
Analyse de terrain des facteurs de déforestation dans le cadre de l'évaluation environnementale post-conflit	PNUE	Juillet 2010 Novembre 2011
Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts	UCL	Juillet 2010 Novembre 2011
Revue qualitative par la société civile nationale des résultats quantitatifs produits par l'UCL	Société civile (GTCR)	Septembre 2011 Mars 2012

Les populations rurales au cœur des processus actuels de déforestation et de dégradation

La coïncidence géographique des phénomènes de déforestation et de dégradation forestière, d'une part, et la forte corrélation entre facteurs de déforestation et de dégradation, d'autre part, suggèrent que des facteurs conjoints sont à l'origine de ces phénomènes, ce que confirme la forte corrélation de ces phénomènes avec les indices d'activités des populations rurales : densité démographique, présence de routes fragmentant l'espace forestier et de complexes ruraux (mosaïque de jachères et recrûs forestiers, jardins de case, cultures vivrières et plantations villageoises).

Actuellement, les activités des populations rurales constituent la source principale de déforestation à l'échelle nationale. Elles englobent les activités de subsistance telle que l'agriculture sur brûlis et les activités génératrices de revenus monétarisés (exercées ou non dans un cadre légal) telles que la carbonisation, la récolte du bois de chauffe et l'exploitation artisanale du bois destinés à la consommation urbaine nationale et, pour le dernier cas, à la consommation transfrontalière aussi. Les activités minières et les feux de brousse complètent le tableau.

Les résultats des études sur la déforestation confirment les observations historiques des zones côtières exposées dès la période coloniale aux défrichements agricoles et à l'exploitation forestière intensive en raison de l'existence de débouchés commerciaux et de la pression démographique (comme le massif du Mayombe au Bas-Congo), et des zones d'hinterland difficilement accessibles avec des taux de déforestation limités résultant d'abattages localisés associés aux activités agricoles itinérantes faute de grands marchés locaux.

La croissance démographique se présente ainsi comme la principale cause sous-jacente à la pression anthropique sur les forêts, qu'elle s'exerce directement en milieu rural au travers des activités mentionnées ou par la demande d'une population urbaine dont la croissance est encore plus rapide. L'impact de la croissance urbaine est bien visible sur les cartes sous la forme de couronnes de déforestation s'élargissant, correspondant à des bassins d'approvisionnement en ressource ligneuse

en expansion au fur et à mesure de la conversion des forêts en terres agricoles et de l'épuisement de la ressource le long des axes de communication.

Une dynamique post-conflit d'utilisation des terres

L'effondrement de l'économie formelle et des infrastructures condamnant les territoires à l'enclavement ont favorisé le repli des ménages ruraux sur des activités d'agriculture de subsistance et le développement d'activités génératrices de revenus alternatives à la commercialisation de produits agricoles tels que la viande de brousse, la carbonisation et l'exploitation minière artisanale. Un phénomène renforcé par les importants déplacements de population entraînés par les conflits et par la persistance de l'insécurité dans certaines zones qui perturbent les activités agricoles et n'incitent pas à de nouveaux défrichements. On peut ainsi parler de « protection passive » du couvert forestier caractéristique des situations post-conflit où le capital comme les débouchés commerciaux font encore défaut. La reconnexion aux marchés urbains est de ce fait décisive pour la relance de défrichements agricoles ou l'exploitation artisanale du bois.

Un rôle croissant à prévoir des facteurs internationaux de conversion des terres forestières

La demande régionale en produits forestiers s'impose depuis quelques années comme un élément moteur de l'extraction illégale des ressources forestières en RDC à l'échelle de certaines filières comme le montre leur cartographie par le PNUE. Si le trafic du charbon de bois produit dans le Parc National des Virunga au Nord-Kivu ne va guère au-delà de la frontière avec le Rwanda, les sciages semi-industriels de l'Ituri qui transitent par l'Ouganda et le Kenya avec parfois pour une destination finale dans l'Océan Indien. Il demeure que cette production alimente surtout la demande urbaine des pays frontaliers en déficit de ressource boisée (Musampa, 2012).

La demande internationale en matière de terres agricoles est identifiée comme un facteur majeur dans le changement d'utilisation des terres à l'échelle globale et de déforestation en particulier dans les autres bassins forestiers tropicaux. Ce phénomène se traduit déjà dans certains pays d'Afrique par l'acquisition à grande échelle de terres pour des cultures de rente ou des plantations commerciales, souvent dénoncé comme un accaparement des terres au détriment des paysans locaux. Au-delà des effets d'annonce, l'impact de cette demande est encore marginal en RDC mais va certainement se renforcer avec l'amélioration des infrastructures, du climat des affaires (*cf. Encadré 11*) et de la sécurité foncière, en appui à la volonté du Gouvernement de relancer l'agriculture commerciale ou de promouvoir les biocarburants. Dans de telles conditions, l'agriculture à grande échelle, dont l'essor est nécessaire au développement du pays, deviendra ainsi certainement dans les années à venir le moteur de déforestation principal en RDC.

Les facteurs de déforestation analysés dans une perspective historique se rapportent à une période de contraction du secteur formel et de basculement de l'économie congolaise vers l'exploitation artisanale de ses ressources minérales. Ceci explique que les analyses disponibles des facteurs de déforestation n'abordent pas de manière approfondie les facteurs internationaux de changement de l'utilisation des terres liés à la globalisation des marchés et à l'intégration économique régionale comme par exemple l'évolution du cours des matières premières ou les politiques tarifaires. Un programme de travail doit donc veiller à suivre et évaluer les impacts de ces facteurs qui joueront un rôle déterminant sur les décisions d'investissement et par ricochet d'utilisation des terres.

2.3. La modélisation pour évaluer les tendances futures et appuyer la planification

L'analyse des scénarios pour anticiper les dynamiques de déforestation et de dégradation

Les processus à l'origine de la déforestation et de la dégradation des forêts sont, comme on l'a vu précédemment, directement liés au contexte local, national et même international et, à ce titre, particulièrement dynamiques. La RDC a donc souhaité adopter une attitude proactive d'analyse et d'anticipation de ces dynamiques d'utilisation des terres et des ressources naturelles, afin de pouvoir mieux les prendre en compte et les encadrer.

Dans ce but, l'analyse de scénarios utilisant la modélisation apparaît comme un outil particulièrement intéressant permettant d'évaluer les impacts potentiels positifs et négatifs au niveau économique, social et environnemental :

- des pressions exercées par les marchés et diverses politiques sectorielles au niveau international (agriculture, biocarburants, etc.)
- d'un itinéraire de développement national tendanciel (« *Business as Usual* ») ;
- d'itinéraires de développement national alternatifs orientés vers une économie verte, avec évaluation des coûts et bénéfices associés à divers types et combinaisons d'activités permettant cette réorientation, de manière à optimiser la future stratégie nationale REDD+.

Des processus de modélisation divers mais complémentaires

Plusieurs initiatives de modélisation, portées par divers partenaires, ont donc été lancées par la RDC. Elles utilisent des modèles différents et complémentaires, tel que présenté et illustré ci-dessous :

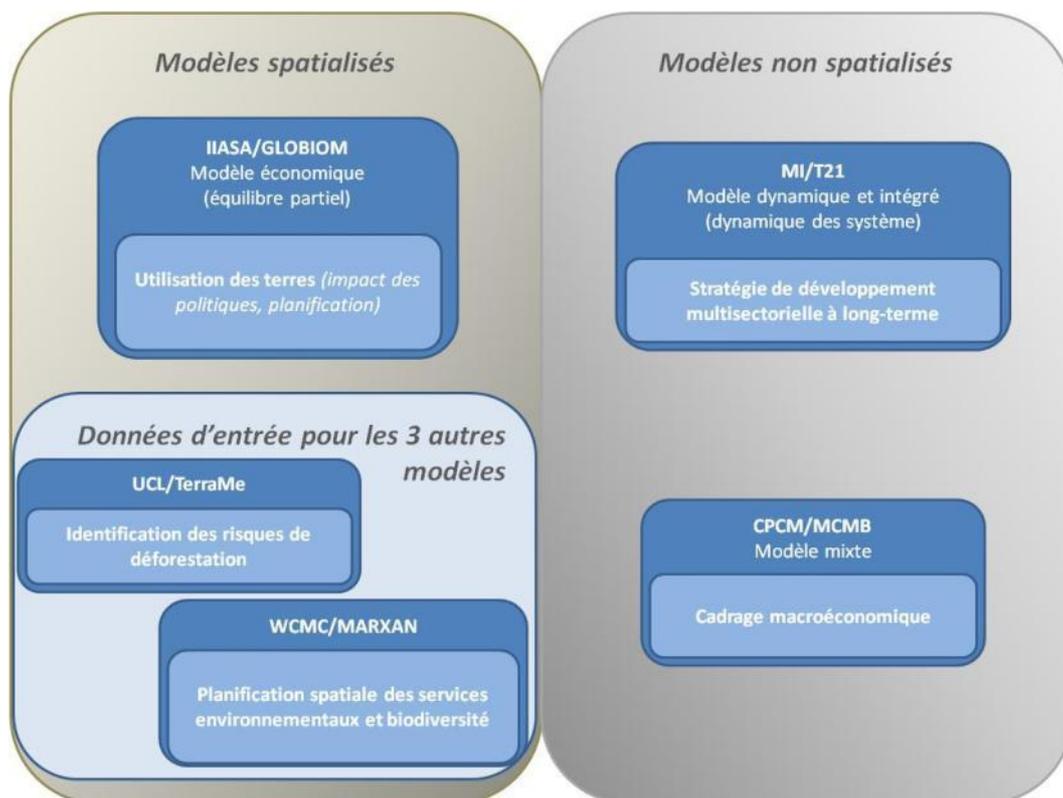


Figure 4 : Les initiatives de modélisation en RDC

Le Millennium Institute

L'Institut du Millénaire, « *Millenium Institute* » en anglais (MI), a pour mission d'aider les Hommes et les organisations à mieux appréhender la prise de décision dans des systèmes complexes, dans l'objectif d'une prise de conscience d'une responsabilité partagée pour notre avenir commun.

Le modèle *Threshold 21* est un modèle national non-spatialisé conçu pour appuyer la planification intégrée transversale. C'est un outil quantitatif précieux pour tester une politique ainsi qu'en suivre et en évaluer les résultats. Ce modèle *open-source*, en cours d'adaptation au contexte de la RDC (modèle RDC 21), sera tout particulièrement utilisé pour informer la décision quant à la future stratégie nationale REDD+. En effet, sur base d'objectifs définis par le pays, ce modèle permettra de générer des scénarios pointant les conséquences économiques, sociales et environnementales futures des stratégies proposées. Cette capacité permettra ainsi aux utilisateurs d'identifier les leviers d'action essentiels et les principales hypothèses.

L'Institut International pour l'Analyse des Systèmes Appliquée (IIASA)

IIASA est un organisme international de recherche situé en Autriche qui mène des études scientifiques interdisciplinaires sur les questions environnementales, économiques, technologiques et sociales dans le contexte des dimensions humaines du changement mondial.

Une étude ambitieuse « *Tendances de déforestation dans le Bassin du Congo : comment réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt* » a été lancée par la COMIFAC en 2009, en partenariat avec la Banque mondiale et réalisée par IIASA, pour apporter des éléments robustes de compréhension des futurs facteurs de déforestation et de dégradation forestière. Cette étude avait pour objectif d'analyser de façon approfondie l'impact du développement des principaux secteurs ayant une incidence potentielle sur la déforestation et la dégradation des forêts, à savoir l'agriculture, les infrastructures de transport, l'énergie, l'exploitation forestière et l'exploitation minière. La méthodologie adoptée pour cette étude a combiné (i) l'utilisation et l'adaptation d'un modèle économique (GLOBIOM), (ii) l'analyse approfondie des secteurs clés cités ci-dessus et (iii) des consultations auprès d'experts de la sous-région au cours d'ateliers sous-régionaux.

Afin d'approfondir ce travail, un nouveau projet de 4 ans financé par la coopération allemande a été lancé ayant pour objectif d'aider les pays du Bassin du Congo à : (i) développer leurs niveaux de référence, en travaillant au niveau du Bassin du Congo mais aussi à l'échelle de quelques pays, dont la RDC ; (ii) évaluer l'impact de diverses politiques d'utilisation des terres, dont REDD+ et l'agriculture « *climate-smart* », et (iii) renforcer leurs capacités en matière de modélisation.

L'Université Catholique de Louvain (UCL)

L'UCL est impliquée dans la recherche en RDC depuis de nombreuses décennies, y compris sur les questions forestières. Plus récemment l'UCL a fait pour le Centre Commun de Recherche de l'Union Européenne une analyse des pertes historiques du couvert forestier en RDC, utilisant une méthodologie par échantillonnage, pour les périodes 1990-2000-2005. L'UCL a également travaillé sur une étude quantitative des causes et facteurs de la déforestation en RDC. La qualité des résultats (corrélations entre les variables explicatives identifiées et la déforestation historique) semble indiquer qu'il serait possible d'utiliser ces variables explicatives pour projeter l'évolution potentielle de la déforestation à l'avenir.

De ce fait, l'UCL est en train de travailler avec la RDC pour la production de cartes des risques de la déforestation sur base des facteurs historiques de déforestation. Plusieurs modèles et hypothèses vont être de plus utilisés afin de réaliser des projections intégrant de potentiels moteurs futurs de la déforestation. Ce travail va permettre d'une part d'alimenter la réflexion sur les niveaux de référence de la RDC, et d'autre part d'informer la décision quant aux zones d'enjeu, afin d'orienter aux mieux les investissements REDD+. Les résultats de ces travaux vont de plus venir alimenter les autres modèles.

Le Centre Mondial de Suivi de la Conservation du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (WCMC-PNUE)

La mission du WCMC est d'évaluer et de promouvoir les nombreuses valeurs de la biodiversité et de l'intégrer à la prise de décision. Le WCMC appuie la RDC afin de mieux connaître et prendre en compte les bénéfices multiples dans la planification spatiale. Le résultat de ces travaux va venir alimenter les autres modèles pour les compléter.

Ces diverses initiatives ont donc des portées et des objectifs différents mais complémentaires. Ainsi, des données générées par certains modèles vont venir alimenter les autres modèles pour les compléter, tel qu'illustré de manière non-exhaustive dans la *Figure 5* ci-dessous :

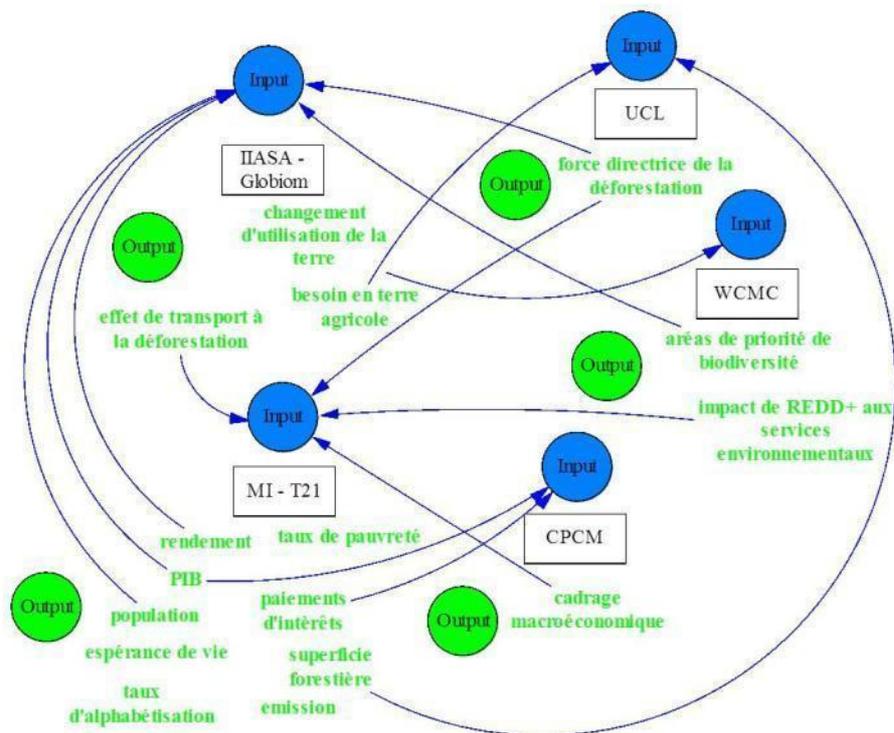


Figure 5 : Interrelations entre les divers modèles

L'intégration des outils de modélisation dans la planification nationale

Ces initiatives de modélisation, entreprises dans la cadre du processus REDD+ en RDC, ont un champ d'application bien plus large que REDD+ au sens strict. Elles pourraient et devraient contribuer à la planification nationale à court, moyen et long-terme et orienter le pays vers une croissance verte durable, en appuyant la prise en compte des dimensions sociales et environnementale aussi bien qu'économiques dans les décisions politiques. Pour se faire, ces outils doivent être fermement ancrés dans les institutions nationales.

Le Comité Permanent pour le Cadrage Macroéconomique est ainsi directement impliqué dans ces travaux. Chapeauté par le Ministère du Plan et intégrant des représentants des Ministères des Finances, du Budget, de l'Economie Nationale, mais aussi de la Présidence de la République, de la Primature et de la Banque Centrale, ce Comité est responsable de l'élaboration du cadre macroéconomique devant servir de fondement à la conception et à l'élaboration des budgets publics, des programmes économiques et sociaux, ainsi qu'à l'analyse des impacts des politiques économiques sur la Pauvreté et le Social (AIPS).

La sphère académique fait également partie intégrante de ce processus au travers de l'École Régionale postuniversitaire d'Aménagement et de Gestion Intégrés des Forêts et Territoires Tropicaux (ERAIFT), qui fait partie de l'Université de Kinshasa.

Ce chantier commence déjà à livrer ses premiers résultats, qui seront consolidés en 2013. Mais l'amélioration des modèles, leur alimentation en données et le renforcement des capacités nationales est un travail continu devant s'inscrire dans le moyen et long-terme. Si la disponibilité et la qualité des données représentent un défi important en RDC, de nombreuses études et processus en cours (recensement général de la population, enquêtes des ménages, etc.) permettront de disposer de données pertinentes de qualité dès 2013.

Capitalisant sur les diverses expériences de mise en œuvre concrète de REDD+ sur le terrain, ces outils seront des éléments très importants pour la définition de la future stratégie nationale REDD+, qui devra définir des priorités et des objectifs clairs et chiffrés, et s'attaquer de manière efficace et efficiente aux multiples causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation des forêts aux niveaux local, provincial et national.

Ils doivent également permettre de mieux appréhender les dynamiques d'utilisation des terres et d'exploitation des ressources naturelles, en appui à la réflexion et à la définition de futurs niveaux de référence de REDD+ en RDC.

2.4. Vers des Niveaux de Référence nationaux pour la RDC

Un exercice nécessaire mais forcément imparfait

Le niveau de référence des émissions liées à la déforestation et la dégradation forestière est un instrument indispensable au mécanisme REDD (*cf.* Accords de Cancún). Il sert de « *référence pour estimer les réductions des émissions attribuables à la mise en œuvre de REDD+* », et ainsi « *déterminer l'éligibilité à un soutien international fondé sur les résultats REDD+, et calculer ce soutien sur la base de réductions vérifiées des émissions* » (Meridian Institute, 2011). Pour autant, il ne pourrait être considéré comme un outil scientifiquement parfait, car il repose sur des dynamiques

trop complexes pour être modélisées de manière exhaustive. Quant à la seule projection des tendances historiques qui constitue la base du niveau de référence (*cf.* Accords de Durban), elle peut elle-même être interprétée de multiples manières, et le postulat que l'avenir est un prolongement linéaire du passé est lui-même largement discutable. Dans le cas de la RDC notamment, les circonstances politiques, sécuritaires et économiques évoluent très fortement et préparent certainement le pays à une entrée prochaine en phase accélérée de transition forestière.

Un niveau de référence préliminaire pour la RDC

Depuis 2009, la RDC a engagé de nombreux travaux pour élaborer un dispositif capable de produire un niveau de référence acceptable et conforme à l'esprit des Accords de Durban. Cinq activités phares ont été menées en étroite coordination pour dégager des résultats complémentaires :

- Renforcement des connaissances sur la déforestation historique (FACET, OSFAC, CCR, études sur les causes de la déforestation)
- Projection de la déforestation tendancielle sur base des variables explicatives et de la cartographie des risques ; et application de scénarii de futurs possibles (UCL)
- Modélisation de la déforestation sur base de l'évolution des grands facteurs nationaux et internationaux (IIASA)
- Modélisation de la déforestation sur base du scénario d'évolution des grandes variables économiques et sociales nationales (Millenium Institute)
- Collecte et amélioration des données biogéographiques et socioéconomiques d'entrée (sondage des ménages...)

La plupart de ces chantiers sont encore en cours, et peuvent produire à ce jour des informations préliminaires qui devront être raffinées à l'avenir. Ils permettent toutefois de dégager un premier niveau de référence de la déforestation en RDC qui, en dépit de ses faiblesses techniques, peut d'ores-et-déjà alimenter la réflexion et le dialogue de politique, et poser les bases d'un système d'aide à la décision politique, technique et financière (*cf.* Appendice 4).

Contraintes techniques

Parmi les principaux défis techniques au présent niveau de référence, on soulignera tout d'abord que les données historiques correspondent au niveau de référence des émissions et des absorptions (déforestation nette). En revanche, en dépit de la volonté du pays de comptabiliser les cinq activités REDD, la question de la dégradation n'est pas intégrée, ou l'est de manière partielle, encore approchée et discutée entre différents modèles. Aussi, différentes définitions et catégorisations de la forêt entre les principaux référentiels nationaux font encore apparaître des incertitudes entre les différents modèles, à commencer par l'accord sur la superficie forestière elle-même du pays. Pour les besoins de la stratégie-cadre, c'est la superficie de 155 millions d'hectares de forêts soit 66,5% du territoire national en 2010 qui est retenue.

Par ailleurs, l'estimation des émissions associées à la déforestation est faite de manière macro en utilisant une valeur conservatrice de corrélation entre déforestation et quantité d'émissions. De ce fait, l'ancrage du Niveau de Référence dans le mécanisme MRV est encore faible, notamment car le Niveau de Référence ne repose pas sur une évaluation fine des réservoirs de carbone, des quantités de carbone par pool ou type de forêt etc.

De manière générale, la qualité des données historiques présentées est robuste. Même si différentes méthodologies doivent encore livrer leurs résultats, plusieurs travaux de correspondances ont été engagés et démontrent qu'a priori, il n'est pas attendu de grandes surprises concernant la finalisation des données historiques. En revanche, les diverses données par exemple socio-économiques utilisées dans les modèles sont souvent à l'image d'un système statistique national assez faible dont elles sont issues.

Enfin, il n'est pas considéré à ce stade une éventuelle ligne de compensation qui pourrait être dissociée du niveau de référence. Il s'agirait d'un niveau de référence national, sans composante sous-nationale, en dépit de l'insécurité qui règne encore dans certains espaces, y compris forestiers, du pays. La RDC privilégie l'approche top-down « ajustée » de l'élaboration du niveau de référence national qui sera ensuite décliné au niveau provincial et local, tout en suivant un processus itératif d'ajustements avec des initiatives « régionales » pilotes comme dans le district de Mai-Ndombe, les bassins d'investissement du FIP, les projets pilotes intégrés REDD+ ou la province du Sud Kivu.

Différents scénarii de déforestation

Les données historiques sur la période 1990-2010 ont été consolidées et servent de référence aux projections et prévisions futures. Sur cette base, différents scénarii de déforestation ont été construits et se répartissent en deux catégories :

1. Quatre projections basées sur l'historique de déforestation

- a. Scénario Pro1 : projection de la déforestation entre 2010 et 2035 suivant l'hypothèse d'un taux de déforestation stable sur toute la période et égal au taux de déforestation 2000/2010 (0,22% par an)
- b. Scénario Pro2 : projection de la déforestation entre 2010 et 2035 suivant l'hypothèse d'un taux de déforestation doublant toutes les décennies en ligne avec la tendance 1990/2000 et 2000/2010, avec une stabilisation à partir de 2030 à 0,94% de taux annuel
- c. Scénario Pro3 : projection de la déforestation entre 2010 et 2035 suivant l'hypothèse d'un taux de déforestation augmentant de 14% tous les 5 ans en ligne avec la tendance 2000/2005 et 2005/2010
- d. Scénario Pro4 : projection tendancielle de la déforestation historique sur base de l'instrument de l'UCL basé sur l'évolution des variables explicatives et la cartographie des risques de déforestation.

2. Huit prévisions intégrant l'historique et une modélisation des futurs possibles

- a. Scénario Pré1 : prévision de la déforestation sur base du modèle des variables explicatives de l'UCL en utilisant le scénario « poursuite et amélioration », organisé autour de variables témoignant du prolongement des tendances actuelles (croissance moyenne du PIB de 7%/an) avec certaines améliorations mesurées des tendances (rendements agricoles).
- b. Scénario Pré2 : prévision de la déforestation sur base du modèle des variables explicatives de l'UCL en utilisant le scénario « croissance optimiste », organisé autour

de variables témoignant des ambitions du Programme d'Action du Gouvernement (croissance moyenne du PIB de 10%/an).

- c. Scénario Pré3 : prévision de la déforestation sur base du modèle Congo21 (Millenium Institute), avec les données du scénario « poursuite et amélioration ».
- d. Scénario Pré4 : prévision de la déforestation sur base du modèle Congo21 (Millenium Institute), en utilisant les données du scénario « croissance optimiste ».
- e. Scénario Pré5 : prévision de la déforestation sur base du modèle IIASA des facteurs nationaux et internationaux de déforestation, en utilisant le scénario « poursuite et amélioration ».
- f. Scénario Pré6 : prévision de la déforestation sur base du modèle IIASA des facteurs nationaux et internationaux de déforestation, suivant les données du scénario « croissance optimiste ».
- g. Scénario Pré7 : prévision de la déforestation sur base du modèle IIASA suivant les sources de données similaires au reste du monde suivant le modèle GLOBIOM.
- h. Scénario Pré8 : prévision "scénario volontariste" suivant le modèle McKinsey (*Potentiel REDD+ de la RDC*, Novembre 2009) sur hypothèses de croissance du PIB de 6 à 8% par an et de stabilisation de la croissance démographique annuelle à 3% puis faible décroissance jusqu'à 2,5% à partir de 2030.

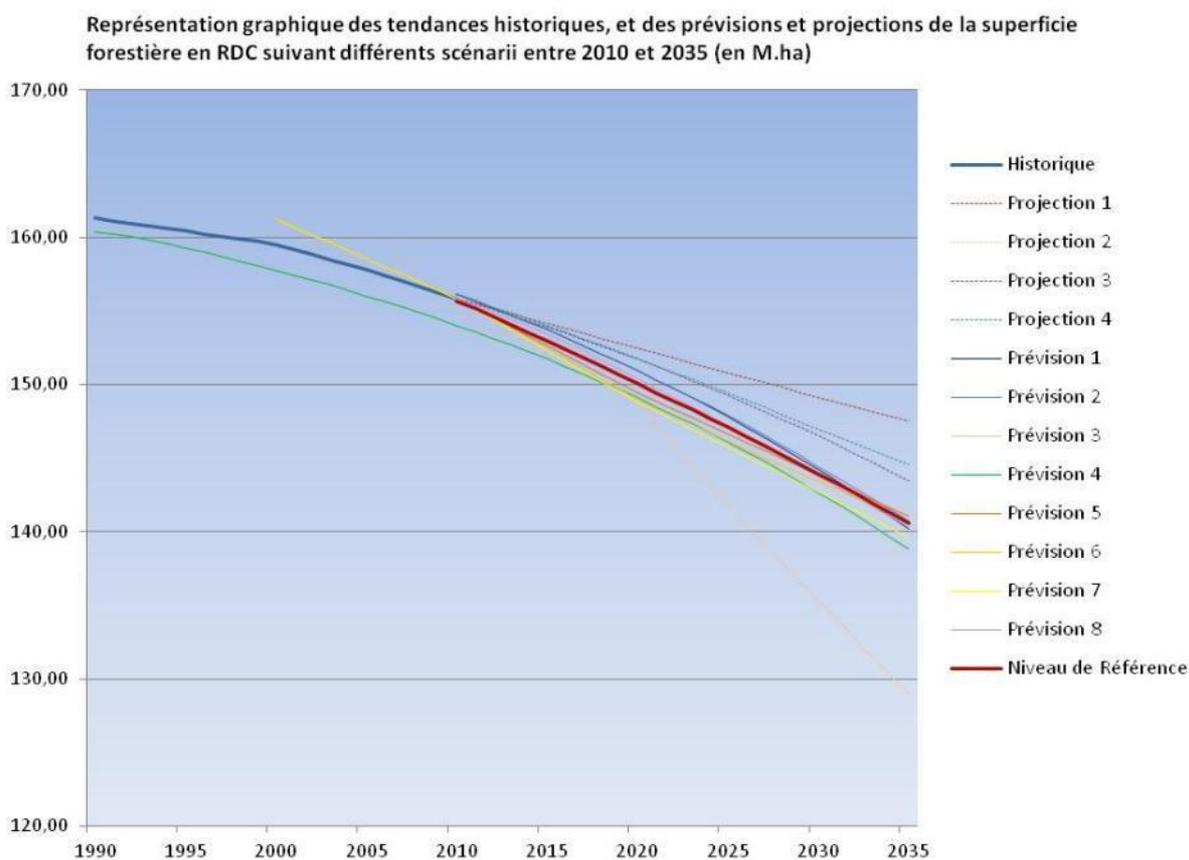


Figure 6 : Historique, projections et prévisions de la superficie forestière par scénarios

Tendances : On constate que les projections des données historiques « encadrent » les prévisions issues des modèles, avec une grande amplitude de résultats suivant les hypothèses retenues (projection des valeurs moyennes, des dernières tendances etc.). En revanche, on constate que tous les outils de modélisation donnent des résultats de déforestation d'ordre de grandeur comparables, puisque tous sans exception projettent une superficie forestière nationale en 2035 entre 139 et 141 millions d'hectares. On constate cette homogénéité quel que soit le scénario « poursuite et amélioration » ou « croissance optimiste ». Les boucles de rétroaction associées à chaque modèle tendent en effet à compenser la forte variation de certaines variables par l'ajustement d'autres facteurs (par exemple, une forte croissance de l'économie a un effet sur la réduction de la croissance démographique, ou encore une forte consommation associée à un PIB en croissance est compensée par une amélioration des rendements agricoles...).

Le niveau de référence préliminaire a été consolidé en éliminant les quatre scénarii les plus extrêmes, et en faisant la moyenne des huit scénarii restant. Il en résulte les données agrégées dans le tableau suivant :

Niveau de Référence de la Déforestation en RDC	2010-2015	2015-2020	2020-2025	2025-2030	2030-2035	2010-2035
taux de déforestation (% , moyenne annuelle)	0,35%	0,38%	0,39%	0,43%	0,46%	0,41%
déforestation nette (M. ha, surface totale)	2,71	2,93	2,95	3,14	3,33	15,06
superficie forestière nationale (M. ha, en fin de période)	152,98	150,04	147,09	143,95	140,61	140,61
taux de couvert forestier (% , en fin de période)	65,1%	63,8%	62,6%	61,3%	59,8%	59,8%
émissions de CO2 (M.tonnes, total période)	994,57	1 075,31	1 082,65	1 152,38	1 222,11	5 527,02

Figure 7 : Réflexion préliminaire sur les niveaux de référence de la déforestation en RDC

En synthèse, si l'exercice reste techniquement imparfait, on peut d'ores-et-déjà constater une large convergence des scénarii de référence potentiels. Suivant un scénario « business as usual », la RDC perdrait 15 millions d'hectares de couvert forestier d'ici à 2035 correspondant à l'émission de 5,5Gt de CO₂ dans l'atmosphère (suivant une hypothèse conservatrice de 100 tonnes de carbone à l'hectare). Le taux moyen de déforestation annuel sur la période s'établirait à 0,41%, en progression modérée mais régulière tout au long de la période, et le taux de couvert forestier du pays tomberait sous la barre des 60% du territoire national avant 2035.

Chapitre 3. Notre Vision – la RDC que nous voulons

3.1. Préambule, une stratégie REDD au cœur de l'action gouvernementale

La stratégie-cadre REDD+ s'inscrit dans une vision globale à long terme du développement du pays. Le processus REDD+ collabore étroitement et alimente la vision nationale « Congo 2035 » actuellement en cours d'élaboration.

La stratégie REDD+ est aussi un prolongement naturel et opérationnel des instruments de planification stratégique du pays à moyen terme. Elle s'inscrit logiquement dans les orientations du deuxième Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR 2, 2012-2016), et dans le Programme d'Action du Gouvernement pour la même période. Elle décline de manière approfondie les lignes directrices fixées par le Gouvernement de la RDC dans le domaine forestier, environnemental et climatique, et concrétise ses ramifications transversales dans les secteurs associés et prioritaires comme l'agriculture, l'énergie, les affaires foncières etc.

La présente vision politique de REDD+ en RDC est donc parfaitement alignée sur les orientations stratégiques nationales à moyen et long termes, et capitalise et renforce ses instruments de mise en œuvre.

3.2. Objectif ultime du processus REDD+ en RDC à horizon 2035



Le processus REDD en RDC vise à stabiliser à partir de 2030, et à maintenir par la suite, un couvert forestier étendu sur 63,5% du territoire national

Cet objectif se décline en six caractéristiques majeures représentées dans la figure ci-dessous. De plus, en RDC, la réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation forestière est indissociable de l'amélioration du niveau de vie de la population congolaise. Cet objectif s'inscrit donc naturellement dans une ambition nationale caractérisée par une croissance économique soutenue et l'éradication de la pauvreté.

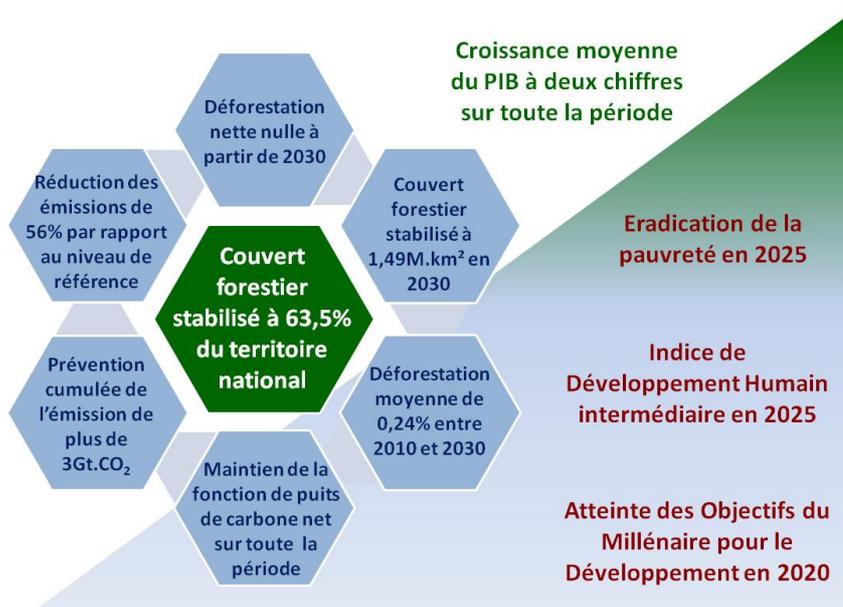


Figure 8 : Objectifs REDD+ en RDC en 2035

3.3. Vision stratégique

Avec une superficie de 2,35 millions de km² dont plus de 66% couverts de forêts, la RDC est le deuxième pays forestier tropical au monde. Pleinement consciente du défi historique que constitue le réchauffement climatique sur la paix, le développement et le bien-être humain tant au niveau global que national et local, la RDC est aussi convaincue qu'elle dispose, à travers son espace forestier, d'un levier majeur dans l'atténuation et l'adaptation régionale et globale au changement climatique.

Un partenariat international est indispensable pour préserver la forêt congolaise. De par la responsabilité historique dans les bouleversements climatiques, et de par les capacités financières bien supérieures de la communauté internationale et des pays développés en particulier, les engagements congolais ne sauraient produire les résultats attendus sans leur soutien financier progressif, massif, prévisible et coordonné, et sans des réformes globales pour accompagner les efforts de transformation de la RDC et des autres pays REDD+.

En République Démocratique du Congo, REDD+ ne peut s'imposer sans s'associer intimement à la croissance économique et au développement humain et social. Par ailleurs, les services inestimables et renouvelables rendus par la forêt soutiennent la conviction qu'en dans le cadre de son développement, la République Démocratique du Congo peut et doit préserver un espace forestier étendu et propre à sauvegarder l'intégrité écologique et la multifonctionnalité des espaces naturels de la sous-région.

Concilier la préservation de la forêt congolaise, la croissance économique et le développement du peuple congolais est non seulement possible et souhaitable, mais c'est certainement la seule voie viable à long-terme. La réalisation de cette vision implique un changement de trajectoire historique, courageux, positionnant la RDC comme un leader visionnaire du développement durable au niveau mondial.



Dans son discours au Forum de Haut Niveau de Kinshasa sur la forêt et le changement climatique pour le développement en RDC, le 10 octobre 2011, le Président de la République Joseph Kabila a ainsi qualifié cette nouvelle trajectoire de développement de « *croissance verte* », orientée suivant un mode de développement « *alliant préservation de la forêt, lutte contre le changement climatique et développement économique et humain solide, rapide et durable* ».

Elle repose sur une approche systémique qui s'attaque de manière multisectorielle et intégrée aux causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation. Cela suppose dans le cas de la RDC l'indispensable élargissement de REDD+ aux champs multiples du développement, ses dimensions sociales, institutionnelles, la mobilisation cohérente et coordonnée des différents secteurs économiques etc.

Le DSCR2, et le Programme d'Action Gouvernemental qui en découle, tracent la voie pour décliner cette vision autour de quatre piliers :

Les 4 piliers du DSCR2 (2012-2016)



Renforcement de la gouvernance et de la paix



Amélioration de l'accès aux services sociaux de base et le renforcement du capital humain



Diversification de l'économie, accélération de la croissance et promotion de l'emploi



Protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques

Figure 9 : Les 4 piliers du DSCR2 (2012-2016)

Dans le cadre plus spécifique de REDD+, cette vision se décline en trois axes stratégiques majeurs, dont les deux premiers sont associés à l'usage de l'espace national:

Trois axes stratégiques REDD+



Figure 10 : Trois axes stratégiques REDD+

Les chapitres III et IV de la présente stratégie cadre poursuivent la déclinaison opérationnelle de ces axes stratégiques, avec d'une part l'identification de sept domaines d'investissement prioritaires pour REDD+ (gouvernance, agriculture, énergie, forêt, foncier, aménagement du territoire, démographie), et la définition des mécanismes de mise en œuvre.

3.4. Engagements politiques

La mise en œuvre de cette vision repose sur des engagements nationaux déclinés en politiques et mesures essentielles à la transformation du pays vers une économie verte et un développement durable :

- Elaboration et mise en place de la politique forestière nationale, du zonage forestier et d'un Patrimoine Forestier Permanent ;
- Finalisation et déploiement d'une politique concertée pour la gestion locale des ressources naturelles et forestières appuyée par des mécanismes de paiement pour services environnementaux ;
- Réhabilitation des aires protégées couvrant environ 11% du territoire national, extension à 17% et amélioration de l'environnement et de l'efficacité de gestion ;

- Prolongation du moratoire sur les exploitations industrielles couvrant 10% de l'espace forestier national, et amélioration des conditions d'activité pour une industrie viable répondant aux standards internationaux ;
- Plantation de 3 millions d'hectares de forêts d'ici à 2025 ;
- Elaboration d'une stratégie de développement agro-industriel prioritaire des anciennes exploitations agricoles et des espaces de savane ;
- Déploiement de l'accompagnement et de l'appui à l'amélioration des pratiques de la petite paysannerie auprès de 3 millions de ménages d'ici à 2025 dans le cadre d'une politique agricole et rurale intégrée ;
- Augmentation des investissements dans la production d'énergies alternatives, dont 2% du PIB issus de l'investissement public, et desservir 19% de la population dès 2015 contre 9% en 2010 ;
- Amélioration de l'efficacité énergétique, à travers notamment l'équipement de 3 millions de ménages en foyers améliorés d'ici 2025 ;
- Mettre en œuvre la loi-cadre sur la protection de l'environnement pour encadrer les impacts et bénéfices environnementaux dans tous les secteurs économiques ;
- Elaboration et mise en œuvre d'une politique nationale d'aménagement du territoire et d'un schéma national accompagné de schémas provinciaux d'aménagement du territoire ;
- Réforme de la loi foncière pour une plus grande harmonisation et une sécurisation des droits, et catalysant les investissements durables ;
- Engagement pour la transparence et la traçabilité des grandes transactions économiques, industrielles et foncières ;
- Elaboration d'un programme national intégré de Paiements pour Services Environnementaux ;
- Elaboration d'un programme national de maîtrise démographique centré sur le genre ;
- Finalisation et mise en œuvre des huit lois prioritaires pour la poursuite du processus de décentralisation.

3.5. Investir REDD en République Démocratique du Congo

La RDC souscrit sans réserve aux principes devant gouverner le dispositif REDD+ tels que définis par les Accords de Cancun, et en premier lieu le principe de paiement aux résultats. En phase III de mise en œuvre complète, les financements REDD+ reçus par le pays seront donc directement liés à la performance nationale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et la dégradation forestière. Ce principe implique d'instaurer un cycle durable de financements et d'activités qui réduise à court, moyen et long terme les pressions menant à la déforestation et à la dégradation forestière.

Inscription des objectifs REDD dans un cycle d'investissement permanent

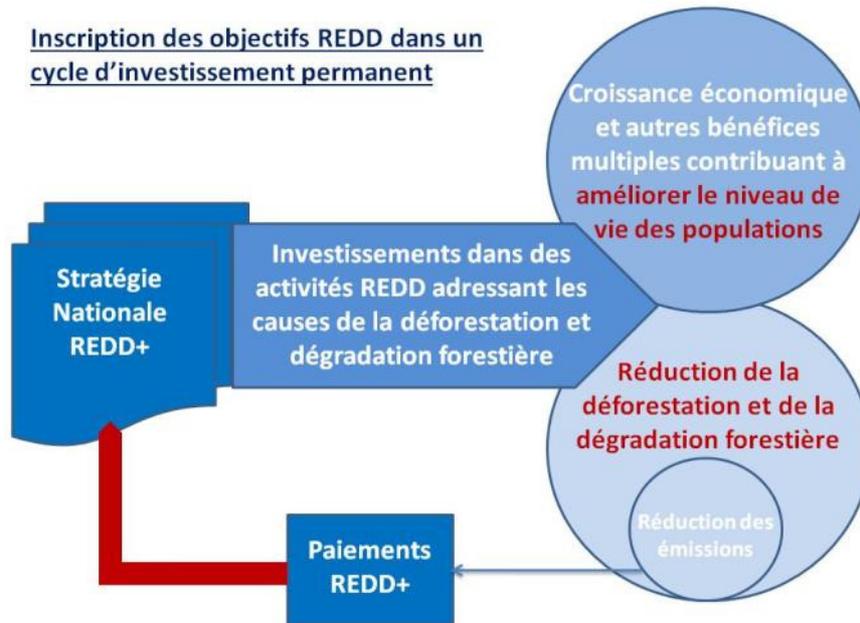


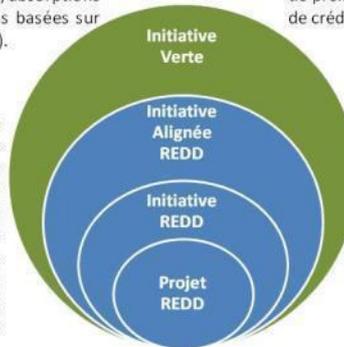
Figure 11 : Les objectifs REDD+ dans un cycle d'investissement permanent

REDD sera mis en œuvre à travers des activités sous forme de politiques, programmes et projets qui visent à atténuer et maîtriser les causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation forestière tout en créant et partageant de la richesse de manière durable. Plutôt que la création de rente, il s'agit donc de favoriser l'investissement dans des modèles d'affaires économiquement viables, socialement équitables et écologiquement responsables.

La RDC distingue trois typologies d'investissements REDD+, et le registre national REDD aura aussi vocation à alimenter le pilotage de la transformation vers l'économie verte en traçant les activités et financements verts à travers le territoire national. Ces différentes typologies démontrent l'ambition de la RDC de démultiplier et de combiner de multiples sources de financement sous forme d'investissements compatibles avec les objectifs et les principes de mise en œuvre de REDD+.

Projet REDD:
Ensemble d'activités visant à modifier les dynamiques de déforestation et/ou de dégradation forestière et/ou augmenter les stocks de carbone forestier, à l'intérieur d'une zone délimitée au niveau géographique, afin de réduire les émissions et/ou augmenter les absorptions de gaz à effet de serre liées à ces dynamiques, dans le but de valoriser ces réductions d'émissions/absorptions dans un mécanisme de compensations basées sur les résultats (fonds ou marché carbone).

Initiative alignée REDD:
Projets, programmes ou politiques entrepris en vue de contribuer à des résultats REDD mesurables ; Soumis aux exigences nationales de base adaptées du mécanisme international REDD émergeant sous la CCNUCC ou d'autres régimes de conformité, y compris sectoriels ; Financement aux résultats ou non, et ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD



Initiative REDD:
Projets, programmes ou politiques entrepris en vue d'obtenir des résultats REDD mesurables ; Soumis à l'ensemble des exigences nationales adaptées du mécanisme international REDD+ émergeant sous la CCNUCC ou d'autres régimes de conformité, y compris sectoriels ; Financement aux résultats carbone ou sur base de proxy, mais ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD

Initiative verte:
Projets, programmes ou politiques entrepris en vue de contribuer au développement vert de la RDC, et de contribuer aux résultats REDD+ mesurables ou non ; non soumis aux exigences associées au mécanisme international REDD+ émergeant sous la CCNUCC ; financés aux résultats ou non, et ne donnant pas droit à l'émission de crédits carbone REDD

Quatre typologies de financement et d'action encouragées et suivies dans le cadre de la stratégie nationale REDD en RDC

Figure 12 : Typologie des actions financées dans le cadre de la stratégie nationale

La stratégie cadre ancre donc REDD+ au cœur de la stratégie de développement nationale, mais pose aussi un cadre et des instruments opérationnels pour orienter et dynamiser l'ensemble des secteurs productifs de la RDC vers l'économie verte, initiant ainsi un cercle vertueux et libérant des effets de levier.

Pour mesurer sa véritable portée dans le pays, il s'agira ainsi d'évaluer la capacité du processus REDD+ national à faire « converger » les différentes sources d'investissement traditionnelles vers des objectifs compatibles avec REDD+ et les principes d'un développement vert. Le Fonds National REDD+ jouera à cet effet un rôle central pour démontrer la crédibilité de la coordination et alimenter les effets d'entraînement en servant de « force d'attraction ».

Inscription du cycle d'investissement REDD dans un processus global de développement durable

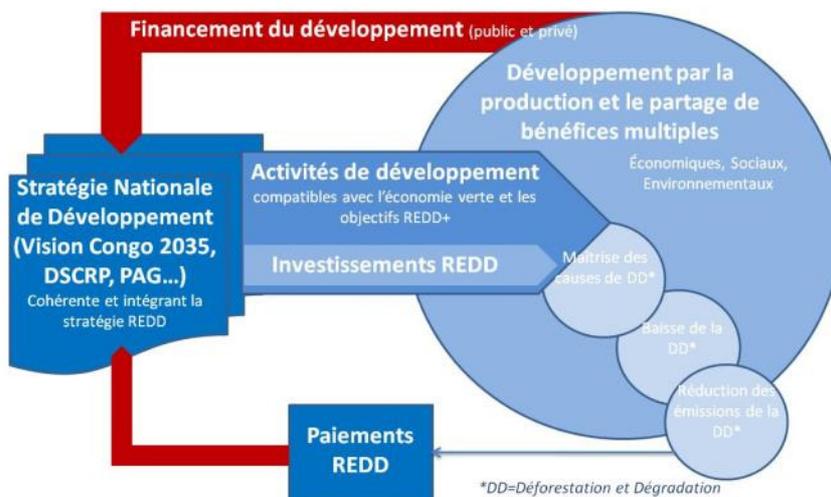


Figure 13 : Le cycle d'investissement REDD dans le développement durable

3.6. Trois paliers de montée en puissance

2013 : Engagement de la RDC dans la phase d'investissement

La finalisation de la stratégie-cadre pour REDD+ en RDC suscite une dynamique de consultations et de dialogue, au sein des sphères de décision et au plus haut sommet de l'Etat, avec toutes les parties prenantes nationales, dans les provinces... Elle offre aussi un cadre à la relance du dialogue de politique entre le Gouvernement de la RDC et ses partenaires internationaux. Associée à la mise en œuvre de différents instruments essentiels comme le Fonds National REDD+, le registre des activités et financements REDD+, le système national de surveillance des forêts ou encore le système d'information sur les standards, l'année 2013 doit permettre de poursuivre le dialogue de politique et aboutir à une clarification des moyens financiers internationaux et des engagements nationaux prioritaires pour une montée en puissance rapide de REDD+ en RDC dans les prochaines années.

2016 : Clôture de la préparation à REDD+ sur la base de convictions renforcées

Les travaux de préparation engagés jusqu'en 2016 permettront de finaliser une nouvelle version de la stratégie nationale REDD+ consolidant les hypothèses sur base des expérimentations concrètes et à grande échelle sur le terrain, réaffirmant les engagements ancrés sur des approches programmatiques crédibles, quantifiées et robustes, et sur une évaluation et modélisation affinée des besoins, des résultats attendus et des conditions de mise en œuvre et de réussite.

Par ailleurs, 2016 marquera un cap dans la confiance et la mobilisation collective. Les travaux de réforme et de recherche, la décentralisation du processus national REDD+ et l'accélération des efforts de communication ainsi que le déploiement opérationnel et les premiers résultats des démonstrations permettront de consolider les convictions de toutes les parties prenantes et leur confiance dans REDD+ et la voie du développement durable en RDC.

2020 : Entrée en phase de mise en œuvre complète et accélération de la transformation

Avec la démultiplication des activités REDD+ sur le terrain et la finalisation de la mise en œuvre de certains investissements et réformes structurelles clés dans les domaines fiscaux ou commerciaux, dans la gouvernance, le climat des affaires, les infrastructures, ou encore le foncier, la RDC disposera finalement des conditions propices pour orienter naturellement l'arbitrage des acteurs économiques en faveur d'investissements compatibles avec les objectifs REDD+ au détriment d'activités non durables. Le déploiement complet du mécanisme REDD+ sera dès lors possible, conformément à la phase 3 du mécanisme international tel que défini par les Accords de Cancun.

Chapitre 4. Piliers stratégiques pour REDD+ en RDC

Introduction

Les diverses activités proposées dans ce chapitre visent à répondre efficacement aux moteurs actuels de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC, présentés dans le chapitre deux, en prenant autant que possible en compte les moteurs futurs les plus probables, dans une démarche dynamique. Elles ont été définies en concertation avec de nombreuses parties prenantes issues de l'administration, de la société civile nationale et internationale, d'institutions d'éducation et de recherche, du secteur privé, etc. (cf. Appendice 1).

Ces activités sont regroupées autour de sept piliers, dont trois piliers sectoriels (Agriculture, Energie, Forêt) et quatre piliers habilitants (Gouvernance, Démographie, Aménagement du Territoire, Foncier). Les piliers sectoriels visent à répondre aux causes directes de la déforestation et à générer des réductions d'émissions mesurables, alors que les piliers habilitants permettant de traiter certaines causes sous-jacentes de la déforestation, visent à créer les conditions favorables à l'essor des piliers sectoriels dans une vision REDD+ ainsi que la durabilité des actions guidées par cette vision.

Pertinents pour REDD+ aussi bien que pour le développement du pays, et fortement alignés sur le DSCR de deuxième génération ainsi que sur le Programme d'Action du Gouvernement, ces piliers et les activités qu'ils contiennent visent à être intégrés dans les politiques sectorielles ainsi que dans la stratégie transversale de développement de la RDC. Cette intégration sera discutée plus avant avec les divers Ministères visés, au cours du dialogue politique interne qui aura lieu à partir de 2013.



Figure 14 : Une stratégie-cadre intégrée à la stratégie nationale de développement

Bien évidemment, la mise en œuvre de cette stratégie-cadre nationale REDD+ doit se faire de manière transversale, chaque pilier étant étroitement lié aux autres que ce soit à l'échelle nationale, provinciale ou locale, et notamment au sein des espaces ciblés pour les investissements REDD+.

La ligne de démarcation entre politique sectorielle REDD+ et politique sectorielle plus large est parfois ténue et difficile à fixer de manière stricte. Les activités proposées, nombreuses, visent à brosser l'étendue des champs d'actions de REDD+. En ce sens, ce chapitre permet véritablement de démontrer le caractère très transversal de REDD+ et son potentiel de catalyseur pour l'orientation de la RDC vers l'économie verte.

La liste des activités proposées doit ainsi permettre de guider le développement de plans d'actions sectoriels du Gouvernement compatibles REDD+, tout comme les projets et programmes d'aide au développement des partenaires techniques et financiers de la RDC (*cf. Encadré 16*). De nombreuses interventions peuvent en effet être réalisées en compatibilité avec REDD+ moyennant certaines mesures complémentaires sans lesquelles elles pourraient au contraire avoir un impact négatif fort sur le couvert forestier (ex : appuis à l'agriculture durable conditionnés au respect d'un plan d'affectation des terres réalisé dans le cadre d'un microzonage participatif). Toutes les activités et processus proposés doivent et vont se baser sur les acquis existants et en synergie avec les activités et processus en cours, afin d'éviter les duplications.

Certaines activités sont plus urgentes que d'autres, pertinentes à divers niveaux de mise en œuvre (du national au local), strictement REDD+ ou plus générales, etc. Un processus de hiérarchisation est en cours de discussion, qui permettra d'aiguiller le dialogue politique prévu à partir de 2013 pour la phase d'investissement.

Les travaux de modélisation lancés avec divers partenaires (*cf. section 2.3*) ainsi que l'expérimentation sur le terrain, renforcée et étendue à de multiples contextes du pays dans le cadre de la phase 2 d'investissement, permettront de générer les données de coûts-bénéfices qui manquent à l'heure actuelle et qui sont critiques pour la définition d'une stratégie nationale REDD+ permettant de rentrer de manière confiante dans la phase 3 de paiements basés sur la performance.

Pilier 1 : Agriculture

Contexte

Avec près de 80 millions d'hectares de terres arables (34% du territoire national), un réseau hydrographique dense, un potentiel en terres irrigables estimé à 4 millions d'hectares et un climat varié favorable à une agriculture diversifiée, la RDC a tout le potentiel pour devenir une grande puissance agricole mondiale (Herderschee et al, 2012). Elle figure d'ailleurs parmi les 10 pays ayant les plus importantes réserves inexploitées de terres agricoles.²

Le secteur a subi un long déclin exacerbé par les conflits et l'abandon des grandes exploitations : la productivité agricole s'est réduite de 60% entre 1960 et 2006 et l'immense majorité des exploitations est désormais de petite taille et essentiellement orientée vers l'autosubsistance. Les exportations agricoles ne représentent plus que 10% du PIB actuellement, contre 40% en 1960 (DSCR 2), et le pays reste tributaire des importations en produits alimentaires, y compris pour des produits qu'il pourrait produire et dont il était jadis exportateur comme le palmier à huile.

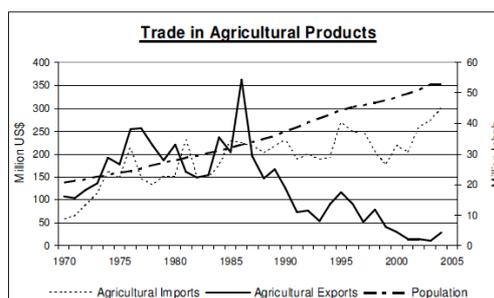


Figure 15 : Evolution des importations et exportations 1970-2004

Cette situation est le résultat d'un secteur insuffisamment organisé, peu encadré, sans accès au crédit, aux intrants ou à la formation technique, et confronté aux tracasseries tout au long de la chaîne de transport et de commercialisation. L'espace rural est de plus géré sans politique nationale ou locale d'aménagement du territoire définissant la place et les modalités de l'agriculture dans une vision à long terme de l'usage des ressources naturelles, avec un manque critique d'infrastructures devant permettre d'évacuer les productions vers les marchés.

L'essentiel de la production agricole de la RDC provient donc de l'agriculture paysanne traditionnelle, qui fournit l'essentiel de ses revenus à la population rurale (soit plus de 70% de la population totale). La base technique de cette production agricole paysanne repose sur l'agriculture itinérante sur brûlis, qui représente actuellement la principale cause directe de déforestation (cf. 2.2). Cette agriculture entièrement manuelle dépend du brûlis pour renouveler la fertilité des sols, et, selon la richesse des sols et des forêts brûlées, la production agricole de cycle court (céréales, légumineuses) et moyen (manioc) brûle chaque année entre trois et dix fois la végétation régénérée dans les zones de recru forestier (les jachères). A mesure que la durée de jachère diminue du fait notamment de l'accroissement de la demande en terres liée à la pression démographique (cf. Pilier Démographie), le paysage cultivé aboutit à la savane anthropique et l'agriculture traditionnelle a dès lors le choix entre trois évolutions parallèles progressives : (i) l'extension de la zone de brûlis de forêt, s'il en existe, (ii) la mise en valeur des bas fonds, s'il en existe, et (iii) l'agriculture de savane (elle-même dépendante du brûlis), la moins productive.

² Huitième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF VIII) « Gestion et mobilisation des ressources naturelles au service du développement de l'Afrique » Addis-Abeba (Éthiopie) 23-25 octobre 2012

La situation décrite représente l'immense majorité de l'agriculture en RDC, notamment dans la forêt dense humide de la cuvette centrale. Des systèmes différents existent cependant dans d'autres régions du pays, comme dans : (i) la zone de montagne des deux Kivu et de l'Ituri où les densités de population sont les plus fortes du pays et où la forêt a déjà été en grande partie éradiquée : les superficies cultivées des ménages sont inférieures et la dynamique des rendements régressive à mesure que la disponibilité des terres diminue ; l'agriculture y a déjà partiellement évolué vers des formes d'agroforesterie mais certains agriculteurs se déplacent plutôt vers la zone forestière voisine ; (ii) les zones savanicoles dans lesquelles les forêts galeries ou les lambeaux forestiers ont déjà été brûlés, la seule possibilité restant alors de cultiver les sols de savane : ceci ne représenterait cependant a priori que moins de 10% du total des zones cultivées ; (iii) le Bas-Congo et le Plateau des Bateke où certains noyaux de mécanisation agricole se développent timidement, le plus souvent sans engrais ; (iv) le Katanga, enfin, compte une trentaine de milliers d'hectares exploités avec des techniques intensives (mécanisation, emploi d'engrais, de pesticides et d'herbicides, irrigation). Les périmètres à irrigation maîtrisée sont très rares malgré un potentiel considérable en terres irrigables.

Un autre élément significatif du contexte congolais est la présence de très importantes savanes anthropiques, souvent arbustives, très peu cultivées et très peu densément peuplées, dans lesquelles la reconstitution du couvert arbustif y compris à des fins de cultures pérennes est possible, comme la mise en culture mécanisée et intensive notamment à proximité des grands centres urbains.

Les cultures pérennes (palmier à huile, café, cacao, etc.) n'existent pratiquement plus que de manière résiduelle dans l'essentiel du pays, principalement pour servir le marché local mais sans parvenir à le satisfaire dans le cas du palmier à huile. Il demeure cependant des bastions encore vivants qui se relancent timidement mais progressivement, notamment dans la partie nord du pays, du Bas-Congo aux deux Kivu en passant par les provinces du Bandundu, de l'Equateur et de l'Orientale. Ceci se traduit généralement par des défrichements partiels ou complets, sauf lors de réhabilitation d'anciennes plantations. Au vu (i) des besoins du marché national et de la forte augmentation de la demande internationale, (ii) des dynamiques constatées dans les pays voisins, et (iii) des opportunités majeures que ce type de culture représente pour la croissance économique nationale, il est probable qu'avec l'amélioration du climat des affaires et de la sécurité foncière les investissements et superficies cultivées explosent dans les années à venir là où la connexion des bassins de production aux marchés sera rétablie (infrastructures routières). Ceci concerne particulièrement le palmier à huile mais aussi les biocarburants ou le cacao. **Un plan de développement de ces cultures est d'ailleurs en cours d'élaboration par le Ministère de l'Agriculture et Développement Rural.** Si elles ne contribuent pas à l'heure actuelle de manière significative à la déforestation, sans un **encadrement** robuste en amont (zonage, pratiques de production durables, sécurisation foncière des communautés locales, etc.) il est probable que les cultures pérennes deviennent un moteur de déforestation majeur dans les années à venir. Des systèmes agroforestiers intégrant les cultures pérennes paysannes bien encadrées pourraient cependant offrir une opportunité de repenser les systèmes paysans et de les faire évoluer de l'agriculture itinérante sur brûlis vers des systèmes plus durables.

Au regard du potentiel agricole inexploité et de la demande tant nationale qu'internationale en produits agricoles pour la satisfaction de besoins alimentaires et énergétiques, le développement des agro-industries s'impose comme une priorité de développement économique en RDC (Herderschee et al, 2012). Il devrait entraîner une rapide multiplication des projets agricoles à grande échelle sur

l'ensemble du territoire et plus spécifiquement dans les zones forestières équatoriales. Si les zones favorables de cette expansion sont connues, son horizon temporel dépendra du rythme d'amélioration des infrastructures et du climat des affaires. Le DSCR 2 fait en effet du développement agricole un axe majeur de la lutte contre la pauvreté et l'un des piliers de la croissance, ce qui a d'ailleurs été réaffirmé par le Gouvernement issu du scrutin de 2012. La crainte principale évoquée est le manque de préparation ou de contrôle de cette expansion et de ses impacts sur l'environnement (pertes massives de forêt, fragmentation forestière, etc.) et sur les communautés locales (accaparement des terres d'habitation et agricoles par les investisseurs internationaux et les élites nationales).

Que ce soit au niveau des pratiques d'agriculture sur brûlis, principale cause actuelle de déforestation, ou du développement de l'agriculture à grande échelle et notamment des cultures pérennes, potentiellement cause majeure de déforestation à l'avenir, le secteur agricole est un des enjeux les plus critiques pour REDD+ en RDC. Celle-ci doit impérativement y contribuer activement et l'encadrer, pour une réalisation du potentiel de la RDC de manière durable.

Encadré 8 : L'effet rebond ou la complexité de l'agriculture pour REDD+

L'agriculture familiale sur brûlis représentant actuellement la principale cause directe de la déforestation tout en assurant l'essentiel de la production alimentaire nationale, il est logique que les interventions REDD+ soient centrées avant tout sur les ménages ruraux, avec des incitations visant à faire évoluer leurs pratiques agricoles à la fois dans le sens d'une limitation des défrichements et d'une réduction de la pauvreté (particulièrement dans un pays souffrant d'une insécurité alimentaire endémique en zone rurale).

Intuitivement, une hausse des rendements par l'amélioration des pratiques doit permettre de satisfaire plus de besoins sans nécessiter la conversion de forêts supplémentaires en terres agricoles. Des années d'expérience avec les programmes d'alternatives à l'agriculture d'abattis-brûlis ont cependant montré qu'il ne suffisait pas d'accroître les rendements et les revenus des ruraux pour faire baisser la déforestation. L'accroissement des revenus induit par l'intensification des cultures vivrières ou la diversification de l'économie rurale est en effet souvent réinvesti dans l'augmentation des superficies cultivées, y compris aux dépens de la forêt.

Si l'intensification agricole en zone forestière procède de la solution, elle ne constitue donc pas une garantie de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts, et peut même au contraire accroître et accélérer ces processus. L'encadrement de l'agriculture itinérante sur brûlis, essentiel en termes de développement aussi bien que de REDD+, doit viser une meilleure gestion de la fertilité du sol permettant un allongement des jachères voire une stabilisation complète au travers d'une bonne gestion des pratiques agricoles : intégration de l'arbre et du petit élevage dans le paysage agricole, gestion des intrants biologiques (variétés améliorées), organiques voire chimiques et gestion des itinéraires techniques (promotion d'associations et rotations adéquates).

Afin de limiter les risques d'effet rebond, ces appuis doivent cependant être conditionnés de manière stricte au respect d'un plan de zonage et de gestion réalisé au préalable, en concertation avec les communautés ciblées. Le plan de zonage et de gestion et les appuis apportés, conditionnés au respect de ce plan et éventuellement d'autres aspects (scolarité des enfants, etc.), doivent alors être fixés contractuellement dans le cadre d'un contrat de type Paiements pour Services Environnementaux (PSE) intégrant une incitation collective périodique supplémentaire (annuelle par exemple) pour le bon respect de ce plan (pour plus de détails, cf. section 5.4, ainsi que les piliers Foncier et Aménagement du Territoire).

Au-delà de l'encadrement de ces pratiques agricoles, il est également essentiel d'agir plus en amont sur les causes sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation que sont notamment la forte croissance démographique, les problèmes de gouvernance et le manque d'alternatives économiques à la petite agriculture familiale en général et à l'agriculture sur brûlis en particulier. Ceci passe notamment par la mise en œuvre effective de politiques ambitieuses d'accès à l'éducation et aux mesures de planning familial, d'aménagement du territoire et d'amélioration du climat des affaires en RDC (cf. piliers Gouvernance, Démographie, Aménagement du Territoire et Foncier notamment).

Objectif global

Réduire l'impact de l'agriculture sur la forêt tout en contribuant activement aux objectifs de sécurité alimentaire du pays et à la volonté de faire du secteur agricole un pilier de la croissance économique du pays

Résultats attendus

1. Une politique de développement agricole durable est formulée visant à assurer la sécurité alimentaire du pays et la contribution de ce secteur à la croissance économique nationale et aux revenus des ménages, en prenant en compte les divers types d'agriculture (paysanne, intermédiaire, industrielle) et diverses zones agro-écologiques du pays, tout en minimisant les impacts sur les forêts et l'environnement. En particulier :
 - Les investissements publics et privés dans l'agriculture et l'élevage sont orientés, lorsque cela est possible, vers les écosystèmes dégradés (savanes, recrus, anciennes plantations, etc.) ; cela concerne notamment l'agriculture et l'élevage à grande échelle et les implantations dans des sites nouveaux ;
 - Les pratiques d'agriculture sur brûlis sont encadrées pour en réduire l'impact sur les forêts et, lorsque cela est possible, la sédentariser ;
2. Le cadre légal, institutionnel et fiscal de l'agriculture permet la promotion d'une agriculture durable ;
3. Des référentiels techniques sont mis au point et largement diffusés grâce à un encadrement en milieu rural adapté permettant de vulgariser l'utilisation de pratiques plus durables et productives adaptées aux diverses zones agro-écologiques et filières de production ;
4. Les services d'amont, d'aval et d'appui sont développés pour fournir aux agriculteurs impliqués dans une démarche d'agriculture durable, l'opportunité d'investir, de trouver des terres, de les sécuriser, d'acquérir des intrants améliorés, de transporter, de transformer et de commercialiser leurs produits dans un environnement des affaires favorable ;

Principaux axes stratégiques

Créer les conditions favorables (légal et d'encadrement) au développement harmonieux et complémentaire des trois types d'agriculture (paysanne, intermédiaire, industrielle) utilisant des pratiques durables, minimisant notamment la diminution du couvert forestier. Ceci en favorisant (i) la structuration communautaire, (ii) l'optimisation de l'utilisation des terres dans le cadre de l'aménagement du territoire et du microzonage, et notamment l'orientation de l'agriculture lorsque cela est possible vers les écosystèmes dégradés (savanes, recrus, anciennes plantations, etc.), (iii) en appuyant l'adoption de techniques culturales améliorées, écologiquement intensives, et le développement des filières, appuyés conditionnés au respect d'un plan de zonage préalable.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1) Contrôle et suivi des agro-investissements à grande échelle							
1. Débat national sur l'agriculture et la forêt, l'agriculture à grande échelle et le rôle des cultures pérennes	X						
2. Identifier les zones prioritaires pour le développement de l'agriculture à grande échelle et des cultures pérennes grâce à la modélisation de l'utilisation des terres	X	X	X				
3. Promouvoir la participation aux tables rondes de production durable			X				X
2) Mise au point du cadre juridique et structuration du milieu rural							
4. Appuyer la promulgation des décrets d'application de la Loi Agricole du 25 décembre 2011				X			
5. Appuyer la structuration des communautés locales en Comités Locaux de Développement (CLD)					X	X	X
6. Appuyer et renforcer les capacités des cadres de pilotage et de concertation aux niveaux supérieurs de la gouvernance locale (Groupements, Secteurs, Territoires)					X	X	X
7. Appuyer toute forme d'initiative liée à l'agriculture durable visant l'organisation des acteurs des filières					X	X	X
3) Aménagement du territoire et planification provinciale et locale du développement durable							
8. Orienter lorsque cela est possible les investissements publics et privés dans l'agriculture et l'élevage (intensifs ou toute localisation nouvelles) vers les écosystèmes dégradés	X		X				
9. Quantifier les besoins futurs en terres agricoles pour les délimiter dans les plans d'aménagement (micro et macro)		X					
10. Réaliser un microzonage participatif en amont de tout appui à l'agriculture sur brûlis, et conditionner les appuis apportés au bon respect du plan de zonage			X		X		
11. Responsabiliser les Comités de Développement dans la gestion des plans d'aménagement au niveau local (cf. pilier Aménagement du territoire)				X	X	X	X
4) Encadrement rural et renforcement des capacités							
12. Définir des critères de durabilité agricole intégrant les objectifs REDD+		X					
13. Soutenir l'émergence des services financiers en milieu rural en appui aux pratiques agricoles durables							X
14. Expérimenter divers instruments financiers en appui aux opérateurs agricoles impliqués dans une démarche REDD+		X			X		X
15. Appuyer la recherche pour la mise au point de référentiels techniques d'agriculture durable, sur les liens entre agriculture et forêt		X					X
16. Renouveler les services techniques et renforcer leurs capacités sur les techniques de l'agriculture durable					X		X
17. Renforcer dans le même sens les capacités des organisations paysannes et villageoises, ONG intermédiaires et opérateurs privés					X	X	X
18. Créer des fermes modèles comportant un centre d'innovation rurale et de multiplication du matériel végétal en appui aux plans de zonage		X	X		X		X
19. Appuyer le développement de l'agriculture écologiquement intensive		x			X		
20. Appuyer la valorisation optimale des déchets agricoles (compost, énergie, biochar)					X		
21. Appuyer le développement par le secteur privé de projets agroforestiers à moyenne ou large-échelle visant l'approvisionnement des grands centres urbains					X		
22. Conditionner les appuis aux opérateurs agricoles au respect des plans de zonage et des pratiques agricoles durables		X				X	

Tableau 1 : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Agriculture

Activités

1) Contrôle et suivi des agro-investissements à grande échelle

1. Au vu des controverses existantes, organiser un débat national sur l'agriculture et la forêt et notamment sur l'agriculture à grande échelle et sur le rôle des cultures pérennes (palmier à huile, hévéa, café, cacao, etc.), compte-tenu des opportunités de développement mais aussi des risques que celles-ci représentent pour la forêt et les communautés locales et peuples autochtones ;
2. Identifier les zones prioritaires pour le développement de l'agriculture à grande échelle et des cultures pérennes, en particulier les anciennes plantations de cultures pérennes dont la réhabilitation devrait être prioritaire ; Poursuivre dans ce but les travaux de modélisation visant à optimiser l'utilisation des terres afin de proposer les meilleurs compromis entre augmentation des superficies dédiées à ces cultures et préservation des forêts et des services écosystémiques qu'elles apportent, sans menacer l'agriculture de subsistance (*cf.* Pilier Aménagement du territoire) ;
3. Encourager les acteurs du secteur des cultures pérennes à participer aux tables rondes de production durable, lorsqu'elles existent, et à appliquer leurs standards sociaux et environnementaux de production ;

2) Mise au point du cadre juridique et structuration du milieu rural

4. Appuyer la promulgation des décrets d'application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture du 25 décembre 2011, notamment ceux concernant la structuration à la base pour le développement, l'aménagement du territoire et la gestion du foncier rural ;
5. Appuyer la structuration des communautés locales en Comités Locaux de Développement (CLD), entités qui disposeront d'une reconnaissance légale grâce aux décrets d'application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture et permettant de faciliter l'encadrement des pratiques agricoles et des filières, la prise de décision collective et la contractualisation ;
6. Appuyer et renforcer les capacités des cadres de pilotage et de concertation aux niveaux supérieurs de la gouvernance locale (Groupements, Secteurs, Territoires), tels que les Conseils Consultatifs (ex-Conseils Agricoles Ruraux de Gestion - CARG), et élargir leur mandat pour une gestion plus transversale et intégrée du territoire et des ressources naturelles. Ces cadres de pilotage et de concertation s'appuieront fortement sur les CLD, en conformité avec les décrets d'application de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ;
7. Appuyer toute forme d'initiative (individuelle, ONG intermédiaires, coopératives, syndicats et autres organisations paysannes, ou CLD) liée à l'agriculture durable visant l'organisation des acteurs des filières pour assurer la défense des intérêts professionnels, la lutte contre les tracasseries, la formation professionnelle, l'investissement d'intérêt collectif et la prestation de services rémunérés (agri-multiplication, pharmacies vétérinaires, magasins d'intrants, transformation et commercialisation des produits agricoles).

3) Aménagement du territoire et planification provinciale et locale du développement durable

8. Orienter lorsque cela est possible les investissements publics et privés dans l'agriculture et l'élevage vers les écosystèmes dégradés (savanes, recrus, anciennes plantations abandonnées, etc.). Ceci s'applique notamment pour l'implantation d'activités agricoles dans de nouveaux sites et en particulier pour l'agriculture et l'élevage à grande échelle ; S'appuyer pour cela sur les travaux de modélisation et, lorsqu'ils existeront, sur le schéma national et les schémas provinciaux d'aménagement du territoire (cf. pilier Aménagement du territoire) ;
9. Elaborer par zone agro-écologique des modèles de référence permettant de dimensionner les besoins des agriculteurs traditionnels sur trois générations afin de quantifier les besoins futurs en terres agricoles et les délimiter dans les plans d'aménagement (micro et macro). Ces références serviront également pour analyser l'emprise des baux à ferme et examiner sa compatibilité avec les besoins de sécurité alimentaire à long terme ;
10. Afin de limiter les risques liés à l'effet rebond, réaliser un microzonage participatif en amont de tout appui à l'agriculture sur brûlis, et conditionner les appuis apportés au bon respect du plan de zonage défini, par l'intermédiaire de contrats de type Paiement pour Service Environnementaux (composante investissement et composante conservation ; cf. pilier Aménagement du Territoire, ainsi que la section 5.4 du présent document). Dans le cadre de ces plans de zonage, orienter autant que possible les activités agricoles des forêts primaires vers les écosystèmes les plus dégradés (incluant les plantations abandonnées) ou à défaut les forêts secondaires, et les activités d'élevage dans les savanes herbeuses ou les savanes arbustives dégradées en évitant la concurrence avec les activités vivrières ;
11. Responsabiliser les Comités de Développement et de Conservation dans la gestion des plans d'aménagement au niveau local (cf. pilier Aménagement du territoire).

4) Encadrement rural et renforcement des capacités

12. Définir des critères de durabilité agricole intégrant les objectifs REDD+ pour les divers types d'agriculture et diverses zones agro-écologiques du pays ;
13. Soutenir l'émergence des services financiers en milieu rural (banques, institutions de microfinance) en appui aux pratiques agricoles durables et aux interventions identifiées dans le cadre des plans de zonage liés à REDD+ et plans de développement associés (cf. pilier Aménagement du Territoire, ainsi que la section 5.3 du présent document). Notamment du crédit à court terme par les institutions de microfinance (IMF) sur la fourniture d'intrants et l'investissement à rentabilité non différé, et du crédit à plus long terme par les banques pour les investissements à rentabilité différée tels que l'agroforesterie et les cultures pérennes ;
14. Expérimenter divers instruments financiers (fonds de garantie, cofinancements sous forme de dons ou de prêts à taux concessionnels, etc.) permettant aux divers types d'opérateurs agricoles (communautés locales, secteur privé national et international) impliqués dans une démarche REDD+ d'avoir accès à ces services ;
15. Appuyer la recherche agronomique mais également les ONG et les divers acteurs des filières pour qu'ils mettent au point des référentiels techniques diversifiés par grande zone agro-écologique pour l'évolution vers l'agriculture durable, prenant en compte les implications en

termes de surcroît de la charge ou de la pénibilité du travail et les mesures incitatives nécessaires pour encourager les paysans à surmonter ces obstacles. Appuyer également la recherche sur les liens entre agriculture et forêt en RDC, au niveau de l'agriculture de subsistance comme de l'agriculture à grande échelle et notamment des cultures pérennes (cf. Encadré 9) ;

16. Renouveler les services techniques et renforcer leurs capacités sur les techniques de l'agriculture durable et les impliquer dans toutes les activités de l'encadrement agricole : diffusion des modèles techniques, vérification des contrats de gestion des ressources naturelles liés aux Paiements pour Service Environnementaux, statistiques agricoles, etc. Pour se faire, les rémunérer à la performance. Réhabiliter et valoriser le service national de vulgarisation dans l'accompagnement des agriculteurs en milieu rural.
17. Renforcer dans le même sens les capacités des organisations paysannes et villageoises et des ONG intermédiaires et des opérateurs privés ;
18. Créer des fermes modèles comportant un centre d'innovation rurale et de multiplication du matériel végétal en appui aux plans de zonage agréés avec les communautés locales ;
19. Appuyer le développement de l'agriculture écologiquement intensive (techniques de rotation et d'association de cultures, utilisation d'engrais verts pour des jachères améliorées et rapides, agroforesterie, apport de fertilisants organiques produits avec les déchets disponibles et l'utilisation des complémentarités avec l'élevage, cf. section ci-après) ;
20. Appuyer la valorisation optimale des déchets agricoles (café, noix palmiste, etc.) sous forme de compost pour enrichir les sols cultivés ou pour production énergétique (biogaz, briquettes de biomasse, centrales à biomasse, etc. ; cf. pilier Energie), en fonction des contextes locaux ; Expérimenter également dans ce cadre la production et l'utilisation du biochar³ dans les divers contextes congolais, en appui à la stabilisation de l'agriculture sur brûlis et dans le cadre des activités agroforestières et agroindustrielles ;
21. Appuyer le développement par le secteur privé de projets agroforestiers à moyenne ou large-échelle adaptés au contexte local, visant l'approvisionnement des grands centres urbains. Favoriser dans ce cadre l'utilisation de modèles de production impliquant les communautés locales au travers de contrats et une approche paysage (couloir écologique, zones de régénération naturelle assistée, etc.).
22. Conditionner les appuis aux opérateurs agricoles (accès aux instruments financiers à des conditions préférentielles, formations, équipements, etc.) au respect des plans de zonage et des pratiques agricoles durables ;

Opportunités techniques pour l'évolution durable des pratiques agricoles

Il est possible de réduire la destruction de la forêt en RDC du fait de l'agriculture sur brûlis grâce aux orientations suivantes :

³ Déchets organiques carbonisés ayant vocation à être amendés aux sols cultivés pour améliorer la capacité de rétention de l'eau et des nutriments. Seul un projet-pilote financé par le FFBC existe à l'heure actuelle en RDC.

- A. Améliorer les techniques de production en système à culture sur brûlis de forêt ou de savane. Ceci suppose l'utilisation de matériel végétal sélectionné, la meilleure gestion des feux, l'usage de techniques d'enfouissement ou de couverture du sol sans brûlis ni labour par la matière végétale de jachère, l'amélioration des jachères elles mêmes en y intégrant des légumineuses ou en associant des arbres (agroforesterie ou régénération naturelle assistée). L'association entre l'agriculture et l'élevage, très faiblement développée en RDC, est un autre moyen d'améliorer les performances de l'agriculture paysanne. Le simple usage de variétés améliorées et résistantes en agriculture paysanne peut augmenter les rendements de 20 à 50 % (manioc), en privilégiant les associations de cultures en lieu et place des monocultures qui rendent plus instables les écosystèmes agro-écologiques. Afin de réduire les risques d'effet rebond, ces appuis doivent être conditionnés au respect d'un microzonage réalisé au préalable prenant en compte la forêt (cf. Encadré 8).
- B. Développer les cultures de savanes, avec les innovations précédentes, pour soulager la pression sur les forêts. Ceci est possible à grande échelle du fait de la disponibilité des terres.
- C. Introduire des méthodes d'intensification et de modernisation (usage de la mécanisation lorsque les sols le permettent, de la gestion intégrée de la fertilité des sols et de l'irrigation), ce qui faciliterait la conquête des savanes et permettrait de supprimer la jachère et le brûlis, d'augmenter les rendements de manière significative (facteur entre 3 et 5 selon les cultures). Ces innovations supposent des investissements peu compatibles avec l'agriculture paysanne, et réservés aux zones fortement peuplées ou moins enclavées du pays. La question de l'engrais minéral est complexe et controversée et nécessite d'être débattue ; s'il n'est pas à écarter a priori, il doit être réservé, compte tenu du coût croissant et déjà prohibitif des engrais minéraux en RDC et des impacts environnementaux potentiels, à des situations spécifiques où l'intensification écologique ne suffit pas, où la connexion aux marchés est suffisante pour écouler les volumes de production, et en micro-doses dans le cadre d'une stratégie transversale de gestion intégrée de la fertilité du sol.
- D. Le développement des cultures pérennes paysannes en zone forestière représente une option importante à expérimenter, car ces cultures sédentarisent l'agriculture et rendent inutile la jachère, donc l'abatis-brûlis. Les cultures pérennes paysannes peuvent ainsi offrir une opportunité de repenser les systèmes paysans, de les faire évoluer de la jachère brûlis vers des systèmes plus durables. Ceci suppose des choix en matière d'affectation des terres et peut se traduire, dans un premier temps, par la perte de superficies forestières (dans un rapport de 1 à 30 voire davantage en comparaison avec les cultures à cycle court). Mais le développement des cultures pérennes peut se faire également dans les savanes arbustives et les forêts dégradées, sans impact sur les forêts primaires et les vieilles forêts secondaires. Les risques devront être clairement analysés avec des expérimentations à petite échelle dans un premier temps, avant d'augmenter progressivement d'échelle si les résultats sont positifs.

On peut, sur ces bases, concevoir un scénario général du développement agricole durable à long terme où : (i) l'agriculture paysanne évoluerait progressivement vers les cultures pérennes tout en conservant une base solide de production glucidique pour la sécurité alimentaire, et où (ii) une agriculture intermédiaire ou industrielle mécanisée de savane complète progressivement la sécurité alimentaire des villes.

Ce scénario comporte des risques, notamment d'effet rebond (forte expansion des cultures pérennes en forêt) dans un premier temps, mais il pourrait a priori aller dans le sens de la durabilité et de la préservation des écosystèmes forestiers à plus long terme. Il doit être conduit en parallèle avec la diffusion des techniques agroforestières et de Régénération Naturelle Assistée en milieu paysan, qui devrait garder la priorité.

Ces évolutions supposent un contexte d'encadrement qui leur soit favorable, et une discipline rigoureuse de mise en œuvre des plans de développement locaux liés au microzonage. Elles supposent également, et par-dessus tout, une continuité des appuis sur la longue durée, le court-terme des projets de développement étant la cause principale de leurs échecs.

Une proposition préliminaire d'activités spécifiques aux différentes zones agro-écologiques du pays a été réalisée, présentée en Appendice 5 du présent document. Elle tente de fournir une vision stratégique essentiellement technique adaptée aux différentes situations agro-écologiques et de densité humaine du pays. Cette réflexion nécessitera un approfondissement.

Encadré 9 : La relance de la recherche appliquée

Les facteurs de déforestation étant pour une très large part extérieur au secteur forestier, la maîtrise des options de la stratégie REDD+ échappent au contrôle des périmètres ministériels. Elle constitue de ce point de vue un formidable levier pour l'aménagement du territoire et la planification du développement en incitant les décideurs à anticiper les impacts de leurs choix au-delà de leur périmètre sectoriel de compétence. En favorisant la généralisation des procédures d'enquêtes préalables et d'études d'impact sur les impacts sociaux et environnementaux des projets de développement auprès acteurs privés formels et informels. Elle constitue aussi un formidable levier pour dépasser les routines administratives et les idées reçues en matière de gestion des ressources, au sein de l'administration publique, du secteur privé et de la société civile, particulièrement dans des domaines d'avenir pour REDD+ en RDC tels que les modes de valorisation énergétiques de la biomasse ou la gestion durable ou intégrée de la fertilité des sols.

Une opportunité de soutenir la relance de l'investissement dans la recherche appliquée

La loi agricole fait de la relance de la recherche agronomique et de l'encadrement agricole des fers de lance de la révolution agricole en RDC. De pair avec la mécanisation agricole promue par le gouvernement pour le développement de l'agriculture commerciale, l'expérience du développement de systèmes agroforestiers en zones de savane et de cultures de rente sous couvert forestier montre l'importance de la production de connaissances scientifiques endogènes. La spécificité des itinéraires techniques agroforestiers et d'une manière générale de tous les systèmes cultureux fondés sur une intensification agro-écologique est que leur mise en œuvre ne procède pas de transferts de technologie et de la seule mise en place d'une filière d'intrants mais d'une recherche appliquée permettant de développer des solutions adaptées à la spécificité des contextes locaux. D'où l'importance de partenariats noués par la recherche et les universités congolaises avec la recherche internationale tels que dans le cadre du Programme de Relance de la Recherche Agricole et Forestière (REAFOR 2006-2011) financé par la Commission européenne et exécuté par la FAO. Dans le secteur forestier comme de manière plus large de la gestion des ressources naturelles, l'étude des pratiques traditionnelles des communautés locales et peuples autochtones pourrait également apporter des éléments concrets et adaptés à divers contextes de gestion des ressources naturelles, et notamment celles forestières.

Le renforcement des capacités des institutions nationales et la formation des élites de demain au travers de la mise en place d'un système national de recherche agricole et forestière est un effort de long terme qu'il convient de soutenir sur les décennies à venir pour assurer la durabilité résultats des initiatives engagées. Il convient aussi de favoriser l'appropriation de la recherche, un défi au regard de l'état actuel des structures d'encadrement et de vulgarisation agricole ou sylvicole, qu'elles soient administratives ou issues de la société civile. Les plantations agroforestières telles que conçues, réalisées et gérées actuellement sur le plateau Batéké ne constituent pas des modèles répliquables immédiatement et en tant que tels par les services spécialisés de l'administration ou le secteur privé industriel ou associatif faute d'une masse critique de capacités.

Pilier 2 : Energie

Contexte

La RDC dispose d'un potentiel énergétique considérable et particulièrement diversifié, permettant au pays de devenir un géant international de l'énergie : énergie hydraulique, biomasse (ligneeuse ou agricole), pétrole, gaz naturel, charbon, schistes bitumineux, uranium, énergie solaire, géothermie et éolienne, etc. La RDC pourrait notamment alimenter en électricité les trois quarts de l'Afrique (PNUE, 2012).

Ce potentiel est pourtant très largement sous-exploité, malgré l'importance de l'accès à l'énergie pour le développement économique comme pour le développement humain. Le manque d'infrastructures dans le domaine énergétique est ainsi considéré comme un des facteurs critiques freinant la croissance économique du pays (Herderschee et al, 2012). A titre d'exemple, le potentiel hydroélectrique de la RDC est estimé à 100.000 MW (soit 13% du potentiel hydroélectrique mondial, cf. PNUE, 2011), dont 44% dans le seul site d'Inga au Bas-Congo. Pourtant à l'heure actuelle seuls 2,5% de ce potentiel total sont exploités, avec une puissance totale installée de 2.516 MW représentant 93% de la production totale d'électricité du pays. Du fait d'un important déficit de production ainsi que des contraintes liées à l'immensité du pays, le taux de desserte en électricité est estimé à seulement 6,4% (SIE 2010).

L'approvisionnement énergétique national est dominé à 95% par la biomasse, dont l'immense majorité provient du bois-énergie (bois de chauffe ou charbon de bois), contre seulement 3% pour l'électricité (SIE 2010). Ainsi, la consommation annuelle de bois-énergie représenterait l'équivalent de 45 millions de mètres cubes de bois (Mbala, 2007), soit près de 95% de la ressource ligneeuse exploitée en RDC (de Wasseige, 2012), pour une valeur supérieure à 1 milliard d'USD (Debroux et al. 2007). L'importance du bois-énergie dans le pool énergétique national est une conséquence de l'absence de politique énergétique ces dernières décennies, de l'absence de sensibilisation, du manque d'alternatives du fait d'un déficit de production et de distribution de l'énergie électrique, mais aussi d'un pouvoir d'achat trop faible d'une grande partie de la population qui ne lui permet pas d'utiliser d'autres sources d'énergies telles que le gaz ou le pétrole.

Or les besoins en bois-énergie sont avec l'agriculture sur brûlis et l'exploitation artisanale du bois d'œuvre la cause principale de déforestation et de dégradation des forêts en RDC. Le bois-énergie est utilisé pour une grande part pour la cuisson des aliments, aussi bien pour la restauration des ménages que collective (écoles, hôpitaux, etc.) ; il est également utilisé par le secteur productif, notamment dans les briqueteries, les boulangeries, les usines de thé et de café (conditionnement).

En zone forestière rurale la ressource bois est abondante, la collecte du bois mort prime, et les faibles densités de population font que les besoins sont relativement faibles. Le prélèvement en bois de chauffe pour l'autoconsommation a donc un impact faible sur les ressources forestières et s'avère être une pratique relativement durable. La situation est toutefois assez différente en zone de savane où la ressource en bois est moins abondante et l'impact de l'extraction pour l'autoconsommation plus important. La consommation de bois-énergie des ménages urbains, principalement centrée sur le charbon de bois, a par contre un impact fort sur la ressource en bois. Les grandes villes représentant des concentrations importantes de ménages, la pression sur la ressource en bois

environnante est insoutenable⁴ et on observe autour des villes des couronnes de déforestation grandissantes bien visibles sur les photos aériennes ou les images satellitaires. L’approvisionnement des villes en charbon de bois est souvent combiné à l’agriculture sur brûlis. Si l’objectif principal est la mise en culture, le bois de chauffe constitue une ressource supplémentaire à valoriser ; si au contraire l’objectif principal est la production de bois de feu, on réalisera une coupe à blanc ou une coupe sélective (les essences les plus recherchées d’abord) qui aboutira progressivement à une dégradation de la forêt favorisant par la suite la mise en culture. En zone de savane l’impact est particulièrement dévastateur pour les galeries forestières.

Du fait de son abondance en RDC, de son caractère relativement bon marché, de l’absence à moyen terme d’alternatives à grande échelle et des habitudes de consommation, le bois-énergie va garder dans les années à venir une place prépondérante, et ce fait va se trouver renforcé par la croissante démographique rapide en RDC de manière générale, et des villes en particulier. Afin de réduire la part du bois-énergie provenant de sources non durables dans la consommation énergétique totale, la RDC doit pouvoir fournir des alternatives énergétiques à sa population à des prix abordables. Dans ce but le potentiel de substitution au bois-énergie de divers types d’énergie doit être évalué, et en tout premier lieu celui de l’électricité produite à diverses échelles (micro, mini et grande hydroélectricité).

Dans le cadre des objectifs de REDD+, il est donc nécessaire d’amender le document de politique énergétique validé récemment pour assurer une reconnaissance et la pleine intégration de la filière bois-énergie et de ses acteurs, afin de contribuer à la formaliser. Ce sont ainsi 300.000 personnes qui sont impliquées dans le secteur de bois énergie pour la seule ville de Kinshasa, contre 15.000 travaillant dans le secteur forestier formel (Schure et al, 2011). Ce document de politique devra être assorti d’une stratégie à court, moyen et long-terme des diverses options énergétiques pour le pays visant à augmenter l’offre et à diversifier le pool énergétique, et incluant d’une part une composante de gestion durable du bois-énergie et d’autre part le développement d’énergies alternatives au bois-énergie.

Objectif global

Réduire la part de bois-énergie produite de manière non-durable tout en répondant à la demande énergétique nationale.

Résultats attendus

1. La production d’énergie se substituant à la biomasse forestière est augmentée ;
2. La production de bois-énergie issue des forêts naturelles est réduite et rendue plus durable ;
3. La production durable de bois-énergie hors-forêts naturelles est augmentée sans porter atteinte à la sécurité alimentaire nationale ;
4. La consommation de bois-énergie et d’énergies alternatives au bois énergie est plus efficace ;

⁴ Le bois énergie est la principale source d’énergie pour 90% de la population urbaine et une partie des industries de la RDC. Le volume de bois énergie vendu pour la seule ville de Kinshasa est de 4,8 millions de m³, et de 200 000 m³ pour la celle de Kisangani (soit plus de 12 fois le volume officiel de la production nationale de bois, qui est de 400 000 m³) (Schure et al., 2011).

Principaux axes stratégiques

Améliorer et vulgariser le cadre légal, institutionnel et fiscal relatif au bois-énergie et aux énergies alternatives au bois-énergie ; développer des plans d’approvisionnement durable pour tous les grands centres urbains ; expérimenter et développer l’expertise nationale sur le bois-énergie, les énergies alternatives au bois-énergie ainsi que les techniques d’efficacité énergétique sur les lieux de production et de consommation ; développer et mettre en œuvre une stratégie nationale bois-énergie et énergies alternatives au bois-énergie, intégrée à la stratégie nationale énergie du pays (incluant des programme agroforestiers de diffusion des foyers améliorés, etc.).

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d’activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1. Finaliser la réforme du cadre légal, institutionnel et fiscal relatif à l'énergie pour favoriser le développement d'alternatives au bois-énergie et l'approvisionnement durable en bois-énergie				X			
2. Créer un cadre de concertation entre le secteur public, le secteur privé et la société civile dans la gestion du service public de l'énergie						X	
3. Analyser l'offre et la demande actuelle et projetée par grand bassin de production/consommation et en modéliser l'impact dans une politique d'aménagement du territoire		X					
4. Analyser le potentiel, les coûts et la faisabilité de production des diverses formes d'énergie alternatives au bois-énergie dans les diverses zones du pays		X					
5. Analyser le potentiel de substitution au bois-énergie que présente divers types d'énergie, et en particulier celui de l'électricité		X					
6. Développer une expertise nationale dans les divers type d'énergie alternatives au bois-énergie et la production durable de bois-énergie							X
7. Développer une expertise nationale en efficacité énergétique							X
8. Définir une stratégie nationale bois-énergie et énergies alternatives au bois-énergie, à court, moyen et long-terme				X			
9. Promouvoir le bois énergie produit de manière durable, aux énergies alternatives au bois-énergie et aux techniques d'efficacité énergétique			X				
10. Sensibiliser et appuyer les porteurs de projets potentiels			X		X		X
11. Mise en œuvre à grande échelle de la stratégie nationale bois-énergie et énergies alternatives au bois-énergie (dont projets agroforestiers, foyers améliorés, etc)					X		

Tableau 2 : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Énergie

Activités

1. Poursuivre et finaliser le processus en cours de réforme du cadre légal, institutionnel et fiscal relatif à l'énergie en général et au bois-énergie en particulier, de manière à favoriser le développement d'énergies alternatives au bois-énergie ainsi que l'approvisionnement durable en bois-énergie ;
2. Créer un cadre de concertation formel entre le secteur public, le secteur privé et la société civile (secteur communautaire, formel et informel) dans la gestion du service public de l'énergie ;

3. Analyser (i) par grand bassin de consommation la demande actuelle et projetée en bois-énergie par catégorie d'utilisateur, et (ii) par grand bassin de production la capacité de production durable (dans et hors forêt), ainsi que les chaînes d'approvisionnement et les diverses parties prenantes. Ceci inclut la modélisation de l'impact en termes d'utilisation des terres entre les divers secteurs consommateurs d'espace (agriculture vivrière et commerciale, plantations forestières et agroforestières, biocarburants, mines et hydrocarbures, conservation, etc.) et des compromis optimaux en fonction des choix politiques (cf. pilier Aménagement du Territoire) ;
4. Analyser le potentiel, les coûts et la faisabilité de production des diverses formes d'énergie alternatives au bois-énergie dans les diverses zones du pays ;
5. Analyser le potentiel de substitution au bois-énergie que présente divers types d'énergie, et en particulier celui de l'électricité (petite, moyenne et grande hydroélectricité), ainsi que les conditions nécessaires pour que cette substitution ait lieu. Cette activité permettra de délimiter clairement les « *énergies alternatives au bois-énergie* » ;
6. Faire une revue des expériences existantes pertinentes en RDC voire à l'étranger, et si nécessaire expérimentation dans les divers contextes de la RDC, pour le développement d'une expertise nationale dans les divers types d'énergie alternatives au bois-énergie ainsi que la production durable de bois-énergie :
 - Biomasse :
 - Production de biomasse hors forêt, dans le cadre d'un plan de zonage appuyé par la modélisation des besoins en terre rivaux entre divers secteurs de l'économie, afin d'optimiser l'utilisation des terres, réduire les conflits et ne pas mettre en danger la sécurité alimentaire nationale (cf. pilier Aménagement du Territoire) :
 - Boisement/Reboisement pour l'approvisionnement des villes en utilisant des modèles forestiers et surtout agroforestiers : (i) plantation à moyenne et grande échelle d'essences à croissance rapide, mais dans une approche paysage incluant la gestion intégrée de bassins versants (principe-clé du projet de loi portant Code de l'eau en discussion au Parlement), avec le secteur privé national et international, et (ii) micro-boisements avec les Communautés Locales et Autochtones (cf. également pilier Forêts) ;
 - Biocarburants (jatropha, palmier à huile, canne à sucre, etc.) : suivant les bonnes pratiques de durabilité développées dans le cadre des tables rondes de production durable de biocarburants et dans le cadre d'un plan d'affectation des terres (cf. piliers Agriculture et Aménagement du Territoire) ;
 - Gestion durable des forêts dans le cadre de la foresterie communautaire (cf. pilier Forêts et Encadré 10) ;
 - Production de briquettes de biomasse avec les déchets de l'exploitation forestière industrielle et artisanale légale (cf. pilier Forêts) ou certains résidus de la production agricole (café ou noix palmiste par exemple ; cf. pilier Agriculture)
 - Electricité à base de biomasse ;
 - Biogaz, notamment par captage du méthane issu des décharges en zone urbaine, ou des exploitations agricoles en milieu rural (notamment celles de grande taille) ;
 - Grande hydroélectricité ;
 - Micro & mini-hydroélectricité, si leur potentiel de substitution au bois-énergie est avéré, ou dans le cadre d'appuis au respect du plan de microzonage (cf. pilier Aménagement du Territoire et section 5.4) ;
 - Gaz issu de l'exploitation pétrolière, gaz méthane du lac Kivu, etc. ;
 - Si leur potentiel de substitution au bois-énergie est confirmé : Energie solaire, éolienne, géothermique (notamment dans le Rift Albertin), etc.
7. Faire une revue des expériences existantes pertinentes en RDC voire à l'étranger, et si nécessaire

expérimentation dans les divers contextes de la RDC, pour le développement d'une expertise nationale en efficacité énergétique :

- Amélioration des rendements de production, de transport, de transformation et de distribution :
 - Techniques améliorées de carbonisation : techniques de production industrielle du charbon de bois dans les grandes plantations ; + diffuser les techniques améliorées de production traditionnelle du charbon de bois ;
 - Réhabilitation des réseaux de transport et de distribution de l'électricité ;
 - Rationalisation des consommations :
 - Diffusion des bonnes pratiques de cuisson permettant de réduire la consommation d'énergie ;
 - Foyers Améliorés : mise au point, production centralisée et large diffusion de foyers améliorés performants permettant des économies significatives de combustibles ligneux, en ciblant en priorité les grands centres urbains ;
 - Définir une politique de prix de l'électricité et autres alternatives au bois-énergie et de recouvrement, couplée à des mesures d'incitations, qui discipline la consommation d'énergie sans provoquer de recours plus grand au charbon de bois. Faire notamment la promotion de l'utilisation responsable de l'électricité, et la diffusion d'appareils électriques de cuisson à consommation électrique moindre ;
8. Définir en consultation avec les diverses parties prenantes une stratégie nationale bois-énergie et énergies alternatives au bois-énergie, à court, moyen et long-terme, incluant des plans d'approvisionnement durable des grands bassins de consommation du pays, et reprenant les divers types d'énergie évoqués dans le point 6 ci-dessus. Cette stratégie devrait notamment :
- Contenir une approche filière impliquant l'ensemble des acteurs concernés (gouvernement, secteur privé, Organisations Non Gouvernementales locales, nationales et internationales, etc.), avec un accent particulier sur les partenariats public-privé ;
 - Intégrer des mécanismes financiers (cofinancements, subventions, prêts à taux réduits, etc.) et fiscaux facilitant l'accès au bois-énergie produit de manière durable, aux énergies alternatives au bois-énergie et aux mesures de rationalisation des consommations, et ;
 - Prendre en compte l'approche genre (cf. Encadré 24) ;
 - Permettre de réduire progressivement la part de bois-énergie dans le pool énergétique national ;
 - Etre déclinée par Province pour tenir compte des spécificités de celles-ci.
9. Sensibiliser les diverses parties prenantes sur les avantages économiques et environnementaux du bois énergie produit de manière durable ainsi que sur l'utilisation des énergies alternatives au bois-énergie et des techniques d'efficacité énergétique ;
10. Sensibiliser les porteurs de projets potentiels dans les domaines pertinents (énergies renouvelables, efficacité énergétique, capture de gaz, séquestration de carbone etc.) et les appuyer afin de leur faciliter l'accès aux opportunités offertes par le MDP et REDD+ ;
11. Mettre en œuvre à grande échelle la stratégie nationale bois-énergie et énergies alternatives au bois-énergie, qui contiendra a priori au moins les activités suivantes (ces activités sont pertinentes et devraient être appuyées sans attendre l'élaboration de la stratégie) :
- Appuyer le développement de projets agroforestiers à vocation énergétique en périphérie des grands centres urbains⁵ ;

⁵ Pour plus de détails, cf. document d'orientation du programme anticipé « Afforestation/Reforestation dans les bassins d'approvisionnement des grandes villes ».

- Appuyer la production industrielle et la diffusion de foyers améliorés en ciblant en priorité les grands centres urbains⁶ ;
- Appuyer les filières de production durable de bois-énergie, y compris au travers de la foresterie communautaire et de la vulgarisation des techniques améliorées de carbonisation ;
- Appuyer, si le potentiel de substitution de l'électricité au bois-énergie est avéré, et dans les conditions le permettant, la mise en œuvre de la stratégie nationale d'électrification.

⁶ Pour plus de détails, cf. document d'orientation du programme anticipé « *Amélioration de l'efficacité énergétique par la diffusion des foyers amélioré* ».

Pilier 3 : Forêts

Contexte général

Le Code forestier de 2002 introduit le concept d'aménagement comme un pré-requis à toute activité de gestion ou d'exploitation du domaine forestier (art. 71 et 99) lui-même divisé en **forêts classées**, **forêts de production permanente** et **forêts protégées**. Cette dernière catégorie de « forêts protégées », prête fortement à confusion car il s'agit en fait de forêts laissées à l'emprise coutumière dont sont extraites, respectivement par opérations de classement et de concession, les deux premières catégories. Le Code forestier prévoit (art. 22) que les communautés locales pourront recevoir gratuitement une concession sur tout ou partie des forêts dites des communautés locales (aujourd'hui non cartographiées) au sein des forêts protégées. Catégorie par défaut, les forêts protégées sont les seules ouvertes à la conversion pour des usages non forestiers (cf. Figure 16).

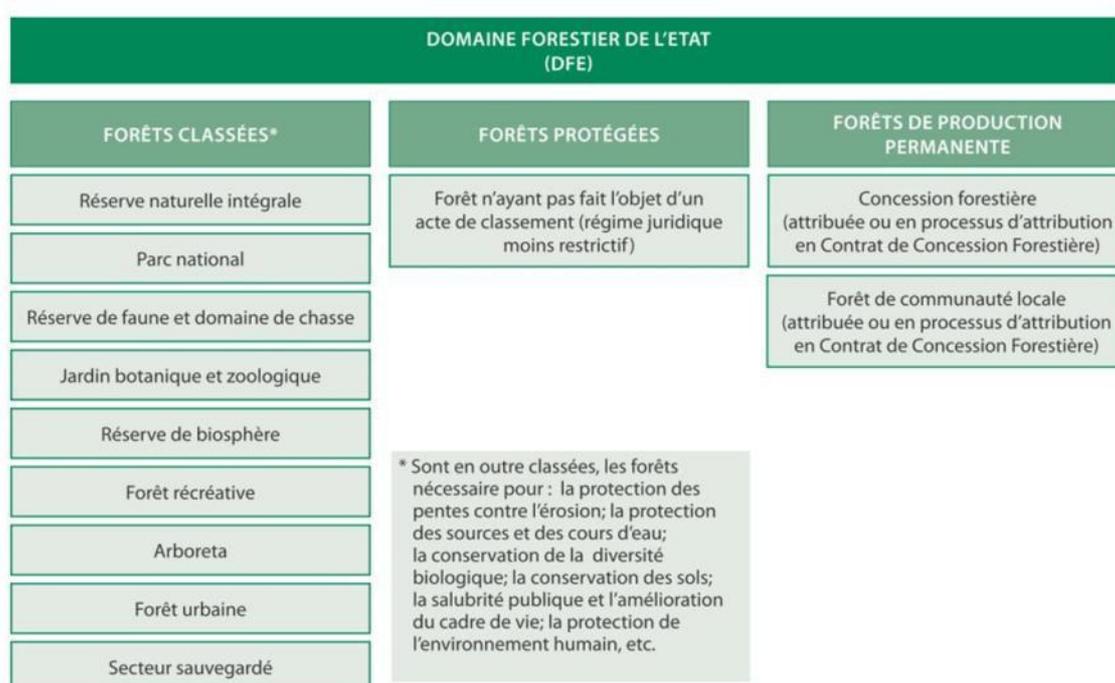


Figure 16 : Les catégories juridiques du domaine forestier congolais

Source : Atlas Interactif de la RDC (MECNT & WRI, 2010)

Le Code prévoit aussi plus largement le découpage du domaine forestier (entendu comme les terres à vocation forestière, même si celles-ci sont déboisées) en unités forestières d'aménagement (UFA) aux fins d'exécution de toutes tâches de planification, gestion, conservation, reconstitution et exploitation forestière répondant à des objectifs compatibles avec le maintien du couvert forestier et la protection de la faune sauvage (art. 72). Ce découpage est suspendu à la réalisation d'un macrozonage forestier. Non seulement il manque à la RDC une délimitation du domaine forestier, mais il lui manque aussi celle d'un domaine forestier permanent, conformément aux recommandations de la FAO en matière d'aménagement. Celui-ci consisterait à identifier et délimiter un objectif de maintien du couvert forestier à long terme indépendamment du statut juridique des terres (cf. Encadré 21).

Le Code a également introduit dans le cadre d'enquêtes préalables au classement à la concession, des procédures d'identification (et pour les concessions, d'indemnisation) des droits des

communautés locales et peuples autochtones (CLPA). En prévoyant que la délivrance du titre de concession forestière par l'administration soit conditionnée par la signature d'une clause sociale portant sur des investissements socio-économiques au terme d'une négociation dont le déroulement est désormais réglementé, la législation forestière a ouvert la voie au recueil du consentement libre informé et préalable (CLIP) des CLPA (*cf. Encadré 13*). De son côté, les concessions communautaires prévues par la Loi ouvrent la perspective d'un transfert de gestion de la ressource boisée aux CLPA dans les forêts protégées qui échappent aujourd'hui à l'obligation d'aménagement et par là de gestion durable. Il demeure que REDD+, qu'il s'agisse de la conservation ou de l'augmentation de la ressource boisée, ne peut se limiter aux concessions forestières.

Dans le cadre de la réforme du secteur forestier en matière d'amélioration de la gouvernance et de la transparence, la RDC s'est dotée d'une nouvelle réglementation relative à l'exploitation forestière industrielle et travaille au renforcement de la réglementation de l'exploitation artisanale. En appui au contrôle forestier, le Gouvernement a permis le déploiement de la Société SGS (sur financement de la Banque mondiale) et d'un Observateur Forestier Indépendant (sur financement de la Commission européenne). La RDC négocie enfin depuis 2010 un Accord de Partenariat Volontaire (APV) FLEGT avec la Commission européenne pour assurer la légalité du bois exporté vers l'Union Européenne.

A/ Gestion durable des stocks de carbone forestier

(Forêts de production permanente et forêts protégées)

Contexte

L'obligation d'aménagement forestier durable instituée par le Code forestier de 2002 sur le domaine privé de l'Etat ne s'exerçant que dans un cadre concessionnaire, elle ne s'impose aujourd'hui qu'aux forêts de production permanente. A ce jour, seul existe le cadre juridique pour les concessions industrielles de bois d'œuvre et pour les concessions de conservation qui couvrent 12,5 millions d'hectares mais plus de 15 millions en données cartographiques. Ceci représente environ 8% de la couverture forestière et près du quart de l'ensemble des forêts jugées productives, estimées à 60 millions d'hectares (Debroux, 2007) au regard de l'état actuel des infrastructures et de la ressource. Seule une petite partie des surfaces sous concession est aujourd'hui exploitée, ce qui place la RDC dans une situation singulière en Afrique centrale d'immenses concessions très faiblement exploitées.

A la différence des concessions industrielles qui exploitent un nombre limité d'essences qu'elles exportent principalement sous forme de grume vers les marchés du Nord, les exploitants artisanaux valorisent un panel d'essences un peu plus large pour couvrir la quasi-totalité des besoins des centres urbains nationaux et transfrontaliers. Ces exploitants opèrent en grande partie en dehors du cadre légal – qui prévoit la délivrance de permis sur base d'un accord des communautés locales pour des volumes prédéfinis – et parfois jusque dans les concessions industrielles. Ce cadre légal n'est du reste pas très clair, et encore moins détaillé, laissant ainsi à de nombreux acteurs une certaine latitude pour son interprétation, y compris au niveau de l'attribution des permis. Certains d'entre eux opèrent enfin à une échelle semi-industrielle, notamment à l'est de la RDC où la filière est contrôlée notamment depuis le Nord-Kivu, ou bien au Bandundu et en Equateur avec l'implication supposée de ressortissants étrangers (Global Witness, 2012).

Du point de vue de REDD+, l'enjeu de l'exploitation du bois d'œuvre est principalement une question d'application de la loi et d'encadrement dans un secteur où l'informel est très majoritaire, et le cas échéant d'incitations pour que les opérateurs privés industriels aillent au-delà des obligations légales (techniques à faible impact, rotation allongées, financement d'activités de déforestation évitée auprès des communautés locales). Dans les forêts protégées, l'enjeu du contrôle doit être couplé à celui du transfert de la responsabilité de gestion des forêts exploitées pour le bois d'œuvre aux communautés locales en tant qu'opérateurs directs ou donneurs d'ordres de l'exploitation artisanale (approche commune au pilier bois-énergie), conditionné au respect des pratiques durables d'exploitation.

Objectif global

Répondre aux besoins en produits ligneux du marché national, voire régional et international, par une gestion durable des forêts minimisant l'impact sur les services environnementaux fournis par celles-ci.

Résultats attendus

1. La production forestière répond aux besoins nationaux de manière durable, en minimisant l'impact sur les écosystèmes forestiers et les services environnementaux qu'ils fournissent ;
2. La production forestière contribue au développement socioéconomique du pays et de ses populations de manière durable en alimentant les marchés régionaux et internationaux, en minimisant l'impact sur les écosystèmes forestiers et les services environnementaux qu'ils fournissent ;
3. La production forestière, tant industrielle qu'artisanale, est formalisée ;
4. Les communautés locales et autochtones sont des acteurs directs de la gestion durable des forêts et en bénéficient ;

Principaux axes stratégiques

Réviser et compléter le cadre légal et institutionnel, et renforcer les capacités des acteurs (état, exploitants industriels, artisanaux et communautés) pour qu'ils fassent appliquer et/ou respectent les dispositions légales et celles des plans d'aménagement conçus dans le respect des stocks de carbone les plus importants et de la clause sociale du cahier des charges ; utiliser les projets REDD+ pour préparer et accompagner les exploitants vers la gestion durable des forêts dans et autour des concessions ; encourager la transformation plus sophistiquée des produits forestiers pour découpler la contribution économique de l'industrie forestière des prélèvements, et favoriser la valorisation des essences de promotion pour le marché domestique.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1) Activités transversales							
1. Débat national sur la gestion forestière: exploitation industrielle et artisanale, gestion communautaire des forêts	X		X				
2. Formuler et mettre en oeuvre une politique forestière nationale transversale intégrant les préoccupations REDD+				X			
3. Améliorer le cadre légal, institutionnel et fiscal dans le sens d'une formalisation du secteur et de sa gestion durable				X			
4. Poursuivre et finaliser le processus de macro-zonage des terres forestières		X		X			
5. Analyser la demande intérieure par grand bassin de consommation et la capacité de production durable par filières par grand bassin de production		X					
6. Promouvoir l'utilisation de bois de plantations pour les besoins du marché national			X				
7. Promouvoir une plus grande transformation des bois extraits			X		X	X	X
2) Application de la loi et lutte contre l'exploitation illégale							
8. Réaliser une revue du cadre légal pour le rendre plus favorable au développement de l'exploitation durable et encourager la formalisation		X		X			
9. Renforcer le contrôle forestier par l'administration ou par l'observation indépendante en se concentrant sur les zones où l'exploitation illégale est la plus forte					X		X
10. Renforcer la collaboration entre l'administration forestière, les administrations aux frontières et la Justice afin d'assurer le suivi et le traitement à terme des infractions			X				X
11. Renforcer les capacités des parties prenantes à vérifier l'application de la loi et des sanctions			X				X
12. Mettre en place des canaux ascendants et descendants de circulation de l'information forestière			X			X	X
13. Appuyer la définition et la mise en oeuvre du dispositif national de suivi et de contrôle de l'exploitation des ressources forestières, en synergie avec le processus FLEGT			X				X
3) Exploitation industrielle légale							
14. Evaluer les pratiques réelles des exploitants légaux, leur impact sur la régénération des ressources forestières, et celui des routes forestière sur la fragmentation forestière		X					
15. Sensibiliser les exploitants forestiers à la certification (ex: FSC) et aux techniques d'EFI			X				
16. Sensibiliser les concessionnaires forestiers dans la mise en oeuvre de projets REDD+ dans les concessions forestières et leur périphérie			X				
17. Appuyer les exploitants forestiers à l'encadrement de l'agriculture sur brûlis au sein et dans la périphérie de leurs concessions dans le cadre du cahier des charges		X	X				
4) Exploitation communautaire							
18. Sensibiliser aux pratiques de gestion durable des forêts et renforcer les capacités locales d'appui aux communautés vers la gestion durable de leurs ressources forestières			X				X
19. Accompagner les communautés locales dans la mise en place de concessions forestières communautaires et l'élaboration de son plan de gestion					X	X	X
20. Appuyer la professionnalisation de micro-exploitants forestiers issus des communautés locales qui pourront obtenir des permis communautaires de coupe dans ces concessions					X	X	X
21. Développer et mettre en oeuvre un cadre de contractualisation entre les communautés locales et les opérateurs forestiers artisanaux			X			X	X
22. Renforcer les capacités de l'ensemble des parties prenantes pour contrôler la bonne application des plans de gestion forestière et de développement							X
23. Evaluer la faisabilité de projets REDD+ dans le cadre de la foresterie communautaire et appuyer le cas échéant leur mise en oeuvre		X			X		

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
5) Exploitation artisanale légale							
24. Faire l'état des lieux des pratiques réelles de l'exploitation artisanale et de leur impact sur la ressources forestières		X					
25. Sensibiliser les communautés locales au cadre légal relatif à l'exploitation artisanale du bois			X		X		
26. Renforcer les capacités des parties prenantes pour vérifier la bonne application de la loi sur l'exploitation artisanale					X	X	X
27. Assurer le respect du CLIP dans la contractualisation entre les communautés locales et les opérateurs forestiers artisanaux			X				X
28. Renforcer les capacités des opérateurs forestiers artisanaux et les appuyer dans l'obtention de permis de coupe légaux et la formalisation de la filière						X	X

Tableau 3 : Le cycle d'investissement REDD+ dans la gestion forestière durable

Activités

Activités transversales

1. Organiser un débat national sur la gestion forestière, en impliquant toutes les parties prenantes dont les communautés locales et les peuples autochtones, dans l'optique de définir une politique forestière nationale claire, en particulier en termes d'exploitation industrielle aussi bien qu'artisanale et de gestion communautaire des forêts ;
2. Formuler et mettre en œuvre une politique nationale forestière transversale intégrant les propositions de la présente stratégie-cadre REDD+ ;
3. Améliorer le cadre légal (Code Forestier de 2002 et ses textes d'applications), institutionnel et fiscal de l'exploitation forestière, et notamment de l'exploitation artisanale, permettant la formalisation du secteur afin de promouvoir une gestion durable de la ressource contribuant à la croissance et au développement du pays et de ses populations ;
4. Poursuivre et finaliser le processus de macro-zonage des terres forestières (cette activité s'applique à tous les sous-piliers du pilier forêt) ;
5. Analyser (i) par grand bassin de consommation la demande intérieure actuelle et projetée en bois d'œuvre par catégorie d'utilisateur, et (ii) par grand bassin de production la capacité de production durable (industrielle, artisanale et communautaire), ainsi que les chaînes d'approvisionnement et les diverses parties prenantes ;
6. Promouvoir l'utilisation de bois de plantations pour les besoins du marché national ne nécessitant pas de bois issus des forêts naturelles ;
7. Promouvoir une plus grande transformation des bois extraits afin de maximiser la contribution du secteur à la croissance économique nationale indépendamment de l'augmentation des volumes extraits.

Application de la loi et lutte contre l'exploitation illégale

8. Réaliser une revue du cadre légal, pour proposer une meilleure adéquation avec les pratiques existantes (industrielles et artisanales, formelles et informelles) afin de mieux les encadrer et d'encourager le secteur à se formaliser en proposant des mesures pragmatiques, efficaces et efficientes, qui incitent à l'exploitation durable et tenant compte des valeurs culturelles des communautés et des peuples autochtones ;

9. Appuyer l'administration forestière et renforcer l'observation indépendante (ex : Observateur Indépendant FLEGT) et externe (ex : SGS) sur le terrain et aux frontières afin de contrôler et sanctionner les pratiques illégales, notamment dans les Provinces où la pression de l'exploitation forestière illégale est la plus forte ;
10. Renforcer la collaboration entre l'administration forestière, les administrations aux frontières et la Justice afin d'assurer le suivi et le traitement à terme des infractions ;
11. Renforcer les capacités de la société civile, des communautés locales et peuples autochtones, des cadres de concertation et de l'administration locale à vérifier l'application de la loi, à assurer le contrôle et l'application des sanctions.
12. Appuyer la mise en place de mécanismes facilitant la gestion et diffusion de l'information (bonnes pratiques observées et activités illégales constatées, opérateurs impliqués dans des activités illégales, etc.) entre les niveaux national et local (ex : Moabi, réseaux de radios communautaires, cadastre forestier, etc.), et utiliser ces mécanismes pour vulgariser les textes légaux dans les diverses langues nationales (cf. pilier Gouvernance) ;
13. Appuyer la définition et la mise en œuvre efficiente et efficace du dispositif national de suivi et de contrôle de l'exploitation des ressources forestières, en synergie avec le processus FLEGT.

Exploitation industrielle légale

14. Faire l'état des lieux des pratiques réelles de l'exploitation industrielle légale et leur impact sur la régénération des ressources forestières, ainsi que des routes forestière sur la fragmentation forestière et l'extension des pratiques d'agriculture sur brûlis et d'exploitation illégale ;
15. Sensibiliser les exploitants forestiers à la certification (ex: standards FSC) et aux techniques d'Exploitation à Faible Impact (EFI) ;
16. Sensibiliser les concessionnaires forestiers à la mise en œuvre de projets REDD+ dans les concessions forestières et leur périphérie (voir aussi activité suivante) ;
17. Développer des recommandations pour la négociation des cahiers des charges entre les exploitants et les communautés locales et peuples autochtones allant dans le sens d'un appui à ces derniers dans la gestion durable de leurs ressources naturelles. Notamment, sensibiliser et appuyer les exploitants forestiers à l'encadrement et la diffusion des pratiques agricoles durables et à la stabilisation de l'agriculture sur brûlis au sein⁷ et dans la périphérie de leurs concessions, y compris dans le cadre de projets REDD+ ; faire évoluer le cadre légal afin de formaliser et encadrer légalement les activités agricoles communautaires dans les concessions où existent des villages, en relation avec le cahier des charges ;

Exploitation communautaire (issue des communautés locales et autochtones)

18. Sensibiliser les autorités locales, les organisations de la société civile, les communautés locales et autochtones ainsi que les opérateurs économiques artisanaux aux pratiques de gestion durable des forêts, et renforcer les capacités locales en appui aux communautés pour que celles-ci évoluent vers la gestion durable de leurs ressources forestières ;

⁷ Bien que l'agriculture soit légalement interdite au sein des concessions forestières industrielles, certaines concessions ayant vu leur titre converti incluent dans leur périmètre de nombreux villages (ex : concession SAFBOIS à Isangi) et se retrouvent ainsi confrontées aux pratiques d'agriculture sur brûlis nécessaires à la subsistance des populations locales et autochtones.

19. Accompagner la structuration des communautés locales et les appuyer, après clarification de l'étendue du terroir villageois (*cf.* pilier Foncier), pour réaliser (i) le microzonage de leur terroir faisant notamment la part entre les besoins en terres pour l'agriculture, la conservation et la gestion forestière durable (*cf.* pilier Aménagement du Territoire), (ii) la définition de plans de développement communautaire en appui au respect du plan de zonage défini, (iii) l'obtention de titres de concession des communautés locales pour les superficies dédiées à la gestion forestière (si les concessions communautaires se limitent à la gestion forestière durable et n'intègrent pas l'agriculture) retenues dans le cadre du plan de zonage ; (iv) la formulation de plans de gestion forestière ; v) la mise en œuvre effective de ces plans ;
20. Appuyer la professionnalisation et le passage au formel des micro-exploitants forestiers, notamment issus des communautés locales et autochtones, et les structurer en organisations professionnelles (associations, coopératives) qui pourront obtenir des permis communautaires de coupe prévus pour les concessions communautaires ;
21. Elaborer un cadre de contractualisation entre les communautés locales et autochtones et les opérateurs forestiers locaux, le vulgariser, et appuyer les communautés locales et autochtones à négocier avec les opérateurs artisanaux externes d'une manière équitable ;
22. Renforcer les capacités des services techniques provinciaux et locaux, des autorités locales, des cadres de concertation (Comités Agricoles Ruraux de Gestion, Conseils Consultatifs des Forêts, etc. ; *cf.* pilier gouvernance) et des communautés locales et peuples autochtones pour contrôler la bonne application des plans de gestion forestière et la bonne mise en œuvre des plans de développement
23. Evaluer la faisabilité de projets REDD+ dans le cadre de la foresterie communautaire et, lorsque cela est pertinent, appuyer la mise en œuvre de projets avec l'appui de développeurs de projets nationaux et internationaux.

Encadré 10 : Le cadre juridique de la foresterie communautaire

Le Code forestier de 2002 ouvre la voie à une gestion participative des forêts en reconnaissant l'emprise coutumière sur les « *forêts des communautés locales* » (art. 111-113), mais aussi à un transfert de gestion aux communautés de tout ou partie des forêts protégées parmi celles détenues selon la coutume sous la forme d'un titre de « *concession forestière* » octroyé à titre gratuit par l'administration forestière. Alors que le Code forestier reconnaît la possibilité aux ayants-droit coutumiers de faire exploiter leurs forêts en vertu de contrats écrits avec des exploitants privés artisanaux, cette nouvelle catégorie de concession forestière est le moyen de d'offrir un cadre juridique à la foresterie communautaire, c'est-à-dire à une exploitation directe de la ressource par les communautés et ce faisant de manière plus conforme à leurs intérêts.

A l'issue d'un large processus de consultation, incluant une grande diversité de parties prenantes jusqu'au niveau communautaire, un consensus s'est fait jour sur le processus d'attribution des « concessions forestières aux communautés locale » et les modalités de gestion et d'exploitation des « concessions forestières des communautés locales ». Il prévoit l'enregistrement préalable des communautés locales au niveau des ETD et la délimitation contradictoire de la concession sur une surface allant jusqu'à 50 000 hectares. Cette attribution serait « indivisible et irrévocable » et la concession « bien indivisible de la communauté ». Ces textes ont été soumis en juin 2010 d'une part à Son Excellence Monsieur le Premier Ministre pour la signature du Décret fixant la procédure d'attribution, et d'autre part à Monsieur le Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme pour la signature de l'Arrêté réglementant la gestion, sans aboutissement à ce jour.

Ce cadre juridique concessionnaire de la foresterie communautaire permet d'étendre le principe de l'aménagement aux forêts protégées laissées sous emprise coutumière, ce qui va dans le sens d'une gestion durable des ressources forestières, aspect important pour REDD+. Conformément au Code forestier, le projet d'arrêté organise la multifonctionnalité des forêts ainsi concédées dans le cadre d'un plan de gestion : exploitation forestière durable (au travers notamment de permis de coupe communautaires), produits forestiers non ligneux, éco-tourisme et chasse, conservation, valorisation des services environnementaux.

Exploitation artisanale légale (non issue des communautés locales et autochtones)

24. Faire l'état des lieux des pratiques réelles de l'exploitation artisanale et de leur impact sur la ressources forestières et sur les niveaux de vie des populations rurales ;
25. Sensibiliser les communautés locales au cadre légal relatif à l'exploitation artisanale du bois ;
26. Appuyer la structuration et renforcer les capacités des communautés locales et des opérateurs artisanaux, des services de l'Etat, cadres de concertation et autres institutions locales pour qu'elles soient à même de vérifier la bonne application de la loi sur l'exploitation artisanale ;
27. Assurer le respect des principes du CLIP dans la contractualisation entre les communautés locales et les opérateurs forestiers artisanaux, et assurer l'implication des cadres de concertation dans les négociations entre les chefs coutumiers et ces opérateurs ;
28. Renforcer les capacités des opérateurs forestiers artisanaux et les appuyer dans l'obtention de permis de coupe légaux, en tenant compte des plans de développement et des plans de gestion forestière locaux, ainsi que dans le développement de micro-entreprises afin de formaliser la filière ;

B/ Conservation des stocks de carbone forestier

(Forêts classées principalement)

Contexte

Les forêts classées regroupent selon le code forestier, les forêts soumises à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation, en application à un acte de classement, et ce dans le cadre d'une affectation à vocation écologique. Les aires protégées sont à ce titre des forêts classées. Cette catégorie occupe une superficie conséquente (de l'ordre de 25 million d'hectares selon une estimation provisoire, soit environ 11% du territoire) et constitue donc un usage des terres de premier plan en RDC. Des efforts sont en cours pour préciser notamment les superficies légales exactes de ces forêts ainsi que le type et l'intégrité des écosystèmes qu'elles renferment. Les ressources techniques et financières disponibles pour la gestion des forêts classées sont très variables. La majorité de celles-ci est affectée aux quelques réserves naturelles intégrales (ou parcs nationaux) existantes ainsi quelques autres aires protégées qui ont été identifiées comme des priorités pour la conservation de la biodiversité endémique de la RDC. La majorité des forêts classées restent essentiellement dépourvue de tout moyen technique et financier.

La législation de 1969 sur la conservation de la nature est en cours de révision. Des innovations en matière de types de gouvernance applicables aux aires protégées sont considérées telles que la cogestion entre l'organisme public en charge des aires protégées (Institut Congolais de Conservation de la Nature - ICCN) et des entités privées. L'implication de ces mêmes entités, des associations d'utilité publique et des communautés locales dans le développement d'activités au sein des aires protégées est également à l'étude au travers notamment de mesures incitatives spécifiques.

Cette reconnaissance des communautés comme acteurs de la conservation a deux implications : elle implique d'une part les communautés dans la gestion des forêts classées (avec des degrés divers d'implication à établir au sein ou à l'extérieur de l'aire protégée suivant son statut et les restrictions de droits d'usages associée), elle implique d'autre part que les forêts protégées peuvent aussi faire l'objet d'initiatives de conservation dans le cadre plus global et intégré de l'aménagement des terroirs (zones de conservation stricte, de récolte des Produits Forestiers Non Ligneux, de production de bois d'œuvre et de charbon de bois, zones agricoles, anciennes jachères en défens, de plantation...)

Objectif global

Conserver les stocks de carbone forestier au travers de la protection des forêts classées et forêts protégées à haute valeur de biodiversité, de fourniture de services environnementaux ou culturelle (forêts sacrées).

Résultats attendus

1. Le réseau d'aires protégées existant a été consolidé et étendu de 10 à 17 % du territoire national entre 2012 et 2020 en respect des accords de Nagoya signés par la RDC, en tenant compte des enjeux actuels de conservation et de gestion durable des écosystèmes, notamment forestiers, à haute valeur de biodiversité ou culturelle, ainsi que des stocks de carbone forestier ;
2. La conservation des forêts classées est renforcée et intègre, là où cela est pertinent et possible, la conservation communautaire et la gestion collaborative durable des ressources naturelles

dans et en périphéries de ces forêts ;

3. L'intégration de nouvelles zones forestières à fort enjeu dans le réseau national d'aires protégées a suivi les principes du Consentement Libre, Informé et Préalable des communautés locales et autochtones, et intègre autant que possible et là où cela est pertinent, la conservation communautaire et la gestion collaborative durable des ressources naturelles dans et en périphérie de ces forêts ;
4. Les menaces et pressions, locales et lointaines, sur les forêts classées sont réduites grâce à un contrôle efficace des moteurs de déforestation ;
5. Les bénéfices directs et indirects issus des forêts classées sont augmentés, au profit du gestionnaire de ces aires protégées (ICCN), de l'Etat, des communautés locales et autochtones.

Principaux axes stratégiques

Consolider et étendre le réseau national d'aires protégées, après avoir finalisé l'état des lieux du réseau actuel et évalué les forêts non actuellement classées en termes de potentiel (biodiversité, carbone et autres services écosystémiques), de menaces et de pressions ; favoriser la gestion participative et communautaire des ressources naturelles ainsi que la valorisation économique de ces espaces (écotourisme, projets REDD+, etc.).

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1. Systématiser l'évaluation de l'état des forêts classées du réseau d'aires protégées existant pour juger de la pertinence de leur maintien de leur classement		X					
2. Faire de même avec les forêts non classées afin d'évaluer la pertinence de leur intégration dans le réseau national d'aires protégées		X					
3. Poursuivre l'évaluation des menaces existantes et des risques sur les stocks de carbone et la biodiversité en les cartographiant pour l'appui à la décision		X					
4. Remodeler le réseau des AP : déclasser les forêts classées à faible enjeu, classer de nouvelles zones forestières à fort enjeu en suivant les principes du CLIP				X			
5. Appuyer la conservation communautaire et la gestion collaborative durable des ressources naturelles					X	X	X
6. Appuyer la structuration des communautés locales et peuples autochtones et renforcer leurs capacités sur le long terme					X	X	X
7. Mettre en œuvre des activités atténuant les pressions des grands centres urbains et des zones rurales densément peuplées					X		
8. Démontrer le potentiel de valorisation des forêts classées par l'écotourisme ou les PSE REDD+ par exemple					X		
9. Renforcer l'application de la loi					X		

Tableau 4 : Le cycle d'investissement REDD+ dans la conservation des forêts

Activités

1. Poursuivre et systématiser l'évaluation de l'état des forêts classées du réseau d'aires protégées existant, en termes (i) de biodiversité, (ii) de représentativité des divers écosystèmes de la RDC,

- (iii) de fonction de couloir écologique, mais aussi (iv) en termes de stocks de carbone (et si possible d'autres services environnementaux qu'elles supportent) et (v) d'une analyse coût/efficacité, afin d'évaluer la pertinence de leur maintien dans le réseau national d'aires protégées ;
2. Faire de même avec les forêts non classées afin d'évaluer la pertinence de potentiellement les intégrer dans le réseau national d'aires protégées ;
 3. Poursuivre l'évaluation du niveau et des types de menaces et pressions existantes (agriculture sur brûlis, mines, hydrocarbures, bois-énergie, urbanisation etc.), locales ou lointaines, pesant sur les stocks de carbone des forêts et leur évolution probable (cartes de risque de déforestation), afin de connaître leur potentiel vis-à-vis du mécanisme REDD+ ; Faire de même pour la biodiversité (et si possible d'autres services environnementaux), puis mettre à jour les cartes croisées permettant de mieux visualiser et vulgariser les résultats pour l'appui à la décision ;
 4. Modifier le réseau national d'aires protégées en déclassant les forêts classées à faible enjeu, et en classant de nouvelles zones forestières à fort enjeu en suivant les principes du Consentement Libre, Informé et Préalable des communautés locales et autochtones des zones considérées ;
 5. Mettre en œuvre la conservation communautaire et la gestion collaborative durable des ressources naturelles pour les forêts où les menaces et les pressions locales actuelles ou à venir le justifient, sur base d'une analyse des moyens disponibles et des bénéfices probables (incluant le potentiel REDD+) ;
 6. Accompagner la structuration des communautés locales et peuples autochtones et renforcer leurs capacités ainsi que celles des cadres de concertation et de coordination, et les appuyer sur le long-terme ;
 7. Mettre en œuvre des activités permettant d'atténuer les menaces et pressions exercées notamment les grands centres urbains et les zones rurales densément peuplées (ex : diffusion des foyers améliorés et énergies alternatives au bois et autres pour le moteur de déforestation vois-énergie, etc.) ;
 8. Valoriser concrètement, où et quand les conditions (d'accès, de sécurité, etc.) le permettent, la valeur potentielle théorique des forêts classées, au travers de projets d'écotourisme (cf. pilier gouvernance), de projets PSE en général et REDD+ en particulier, et autres, afin d'en améliorer l'image vis-à-vis des diverses parties prenantes nationales, provinciales, et locales, en démontrant leur potentiel actuel et surtout leur grand potentiel futur de contribution forte au développement socio-économique du pays ;
 9. Renforcer l'application de la loi : contrôle, suivi des procédures judiciaires et application des sanctions, etc.

C/ Accroissement des stocks de carbone forestier

(Forêts de production permanente, forêts protégées, forêts classées et en dehors des forêts existantes)

Contexte

Le Code forestier et le Code foncier offrent un cadre juridique incitatif respectivement pour le reboisement en zone forestière et le reboisement dans le cadre de concession foncière. Si le code forestier fait de la reconstitution forestière la responsabilité de l'administration forestière au travers de l'élaboration et de la mise à jour périodique de programmes de régénération naturelle et de reboisement, elle incombe aussi aux entités décentralisées, aux concessionnaires, aux exploitants forestiers et aux communautés locales. L'Etat encourage leur implication en étant supposé fournir terrains forestiers domaniaux, plantules et encadrement et surtout en permettant aux personnes réalisant les reboisements de bénéficier de tout ou partie des produits forestiers qui en sont issus selon des conditions fixées par arrêté ministériel.

A l'époque coloniale, trois types de reboisement ont été pratiqués : (i) reboisement de production en forêts naturelles visant à les enrichir en essences commercialisables, parfois dans le cadre d'un système agroforestier comme au Bas-Congo, (ii) reboisement de protection des bassins versants au Kivu (iii) reboisement en savane pour les besoins en bois énergie et en bois de service pour les mines au Katanga. Il faut attendre les années 1980 pour que le gouvernement crée une administration dédiée (actuelle Direction Horticulture et Reboisement - DHR) avec un instrument financier (actuel Fonds Forestier National - FFN) et que les coopérations appuient aussi bien un projet de plantation industrielle que de micro-boisement communautaire.

Le modèle de la plantation agroforestière est devenu en RDC une référence à partir des parcelles de Mampu et du puits de carbone d'Ibi sur le plateau des Bateke. Il permet en effet de répondre à la fois au déficit énergétique en offrant une source d'approvisionnement hors des forêts et à l'insécurité alimentaire comme à pauvreté en générant des revenus en milieu rural sur des terres jugées improductives (*cf.* piliers Energie et Agriculture). Des expérimentations sont en cours pour diffuser ce modèle à différentes échelles en l'adaptant aux réalités coutumières. Au-delà de la sécurité juridique, la permanence du reboisement suppose des capacités effectives de contrôle et d'exclusion des tiers face aux feux de brousse, à la coupe de bois ou aux incursions agricoles comptant parmi les principaux risques avérés pour les plantations existantes (recours possible à des PSE).

Objectif global

Augmenter les stocks de carbone forestier dans et en dehors des forêts

Résultats attendus

1. Les stocks de carbone forestier des forêts dégradées dans les zones ciblées sont augmentés par régénération naturelle assistée ou enrichissement ;
2. Les zones hors-forêts appropriées deviennent des stocks de carbone forestier par boisement/reboisement ;

Principaux axes stratégiques

Identifier les opportunités d'augmenter à faibles coûts (d'opportunité et de mise en œuvre) les stocks de carbone à l'intérieur ou à l'extérieur des forêts, pour l'approvisionnement des grandes villes en produits ligneux, la conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable ou la protection des sols.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1. Identifier, sur base d'une analyse coût/efficacité les zones de forêts dégradées ou pratiquer des activités de régénération naturelle assistée (RNA) ou d'enrichissement		X					
2. Réaliser les activités de régénération naturelle assistée en s'attaquant aux divers causes directes de la dégradation des forêts sélectionnées, y compris au travers de PSE					X		
3. Définir les macro-zones prioritaires pouvant faire l'objet de boisement/reboisement (B/R), prioritairement en périphérie des grands centres urbains (rationalité économique)		X					
4. Définir les zones de boisement de protection (pour l'eau ou contre l'érosion)		X					
5. Sensibiliser et renforcer les capacités au B/R et à la RNA ainsi que sur les opportunités apportées par la finance carbone			X				X
6. Réaliser les activités de B/R et de RNA dans les zones identifiées et appuyer lorsque cela est pertinent le développement de la valorisation carbone					X		
7. Promouvoir la production issue de ces plantations pour la satisfaction des besoins nationaux, en assurer la traçabilité et la certification et leur donner un avantage comparatif			X			X	X

Tableau 5 : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'accroissement du carbone forestier

Activités

1. Identifier, notamment à l'aide du Système National de Suivi des Forêts (SNSF) et en réalisant des études de coût/efficacité, les zones de forêts dégradées (forêts de production permanente, forêts classées ainsi que forêts protégées) dans lesquelles des activités de régénération naturelle assistée ou enrichissement pourraient être mises en œuvre ;
2. Réaliser les activités de régénération naturelle assistée en s'attaquant aux divers causes directes (production de charbon de bois, feux de brousse, etc.) de la dégradation des forêts sélectionnées, y compris au travers de la mise en œuvre de Paiements pour Services Environnementaux (lien avec tous les piliers de la présente stratégie-cadre) ;
3. Définir les macro-zones prioritaires pouvant faire l'objet de boisement/reboisement (boisement de production), notamment à l'aide du SNSF et d'outils de modélisation spécifiques (ex : WISDOM), en fonction des contraintes et opportunités foncières, dans une logique d'aménagement du territoire (au niveau macro et micro) et de rationalité économique (ne pouvant reposer uniquement sur une éventuelle composante carbone). A ce titre, et dans l'objectif de contribuer à l'approvisionnement en produit ligneux (ex : charbon de bois) et agricole des grands centres urbains, les zones périphériques des grands centres urbains sont prioritaires (cf. piliers Energie, Foncier et Aménagement du Territoire);

4. Définir les zones devant faire l'objet de boisement/reboisement dans le cadre du contrôle de l'érosion ou de la protection de la ressource en eau (boisements de protection), en prenant en compte une logique de coûts-bénéfices au niveau économique aussi bien que des co-bénéfices ;
5. Sensibiliser les diverses parties prenantes sur l'intérêt du boisement/reboisement et de la régénération naturelle assistée ainsi que sur les opportunités apportées par la finance carbone, et renforcer leurs capacités ;
6. Réaliser les activités de boisement/reboisement et de régénération naturelle assistée dans les zones identifiées, selon des modèles forestiers ou agroforestiers et appuyer lorsque cela est pertinent le développement de la valorisation carbone. Les boisements de production seront réalisés au travers des communautés locales et autochtones et du secteur privé national et international, alors que les boisements de protection pourront quant à eux être réalisés par les parties prenantes citées précédemment ainsi que par l'administration en charge des forêts (DHR).
7. Identifier et appuyer les chaînes de valeur pour l'exploitation des produits issus de ces plantations pour la satisfaction des besoins nationaux, notamment pour la production de charbon de bois mais aussi de bois d'œuvre (mobilier, charpente, etc.) ; Assurer la traçabilité et la certification de ces productions et leur faire bénéficier d'une fiscalité préférentielle afin de leur donner un avantage comparatif vis-à-vis des produits issus de l'exploitation des forêts naturelles.

Pilier 4 : Gouvernance

Contexte

Dans la perspective d'une croissance verte, durable, le processus REDD+ se présente en RDC comme une politique de gestion intégrée et durable des ressources forestières et un instrument financier mobilisant à la fois des sources classiques et innovantes au service d'un ensemble de politiques et de projets contribuant d'une part (i) à la lutte contre le changement climatique mais aussi, et surtout, (ii) au développement du pays et à la lutte contre la pauvreté.

La durabilité de ces financements, publics ou privés, dépendra de la capacité à construire et respecter des standards de gouvernance assurant l'intégrité d'un processus dont la particularité est de conditionner les paiements à la démonstration de la performance (à l'échelle de l'Etat comme à celle des projets). Si REDD+ est un mécanisme incitatif, l'incitation à investir suppose une crédibilité des parties et de leurs engagements qui passe notamment par le respect par tous d'une réglementation claire et applicable.

Cette réglementation doit permettre de contribuer à la formalisation des nombreuses activités relevant du secteur informel afin de pouvoir d'une part les encadrer et les amener vers des pratiques plus durables, et d'autre part renforcer l'application de la Loi pour un contrôle effectif et efficace des activités illégales. Un cadre légal inadapté aux conditions de marché, aux réalités sociales et aux réalités administratives (par exemple générant des coûts de transaction élevés : procédures longues et coûteuses, administrations éloignées), ne favorise pas cet objectif et peut même à l'inverse renforcer le phénomène qu'il entend combattre.

Au regard des performances de la RDC en matière de gouvernance, de transparence et de reddition des comptes, de stabilité et de sécurité, d'efficacité des pouvoirs publics, de qualité de la réglementation, d'application de la loi et de la maîtrise de la corruption, la gouvernance même du processus REDD+ est un défi nécessitant la mise en œuvre de mécanismes et d'outils ambitieux et innovants.

S'il faut un renforcement de la gouvernance (transparence, inclusivité, participation, etc.) pour assurer l'efficacité, l'efficience et l'équité du mécanisme REDD+, celui-ci représente par ailleurs une opportunité et un levier importants de renforcement de la gouvernance pour un développement durable de la RDC en appuyant (i) la réforme de la gestion des ressources naturelles au travers de la clarification et de la sécurisation des règles d'accès aux ressources et de distribution de leurs bénéfices, ou au travers de (ii) la mise en place de mécanismes d'aménagement du territoire et de planification du développement pour gérer la dimension intersectorielle de REDD+, qui fait souvent défaut dans les politiques publiques.

Objectif global

Assurer la bonne gouvernance du processus REDD+ nécessaire à une mise en œuvre effective, transversale, transparente, responsable, pragmatique, équitable et durable de REDD+, basée sur les résultats, et intégrant l'information, la consultation, l'appropriation et la participation de toutes les parties prenantes

Résultats attendus

1. La **transparence** et la qualité du processus REDD+ sont assurées au moyen de mécanismes de suivi et de contrôle rigoureux et efficaces, et l'information sur REDD+, sa mise en œuvre (financements, activités, etc.) et ses résultats est accessible aux diverses parties prenantes ;
2. Le processus REDD+ est **inclusif** et les diverses parties prenantes ont, autant que possible, l'opportunité et la capacité de participer activement dans la préparation, la planification la mise en œuvre et le suivi-évaluation de REDD+, et chaque partie prenante bénéficie à hauteur de ses efforts et de ses résultats ;
3. La **redevabilité** des diverses parties prenantes dans la mise en œuvre de REDD+ est assurée grâce à divers mécanismes de recours et de sanction adaptés et accessibles à tous ;
4. Les conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs REDD+ sont réunies, notamment grâce à (i) un cadre légal et institutionnel adapté et cohérent, (ii) des politiques sectorielles intégrant l'économie verte (iii) l'amélioration du climat des affaires, (iv) des activités REDD+ formulées de manière pragmatique et prudente (estimations carbone, impact positif ou négatif sur la déforestation et la dégradation, etc.), couvrant l'étendue des causes directes et indirectes de la déforestation et de la dégradation, (v) des financements REDD+ prédictibles et pérennes.

Principaux axes stratégiques

Assurer la transparence, la circulation et la vérification de l'information sur REDD+ et sa mise en œuvre ; assurer l'utilisation transparente et judicieuse des financements REDD+ (atteinte de résultats, viabilité économique et bénéfices socio-environnementaux) ; favoriser la participation de toutes les parties prenantes et récompenser l'effort, les résultats et la compensation des restrictions d'accès aux ressources ; contribuer aux réformes et à la mise en cohérence du cadre légal et réglementaire ; appuyer la structuration des acteurs locaux et la mise en œuvre d'outils permettant de vérifier la mise en œuvre de REDD+ et la gestion et le traitement des éventuelles plaintes.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1. Renforcer les activités d'information, éducation et communication en matière de REDD+			X				
2. Tester, améliorer et utiliser les outils en ligne de suivi croisé de la mise en œuvre de la REDD+ et de son impact: interconnexion du SNSF, du Registre National REDD+, et du Moabi				X			X
3. Opérationnaliser le fonds national REDD+							X
4. Allouer les fonds issus du fonds national REDD+ en prenant en compte aussi bien l'impact carbone que les co-bénéfices estimés d'une manière conservatrice, favoriser les options "sans regret"				X			
5. Assurer le bon suivi des principes du CLIP dans la mise en œuvre de la REDD+			X	X			
6. Identifier et impliquer les autorités concernées dans la phase de planification, de mise en œuvre et de suivi des activités							X
7. Renforcer les capacités des parties prenantes pour jouer leurs rôles de planification, mise en œuvre et suivi de REDD+						X	X
8. Expérimenter divers systèmes de partage des bénéfices pour définir les règles au niveau national		X					
9. Appuyer les cadres de concertation et de gestion des conflits pour la programmation, le suivi-évaluation et le contrôle des activités de la REDD aux niveaux national, provincial et local			X			X	X
10. Appuyer l'émergence et le renforcement de capacités de sociétés de service nationales en appui à la REDD+			X			X	X
11. Créer et mettre en œuvre un mécanisme de gestion et de résolution des plaintes adapté aux diverses parties prenantes				X			
12. Mettre en œuvre des mécanismes de contrôle sur le terrain pour traiter les plaintes reçues et le respect des standards nationaux					X	X	X
13. Identifier et prioriser les réformes nécessaires à une mise en œuvre harmonieuse et effective de la REDD+, les fixer le cas échéant dans la loi le cadre spécifique à la REDD+				X			
14. Renforcer la mise en œuvre des instruments juridiques nationaux et les vulgariser				X			X
15. Discuter dans le cadre d'un dialogue politique de haut niveau l'harmonisation des politiques pertinentes pour la REDD+ et en y intégrant les divers éléments de la présente stratégie				X			

Tableau 6 : Le cycle d'investissement REDD+ dans la gouvernance

Activités

- Poursuivre et renforcer les activités d'information, éducation et communication sur les changements climatiques, REDD+ et le processus REDD+ en RDC et dans le monde, aux divers niveaux de la gouvernance (national, provincial et local), et notamment :
 - Identifier les nombreux canaux de communication appropriés, traditionnels ou modernes (ex : réseau de radios, SMS en langue nationale, etc.) permettant de diffuser les messages au plus grand nombre et les renforcer ou les mettre en œuvre ;
 - Produire et diffuser en français et dans les 4 langues nationales des supports de communication adaptés sur les changements climatiques, le mécanisme REDD+, les divers types de bénéfices issus de REDD+ et leur partage, les droits, etc.) ;
 - alimenter et mettre à jour le site internet REDD+ national ;
 - Réaliser la campagne Information Education Communication dans les Territoires
 - Appuyer l'intégration des enjeux REDD+ et climat dans les programmes d'éducation primaires, secondaires et professionnels ;
 - Identifier et appuyer les organismes institutionnels ou non gouvernementaux pérennes pouvant participer à l'information et la formation sur REDD+, dont le Centre National d'Information Environnementale (CNIE) ;
- Tester, améliorer et utiliser les outils en ligne (internet) de suivi croisé de la mise en œuvre de

REDD+ et de son impact, permettant la création et le partage libre d'information avec tous ainsi que sa vérification, et en particulier :

- Le Système National de Suivi des Forêts (*outil institutionnel de génération et partage des statistiques et de la localisation de la déforestation et de la dégradation des forêts*) ;
 - Le Registre National REDD (*outil institutionnel de collecte, centralisation et partage des informations sur la mise en œuvre de REDD+*) ;
 - Le Moabi (*outil indépendant de collecte, centralisation et partage d'informations sur les moteurs de la déforestation et de contrôle de la mise en œuvre de REDD+*) ;
 - Assurer une bonne intégration (interconnexion) entre ces trois outils afin de faciliter la comparaison et l'analyse croisée de l'information qu'ils renferment et la navigation de l'un à l'autre, pour notamment orienter et informer au mieux les contrôles sur le terrain ;
3. Mettre en place, financer et opérationnaliser le fonds national REDD+, avec des procédures d'accès aux fonds, de gestion et de déboursement de ceux-ci, ainsi que des mécanismes de suivi & évaluation clairs et transparents ;
 4. Allouer les fonds issus du fonds national REDD+ en prenant en compte aussi bien l'impact carbone (mesurable ou non) que les bénéfices socio-économiques (emplois, etc.) et environnementaux escomptés, le tout estimé d'une manière prudente ;
 - Dans le cadre de la phase d'investissement de REDD+⁸, un équilibre devrait être recherché entre activités habilitantes⁹ et activités sectorielles¹⁰, et les activités sectorielles ayant une viabilité socio-économique propre ainsi qu'un impact carbone clair devraient être progressivement favorisées à mesure que l'on s'approche de la phase 3 de REDD+ où les paiements internationaux seront strictement conditionnés aux résultats en termes de réduction d'émissions ;
 - Les activités pouvant avoir un impact positif mais aussi négatif sur la déforestation et la dégradation devraient d'abord être expérimentées à petite échelle dans les divers contextes de la RDC, et les options "sans-regret"¹¹ favorisées ;
 5. Assurer le bon suivi des principes du Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) dans la mise en œuvre de REDD+ (*cf. Encadré 13*) ;
 6. Identifier les autorités et organes nationaux, provinciaux et locaux devant être impliqués dans les activités de mise en œuvre de REDD+ (pour la sécurisation foncière, la délivrance de permis, etc.), et les impliquer dans la phase de planification, de mise en œuvre, voire de suivi des activités.
 7. Identifier les besoins spécifiques et renforcer les capacités des diverses parties prenantes y compris celles habituellement marginalisées (peuples autochtones, migrants, jeunes, femmes, etc.) de manière à ce qu'elles puissent progressivement prendre pleinement part, selon leurs rôles, à la planification, la mise en œuvre et le suivi de REDD+ ;

⁸ Phase 2 de REDD+ telle que définie dans les accords de Cancun (CdP16) de mise en œuvre de Politiques et Mesures et d'activités d'expérimentation basées sur les résultats

⁹ Les activités dites « habilitantes » correspondent à des activités visant à créer les conditions favorables à la mise en œuvre des options sectorielles, mais permettant également de traiter certaines causes sous-jacentes de la déforestation et contribuent à la durabilité des activités sectorielles. Elles ne génèrent pas de réduction d'émissions ou des réductions d'émissions *a priori* non mesurables (sauf sur bases d'estimations reposant sur des hypothèses devant être clairement établies et argumentées).

¹⁰ Les activités dites « sectorielles » sont définies comme des types d'activités visant à répondre à des causes directes de la déforestation et à générer des réductions d'émissions mesurables et valorisables.

¹¹ Les mesures « sans-regret » sont des mesures visant à réduire les émissions de GES qui seront bénéfiques même si les conséquences des changements climatiques envisagées ne se matérialisent pas. On dit aussi que leurs coûts nets sont négatifs, c'est-à-dire qu'elles entraînent des avantages directs ou indirects pour la société suffisamment importants pour neutraliser les coûts de leur mise en œuvre. La collectivité retira donc toujours bénéficiaire de leur mise en œuvre.

8. Expérimenter dans le cadre des activités pilotes de mise en œuvre de REDD+ divers systèmes de partage des bénéfices¹², puis définir au niveau national des règles assurant une rétribution claire, transparente et équitable des diverses parties prenantes impliquées, en fonction et conditionnée à leurs efforts et à leurs résultats, ainsi qu'aux éventuelles restrictions de droits d'usage définies suivant le principe du CLIP ;
9. Identifier, renforcer les capacités, et appuyer durablement les cadres de concertation et de gestion des conflits pour la programmation, le suivi-évaluation et le contrôle des activités de REDD aux niveaux national, provincial et local. Evaluer la nécessité d'adapter les statuts ainsi que la représentativité d'entités existantes, ou si nécessaire en créer de nouvelles en évitant autant que possible les duplications ou la juxtaposition de structures aux mandats relativement proches. Parmi ces entités, on peut notamment citer :
 - Au niveau National : Comités national et interministériel ;
 - Au niveau Provincial : Comités Agricoles Ruraux de Gestion, Conseils Consultatifs des Forêts, etc. ;
 - Au niveau Local (territoire, projet, etc.) : Comités Agricoles Ruraux de Gestion, Comités Locaux de Développement, etc.
10. Appuyer l'émergence et le renforcement de capacités de sociétés de service nationales en appui à REDD+ (appui/conseil au développement et à la mise en œuvre de projets REDD+, pré-requis en termes de foncier et de zonage, etc.) ;
11. Créer et mettre en œuvre un mécanisme de plainte comportant divers canaux institutionnels ou indépendants, adaptés aux divers contextes et parties prenantes de la RDC (par exemple via le Moabi, les cadres locaux de concertation, un numéro vert, etc.), protégeant le plaignant, permettant de signaler, notamment du niveau local au niveau national, d'éventuels problèmes liés à la mise en œuvre ou à la gestion des fonds REDD+, et mettre en œuvre les mécanismes de gestion, de vérification et de résolution de ces plaintes ;
12. Créer et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle sur le terrain permettant de vérifier, périodiquement ou pour clarifier le fondement de plaintes reçues dans le cadre du mécanisme de plainte, que la mise en œuvre de REDD+ respecte les standards nationaux définis, dont les mesures de sauvegarde sociales et environnementales ; Ces mécanismes devraient inclure les services de l'administration locale et/ou nationale, associés, lors de plaintes sérieuses ou répétées, à un Observateur Indépendant (tel que dans le cadre de l'initiative FLEGT) voire externe ;
13. Poursuivre avec le législateur et les diverses parties prenantes l'identification des réformes sectorielles et intersectorielles du cadre légal et institutionnel nécessaires à une mise en œuvre harmonieuse et effective de REDD+, définir les priorités et lancer les processus de débat et de réforme correspondants ou appuyer ceux existants. Définir en concertation avec les diverses parties prenantes puis fixer si approprié dans la loi le cadre spécifique à REDD+ (modalités de contractualisation, de paiement, de fiscalisation, d'autorisation des activités de mise en œuvre de REDD+, de partage des bénéfices, etc.) (cf. Encadré 12) ;
14. Renforcer la mise en œuvre des instruments juridiques nationaux et les vulgariser ;
15. Discuter dans le cadre d'un dialogue politique de haut niveau l'harmonisation entre elles des diverses politiques sectorielles et intersectorielles pertinentes pour REDD+ et en y intégrant les divers éléments de la présente stratégie, au niveau national comme au niveau provincial.

¹² Les bénéfices incluent ici non seulement les éventuels bénéfices financiers issus de la vente de crédits carbone, mais également de manière plus générale les bénéfices financiers aussi bien qu'en nature issus de la mise en œuvre de REDD+ (ex : appuis pour l'amélioration des techniques agricoles augmentant la production et les revenus, les emplois créés, l'amélioration des infrastructures socio-économiques etc.).

Encadré 11 : Le chantier de l'amélioration du climat des affaires en RDC

En dépit de la révision de ses codes miniers et forestier et de l'adoption d'un code des investissements en 2002, la RDC peine à canaliser l'épargne domestique comme les capitaux étrangers vers l'investissement productif durable. A l'image de ses scores dans les divers indices de mesure de la gouvernance, la RDC figure en 178^e position (sur 183) de l'édition 2012 du classement *Doing Business* consacré au climat des affaires, en recul de deux places. Et ce malgré la mise en place en 2009 d'un Comité de pilotage pour l'amélioration du climat des affaires et des investissements (CPCAI). Le premier train de mesures adoptées entre novembre 2009 et février 2010 comprenait notamment la ratification du traité OHADA relatif à l'harmonisation du droit des affaires et à l'arbitrage, adhésion effective depuis le 13 juillet 2012 avec le dépôt des instruments, et dont l'application effective a débuté le 12 septembre 2012. Sa feuille de route actuelle a été adoptée en août 2012 à l'issue d'assises nationales où 70 propositions de renforcement de la gouvernance économique ont été discutées, relevant pour beaucoup de la gestion des impôts et taxes. L'application concrète de ces mesures est clairement un défi auquel le Gouvernement entend s'atteler fermement afin de convaincre le secteur privé national et international des mutations en cours en RDC. La relance de l'investissement privé suppose aussi de lever des goulets d'étranglement tant au niveau des infrastructures que de l'accès au foncier et surtout au crédit dans une économie encore sous-bancarisée où seuls trouvent preneurs les projets offrant de très rapides ou élevés retours sur investissements.

Les discussions internationales ont souligné maintes fois l'importance de la contribution du secteur privé dans le financement de REDD+ au niveau international. En RDC les investissements du secteur privé, absolument nécessaires par ailleurs pour le développement du pays, représentent potentiellement autant une menace que des opportunités pour REDD+. Afin de minimiser les impacts négatifs et maximiser les impacts positifs, il est nécessaire de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- Réviser le cadre légal, institutionnel et fiscal afin de favoriser les investissements durables ;
- Orienter autant que possible les investissements dommageables pour le couvert forestier (agricoles, miniers etc.) en dehors des forêts ou à défaut dans les forêts dégradées ;
- Encadrer les investissements réalisés en zone forestière afin de limiter autant que possible les impacts socio-environnementaux négatifs et compenser ailleurs ceux impossibles à supprimer ; Proposer notamment des études et itinéraires techniques concrets et clé-en-main permettant au secteur privé de mieux comprendre et prendre en compte l'impact de leurs activités sur la forêt ;
- Finaliser le développement et assurer l'application de standards sociaux et environnementaux pour les investissements strictement REDD+ mais également pour les divers investissements dans les secteurs pertinents pour REDD+ ;
- Appuyer les investissements durables en ligne avec REDD+, notamment :
 - À l'aide d'instruments financiers adaptés (cofinancements sous forme de dons ou de prêts à taux concessionnels, allègements fiscaux, etc.) ;
 - En facilitant l'identification et la sécurisation du foncier auprès de l'administration comme des communautés locales et peuples autochtones, et de manière générale la collaboration avec ces derniers ;
 - En les protégeant des diverses tracasseries au niveau local ou national ;
- Appuyer l'émergence de sociétés de service congolaises et renforcer leurs capacités dans les secteurs pertinents pour REDD+ : expertise technique et financière en appui/conseil aux investissements pertinents pour REDD+, développement de projets REDD+, etc. ;

Encadré 12 : Engager les parlementaires dans REDD+

Conscient de leur engagement jusqu'alors limité dans REDD+ tant au niveau national qu'international, les parlementaires réunis à Rio de Janeiro à l'occasion de RIO+20 ont adopté un Protocole dans lequel il est rappelé la portée de leur rôle.

En effet, la préparation et la mise en œuvre de REDD+ doit passer par la mise en place et l'adaptation d'une architecture institutionnelle et normative robustes. Un tel travail exige l'implication du législateur afin notamment d'examiner la législation nationale et les institutions existantes et d'identifier les contraintes et les pistes d'harmonisation pour la mise en œuvre de REDD+, y compris dans des domaines d'intérêt direct comme le foncier, l'aménagement du territoire, l'agriculture, le développement rural, l'énergie, le droit des affaires, la fiscalité, l'exploitation des ressources naturelles, la gestion de l'information socio-économique et environnementale, etc. Il s'agit donc de construire tout l'arsenal juridique et normatif adapté à REDD+ ainsi qu'un cadre institutionnel s'y rapportant.

C'est pour promouvoir l'appropriation parlementaire d'un programme de réforme législative clés pour le succès de REDD+ qu'un partenariat a été conclu avec GLOBE International. La communauté parlementaire de GLOBE International (GLFI) vise à renforcer la capacité législative et les fonctions de contrôle des parlementaires dans les pays forestiers en développement dans le but de soutenir les efforts REDD+. Avec le Brésil, l'Indonésie et le Mexique, la RDC est l'un des quatre pays où l'initiative travaille directement avec les législateurs à l'amélioration de la gouvernance forestière, l'application des lois, le contrôle financier, reddition de comptes et de la coordination des politiques (cf. Appendice 6).

Encadré 13 : Le Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP)

Le principe de Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) prescrit qu'avant la mise en œuvre d'un projet REDD+ susceptible d'affecter les terres et ressources coutumières des communautés et peuples autochtones, le promoteur du projet doit non seulement avoir obtenu le consentement des communautés en question mais ce consentement doit, de surcroît, être libre, préalable et éclairé.

Les lignes directrices du Groupe des Nations-Unies pour le Développement (GNUM) sur les questions relatives aux peuples autochtones, datant de février 2008, fournissent les précisions suivantes quant aux éléments constitutifs du CLIP :

Libre : suppose l'absence de coercition, d'intimidation ou de manipulation ;

Préalable : suppose que le consentement ait été sollicité suffisamment longtemps avant toute autorisation ou début d'activité, et que les délais nécessaires aux processus autochtones de consultation et de recherche d'un consensus aient été respectés ;

Eclairé : suppose que l'on dispose des informations qui couvrent (au moins) les aspects ci-après :

- La nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé ;
- La (les) raisons ou objectif(s) du projet ou de l'activité ;
- Leur durée ;
- La localisation des zones concernées ;
- Une évaluation préliminaire des incidences économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des avantages, compte tenu du principe de précaution ;
- Le personnel susceptible de contribuer à l'exécution du projet proposé (y compris les populations autochtones, le personnel du secteur privé, les instituts de recherche, les fonctionnaires) ; et
- Les procédures possibles dans le cadre du projet.

Dans le contexte de REDD+, le CLIP nécessite que les communautés concernées consentent à :

- discuter de l'idée d'un projet REDD+ susceptible de les affecter ;
- participer à l'élaboration d'un plan de projet détaillé ;
- la mise en œuvre du projet.

Suffisamment de temps doit donc être accordé à chacune de ces étapes afin que :

- les négociateurs désignés des communautés puissent discuter avec ces dernières des négociations en cours ;
- les membres des communautés puissent participer aux discussions et faire valoir leurs points de vue ;
- Les communautés aient le droit d'avoir recours à des conseils indépendants (ONG, juristes, etc.).

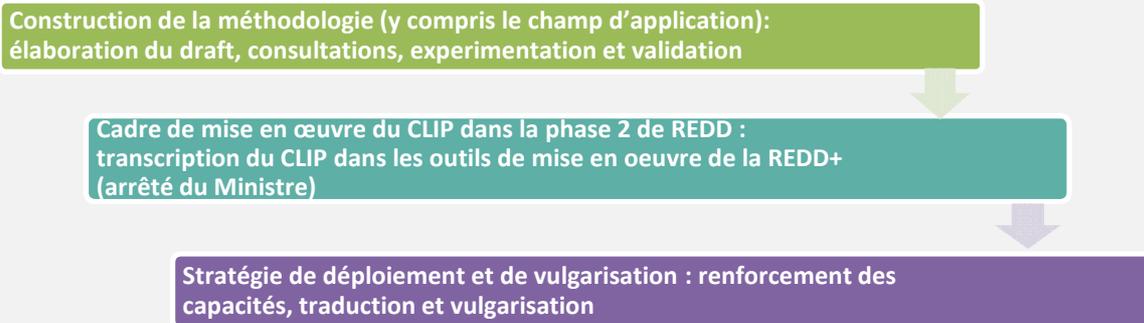
Les communautés peuvent dire « non » à tout moment au cours des négociations : la participation et les consultations visant à informer n'équivalent pas à un consentement. Il s'agit plutôt de moyens visant l'obtention du consentement. Enfin, le CLIP ne s'achève pas avec l'entente : les parties doivent assurer le suivi de la mise en œuvre de l'entente et avoir accès à une procédure de règlement des griefs.

Le travail sur le CLIP doit et va se poursuivre en RDC, en concertation avec les divers acteurs. Il reste en effet de nombreuses questions devant trouver réponse et nécessitant d'arriver un consensus, et notamment :

- Comment concilier le CLIP avec d'autres instruments, notamment les sauvegardes de la Banque Mondiale ou les standards nationaux sociaux et environnementaux REDD+ en RDC ?
- Quel est le champ d'application exact du CLIP :
 - pour quels types d'activités et quels types d'investissements (projets et initiatives REDD+, initiatives alignées REDD+, etc.) ?
 - à quelle échelle (nationale ou seulement au niveau communautaire) ?
 - qui donne son consentement ? Peut-on donner mandat et à qui ? Comment prouve-t-on une représentation suffisante ?
 - Quelle est la durée suffisante pour consulter les communautés et comment peut-on le déterminer ?

- Quelles sont les conditions et le processus de renégociation ?

Le dialogue international sur les forêts organisé en mai dernier à Kinshasa avec une forte participation d'acteurs tant nationaux qu'internationaux impliqués dans la thématique CLIP a permis de dresser un état des lieux sur la prise en compte du CLIP dans différents processus engagés par la RDC. Des recommandations pertinentes ont été formulées à l'issue de ce dialogue. Ainsi, il a été demandé à la CN-REDD/MECNT de rédiger une proposition feuille de route nationale impliquant tous les acteurs intéressés par la thématique. L'atelier organisé du 23 au 24 août 2012 par la CN-REDD en partenariat avec WWF, FPP et la société civile congolaise a permis de valider la feuille de route nationale CLIP comprenant les 3 volets ci-dessous :



Un espace de dialogue en ligne a été créé sous la facilitation de la CN-REDD regroupant certains acteurs nationaux et internationaux intéressés à la thématique. Cet espace facilitera l'échange d'informations nécessaires et pertinentes sur le CLIP dans l'optique de créer une synergie d'acteurs animés par un souci pressant de parvenir à une vision concertée sur la mise en œuvre du CLIP. Par ailleurs, la CN-REDD s'assurera du développement d'un outil adéquat qui reflète les aspirations réalistes des communautés locales et autochtones tout en se rassurant de sa conformité avec les mécanismes internationalement reconnus existants (résolutions de l'ONU, Conventions et accords dument ratifiés par la RDC, Lignes Directrices sur le CLIP du Programme ONU-REDD, etc.).

Pilier 5 : Démographie

Contexte

La RDC compte une population estimée à quelques 70 millions d'habitants. Ce chiffre est très approximatif car il repose sur des projections obtenues à partir du dernier recensement général de la population réalisé en 1984, autrement dit il y a 28 ans, et soutenues par quelques enquêtes utilisant des techniques d'échantillonnages (enquêtes MICS réalisées en 1995, 1998, 2001 et 2010).

Du fait d'un taux de fertilité de 6 enfants par femme, au-dessus de la moyenne sub-saharienne (MICS 2010), la RDC fait partie des pays africains ayant la plus forte croissance démographique, estimée à 3,1% par an, soit un accroissement annuel d'environ 1,9 millions d'habitants (DSCR 2). Les projections démographiques estiment que la population de la RDC pourrait approcher les 149 millions d'habitants en 2050¹³. La population congolaise est donc particulièrement jeune avec 68 % des personnes âgées de moins de 25 ans, et elle se rajeunit davantage : en 1984 l'âge médian était de 21 ans contre 15,5 ans en 2009 (UNFPA, 2011). Dans l'est du pays dans la région des grands lacs et des plateaux, la densité de population dépasse déjà les 300 habitants au kilomètre carré et la pression démographique constitue une des variables importantes des conflits qui ravagent la région.

Ceci signifie des besoins énormes en termes de formation, de création d'emploi, d'accès aux soins de santé, de sécurité alimentaire ou en création de nouvelles infrastructures, afin de pouvoir fournir des conditions de vie décentes à ces nouvelles générations, en plus des 70% de congolais vivant actuellement en dessous du seuil de pauvreté (DSCR 2). Cette situation représente un défi énorme pour le pays en termes de croissance économique et de lutte contre la pauvreté : s'il est impossible à l'heure actuelle de répondre aux besoins de bases de toute la population, avec une telle croissance démographique même une croissance économique à la hauteur de celle des grandes puissances émergentes ne saurait résoudre une telle situation avant plusieurs générations. Ceci est d'ailleurs souligné dans le DSCR 2 qui estime que « *ce taux reste préoccupant et préjudiciable au développement économique du pays* », plaçant ainsi la maîtrise de la démographie parmi les « 10 défis » du pays.

Il ne s'agit bien sûr pas de vouloir confiner la population de la RDC à son chiffre actuel mais de réguler cette croissance à un niveau permettant un développement harmonieux et durable et des conditions de vie décentes pour tous. Ainsi, selon l'UNFPA, 20% de la croissance économique entre 1960 et 1995 en Asie de l'Est était due à la réduction de la fécondité. En Honduras et en Colombie il est estimé qu'éviter les grossesses non-voulues augmenterait les revenus des ménages de 10% à 20%. Pour chaque dollar investi dans la planification familiale, les coûts publics liés aux naissances seraient réduits de 1,3 dollar. L'expérience, notamment en Afrique du Nord, au Moyen Orient et en Asie montre de très bons résultats en termes de développement associés à la maîtrise active de la fécondité. Et si la transition d'une fécondité de 6-7 enfants par femme vers le taux de renouvellement de 2,1 enfants prend généralement plusieurs décennies, elle peut parfois être plus rapide : dans le cas de la transition démographique en Thaïlande, la fécondité a baissé d'un enfant tous les cinq ans.

En RDC, le taux de prévalence des contraceptifs était de 5,4% en 2010 alors que la moyenne en

¹³ UN World Population Prospects 2010

Afrique subsaharienne, bien que faible, s'élève à 17%. Dans les pays africains les plus avancés, ce taux varie d'ailleurs entre 30 et 50%. Selon l'UNFPA, environ 38% des zones de santé en RDC offrent les services de planification familiale. Mais au-delà de l'usage des contraceptifs, l'éducation reste un facteur aussi bien de régulation de la dynamique démographique que de développement du pays.

Cette situation pose également des problèmes énormes en termes de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, notamment pour les écosystèmes forestiers. La croissance démographique a d'ailleurs été identifiée comme la principale cause sous-jacente de la déforestation et dégradation des forêts en RDC, suivie de la pauvreté (qui y est d'ailleurs corrélée, tel qu'évoqué ci-dessus). Il est donc essentiel de faire de la maîtrise de la croissance démographique un pilier de la stratégie nationale REDD+ au même titre que de la stratégie nationale de développement.

Objectif global

Maîtriser la très forte croissance démographique en RDC afin d'alléger la pression sur les écosystèmes forestiers en conséquence et de contribuer ainsi activement aux objectifs de croissance économique et de développement durable du pays.

Résultats attendus

1. La croissance démographique de la RDC est maîtrisée, permettant ainsi de mieux répondre au besoin de base des générations actuelles et à venir ainsi que d'alléger la pression sur les écosystèmes, notamment forestiers ;
2. Les populations congolaises ont accès à l'information et aux services de planning familial dans l'ensemble du territoire

Principaux axes stratégiques

Améliorer la connaissance de la dynamique démographique en RDC ; Mettre en œuvre des programmes de sensibilisation sur les nombreux bénéfiques et divers moyens de planification familiale, et en faciliter l'accès ; Appuyer l'accès, des femmes notamment, à l'éducation et à l'emploi ; tenir compte des facteurs culturels et sociologiques liés à la planification familiale, à l'éducation et à l'emploi, dans les milieux tant ruraux, qu'urbano-ruraux.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1. Améliorer la connaissance de la dynamique démographique en RDC au travers du recensement général en cours		X					
2. Sensibiliser aux divers moyens de planification familiale			X				
3. Améliorer l'intégration des données démographiques dans les programmes de développement		X	X				
4. Accroître l'accès à l'éducation des jeunes filles			X				X
5. Promouvoir et faciliter l'accès des jeunes femmes à l'emploi			X				
6. Développer une offre de planification familiale à bas coût			X		X		
7. Développer des mesures incitatives pour les familles acceptant la planification familiale			X		X		

Tableau 7 : Le cycle d'investissement REDD+ dans la maîtrise de la démographie

Activités

1. Améliorer la connaissance de la dynamique démographique en RDC, et notamment de ses liens avec la croissance économique, la sécurité alimentaire, la santé, les infrastructures et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, au travers du 2^{ème} recensement général de la population et de l'habitat venant d'être lancé ;
2. Sensibiliser la population et notamment les jeunes et les leaders communautaires, dont les autorités coutumières et religieuses, sur les nombreux bénéfices ainsi que les divers moyens de planification familiale ; Les organisations de la base, dont les organisations paysannes, et les cadres de concertation seront des canaux importants à mobiliser ;
3. Réaliser des études permettant de mieux intégrer les données de population dans les programmes de développement (ciblage des zones prioritaires, mise en œuvre d'activités mieux adaptées, etc.) ;
4. Sensibiliser sur l'importance de l'éducation des jeunes et notamment de l'éducation des jeunes filles, et accroître l'accès des jeunes et notamment des jeunes filles à l'éducation primaire et secondaire ainsi qu'à l'éducation supérieure ;
5. Promouvoir et faciliter l'accès des femmes, et notamment des jeunes femmes, à l'emploi ;
6. Accroître l'offre en moyens de planification familiale à moindre coût ;
7. Etudier l'opportunité, définir et mettre en œuvre des mesures incitatives adaptées, à destination des familles acceptant la planification familiale, telles que des facilités d'accès à l'enseignement et aux soins de santé publique gratuits pour les deux premiers enfants ; Les appuis apportés dans le cadre des autres piliers de la présente stratégie-cadre pourraient être partiellement conditionnés à la participation à des séances de sensibilisation à la planification familiale ;

Pilier 6 : Aménagement du territoire

Contexte

La RDC est un pays immense d'environ 2,3 millions de km² jouissant d'un contexte climatique, hydrographique et géologique extrêmement favorable pour son développement. Pourtant, paradoxalement, elle fait pourtant toujours partie des pays les plus pauvres du monde.

Parmi les nombreux facteurs expliquant cet état, il faut notamment souligner qu'il n'y a encore jamais eu en RDC de politique globale d'aménagement du territoire. Historiquement la compréhension de l'aménagement du territoire et de son importance a en effet été insuffisante, généralement réduite par de nombreux acteurs politiques et administratifs clés au concept nettement plus restreint d'urbanisme. Il n'existe pas à l'heure actuelle de loi sur l'aménagement du territoire, et les législations sectorielles (codes foncier, minier, forestier et agricole notamment), élaborées le plus souvent encore sans concertation transversale, sont incohérentes, avec divers ministères sectoriels s'étant vu attribués des compétences en matière d'affectation des terres qui ne devraient pas leur revenir ou relèvent du domaine partagé. Cette situation, aggravée par un manque critique de données et d'échange de données, est à l'origine d'avis contradictoires sur l'affectation des terres et de nombreux conflits dans l'utilisation de l'espace et des ressources, par exemple entre types d'activités (exploitation minière, agricole, forestière, etc.) et échelles d'activités (exploitation industrielle ou intensive se confrontant à l'exploitation artisanale ou vivrière).

Il manque ainsi une structure devant servir de cadre de concertation entre tous les services œuvrant à l'aménagement du territoire aux niveaux national, provincial et local, pour la définition des grandes orientations stratégiques en termes d'occupation et d'exploitation de l'espace et d'orientation spatiale des investissements publics et privés. En conséquence l'économie est désarticulée et les ressources naturelles sont mises en valeur de manière sous-optimale et non durable.

Le développement des divers secteurs productifs de l'économie (agriculture et élevage, industries extractives, exploitation forestière, etc.) en RDC est capital. Mais dans un contexte de pression accrue du fait des besoins d'expansion de ces divers secteurs ainsi que de la croissance démographique, l'aménagement du territoire représente un outil essentiel devant permettre une utilisation rationnelle et cohérente de l'espace et des ressources, et notamment des ressources forestières. L'aménagement du territoire correspond en effet à *« l'action et la pratique de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leur activité, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques »*.

Comme le démontre le cas du Brésil, principal pays forestier tropical devant la RDC où depuis plusieurs années le PIB croît alors que les taux de déforestation diminuent, il est possible de découpler croissance économique et conversion des terres forestières, y compris pour une grande puissance agricole. Ceci nécessite une stratégie nationale de développement transversale et intégrée, s'attaquant efficacement aux moteurs de la déforestation et dégradation des forêts, soutenue par une politique d'aménagement du territoire.

Le Gouvernement de la RDC a affirmé récemment sa volonté de développer une politique nationale d'aménagement du territoire, fixée dans un schéma national accompagné de schémas provinciaux

d'aménagement du territoire¹⁴. Ce chantier essentiel pourra s'appuyer sur divers travaux en cours :

- La note d'orientation du chantier de développement d'une politique nationale d'aménagement du territoire, développée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire avec l'appui de la Coordination nationale REDD ;
- L'étude prospective Vision RDC 2035, pilotée par le Ministère du Plan ;
- Le macro-zonage des terres forestières, piloté par le Comité National de Pilotage du Zonage à l'initiative du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. Une étude prospective multisectorielle est prévue en amont pour cadrer les travaux, étude représentant un soubassement très important dans la définition d'un schéma national d'aménagement du territoire et prenant en compte les priorités nationales de développement au regard de la contribution attendue pour chaque secteur ;
- Les divers travaux de modélisation des trajectoires potentielles de développement du pays et d'utilisation des terres, réalisés dans le cadre du processus national REDD+ ;
- L'élaboration des plans de gestion intégrée des bassins versants prévu dans le cadre de la Code de l'eau ;
- Les termes de référence pour l'appui au processus de développement d'un schéma national d'aménagement du territoire développés par le Ministère de l'Aménagement du Territoire avec l'appui de la Banque Africaine de Développement, ayant permis la définition du cadre organique et institutionnel adéquat pour l'élaboration de ce schéma.

Objectif global

Promouvoir, dans une vision intersectorielle et prospective, une affectation des terres et une planification optimale des populations et des activités ainsi que des équipements et moyens de communication, afin de contribuer efficacement aux objectifs de développement durable du pays, tout en minimisant l'impact sur les forêts.

Résultats attendus

1. Un cadre légal et institutionnel adapté et favorisant la concertation est en place, et un schéma national d'aménagement du territoire ainsi que des schémas provinciaux prenant en compte REDD+ ont été adoptés dans une démarche de concertation aux divers niveaux de la Gouvernance (national, provincial, local) et sont respectés, contribuant ainsi à l'élaboration du Niveau de Référence national (cf. section 34) pour la phase 3 de REDD+ (paiements basés sur les résultats) ;
2. Les activités de subsistance des populations locales et autochtones ainsi que les activités commerciales, localisées en dehors des forêts ou ayant un impact minimisé sur celles-ci, contribuent activement aux objectifs de développement durable du pays ;
3. Le bien-être des populations de la RDC est amélioré grâce à une planification de l'utilisation des terres rationnelle et claire, en concertation avec les différentes parties prenantes, dans une vision prospective et multi-usage (dans l'espace et dans le temps) et prenant en compte REDD+, de manière à répondre aux besoins des populations locales et autochtones ainsi qu'aux nécessités de développement durable du pays et de croissance de l'économie nationale ; Les

¹⁴ Cadres de référence politique, administratif, juridique, technique et de planification spatiale multisectorielle des investissements physiques à réaliser dans un territoire, destinés à permettre le développement économique durable tout en préservant la capacité productive du milieu

infrastructures et moyens de communication sont planifiés en conséquence.

4. Un microzonage intégrant les objectifs REDD+ et accompagné d'un plan de développement local est réalisé après clarification de l'étendue des terroirs villageois dans les zones de mise en œuvre intégrée de REDD+ impliquant des activités relatives à l'utilisation des terres ;

Principaux axes stratégiques

Développer et mettre en œuvre le cadre légal et institutionnel de l'aménagement du territoire ; Renforcer les capacités des acteurs et développer de manière participative le schéma national et les schémas provinciaux d'aménagement du territoire intégrant aussi bien les besoins des populations congolaises que le développement des divers secteurs productifs de l'économie. Réaliser un microzonage participatif dans les zones d'investissement REDD+.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1) Niveau macro							
1. Inventaire et analyse des textes relatifs à l'utilisation des terres pour la future loi sur l'aménagement du territoire		X					
2. Construire le cadre institutionnel en s'appuyant sur la complémentarité des cadres de concertation territoriaux en place				X			
3. Renforcer les capacités des organismes étatiques en charge de production des données géographiques et socio-économiques (IGC et INS) et relancer le Référentiel Géographique Commun							X
4. Développer un outil d'appui à la décision en aménagement du territoire et des capacités nationales de modélisation du développement intégrant les objectifs REDD+		X					
5. Réaliser un état des lieux national des données pertinentes, existantes ou nécessaires à l'aménagement du territoire		X					
6. Réaliser un diagnostic des atouts et contraintes sur le développement et les implications en matière d'aménagement du territoire		X					
7. Planifier le développement en s'appuyant sur le second Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRCP)	X	X					
8. Bâti des scénarios de développement permettant d'optimiser l'usage des terres répondant aux objectifs nationaux tout en minimisant les impacts sur la sécurité alimentaire et les forêts	X	X					
9. Atteindre un consensus sur les priorités de développement à long terme et une affectation indicative de l'espace national	X	X					
10. Produire un schéma national préliminaire d'aménagement du territoire dans une vision prospective et multi-usages prenant en compte REDD+	X	X					
11. Elaborer les schémas provinciaux cohérents entre eux et avec le schéma national	X	X					
12. Adapter le schéma national préliminaire d'aménagement du territoire aux données des exercices provinciaux et le faire valider par les intéressés	X	X					
13. Intégrer les orientations du schéma national et des schémas provinciaux dans les plans d'actions à moyen et court-terme (les PAP notamment) et les programmations sectorielles				X			
14. Elaborer des mécanismes incitatifs (dont PSE) pour leur mise en œuvre				X			
2) Niveau micro							
15. Développer des méthodologies de microzonage à l'échelle du terroir villageois (cartographie participative) assorties de normes de qualité claires adaptées aux divers contextes de la RDC		X					
16. Vulgariser et former les diverses parties prenantes à la mise en œuvre des méthodologies retenues (manuel et formation)							X
17. Réaliser un microzonage intégrant les objectifs REDD+ dans les zones de mise en œuvre intégrée de la REDD+ impliquant des activités relatives à l'utilisation des terres					X		
18. Appuyer les structures de concertation pour faire le suivi des schémas d'aménagement du territoire et des plans de microzonage			X			X	X
19. Former et accréditer des experts indépendants chargés du microzonage et de la vérification des standards socio-environnementaux							X

Tableau 8 : Le cycle d'investissement REDD+ dans l'Aménagement du Territoire

Activités

Niveau macro¹⁵

1. Faire l'inventaire et l'analyse des textes légaux et réglementaires se rapportant à l'utilisation des terres en vue de formuler des recommandations pour le développement du cadre légal de l'aménagement du territoire en RDC (loi sur l'aménagement du territoire) ;
2. Appuyer la mise en place du cadre institutionnel de l'aménagement du territoire, et notamment des structures de pilotage et de concertation au niveau national, provincial et local (ex : Comités Interministériel et Provinciaux d'Aménagement du Territoire) ; Une attention particulière devra être portée à ne pas dupliquer les structures existantes de mandat similaire (Comité National de Pilotage du Zonage, Comités Agricoles Ruraux de Gestion, Conseils Consultatifs des Forêts), mais plutôt à adapter, si jugé pertinent, leur mandat et leur composition en conséquence ;
3. Renforcer les capacités des organismes étatiques en charge de la collecte, création et centralisation des données géographiques et socio-économiques, notamment l'Institut National des Statistiques (INS) et l'Institut Géographique du Congo (IGC), et redynamiser le Référentiel Géographique Commun (RGC) ;
4. Développer un outil d'aide à la décision en aménagement du territoire, permettant également de contribuer à la définition du Niveau de Référence national dans l'objectif de la phase 3 de REDD+, et créer pour son utilisation les capacités, au sein de l'administration et des institutions de recherche et d'éducation nationales, de modélisation des trajectoires potentielles de développements du pays et de planification, prenant en compte les aspects économiques mais également sociaux et environnementaux, dont REDD+ ;
5. Réaliser un état des lieux national des données pertinentes existantes sur (i) la situation actuelle (répartition de la population, utilisation des terres et des ressources, systèmes de transport et autres infrastructures, flux économiques internes et régionaux, etc.), (ii) les divers potentiels sectoriels, (iii) les planifications sectorielles et intersectorielles, et compléter les données critiques requises au travers d'études spécifiques ou, lorsque cela n'est pas faisable au vu du temps et des ressources disponibles, par des estimations ;
6. Réaliser grâce aux données collectées un diagnostic d'aménagement et de développement présentant les opportunités et les problèmes en matière de développement en général et d'aménagement du territoire en particulier ;
7. Discuter avec les ministères sectoriels puis en concertation avec les diverses parties prenantes, dans une vision prospective, les besoins, priorités et objectifs en termes de développement des divers secteurs productifs de l'économie (agriculture, forêts, mines, infrastructures, hydrocarbures, etc.) ainsi que des populations congolaises, en s'appuyant sur certains aspects du DSCR ;
8. Définir quelques scénarios prospectifs ainsi leurs variantes ("sous-scénarios") de développement de la RDC et leurs impacts respectifs au niveau économique, social et environnemental, et notamment d'utilisation des terres et des ressources naturelles (dont les terres et ressources forestières), et proposer des scénarios de développement et des plans d'affectations des terres correspondants permettant d'optimiser l'usage des terres en ménageant au mieux les intérêts divers ; Ceci devra notamment être réalisé de manière spécifique pour toute activité pouvant potentiellement menacer les forêts ou tout particulièrement les objectifs de sécurité alimentaire du pays (telles que les activités liées aux mines ou aux hydrocarbures, à l'agriculture à grande échelle et notamment celles liées aux biocarburants, d'ailleurs généralement principalement

¹⁵ Voir aussi le document d'orientation du programme anticipé « *Appui à la mise en place d'une politique nationale d'aménagement du territoire* »

tournées vers l'export : production d'huile de palme, jatropha, et autre biocarburants, notamment) afin de minimiser de manière stricte leurs impacts sur la sécurité alimentaire nationale et les forêt sans pour autant nuire aux objectifs nationaux de croissance économique ;

9. Atteindre, au travers d'un dialogue politique, y compris à haut niveau, et en concertation avec les diverses parties prenantes au niveau national et provincial, un consensus général dans les priorités de développement à long terme définies et l'affectation indicative de l'espace national aux différents secteurs productifs consommateurs de l'espace correspondante ;
10. Produire un schéma national préliminaire d'aménagement du territoire servant de guide pour la réalisation des schémas provinciaux d'aménagement du territoire, incluant notamment un plan de zonage permettant une affectation rationnelle et claire des terres, dans une vision prospective et multi-usage (dans l'espace et dans le temps), et prenant en compte REDD+
11. Elaborer les schémas provinciaux d'aménagement en suivant une méthodologie similaire et en s'appuyant sur les DSCRP provinciaux, en assurant la cohérence d'une part avec le schéma national et d'autre part entre schémas provinciaux ;
12. Elaborer le schéma national d'aménagement du territoire en fonction du schéma préliminaire et des informations et discussions additionnelles issues des exercices provinciaux, puis l'adopter dans le cadre d'un atelier national avec toutes les parties prenantes, y compris des représentants des niveaux provinciaux, voire locaux ;
13. Intégrer les orientations du schéma national et des schémas provinciaux dans les plans d'actions à moyen et court-terme (les PAP notamment) et les programmations sectorielles ;
14. Elaborer des mécanismes incitatifs (y compris au travers de mécanismes du type des Paiement pour Services Environnementaux) pour leur mise en œuvre ;

Niveau micro

15. Définir, expérimenter, évaluer et adapter une ou plusieurs méthodologies de microzonage à l'échelle du terroir villageois basée sur la cartographie participative, assortie(s) de normes de qualité claires (prise en compte de toutes les parties prenantes, y compris celles habituellement marginalisées), adaptées aux divers contextes de la RDC, nécessitant des compétences relativement communes, et économiquement rationnelles. Cette méthodologie constituera une suite logique du travail de cartographie participative de clarification de l'étendue des terroirs villageois (cf. pilier Foncier et section 5.3).
16. Vulgariser et former les diverses parties prenantes à la mise en œuvre des méthodologies définies, notamment au travers d'un manuel et de formations pratiques ;
17. Réaliser un microzonage intégrant les objectifs REDD+ dans les zones de mise en œuvre intégrée de REDD+ impliquant des activités relatives à l'utilisation des terres ; Ce travail de microzonage se fera sur la base du travail de cartographie participative clarifiant l'étendue des terroirs villageois (cf. pilier foncier) et appuyé par un plan de développement local permettant de discuter les appuis à mettre en œuvre en contrepartie et conditionnés à son respect (cf. autres piliers) ;
18. Appuyer les structures de concertation aux divers niveaux de la gouvernance pour faire le suivi des schémas d'aménagement du territoire et des plans de microzonage, en assurer l'application et discuter les besoins en termes de leur mise à jour (cf. pilier Gouvernance) ;
19. Recruter, former et accréditer des experts indépendants sur les standards socio-environnementaux en général et la/les méthodologie(s) de microzonage en particulier, en mesure de vérifier le respect des normes de qualité requises, en lien avec les agents de l'Etat. Assurer la restitution transparente de l'information ;

Encadré 14 : Les secteurs des mines et hydrocarbures dans REDD+ en RDC

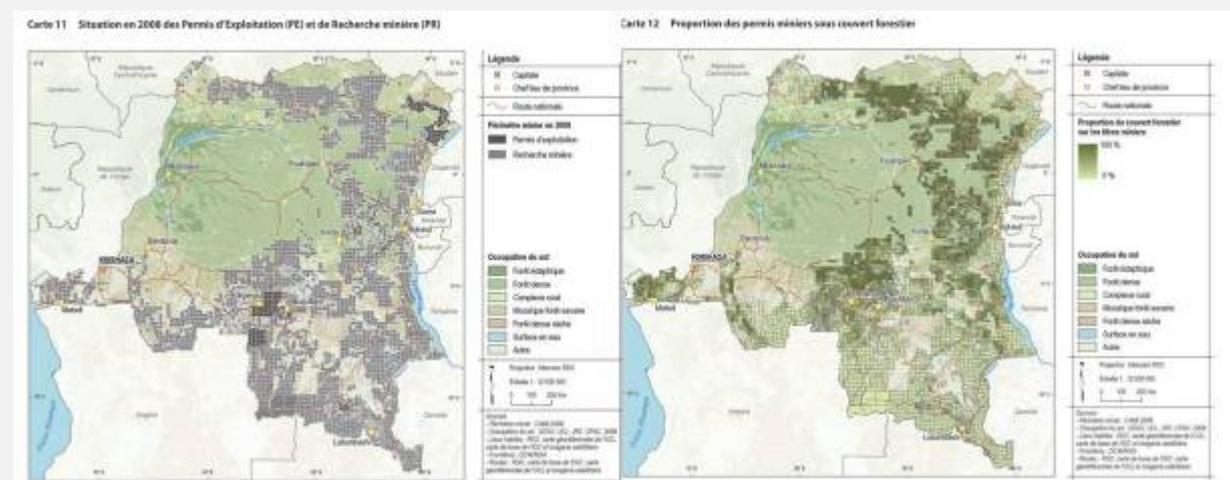
L'abondance et la diversité de ses ressources minières ainsi que son potentiel en hydrocarbures ont conduit à qualifier communément la RDC de "scandale géologique". Jadis moteur de l'économie nationale, le secteur minier a connu une grande régression pendant la décennie 1990 (DSCR 2). Avec l'avènement du nouveau Code minier et au regard des opportunités offertes par celui-ci, le secteur minier congolais connaît un regain notable d'activité (39% du PIB en 2010, DSCR 2), même si les potentialités restent encore sous-explorées (seule 14% de la superficie est géologiquement cartographiée) et sous-exploitées (les permis d'exploitation ne représentaient en 2010 que 12% des permis délivrés), tout comme le secteur des hydrocarbures (moins de 30.000 barils jour mais 6% du PIB en 2010, DSCR 2).

Un tel potentiel représente une opportunité énorme pour le pays, mais peut également représenter un risque : la gestion des ressources naturelles pose de redoutables défis économiques liés (i) aux convoitises suscitées à l'intérieur du pays comme à l'extérieur ; (ii) à la déperdition des recettes du fait d'une mauvaise gouvernance et notamment de la corruption, de l'inefficacité des investissements publics, etc., et (iii) à un phénomène macroéconomique complexe appelé « syndrome hollandais », lié notamment à l'afflux massif de devises étrangères grâce à la rente des industries extractives, et impliquant un déclin de la compétitivité et des changements structurels entre secteurs provoquant généralement dans les pays en développement un déclin du secteur agricole, l'augmentation du coût de la vie, etc.

Afin de promouvoir une croissance économique soutenue, la RDC entend relancer la production minière et se propulser parmi les pays africains grands producteurs d'hydrocarbures. L'enjeu consistera à assurer le caractère inclusif de cette croissance tout en minimisant les impacts sociaux et environnementaux négatifs, et notamment l'impact sur les forêts.

S'il est fondamental en termes de REDD+ de minimiser les impacts de la croissance actuelle et à venir du secteur des mines et des hydrocarbures sur la forêt, ces derniers sont à ce jour mal connus et nécessitent des études. C'est le cas en particulier de l'exploitation artisanale qui semble avoir un impact notable sur le couvert forestier.

Bien que la très grande majorité des permis d'exploitation minière soit actuellement localisée en dehors des forêts, ceci est amené à évoluer à l'avenir au vu des très nombreux permis d'exploration localisés en forêt (cf. Carte 4 ci-dessous). Il en va d'ailleurs de même pour l'exploitation pétrolière. A ceci s'ajoute l'exploitation artisanale informelle pour laquelle les données manquent.



Carte 4 : Carte de localisation des permis miniers et de leur couverture forestière

Carte de localisation des permis de recherche et d'exploitation minière (gauche), et carte du pourcentage de couverture forestière au sein de ces concessions (droite) – Source : Atlas forestier interactif de la RDC Version 1.0

Dans le cadre de REDD+, les mesures à mettre en œuvre en accompagnement au secteur des mines et

hydrocarbures incluent :

- i) Le développement et la mise en œuvre d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire visant l'optimisation de l'usage des terres et des ressources naturelles, dans une vision d'usage multiple des terres dans l'espace et dans le temps. Ceci pourrait inclure de plus la définition d'un Patrimoine Forestier Permanent (cf. *Encadré 21*) ;
- ii) La révision du cadre légal du secteur minier et le développement d'un cadre légal pour le secteur des hydrocarbures, incluant des mesures de sauvegarde sociales et environnementales robustes compatibles avec REDD+ ;
- iii) Le renforcement de l'application de la loi quant aux sauvegardes sociales et environnementales ;
- iv) Appuyer la recherche sur l'impact des activités d'exploration et d'exploitation minière industrielle et artisanale et pétrolière sur la forêt ainsi que sur les mesures d'atténuation et de compensation de ces impacts à mettre en œuvre ;
- v) Appuyer la mise en œuvre des plans d'atténuation et de réhabilitation des sites, les EIES et les PGEP avec la participation de la société civile et des communautés locales et autochtones afin de limiter les dégâts sur les forêts.

Ces mesures, renforcées par une politique agricole et de développement rural forte, également l'objet de la présente stratégie-cadre, sont de plus essentielles pour lutter contre les effets néfastes du « syndrome hollandais » évoqué précédemment.

Encadré 15 : Etat des lieux du processus de décentralisation

La Constitution du 18 février 2006 prévoit en son article 2 le passage de 11 à 26 Provinces. Elle accorde la personnalité juridique, assortie d'une autonomie politique, financière et de gestion, aux Provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD) que sont les villes et les communes (en milieu urbain), les secteurs ou chefferies (en milieu rural). Les autres circonscriptions administratives sont des entités territoriales déconcentrées.

Les textes relatifs au fonctionnement des entités administratives ont d'ores et déjà été adoptés. Les modalités du passage de 11 à 26 Provinces continuent de faire l'objet de discussions, notamment autour de questions clés telles que la délimitation des nouvelles Provinces autour de l'accès aux ressources naturelles par groupe ethnique, le partage des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles entre le pouvoir central et les Provinces, mais aussi entre les Provinces d'extraction des ressources et de perception de la fiscalité.

Entendu comme un instrument de renforcement de la gouvernance par le rapprochement des élus et des citoyens, le processus de décentralisation prévoit le transfert aux Provinces de compétences exclusives ou partagées, parmi lesquelles l'agriculture et le développement rural. Les transferts effectifs de compétences et de charges sont cependant contraints par la nécessité de renforcement des capacités de l'administration locale et des exécutifs locaux (encadrement et reddition des comptes), l'adoption de la loi organisant le fonctionnement des services publics au niveau décentralisé et la loi cadre sur l'aménagement du territoire. Si la loi de finance publique de 2011 organise le partage des recettes fiscales, il manque la loi instituant la Caisse Nationale de Péréquation tandis que l'autonomie fiscale des Provinces demande à être encadrée par une loi fixant la nomenclature de la fiscalité locale. Toutes ces mesures figurent dans le Programme d'Actions du Gouvernement (mai 2012).

Conformément aux transferts de compétences voulus par la Constitution, la loi agricole de décembre 2011 ouvre la voie à une gestion décentralisée des terres agricoles. Chaque gouverneur sera tenu de mettre en place un conseil consultatif provincial de l'agriculture implanté au niveau des entités territoriales décentralisées (art. 9). Dans chaque Province, un édit de l'Assemblée provinciale déterminera les terres rurales ou urbano-rurales destinées à l'usage agricole et définira les compétences des différents acteurs en la matière (art. 12). Conformément à des normes à définir au niveau national, le Gouverneur mettra en place un cadastre agricole ayant pour missions, outre la conservation des documents cartographiques en rapport avec les terres destinées à l'exploitation agricole, de proposer à l'autorité foncière l'octroi de concessions d'exploitation agricole et d'en constater la mise en valeur. Le Gouverneur déterminera enfin par arrêté la superficie maximale de la concession d'exploitation familiale ou de type familial en tenant compte des particularités de la province (art. 15).

Pilier 7 : Foncier

Contexte

Le droit foncier congolais est fondé sur deux principes complémentaires définissant respectivement que « l'Etat exerce une souveraineté sur le sol¹⁶ » et que « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat¹⁷ ». La loi foncière de 1973 ne reconnaît aux particuliers que le droit de jouissance. Ainsi, depuis la promulgation de cette loi, toutes les terres sont devenues domaniales, subdivisées en domaine public et domaine privé de l'Etat. Le domaine privé peut faire l'objet de concessions perpétuelles ou ordinaires, dont l'attribution est sanctionnée par un certificat d'enregistrement et impliquant obligatoirement une mise en valeur suffisante (agricole, construction d'immeubles, etc.), sous peine, en théorie, d'être réattribuées par l'administration foncière. La concession perpétuelle est « le droit que l'État reconnaît à une personne physique de nationalité congolaise, de jouir indéfiniment de son fonds aussi longtemps que sont remplies les conditions de fonds et de forme prévues par la présente loi ». Les personnes morales et les personnes étrangères ne peuvent prétendre quant à elles qu'à des concessions ordinaires : emphytéose, superficie, usufruit, usage ou location. Les conditions d'attribution des concessions varient en fonction de la superficie du fonds demandé et de l'emplacement de celui-ci (rural ou urbain). Toutefois, toute demande de nouvelle concession est soumise à une enquête de vacance des terres, visant à « constater la nature et l'étendue des droits que des tiers pourraient avoir sur les terres demandées en concession ». Les circonscriptions foncières sont les représentants locaux des services publics chargés de gérer les terres domaniales et délivrer les titres y relatifs.

Le foncier est cependant une question extrêmement complexe et source de très nombreux conflits en RDC. Une des grandes difficultés réside notamment dans la juxtaposition des régimes moderne (droit positif) et coutumier : bien que l'autorité coutumière sur les terres soit partiellement reconnue par la loi sous forme de droits de jouissance, les modalités de l'articulation entre droit positif et gestion coutumière n'ont jamais été clarifiées. Même si ces droits sont constatés lors d'enquêtes de vacance des terres, ils ne sont donc ni organisés ni enregistrés, et donc non opposables aux certificats d'enregistrements qui sont jugés inattaquables devant les tribunaux, deux ans après leur établissement. Bien que la législation foncière congolaise ait peu évolué depuis trente ans, elle reste très largement méconnue et peu appliquée en milieu rural, et en pratique le système de distribution par les chefs de terre est quasiment le seul qui y fonctionne¹⁸. Cette situation, où certains chefs de terres privatisent un patrimoine commun à leur profit, est source d'abus et d'une grande insécurité pour les populations congolaises, et nécessite un système de gouvernance plus collégiale où ces décisions sont discutées et amont et connues de la communauté.

Mais ce constat est aussi lié au grand manque de moyens financiers, matériels et humains de l'administration foncière résultant en une faible présence de l'administration foncière au niveau local. A ceci s'ajoutent une longue procédure d'enregistrement des concessions associée à des coûts élevés (donc inaccessibles à une majorité de la population, notamment en milieu rural), le

¹⁶ Article 9 de la Constitution de la RDC, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006

¹⁷ Article 53 de la Loi n°73-021 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés

¹⁸ Moins de 3% des terres rurales seraient couvertes par un titre foncier

délabrement des archives nationales, le faible taux de recouvrement fiscal, le manque de mise à jour des plans cadastraux, la superposition des titres et numéros cadastraux, l'insuffisance de suivi de la mise en valeur des concessions pendant la période de contrat d'occupation provisoire (5 ans), ainsi que les conflits sur les droits d'usage.

Le contexte foncier actuel constitue un grand frein à l'investissement, national ou international, et entraîne une mise en valeur des terres insuffisante ainsi qu'une vision à court-terme et donc non durable de l'exploitation des ressources naturelles, notamment les ressources forestières. La mise en valeur des terres selon le Code foncier actuel n'est de plus pas propice à REDD+ puisque la coupe de la forêt représente une preuve de mise en valeur mais pas sa préservation (ou alors par l'intermédiaire d'une concession de conservation, réservée à des acteurs disposant de moyens conséquents).

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a lancé en juillet 2012 un grand processus de réforme de la loi foncière et d'harmonisation avec les divers textes légaux et réglementaires s'appliquant aux autres secteurs dont les activités ont un impact sur le foncier, tels que les Codes minier, forestier, agricole, ou la loi-cadre sur l'environnement. Compte-tenu de la complexité de la question et de la grande diversité des contextes et des pratiques à travers le pays, une telle réforme concertée va nécessairement prendre du temps. Quoi qu'il convienne d'accompagner ce processus sur le long-terme afin d'assurer une prise en compte harmonieuse des préoccupations spécifiques à REDD+, il est également nécessaire de proposer et d'expérimenter sur le terrain, en collaboration avec l'administration foncière, divers mécanismes d'identification et de sécurisation des droits fonciers permettant de faire le lien entre droit positif et coutumier. Ces mécanismes devraient pouvoir s'intégrer dans le cadre légal actuel, en l'état ou moyennant quelques modifications facilement acceptables d'un point de vue politique. Ceci permettra d'alimenter la réflexion pour le processus de réforme à plus long-terme, tout en catalysant l'investissement durable notamment dans le cadre de REDD+.

Objectif global

Soutenir l'harmonisation et la sécurisation foncière pour assurer l'attractivité des investissements REDD+ et contribuer à la permanence des réductions d'émissions (sécurité juridique) tant pour les porteurs de projets que pour les autres parties prenantes comme les ménages ruraux

Résultats attendus

1. Le cadre légal et réglementaire actuel de la gestion foncière est amélioré de manière politiquement acceptable et pragmatique et vulgarisé, et le processus de réforme plus large et à plus long-terme en cours est alimenté, notamment grâce aux expériences pilotes de clarification et de sécurisation des droits fonciers, pour intégrer les aspects spécifiques à REDD+ ;
2. Les capacités de l'administration foncière compétente pour les espaces ciblés pour les investissements REDD+, et autres parties prenantes pertinentes, sont renforcées en termes de formation et d'équipement afin de pouvoir remplir leur mission, et des cadres de concertation et des mécanismes de résolution de conflits adaptés sont en place ;
3. Les droits fonciers et les divers ayants-droit sur les espaces ciblés pour les investissements REDD+ sont clairement identifiés, que ce soit dans le cadre du droit foncier national aussi bien que du système coutumier de gestion des terres, de même que les utilisateurs de ces terres et des

ressources naturelles qu'elles contiennent ;

4. Les droits fonciers identifiés des communautés locales et peuples autochtones et autres ayants-droit dans les espaces ciblés pour les investissements REDD+ sont sécurisés (enregistrement des droits en accord avec le cadre légal), dans la mesure où ils sont consensuels ; des cadres de concertation et des mécanismes de résolution de conflits adaptés sont en place, permettant dans la mesure du possible de résoudre ou tout au moins de réduire les conflits fonciers dans les zones d'enjeu pour REDD+ ;
5. L'attractivité des investissements REDD+ pour les investisseurs nationaux et internationaux, et la permanence des réductions d'émission réalisées sont renforcées grâce à des investissements REDD+ sécurisés au travers d'un dialogue avec les ayants-droit ayant suivi la démarche de Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP), à une situation foncière claire et sécurisée et une gestion durable des terres en conformité avec les orientations des plans d'aménagement du territoire, dès qu'ils existent

Principaux axes stratégiques

Améliorer le cadre légal et institutionnel ; Mettre en œuvre diverses mesures permettant l'identification des droits fonciers (selon la coutume ou le droit positif) ainsi que leur sécurisation en amont d'investissement REDD+ liés à l'utilisation des terres ; Renforcer les capacités des diverses parties prenantes et favoriser l'émergence de sociétés de service.

Tableau de synthèse des activités

Le tableau ci-dessous donne un aperçu rapide des divers types d'activités proposées. Les activités détaillées sont consultables à la suite de ce tableau :

Activités	Type d'intervention						
	Dialogue & consensus	Etudes, recherche	Plaidoyer & IEC	Réformes (politiques, institutionnelles, etc)	Activités de terrain	Structuration communautés et cadres de concertation	Renforcement des capacités
1) Réforme du cadre légal et réglementaire							
1. Analyser et identifier les forces et faiblesses pour REDD+ du cadre juridique du foncier		X					
2. Formuler des propositions d'amélioration des droits fonciers coutumiers dans le cadre de REDD+				X			
3. Intégrer les préoccupations REDD+ dans la future réforme du cadre juridique du foncier			X	X			
2) Clarification des droits fonciers							
4. Développer avec l'administration foncière une ou plusieurs méthodologies d'identification des droits fonciers coutumiers adaptées aux divers contextes de la RDC		X					
5. Réaliser l'identification des droits fonciers en amont des investissements REDD+ lié à l'utilisation des terres					X		
3) Enregistrement des droits fonciers							
6. Développer avec l'administration foncière un/des mécanismes d'enregistrement des droits identifiés (y compris via le registre national REDD) moins coûteux que le bornage/cadastrage		X					
7. Réaliser, lorsque cela est possible et qu'ils sont consensuels, l'enregistrement des droits fonciers, afin de les sécuriser					X		
8. Elaborer et mettre à jour les plans cadastraux dans les zones ciblées par la REDD+ en vue de sécuriser les investissements					X		
4) Renforcement des capacités							
9. Renforcer les capacités de l'administration foncière dans les espaces ciblés pour les investissements REDD+ (services fonciers de proximité)			X				X
10. Former les parties prenantes à la mise en œuvre des méthodologies d'identification des droits fonciers définies (manuel et formation)			X			X	X
11. Former une offre de services pour appuyer l'administration foncière locale pour l'identification des droits fonciers			X			X	X
12. Former et accréditer des experts sur les standards socio-environnementaux en général et la/les méthodologie(s) d'identification des droits fonciers							X
13. Vulgariser la loi foncière et renforcer les capacités des cadres de concertation et des diverses parties prenantes			X		X	X	X
4) Résolution de conflit							
13. Identifier et expérimenter des mécanismes de résolution des conflits privilégiant la concertation sur les espaces ciblés REDD+					X		

Tableau 9 : Le cycle d'investissement REDD+ dans le foncier

Activités

Réforme du cadre légal et réglementaire

1. Analyser et identifier les forces et faiblesses du cadre légal et réglementaire actuel en matière foncière pour REDD+, notamment au niveau de (i) l'articulation entre droit foncier national et gestion coutumière des terres, notamment en termes d'identification et de sécurisation des droits fonciers reconnus dans le cadre de la loi nationale comme dans celui de la gestion coutumière des terres (ii) sa cohérence avec la mise en œuvre efficace et efficiente de REDD+ (ex : définition de « mise en valeur »), et de (iii) la cohérence entre et avec les diverses lois sectorielles relatives à l'utilisation des terres intégrant des dispositions relatives à la question foncière ;
2. Formuler des propositions d'amélioration du cadre légal et réglementaire actuel relatives à l'identification des droits fonciers et la sécurisation foncière au niveau des terroirs villageois, pouvant être mises en œuvre de manière relativement rapide et consensuelle, sans attendre une

future réforme en profondeur mais à nécessairement plus long-terme ; ceci inclut également la définition claire de normes de qualité à suivre pour les procédures actuelles (ex : enquêtes de vacances de terres), ainsi que l'obligation légale de réaliser l'identification des droits fonciers en amont de tout investissement REDD+ lié à l'utilisation des terres ;

3. Formuler des recommandations et participer à la réforme du cadre légal et réglementaire en matière foncière afin que les préoccupations spécifiques à REDD+ soient prises en compte ;

Clarification des droits fonciers

4. Définir, expérimenter, évaluer et adapter, en collaboration avec l'administration foncière, une ou plusieurs méthodologies d'identification transparente des droits fonciers, au moins à l'échelle du terroir villageois, basée sur la cartographie participative, assorties de normes de qualité claires (prise en compte de toutes les parties prenantes, y compris celles habituellement marginalisées), adaptées aux divers contextes de la RDC, nécessitant des compétences relativement communes, et économiquement rationnelles. Cette méthodologie constituera une première étape essentielle à la réalisation de plans de microzonage et de développement locaux dans le cadre des stratégies d'intervention REDD au niveau local (cf. pilier Aménagement du Territoire et section 5.3) ;
5. Réaliser l'identification des droits fonciers en amont des investissements REDD+ lié à l'utilisation des terres, et assurer une diffusion large et transparente de l'information (via le Moabi, le Système National de Suivi des Forêts et tout autres outil adapté, spécifique au foncier ou non) ;

Enregistrement des droits fonciers

6. Définir, expérimenter, évaluer et adapter, en collaboration avec l'administration foncière, un ou plusieurs mécanismes transparents d'enregistrement officiel des droits identifiés (y compris via le Registre National REDD) afin de les sécuriser, assortis de normes de qualité claires (prise en compte de toutes les parties prenantes, y compris celles habituellement marginalisées), adaptés aux divers contextes de la RDC, nécessitant des compétences relativement communes, et économiquement rationnelles ;
7. Réaliser, lorsque cela est possible et qu'ils sont consensuels, l'enregistrement des droits fonciers, afin de les sécuriser ;
8. Elaborer et mettre à jour les plans cadastraux dans les zones ciblées par REDD+ en vue de sécuriser les investissements ;

Renforcement des capacités

9. Renforcer les capacités de l'administration foncière au niveau national, provincial et surtout local dans les espaces ciblés pour les investissements REDD+ (services fonciers de proximité, via des services mobiles notamment), en formation et en équipement, afin de rendre les titres fonciers ou autres options d'enregistrement officiel des droits plus accessibles aux populations locales, et les transferts de titres ou de droits plus faciles ;
10. Vulgariser et former les diverses parties prenantes à la mise en œuvre des méthodologies d'identification des droits fonciers définies, notamment au travers d'un manuel et de formations pratiques ;
11. Former les organisations de la société civile et appuyer l'émergence de sociétés de services pour appuyer l'administration foncière au niveau provincial et local pour l'identification des droits fonciers et la sécurisation foncière, notamment dans les aspects non-spécifiquement du ressort de l'Etat tels que l'identification des droits fonciers au niveau du terroir villageois ;

12. Former et accréditer des experts sur les standards socio-environnementaux en général et la/les méthodologie(s) d'identification des droits fonciers, en mesure de vérifier le respect des normes de qualité minimale ;
13. Vulgariser la loi foncière et renforcer les capacités des cadres de concertation et des diverses parties prenantes, y compris le secteur privé, les organisations de la société civiles (formations spécifiques), les communautés locales et peuples autochtones (formations pratiques), au niveau national ainsi que plus spécifiquement dans les zones de mise en œuvre de REDD+ afin de permettre et faire le suivi de la bonne application de la loi ;

Résolution de conflits

14. Identifier et expérimenter des mécanismes de résolution des conflits sur les espaces ciblés REDD+, appuyer des cadres de concertation adaptés, et mettre en œuvre un mécanisme de gestion des plaintes afin de pouvoir faire remonter d'éventuels problèmes du niveau local au niveau provincial et national et favoriser une résolution de conflit à l'amiable (*cf.* pilier gouvernance) ;

Chapitre 5. Approches de mise en œuvre de REDD+ en RDC

5.1. Quelques grands principes pour la mise en œuvre de REDD+ en RDC

REDD+ se présente comme un mécanisme innovant de lutte contre la déforestation qui cherche à dépasser un certain nombre de limites connues des instruments de lutte contre la déforestation.

REDD+ est un régime incitatif qui cherche à concilier efficacité et équité

Les leviers réglementaire ou fiscal sont d'une portée encore limitée en RDC (lacunes du droit, ignorance ou inapplicabilité de celui-ci, faiblesse des contrôles et des sanctions), et fortement contraints par les moyens budgétaires disponibles pour appliquer la loi au sortir d'une décennie de stabilisation post-conflit. Imposer des restrictions d'accès aux communautés locales dépendantes des forêts pour leur subsistance ou les compenser à leur coût d'opportunité (très faible en raison de leur situation de pauvreté) afin qu'elles renoncent à ces pratiques de subsistance pose par ailleurs un problème, non seulement d'équité mais aussi de faisabilité comme d'efficacité. Quant aux programmes d'alternatives à la déforestation, l'impact de leur succès peut paradoxalement entraîner une recrudescence de la déforestation (déplacement ou changement de moteur : cf. Encadré 8).

REDD+ est un système basé sur la performance s'inscrivant dans un cadre contractuel

REDD+ se présente comme un régime d'incitations directes, c'est-à-dire combinant (i) incitations financières au changement des pratiques destructrices du couvert forestier associant compensation des restrictions d'usages et subvention d'investissement pour le développement d'alternatives durables (ii) et conditionnalités dans le maintien de ces incitations moins basées sur une obligation de moyens que de résultats. Les paiements ex-post sont ainsi liés à la performance mesurée à la tonne carbone non émise ou séquestrée pour la génération de crédits carbone ; ou par défaut estimée au regard du nombre d'hectares de forêts conservés, régénérés ou plantés. Ce régime d'incitation repose sur la transparence des obligations des parties prenantes et la prévisibilité à long terme de leurs bénéfices respectifs. Les sauvegardes doivent assurer que l'asymétrie d'information entre parties prenantes est la plus limitée possible de sorte que la part négociable des objectifs et des rémunérations ne se fasse au détriment des intérêts d'une des parties.

REDD+ inscrit la performance dans un horizon d'action à long terme

REDD+ développe des activités visant un horizon temporel bien plus large que les politiques classiques dans la mesure où il cherche la permanence des réductions d'émissions ou de l'accroissement des stocks de carbone forestier. A l'heure actuelle, la durée d'engagement minimale des projets générant des crédits carbone est fixée à 20 ans par le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'homologation (cf. Encadré 22). Les engagements contractuels entre parties prenantes sont établis sur la temporalité des activités : cycles d'exploitation des cultures agricoles et sylvicoles (de 1 à 30 ans), cycle de planification du développement (habituellement quinquennal), cycle de renouvellement des concessions (25 à 30 ans en RDC). Le Fonds National REDD+ doit permettre d'accompagner ce processus pour obtenir un effet d'irréversibilité.

REDD+ rémunère une contribution active plutôt qu'une rente de conservation

Le principe des paiements REDD+ est de rémunérer une contribution active à la production d'un service environnemental (l'atténuation du changement climatique au travers du stockage du carbone) pas de fournir une rente de conservation aux propriétaires, légaux ou coutumiers, du support de stockage du carbone. De ce point de vue, la question du partage des crédits carbone ne se pose que pour la « rente carbone » des projets homologués REDD+, c'est-à-dire ce qu'il reste une fois déduits tous les coûts de génération des crédits. Au titre de coûts figurent notamment la compensation éventuelle des coûts d'opportunité des agents de la déforestation pour la restriction des droits d'usage et les coûts d'investissement pour permettre un changement durable des pratiques responsables de la déforestation ou la restauration de la ressource. Si la participation aux bénéfices éventuels des communautés locales est reconnue comme un principe, il ne s'agit pour elles que d'un des volets du partage des bénéfices, aujourd'hui difficiles à estimer.

Expérimenter avant de donner une traduction juridique aux « droits carbone »

L'extrême variabilité des coûts (coût d'opportunité des agents de la déforestation à compenser dans certains cas, coûts des investissements à mettre en œuvre, coût de transaction pour générer les crédits) tout comme celle des bénéfices (prix de tonne de carbone) rend très aléatoire toute estimation du montant moyen de la rente carbone. Les projets REDD+ offriront aussi une très grande variabilité de configurations institutionnelles. Définir a priori une clé de répartition de cette rente dans ces conditions pourrait hypothéquer le développement des projets REDD+. Les propositions du rapport CODELT (Mpoyi et al, 2012) consacré à la question permettent de cadrer les réflexions mais méritent d'être confrontées à des retours d'expériences nationaux. Les projets-pilotes REDD+ permettront ainsi de tester différents mécanismes dans divers contextes pour alimenter la réflexion sur les principes sous-jacents au statut du carbone et au partage des bénéfices avant leur traduction en termes juridiques. Durant cette période de transition, les droits carbone sont couverts par l'arrêté fixant la procédure d'homologation des projets REDD+.

La question du partage des revenus se pose différemment à l'échelle nationale

Dans le cas d'une rémunération de la performance nationale, qui est au fondement de la proposition initiale d'un mécanisme récompensant la « déforestation évitée » dans les pays en développement, la question ne se pose pas dans les termes d'une possible propriété d'un actif lié au carbone mais de la question beaucoup plus classique de la redistribution d'un revenu national, comme ce peut être le cas de toutes les rentes issues de l'exploitation des ressources naturelles. Dans le cadre constitutionnel actuel, la clé de répartition des recettes dites à caractère national (qui ne relèvent pas de la fiscalité provinciale) est de 60% pour le budget de l'Etat et de 40% pour les budgets provinciaux (selon une clé de répartition qui devrait prendre en compte leur poids démographique et leurs contributions respectives au budget national). La pertinence de cette disposition dans le cadre de REDD+ devra être examinée pour répondre à la nature et aux spécificités du mécanisme.

5.2. Typologie des investissements pour REDD+ en RDC

Mutualiser les efforts vers l'atteinte des objectifs de REDD+ en RDC

Les activités décrites dans le chapitre 4 concourent à la mise en œuvre d'une politique REDD+ en RDC. Le Gouvernement de la RDC soutiendra le développement de projets et initiatives REDD+ en appuyant la mobilisation d'investissements dédiés.

Mais la réalisation de l'ensemble des activités pertinentes pour REDD+ ne pourra se faire en comptant sur les seuls financements REDD+, qui seront par nature limités. Une mise en œuvre de REDD+ à une échelle significative sur le pays passera donc par une mutualisation des efforts de chacun. Une multitude d'acteurs et de projets, publics et privés, interviennent en effet dans les secteurs identifiés comme stratégiques pour REDD+. La RDC entend donc encourager autant que faire ce peut un alignement de ces interventions sur les objectifs de REDD+, et appuyer une plus grande convergence des intérêts au travers d'incitations financières et techniques.

De nombreux partenaires du développement de RDC appuient le développement de l'agriculture, de l'accès à l'énergie, des infrastructures, le secteur forestier, la recherche et la formation, etc. Toutes ces activités peuvent concourir aux objectifs de REDD+. Une sensibilisation des partenaires doit être menée et des possibilités d'accompagnement pourront être fournies afin d'intégrer les préoccupations de REDD+. Un investissement routier financé par un partenaire de développement mériterait à intégrer dès la phase de formulation du projet une étude d'impact du tracé routier sur les dynamiques de déforestation et dégradation de la forêt.

Le secteur privé doit lui aussi pouvoir être mobilisé. Ses activités peuvent constituer des moteurs de déforestation, auquel cas des incitations et dispositions devront être élaborées afin d'atténuer leur impact. Mais ses activités peuvent aussi faire partie de la solution (agroforesterie, production et diffusion de foyers améliorés, réhabilitation de barrages micro-hydroélectriques, etc.). Des mesures permettront de renforcer l'attractivité de ces activités et d'encourager les investissements à grande échelle.

Quatre types d'investissements pour la mise en œuvre de REDD+

Il est donc envisagé que de multiples investissements concourent aux objectifs de REDD+ en RDC. Ces investissements peuvent être répartis de façon générique selon la typologie présentée à la *Figure 12* et détaillée ci-après : projet REDD+, initiative REDD+, initiative alignée REDD+, et initiative verte.

Les projets REDD+

Les projets REDD+ démontrent leur contribution aux objectifs de REDD+ et valorisent directement leur réduction d'émissions auprès d'un mécanisme de compensation basé sur les résultats (Fonds ou marchés carbone).

Les initiatives REDD+

Les initiatives REDD+ démontrent aussi leur contribution aux objectifs de REDD+ mais ne valorisent pas leur réduction d'émissions auprès d'un mécanisme de compensation. Celles-ci seront capitalisées au niveau national. Les initiatives REDD+ peuvent inclure des activités habilitantes aussi bien que sectorielles.

Les initiatives alignées REDD+

Les initiatives alignées REDD+ sont des projets de développement classiques susceptibles d'avoir un impact (positif ou négatif) sur les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts, et soucieux d'aligner leur intervention sur les objectifs de REDD+. Une fois labellisées « Alignées REDD+ », ces initiatives devront justifier de leur contribution aux objectifs REDD+ sans être nécessairement assujettis aux mêmes niveaux d'exigence (cf. Encadré 16 sur la Stratégie d'Alignement).

Les initiatives vertes

Les initiatives vertes contribuent à des objectifs de développement compatibles avec les principes de l'économie verte (création de valeur dans une logique de sobriété carbone, de résilience climatique, d'équité sociale, de prévention des risques, etc.). Ces initiatives ne sont pas soumises aux exigences associées au mécanisme international REDD+ émergent sous la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC).

Cette typologie générique des investissements permet donc de différencier les activités à la fois par :

- **Leurs sources de financement** : Les projets et initiatives REDD+ sont l'objet de financements REDD+, tandis que les initiatives alignées et vertes sont financées par d'autres sources. Les initiatives alignées pourront cependant faire l'objet d'un cofinancement REDD+ selon des modalités à déterminer, y compris en matière de reporting ;
- **Le niveau d'exigences carbone et socio-environnementale** auxquelles elles sont soumises : Les projets REDD+ sont soumis aux standards carbone et socio-environnementaux émergents sous la CCNUCC et reconnus nationalement. Les projets et initiatives REDD+ sont soumis à l'ensemble des exigences nationales carbone et socio-environnementales actuellement en cours de développement et adaptées du mécanisme REDD+ émergent sous la CCNUCC. Les initiatives alignées et vertes seront soumises à des critères de mise en œuvre et d'évaluation assouplis.

Pour réussir REDD+ en RDC, la Stratégie nationale entend mobiliser ces quatre types d'investissement.

Tous les financements et les actions associés à ces typologies seront enregistrés au travers du Registre National REDD. Le Registre fournira, pour chaque type d'investissement et catégorie d'activité, les critères associés de la procédure d'homologation. Il permettra par ailleurs de visualiser les différentes étapes liées à l'enregistrement mais aussi à la mise en œuvre des investissements. L'architecture globale, les méthodologies et les procédures associées sont en cours de développement en vue d'accompagner chaque porteur de projet/initiative dans la réalisation de sa démarche.

Encadré 16 : La Stratégie d'Alignement REDD+ de la RDC

Développée par le MECNT depuis 2011, la stratégie d'alignement REDD+ vise à fournir un accompagnement aux projets de développement pour rendre leurs activités compatibles avec les objectifs et les principes de REDD+. Les projets visés sont notamment ceux dont les activités peuvent avoir une influence directe sur la déforestation et la dégradation des forêts (infrastructures, agriculture, mines, hydrocarbures, etc.) (cf. Figure 17 ci-dessous).

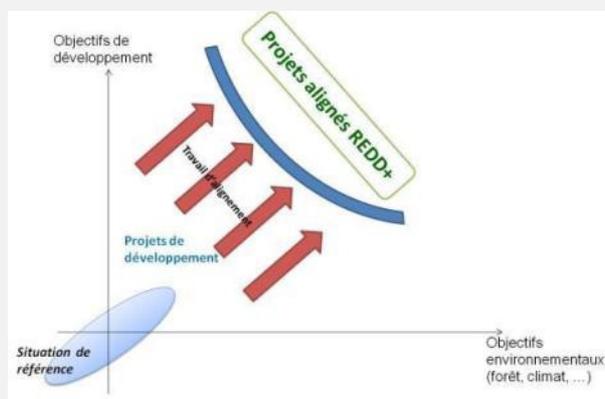


Figure 17 : Principe d'alignement à REDD+

Le MECNT entend développer une méthodologie d'alignement à REDD+, offrir une assistance technique et à terme apporter des cofinancements à des porteurs de projet soucieux de maximiser l'impact socio-environnemental de leurs activités, en intégrant des mesures visant à atténuer l'impact de leur investissement sur la déforestation et la dégradation de la forêt.

A titre expérimental, le MECNT a mis en place des coopérations avec deux projets de développement afin de tester cette approche :

1. Le Projet d'Appui à la Réhabilitation et à la Relance du Secteur Agricole en RDC (PARRSA)

Ce projet, porté par le Ministère de l'Agriculture et financé à hauteur de 120 M USD par la Banque Mondiale et dont l'agence d'exécution est l'UNOPS, vise l'amélioration de la production agricole et animale et la réhabilitation des infrastructures rurales dans la Province de l'Equateur et le Pool Malebo (ville de Kinshasa). Des activités d'alignement aux options REDD+ sont proposées, telles que le développement de l'agroforesterie dans les zones de savane de la Province de l'Equateur et sur les bassins versants du Pool Malebo, de l'exploitation à faible impact le long des tracés routiers, etc.

A cet effet, les options REDD+ ont été intégrées dans le Plan de Gestion Environnementale et Sociale du Projet PARRSA (secteur de Mikonga/Pool Malebo) et des missions d'évaluation des opportunités d'alignement du Projet PARRSA à REDD+ ont été menées dans la Province de l'Equateur afin de minimiser l'impact de la réhabilitation des infrastructures routières sur la déforestation. Une entente formelle de collaboration est en cours de finalisation.

2. Le Programme de Développement Agricole du Kwilu et Kwango (PRODAKK)

Le PRODAKK a pour ambition de proposer des alternatives crédibles et durables à l'agriculture itinérante sur brûlis. La CN-REDD a proposé que des options REDD+ soient prises en compte lors de la formulation de projet telles que le développement de l'agroforesterie diversifiée afin d'améliorer la fertilité et productivité des sols et une clarification et sécurisation des droits fonciers.

Le PRODAKK est complémentaire au PRODEKK (Programme de Désenclavement dans les districts du Kwilu et Kwango) qui se penche lui sur le volet infrastructures routières et fluviales. Porté par le Ministère de l'Agriculture et Développement Rural, ces deux programmes sont financés par la Coopération Technique Belge à hauteur de 20M\$ chacun.

5.3. L'encadrement en amont des investissements liés à l'utilisation des terres

Une méthodologie pour assurer le dialogue avec tous les acteurs

La mise en œuvre de REDD+ va être réalisée au travers de politiques et mesures au niveau national, mais surtout au niveau local. Pour réaliser les objectifs de réductions d'émissions et assurer leur permanence, il est nécessaire d'identifier et d'impliquer tous les gestionnaires et utilisateurs, de fait comme de droit, de l'espace visé et de ses ressources, acteurs ayant des intérêts et des objectifs divergents et parfois contradictoires. Ceci inclut les autorités politico-administratives, les ayants-droit coutumiers ou relevant du droit positif, et les autres utilisateurs des terres et de leurs ressources ; parmi tous ceux-ci, les agents de la déforestation et de la dégradation des forêts sont évidemment particulièrement cruciaux.

La RDC considère qu'il est essentiel de développer une ou plusieurs méthodologies adaptées à la diversité des contextes du pays, permettant d'encadrer les investissements REDD+ liés à l'utilisation des terres pour parvenir à une gestion intégrée, durable et harmonieuse des ressources, et n'excluant aucune des parties prenantes.

Une succession d'étapes conduisant à des engagements mutuels clairs

Une telle méthodologie doit notamment permettre :

- D'identifier clairement les divers acteurs de la gestion et de l'utilisation de l'espace visé et de ses ressources, coutumiers ou non, locaux ou à distance ;
- D'assurer un dialogue en amont et sur le long terme avec ces divers acteurs quant à l'utilisation de l'espace et de ces ressources et des appuis et mesures à mettre en œuvre pour une gestion plus durable ;

Elle reposera sur la cartographie participative, outil introduit par le programme USAID-CARPE dans le cadre de la planification de l'utilisation des terres à l'échelon communautaire et qui s'est généralisé depuis près d'une décennie en RDC.

Les étapes proposées sont les suivantes :

- *Etape 1* : Identification et appui des structures d'organisation communautaire, professionnelles, et de concertation, aux divers niveaux locaux de la gouvernance ;
- *Etape 2* : Identification des divers ayants-droit et utilisateurs de l'espace visé et de ses ressources, ainsi que de leurs droits coutumiers ou relevant du droit positif ;
- *Etape 3* : Définition d'un plan d'utilisation des terres (microzonage participatif) intégrant les objectifs REDD+ ;
- *Etape 4* : Définition d'un plan de développement en appui au respect du plan d'utilisation des terres ;
- *Etape 5* : Contractualisation utilisant un contrat de type PSE intégrant la double-dimension (i) d'appui à l'investissement et (ii) d'incitation au respect du plan de zonage.

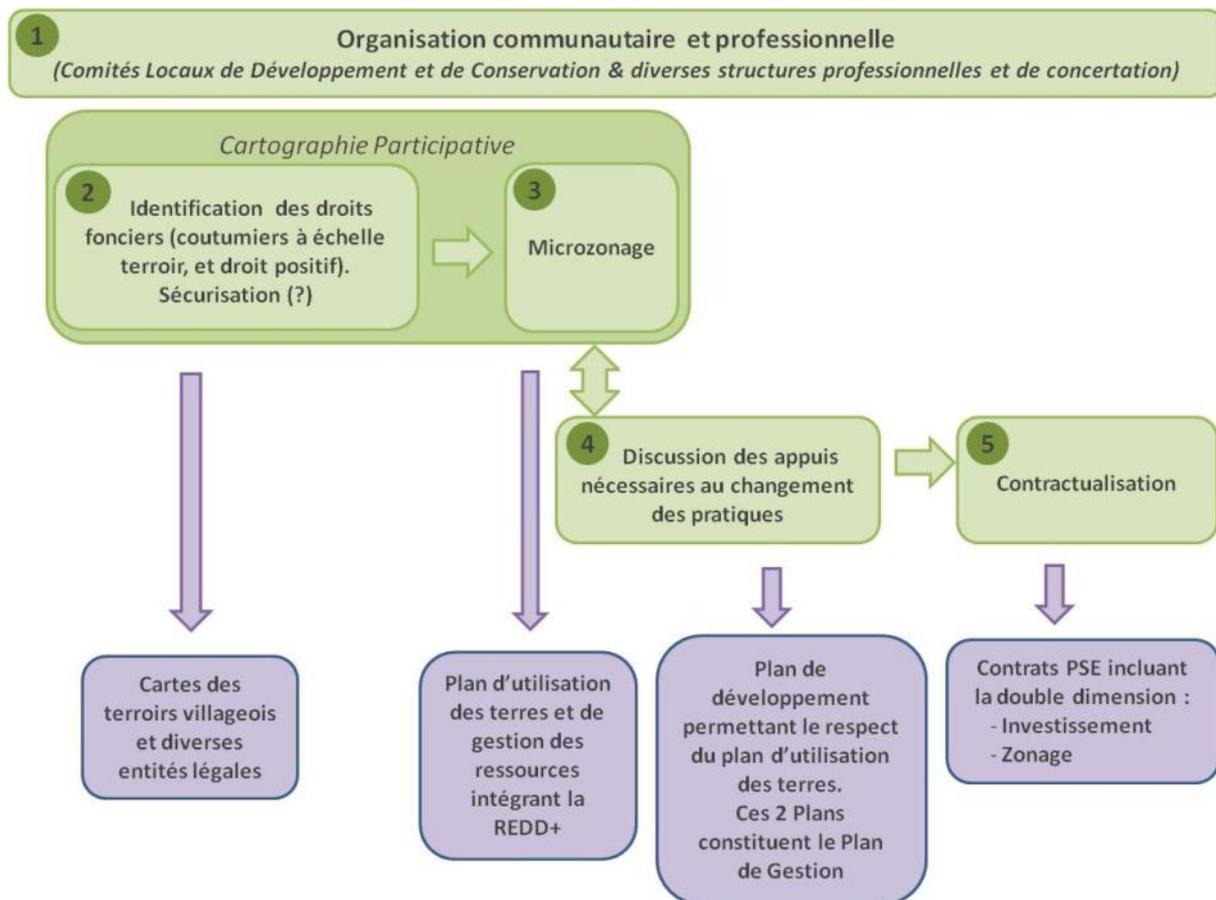


Figure 18 : Méthodologie d'encadrement en amont des investissements REDD+

Etape 1 : Identification et appui aux structure d'organisation communautaire, professionnelles, et de concertation

L'expérience des projets de développement comme ceux du secteur forestier privé (au travers de la négociation de la clause sociale du cahier des charges) démontre à suffisance qu'une organisation communautaire représentative est une condition *sine qua non* pour une gestion durable des ressources naturelles. En ce sens, disposer d'une représentation légitime et légalement fondée à engager la communauté est essentielle. Pour les activités REDD+, le niveau de gouvernance avec lequel contractualiser est le niveau le plus bas où l'autorité coutumière régule de fait l'accès aux ressources au sein de la communauté et peut engager légitimement la communauté vis-à-vis de tiers. D'un point de vue pratique, sa mise en place est préalable au lancement des activités REDD+ puisqu'elle participe de leur planification et sa reconnaissance par l'administration est fondamentale.

En effet, si le pouvoir coutumier est souvent exercé de manière collégiale et délibérative dans un système de parenté à l'échelle de clans ou de lignages, ce n'est pas pour autant un système démocratique, inclusif et transparent dans une société où les droits sont liés au statut (relations de parentèle ou de clientèle pour les migrants ou les autochtones). Si l'autorité coutumière est seule légitime à engager le patrimoine collectif vis-à-vis de tiers, elle n'est pas pour autant propriétaire de celui-ci. Or une partie importante du contentieux foncier lié à la gestion coutumière tient à la vente ou à la location de terres par les chefs coutumiers, caractéristique de l'effritement des régulations

coutumières. Sous l'effet de la croissance démographique qui augmente la taille des clans, la gestion clanique des terres cède le pas à leur appropriation par les familles cheffales.

Une structure locale de gouvernance (au niveau du terroir villageois, du Groupement) s'appuyant sur l'autorité coutumière, et la reconnaissant explicitement, mais répondant à des principes de gouvernance démocratique permet de responsabiliser celle-ci en introduisant une certaine redevabilité dans la prise de décision (obligation de "rendre des comptes" aux communautés que les chefs représentent). Elle permet aussi de s'assurer une meilleure représentativité des populations dépendantes des ressources du terroir, quand bien même il ne s'agit pas d'ayants droit primaires mais secondaires (découlant d'accords discrétionnaires avec les chefs coutumiers).

Il existe déjà à l'échelle villageoise de nombreuses structures communautaires supposées représentatives mises en place dans le cadre de diverses expériences conduites en RDC par les ONG, les partenaires au développement ou l'administration en matière de gestion participative pour la conservation, l'entretien des routes ou l'agriculture. Pour assurer la représentativité des futurs conseils consultatifs agricoles à l'échelon provincial, une des pistes discutées repose sur la mise en place généralisée de comités locaux de développement (CLD) à l'échelle villageoise sur le modèle s'inspirant des expériences conduites. Si le village est le niveau administratif le plus bas, il n'en existe aucune représentation cartographique et la mise en place de Comités Locaux de Développement et de Conservation par le WWF sur plus de 150 terroirs coutumiers montre que certains terroirs sont dépourvus de villages tandis que d'autres en comptent plusieurs.

Pour la conduite des activités liées à l'investissement dans le changement des pratiques vers une mise en valeur de l'espace et des ressources (agriculture et sylviculture, exploitation du bois énergie, du bois d'œuvre ou des PFNL) une partie des financements devraient servir à proposer l'accès à certains services viabilisant ces investissements (infrastructures de transformation et de stockage de la production, camion et barge pour son évacuation). Dans le cadre du projet SOIL mis en œuvre par AWF en Equateur, l'accès à ces services se réalise de manière volontaire au travers d'organisations professionnelles (de préférence endogènes comme gage de leur fonctionnement effectif et non-conflictuel, mais qu'il faut souvent renforcer) pour s'assurer que la production évacuée est bien conforme au respect du plan de zonage.

Encadré 17 : Vers une structuration pyramidale des conseils multipartites

Si la loi agricole prévoit que le Gouverneur de Province mette en place le Conseil consultatif provincial agricole et ses représentations dans les entités territoriales décentralisées, en se basant notamment sur les ex-CARG, il est cependant nécessaire que la plus petite entité territoriale décentralisée, le Secteur, soit elle aussi dotée de relais au niveau des Groupements et des villages (cf. Figure 19 : L'architecture politico-administrative de la RDC de l'architecture politico-administrative de la RDC). Ainsi, pour être réellement efficace, le Comité de Développement de Chefferie (Secteur) devrait s'appuyer sur les Comités de Développement des Groupements, s'appuyant eux-mêmes sur les Comités de Développement des Villages. Ces entités sont appelées de manière générique « Comités Locaux de Développement » (CLD) dans ce document. Ces CLD devraient intégrer les dimensions de gestion et planification de l'espace ainsi que de gestion durable des ressources naturelles, problématiques d'ensemble devant être l'affaire de tous.

Etape 2 : Identification des divers ayants-droit et utilisateurs de l'espace visé

La mise en œuvre d'une stratégie REDD+ locale transversale et intégrée nécessite l'identification des divers utilisateurs de l'espace et des ressources, et en particulier l'identification des divers droits et

emprises foncières, qu'il s'agisse des droits reconnus par la coutume ou par le droit positif. En effet, de la même façon qu'il existe en RDC une présomption de domanialité sur toutes les terres, il existe aussi une présomption d'emprise coutumière. L'absence de cadastre rural et de texte fixant comment s'organise la reconnaissance des droits coutumiers génère beaucoup d'incertitudes et pose un défi pour l'aménagement du territoire comme pour la gestion de l'accès aux ressources en RDC (Pilier Foncier). L'identification et la clarification de ces droits et, dans la mesure du possible, leur sécurisation, est essentielle à la mise en place d'un système d'incitation basé sur les paiements pour services environnementaux.

Encadré 18 : Les terroirs forestiers communautaires

Le terroir (parfois appelé également finage) représente l'espace sur lequel se déploient les divers droits sur la terre et les ressources naturelles d'une communauté, que ce soit selon le droit positif ou d'un point de vue coutumier. Celui-ci peut être connu et représenté sur des supports cartographiques.

Le principe directeur du travail d'identification des terroirs est de ne pas considérer *a priori* l'espace comme une surface fixe bornée mais au contraire comme une aire d'exercice des activités traditionnelles aux contours variables. La variabilité de dimension de cette étendue est conditionnée par la distribution de la ressource exploitée, les droits des agriculteurs, des éleveurs, des cueilleurs et des pêcheurs, sur cette ressource et sur son emplacement ainsi que le mode d'exploitation.

Par conséquent, la connaissance des diverses activités villageoises en forêt permet d'identifier les usages des diverses ressources extraites. A leur tour, ces usages permettent d'élaborer une trame des réseaux de pistes utilisés pour l'extraction, la chasse ou la pêche de même que les aires d'exploitation de chaque ressource. Ces activités de chasse et de collecte s'inscrivent dans des espaces à configuration variable, auxquels on ne saurait attribuer toujours de limites définies, mais qui sont structurés par les représentations topocentriques : distance au village, fleuves, bas-fonds, clairières, grands arbres servant de repères, proximité du village voisin, etc. Le recouvrement partiel de ces espaces, lié à la complémentarité des activités de chasse, de pêche et de collecte, crée une "familiarité" et une zone d'influence identifiable. Dès lors il devient possible de dresser une schématisation des points, des faisceaux de pistes, chemins agricoles et routes ainsi que les étendues (patatoïde) de chacune des ressources exploitées plaquée sur un fond de carte administrative. Il est possible que soient mis en évidence des « limites », politiques (entente entre voisins) ou du fait d'obstacles naturels. Cependant, la recherche de ce type de « limites » n'est pas forcément prioritaire.

En RDC, il est courant que les communautés villageoises aient établi des limites conventionnelles entre eux et leurs voisins limitrophes. Ici, il sera important d'identifier les pratiques en usage et que les limites soient reconnues également par les groupes voisins. L'existence de limites n'empêche pas forcément l'utilisation en commun de certaines ressources entre groupes voisins, ceci constituant une information utile à recueillir.

L'expérience des travaux de cartographie participative conduits en milieu forestier en Equateur (AWF), dans la mosaïque savane-forêts au Bandundu (WWF) et en zone de savane (anciennes forêts très dégradées) au Bas-Congo (Projet Makala), fait apparaître des cas de figure qui illustrent l'enjeu de délimitation des terroirs coutumiers. En milieu forestier peu densément peuplé, le besoin de fixer les limites du terroir coutumier n'a pas été exprimé (le projet s'est attaché à délimiter les forêts permanentes et non permanentes). Dans le cas de la mosaïque savane-forêt, également peu densément peuplée mais avec des activités d'élevage et d'exploitation artisanale du bois, la délimitation contradictoire des terroirs coutumiers n'a pas été entravée par le conflit de succession coutumière à l'échelle de la chefferie, répondant à un besoin explicite de reconnaissance de telles limites. Dans le cas enfin des zones déforestées du Bas-Congo, les conflits de limites sont parfois très forts entre certains villages ou clans. Le coût parfois très élevé assumé pour la descente sur le terrain d'un magistrat est révélateur des enjeux de tels conflits.

Le terroir forestier villageois (cf. Encadré 18) est un niveau de gestion particulièrement critique pour REDD+, car c'est celui où une autorité coutumière est à même d'engager le patrimoine de la communauté (généralement d'un clan ou lignage, parfois plusieurs en association ou en rotation) vis-à-vis de tiers – qu'il s'agisse de membres d'autres communautés ou de personnes physiques ou morales par le truchement de l'administration dans le cadre d'une concession – c'est-à-dire de donner ou de retirer l'accès à la terre ou aux ressources communautaires. Ce niveau de gestion est déterminant également car s'y appliquent les règles de mise en valeur, c'est-à-dire les droits d'usage des personnes vivant sur le territoire villageois en fonction de leur statut. Pour ces raisons, c'est à ce niveau que sera collectée l'information socio-économique et adoptées les décisions de gestion (plan de développement) qui engageront la communauté dans le cadre de contrats par l'entremise des CLD officiellement reconnus et intégrant les autorités coutumières. Cette autorité coutumière est souvent incarnée par un chef de terre, distinct de l'autorité coutumière reconnue par l'administration (chefs de groupement et de chefferie ou de secteur). En RDC, les structures du pouvoir coutumier font en effet partie intégrante de l'organisation politico-administrative du pays (cf. Encadré 19).

Encadré 19 : Le pouvoir coutumier dans l'organisation politico-administrative de l'Etat congolais

Le village, le groupement et la chefferie sont définis par la loi comme des communautés traditionnelles placées sous l'autorité d'un chef reconnu par l'Etat après avoir été désigné conformément à la coutume. Elles sont érigées en circonscriptions administratives déconcentrées pour les villages et les groupements ; en entité territoriale décentralisée (ETD) pour la chefferie/secteur, c'est-à-dire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion. Le chef de village est reconnu par l'Administrateur de Territoire et le chef de groupement par arrêté du Ministre de l'Intérieur. La désignation du chef de chefferie sera soumise à l'approbation d'un conseil de chefferie issu du suffrage universel et l'exercice de son pouvoir sera collégial. Sur les 733 ETD existantes en milieu rural, un peu moins du tiers (259) sont des chefferies, surtout présentes dans la partie orientale du pays, les autres étant des secteurs dont les chefs seront élus et non désignés. Les 5.675 groupements sont un héritage de la cartographie ethnique coloniale puis des pratiques administratives d'arbitrage des conflits ethniques. Les incertitudes sur leur nomenclature et leur délimitation montrent que ces pratiques ont contribué à structurer la réalité coutumière sans pour autant parvenir à la circonscrire.

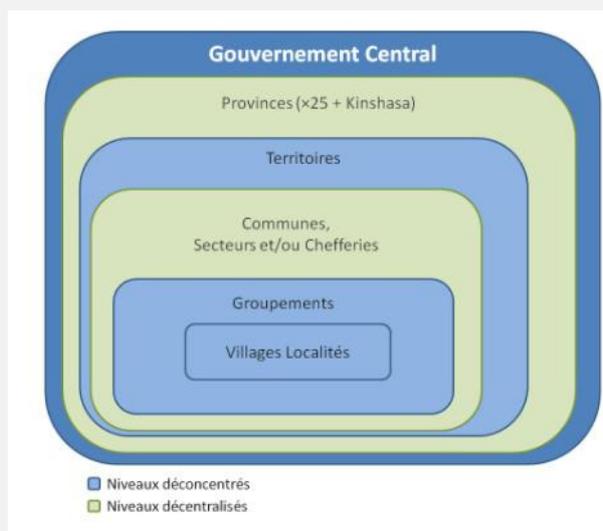


Figure 19 : L'architecture politico-administrative de la RDC

La cartographie participative des terroirs s'appuie sur l'identification des usages de l'espace et des droits qui rendent ces usages légitimes au niveau local. A ce titre elle représente *a priori* un outil permettant de combler le vide existant dans la législation actuelle en matière de reconnaissance par le droit positif de la gestion coutumière des terres. Il est nécessaire dans cet exercice participatif d'assurer la participation de toutes les parties prenantes, y compris celles habituellement marginalisées (femmes, jeunes, migrants, peuples autochtones, etc.).

L'identification de l'étendue des terroirs est donc une première étape suivie de la clarification de l'occupation et de l'utilisation des terres afin d'identifier les divers droits d'usage. Les cartes des terroirs villageois réalisées vont ainsi servir de fond pour la réalisation de cartes d'occupation et d'utilisation des sols, permettant de préciser de manière spatialement explicite la manière dont le sol du terroir communautaire est occupé (forêt, savane, etc.) et utilisé (zones agricoles, de chasse, d'habitation, etc.). L'utilisation de l'imagerie satellitaire (y compris provenant en accès libre de Google Earth pour limiter les coûts) ou de photos aériennes est une aide précieuse.

Clarifier les droits consiste à en comprendre la portée, c'est-à-dire leur nature et leurs limites, pour pouvoir les prendre en compte. L'étendue des terroirs communautaires correspond en effet à l'exercice de droits coutumiers dont le contenu varie en fonction de la nature des activités, de leur localisation sur le finage et du statut social de ceux qui les exercent. Pour éviter les conflits et un blocage du processus d'identification des droits qu'ont connus certains dispositifs de type Plans Fonciers Ruraux visant à leur enregistrement, cette identification doit s'appuyer sur la définition de catégories d'appropriation foncières et fruitières (Le Roy et al, 1996) qui reflètent le mieux possible les pratiques locales.

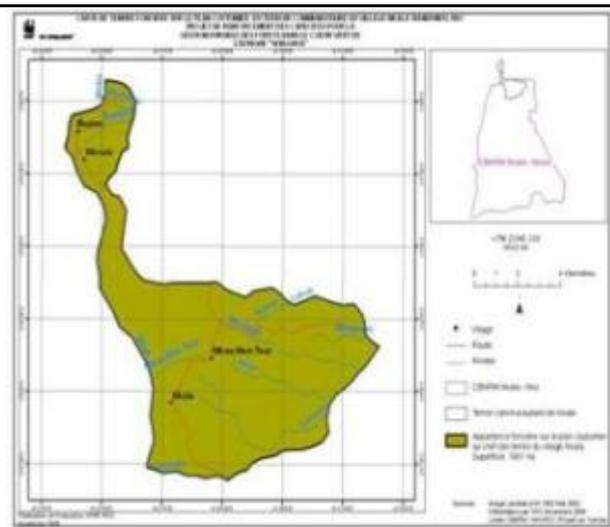
Sécuriser les droits coutumiers consiste à les faire reconnaître au travers des cartes réalisées de la délimitation des terroirs villageois qui, lorsqu'elles sont consensuelles (notamment entre communautés voisines et avec les autres utilisateurs de l'espace), sont une opportunité de sécuriser les droits coutumiers collectifs au travers d'un enregistrement. Les outils et procédures nécessaires pour ce faire doivent encore être identifiés et testés. Les expériences d'autres pays africains dans ce domaine devront être analysées en détail, comme par exemple les plans fonciers ruraux au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire particulièrement adaptés aux zones où la pression foncière, la fertilité des sols, ou le développement de cultures pérennes, conduit à une individualisation de la tenure. La gestion de l'information foncière constituant un problème récurrent de ce type de démarche, l'administration foncière et les autorités locales doivent impérativement être partie prenante du processus. La conservation des registres devrait se faire au plus près possible des communautés et être utilisable en cas de conflits ou de contestation de certains droits.

Afin d'identifier formellement tous les acteurs devant être engagés dans la démarche de concertation dans le cadre de REDD+, il est nécessaire de superposer aux cartes des terroirs villageois les diverses emprises foncières relevant du droit positif (concessions foncières, aires protégées, forêts de production permanente, etc.).

L'identification des terroirs villageois et des droits qui s'y exercent doit permettre de faire avancer des principes de cogestion. La partie d'un terroir qui se superpose à la concession forestière industrielle, mise au jour par la cartographie participative, peut constituer la base d'accords contractuels avec le concessionnaire industriel. Ultérieurement, ce chevauchement peut être mentionné dans le plan d'aménagement et être utilisé pour la confection du cahier des charges et

pour partager certains bénéfices de l'exploitation forestière. La clarification et la sécurisation des droits de tenure forestière permettront aussi de sécuriser des investissements pour une gestion forestière durable dans le cadre du transfert de gestion aux communautés locales, tels que ceux prévus dans le cadre de la foresterie communautaire (cadre juridique de la concession forestière des communautés locales) qui permettrait d'étendre le principe de l'aménagement forestier durable (microzonage et normes de gestion prenant en compte le renouvellement de la ressource).

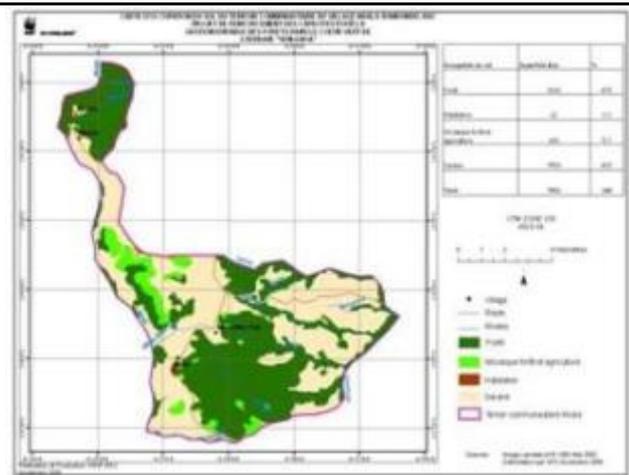
Délimitation de la tenure foncière du chef de terre reconnu au sein de la communauté et par les communautés voisines



le chef des terres de Nkala est l'autorité coutumière et foncière sur toute l'étendue du terroir communautaire de Nkala (7651 ha). Le chef des terres ne prend pas de décision sur l'affectation ou l'octroi des terres dans le terroir sans une concertation avec la population de Nkala. Le village Mpelu, dont une partie des habitations se trouvent dans le terroir, n'exerce que le droit d'usage. De même pour les habitants du village Nkoo situé hors du terroir dans la partie sud. Deux petits villages Mavula et Busina (un ménage pour Mavula et deux pour Busina) vers le Nord font partie du village Nkala et n'ont pas de droits fonciers.

Du fait de la mort de l'ancien chef de terre, le village Nkala n'a pas actuellement de chef de terres en attendant la cérémonie de succession du nouveau chef.

Création de la carte d'occupation du sol ("land cover")



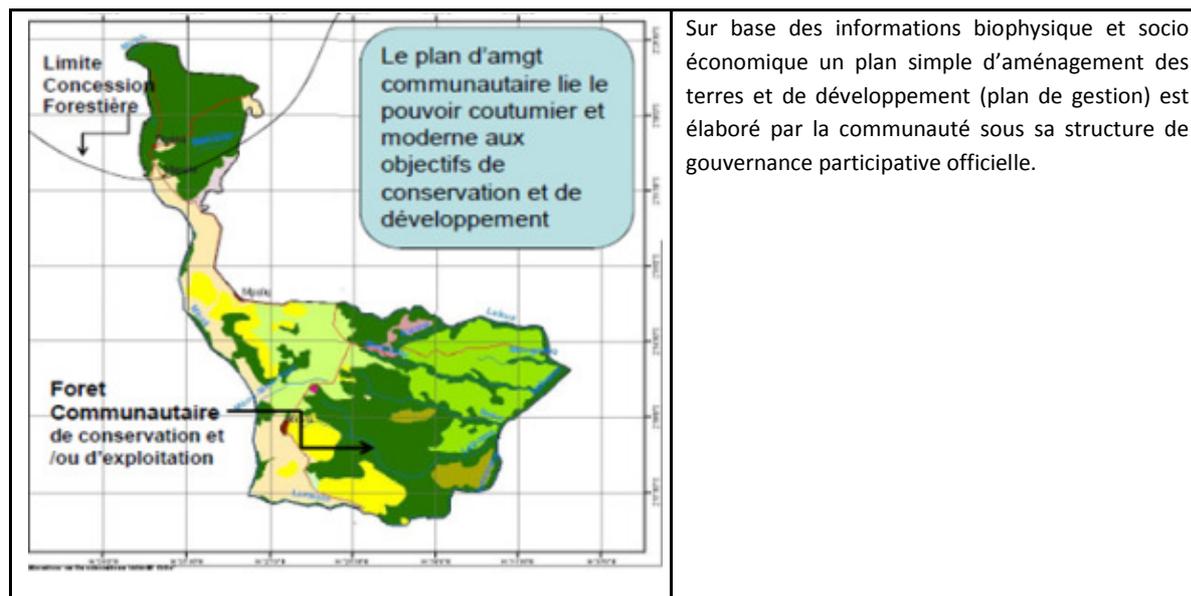
Le terroir communautaire de Nkala avec une superficie de 7651 ha est occupé comme suit :

- la forêt occupe 3636 ha soit 47,5% ;
- suivie de la savane avec 3554 ha soit 46,5% ;
- la mosaïque forêt et agriculture occupe 439 ha soit 5,7%
- les habitations occupent 22 ha soit 0,3%.

Création de la carte d'utilisation des terres au niveau du terroir villageois

Il s'agit donc d'une concertation entre l'entité de mise en œuvre des investissements REDD+ dans la zone et les parties prenantes ciblées, concertations devant d'appuyer les discussions du microzonage. Cette étape a donc lieu en parallèle avec l'exercice de microzonage décrit précédemment.

Le Plan d'Utilisation des Terres et le Plan de développement associé constituerait ainsi le Plan de gestion REDD+. Celui-ci devrait être validé par les autorités compétentes, notamment l'Administrateur du Territoire, et soumis à l'examen des structures de concertation et de gestion au moins au niveau du Territoire.



Etape 5 : Contractualisation

Les engagements respectifs des diverses parties prenantes ayant été fixés dans le Plan de gestion REDD+, ils doivent alors être formalisés dans le cadre d'un contrat de type PSE comportant une dimension d'appui à l'investissement et une d'incitation au respect du plan d'utilisation des terres défini. Cette contractualisation est présentée en détail dans la section 5.4 suivante.

Une méthodologie générique à adapter à divers contextes et types d'investissements

La méthodologie proposée et décrite ci-dessus a été définie en partie sur base d'expériences concrètes, en particulier celles du WWF et d'AWF, mais elle nécessite d'être expérimentée concrètement et adaptée aux multiples réalités du terrain. Cette expérimentation, essentielle pour avoir une compréhension des coûts, de la faisabilité, voire de la pertinence de la méthodologie devrait en effet avoir lieu dans les multiples contextes de la RDC (divers systèmes coutumiers, différents niveaux de pression foncière, etc.). Son expérimentation et sa mise en œuvre pourraient notamment s'appuyer sur des processus tel que celui des "Forêts Modèles", dans lequel la RDC est engagée depuis 2011 (cf. Encadré 20).

Son champ d'application exact devra être de plus défini précisément en fonction du type d'acteur à l'origine des investissements, de la typologie de l'investissement (cf. 5.2), des activités mises en œuvre, etc. Le suivi partiel ou complet de cette méthodologie peut être plus ou moins pertinent en

fonction des situations, avec notamment des nuances entre un contexte forestier et non forestier, en fonction du statut légal des espaces considérés (aires protégées, concession d'exploitation, etc.). Par exemple, dans le cas d'un investisseur souhaitant développer un projet agroforestier en périphérie d'une grande ville, ce qui est clairement pertinent dans le cadre de REDD+, il convient de se demander dans quelle mesure celui-ci doit être responsable par exemple du développement en amont d'un plan de zonage à l'échelle du terroir villageois ou du Territoire, ou de l'organisation communautaire, en particulier s'il n'est pas engagé dans une démarche proprement REDD+ (cf. 5.3). Considérant que les mesures proposées représentent de bonnes pratiques et des préalables utiles à la sécurisation à long-terme des investissements réalisés, on pourrait imaginer que le Fonds National REDD prenne en charge, dans certains cas, les coûts induits afin de favoriser l'investissement durable, ou en contrepartie d'engagements spécifiques pris par un investisseur.

Elle devra de plus être accompagnée de normes de qualité claires devant garantir une mise en œuvre à même de sécuriser l'atteinte des objectifs fixés. En ce sens, il serait également utile de former des individus ou entités (sociétés de services par exemple) pouvant justifier d'une maîtrise suffisante de cette méthodologie et de ses outils.

La ou les méthodologies résultant de l'expérimentation pourraient, à terme, être imposées légalement, en intégralité ou en partie, en fonction de diverses situations définies. Dans ce cas, des vérificateurs indépendants, ne pouvant proposer leurs services pour la mise en œuvre de la méthodologie, devraient également être formés et accrédités.

Encadré 20 : Le déploiement des “Forêts Modèles” en RDC

Le concept de “Forêt Modèle” correspond à un partenariat volontaire entre acteurs du développement local visant à mettre en œuvre la gestion durable et le développement intégré d’un territoire forestier multidimensionnel, et à y encourager les bonnes pratiques. Il correspond à un cadre de concertation multi-acteurs devant faciliter l’implication du secteur privé, des communautés et d’autres intervenants dans la gestion durable des forêts. Les Forêts Modèles ont entre autre pour objectifs le développement économique à l’échelle du paysage et la réalisation d’une vision commune de développement ancrée dans les priorités locales et en phase avec les orientations nationales.

Compte-tenu de l’intérêt de la RDC pour les Forêts Modèles, le MECNT a signé le 28 octobre 2011 un accord de collaboration avec le Réseau Africain de Forêts Modèles. Le but de cet accord est de servir de cadre pour le développement des Forêts Modèles en RDC. Cet accord entre la RDC et le RAFM, d’une durée de quatre ans, concerne cinq domaines de collaboration, à savoir : (i) Le dialogue politique et le suivi des politiques publiques liées à la gestion durable des forêts ; (ii) La Gouvernance forestière locale ; (iii) La promotion des groupements d’intérêts relatifs aux forêts ; (iv) Le zonage des forêts protégées et la promotion de la foresterie communautaire ; et enfin (v) Le développement de l’innovation et l’entrepreneuriat local.

L’intégration des Forêts Modèles dans les instruments juridico-normatifs de la RDC pourrait permettre d’apporter certains éléments de réponse concrets aux problèmes existants de gestion de l’espace forestier et des ressources naturelles. Au travers des tables de concertation multisectorielles et du “One Programme” propre aux Forêts Modèles, visant l’émergence d’une économie verte solidaire et « *carbon smart* » via les Paiements pour Services Environnementaux notamment, les Forêts Modèles représentent a priori un outil intéressant de mise en œuvre de la présente stratégie-cadre nationale REDD, et d’atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le Réseau Africain des Forêts Modèles faisant partie du Réseau International de Forêts Modèles, ce partenariat ouvre de plus des échanges d’expérience très intéressants avec les autres membres de ces réseaux, y compris en matière de projets et initiatives REDD+.

Quatre paysages-pilotes ont été définis dans les Provinces du Bas-Congo, de l’Équateur, du Nord Kivu et tout récemment du Sud-Kivu. Cette Forêt Modèle en développement au Sud Kivu, nommée « Forêt Modèle des Terroirs du Mont Biega » est la seule à ce jour à avoir émergée seule, sans appui financier ni technique et elle a été officiellement reconnue en juin 2012 par le Secrétariat du Réseau Africain des Forêts Modèles, basé à Yaoundé.

5.4. Un programme national de paiements pour services environnementaux (PSE)

Les projets REDD+ visant la génération de crédits carbone et leur vente sur le marché volontaire du carbone sont particulièrement complexes et coûteux à mettre en œuvre (méthodologies à suivre, études à réaliser, validation par des organismes accrédités localisés à l’étranger, etc.). Ceci en limite considérablement la portée car de nombreux porteurs de projets potentiels n’ont pas les moyens ou les capacités nécessaires au développement et à la mise en œuvre de tels projets, ou sont rebutés par leur complexité. Les incertitudes liées aux fluctuations des marchés du carbone représentent de plus un facteur de risque supplémentaire particulièrement dissuasif.

Le développement d’un mécanisme incitatif plus abordable apparaît donc particulièrement utile à la mise en œuvre de REDD+.

Paiements pour Services Environnementaux et REDD+

Comme pour les projets REDD+ le principe des Paiements pour Services Environnementaux¹⁹ reste celui d'un paiement conditionné à la performance. A ce titre, des systèmes de suivi-évaluation robustes sont essentiels pour garantir la véracité de l'information et la pertinence des paiements réalisés. Mais les mécanismes et mesures de performance peuvent être plus légers, y compris sur base d'indicateurs par proxy²⁰, sans les procédures très lourdes et coûteuses auxquelles sont soumis les projets MDP et REDD+, ce qui allège les coûts de suivi rendant autrement prohibitifs les opérations avec les acteurs locaux. De ce fait, cet instrument permet d'améliorer la couverture des incitations dans les zones non couvertes par les projets REDD+ mais jugées prioritaires pour les co-bénéfices.

Un outil pour accompagner le changement des pratiques des populations locales

Les PSE représentent des instruments particulièrement intéressants d'encadrement et d'incitation pour la modification des pratiques des divers utilisateurs des terres et ressources forestières et péri-forestières. Les moteurs actuels de déforestation étant principalement l'agriculture itinérante sur brûlis, l'exploitation artisanale du bois et le bois-énergie (cf. 2.2), la présente stratégie-cadre REDD+ porte une attention particulière aux petits producteurs agricoles et aux ménages ruraux ; les PSE sont en ce sens des outils particulièrement indiqués pour l'accompagnement des communautés rurales et notamment pour l'incitation et l'appui à la modification des pratiques préconisées en particulier au chapitre 3 de la présente stratégie.

Les PSE constituent en effet à la fois (i) des instruments contractuels fondés sur l'incitation mais incluant une conditionnalité, et (ii) des outils d'investissement devant permettre de co-construire, avec les bénéficiaires des PSE, des alternatives durables et rémunératrices aux pratiques conduisant à la destruction du couvert forestier. Les PSE comportent donc deux compartiments, distincts mais indissociables :

- **Des appuis à la mise en œuvre d'activités devant permettre la modification des pratiques** ayant un impact négatif sur le couvert forestier vers des pratiques ayant un impact moindre ou positif sur le couvert forestier, ou réalisées en dehors des forêts. Ces activités, identifiées avec les bénéficiaires lors de la réalisation d'un microzonage participatif intégrant les objectifs REDD+, doivent permettre à ceux-ci de respecter le plan de zonage défini. Une fraction de ces appuis à l'investissement, plutôt orientés vers les ménages, devrait être conditionnée à la réalisation effective des activités définies, selon des normes de qualité claires (paiement aux performances), tel que testé avec succès dans le cadre du projet-pilote EcoMakala financé par l'Union Européenne. On appellera cette composante du contrat « ***PSE investissement*** »

¹⁹ Un Paiement pour Service Environnemental (PSE) est « une rémunération d'un 'agent' pour un service rendu à d'autres 'agents' (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu ». Il découle d'un accord contractuel, volontaire, entre les parties qui définit le service rendu et les paiements correspondants, et conditionne les versements au maintien du service rendu (le stockage du carbone forestier dans le cas de REDD+). Karsenty et al. 2012

²⁰ Un indicateur par proxy est un indicateur approché dans le cadre d'une méthode d'évaluation indirecte, c'est-à-dire dont le lien est limité avec la réalité que l'on cherche à cerner. Le recours à ce type d'indicateur s'impose lorsque le phénomène à analyser est par exemple très complexe à mesurer comme ce peut être le cas par exemple pour le carbone stocké dans un écosystème forestier. Il sera ainsi moins lourd et coûteux de mesurer le nombre d'hectares de déforestation évitée que de quantifier les émissions évitées

- **Une rémunération contractuelle négociée pour le respect du plan d'utilisation des terres** défini compensant a priori au moins les coûts d'opportunités liés au changement d'utilisation des terres. On appellera cette composante du contrat « **PSE zonage** ». Cette rémunération serait a priori collective, au travers des Comités Locaux de Développement (CLD) et autres structures d'organisation et de concertation au niveau local ;

Ces deux aspects du contrat doivent impérativement être combinés. En effet, le développement d'activités alternatives à l'utilisation de la forêt ou ayant un impact moindre sur la forêt ne signifie pas pour autant nécessairement une diminution de la pression sur la forêt. Il est nécessaire d'y adjoindre une incitation collective au respect du plan de zonage.

Outre les dimensions plus ou moins individualisées (ménages, individus) ou collectives des paiements, ce qui distingue les deux catégories de paiements ou d'investissements est le type de conditionnalité associée. Même si l'ensemble du PSE doit rester un instrument où les transferts sont conditionnés au respect du contrat (conservation / utilisation durable de la forêt), les paiements censés compenser les coûts d'opportunité (PSE zonage) peuvent et doivent être très dépendants du maintien des engagements sur l'usage des terres (suspension temporaire de tout ou partie des paiements, puis suspension sine die), tandis qu'il sera plus difficile de suspendre certains programmes d'investissements – qui incluent de la formation, des essais collaboratifs, etc. Il est donc important de bien conserver la distinction entre ces deux catégories de paiements, même si le contrat qui sera conclu entre les parties doit être clair sur le fait qu'il s'agit d'un même ensemble susceptible de s'interrompre à un moment ou un autre si les engagements sont rompus.

Il est de plus utile de préciser que l'accès à certains services ou qu'une partie des paiements pourrait être conditionnée ou intégrer des bonus liés au suivi de mesures visant à s'attaquer aux moteurs sous-jacents de la déforestation tels que la gouvernance ou la croissance démographique (éducation des enfants, planning familial, etc.).

Le tableau ci-dessous illustre une réflexion préliminaire quant à de potentiels arrangements pour l'évaluation de la performance de la composante Investissement des PSE :

Activités	Indicateur	MRV	Modalités contractuelles	Modalités de paiement
Reboisement	Nb ha plantés et entretenus selon normes de qualité	Superficies: télédétection, photos-GPS	1 à 5 ans	\$/ha vérifié, payé annuellement à l'association d'encadrement
Agroforesterie		Qualité: photos-GPS & inspection de terrain (technologies de téléphonie mobile si possible)	5 ans	\$/ha vérifié, payé annuellement à l'association d'encadrement
Mise en défens des savanes (contrôle feux de brousse)	Nb ha sans feu en fin de saison sèche		1 an renouvelable pendant 5 ans	\$/ha vérifié, payé annuellement à une association/groupe qui contrôle les feux
Pratiques agricoles améliorées	Nb ha semés et rendements (t/ha)	Vérification terrain Multiples niveaux de vérification croisés	1 an renouvelable (conditionné à l'existence d'une restriction d'usage)	\$/ha vérifié, payé annuellement à l'association d'encadrement
Plan Simple d'Aménagement des terroirs villageois	Nb ha de déforestation/dégradation évités comparé au scénario de référence villageois		5 ans renouvelables	\$/ha vérifié, payé annuellement au Comité Local de Développement

Figure 20 : L'évaluation de la performance pour la composante Investissement des PSE

L'orientation stratégique des investissements

En théorie, pour des raisons d'efficacité économique, les PSE ne devraient rémunérer que des acteurs pour lesquels il existe (i) une opportunité de conversion ou de dégradation du couvert forestier (par exemple la construction d'une route qui désenclave un territoire) et (ii) la capacité (main d'œuvre, capital) de concrétiser cette opportunité.

De manière à informer au mieux les décisions quant à l'orientation géographique des investissements et cibler en priorité les zones probables de changement, une carte des risques de déforestation et de dégradation est en cours de production par l'Université Catholique de Louvain (UCL), sur base des tendances historiques et des variables explicatives de la déforestation et dégradation passées. Cette carte sera complétée par les travaux de l'Institut International pour l'Analyse des Systèmes Appliquée (IIASA), permettant de prendre en compte de futurs moteurs potentiels de déforestation ainsi que de développer une carte des coûts d'opportunité (renseignant sur les niveaux de paiements nécessaires) ; cf. section 2.3.

Vers un programme national de Paiements pour Services Environnementaux

Un programme national de Paiements pour Services Environnementaux constituerait ainsi le cœur du dispositif d'incitations pour REDD+ en RDC. Il s'inscrirait dans un cadre plus général de politiques et mesures multisectorielles, mais serait le pivot des autres actions entreprises. Ceci est d'ailleurs reflété dans la conception du Fonds National REDD+ qui intègre d'une part une fenêtre réservée aux investissements et activités habilitantes (paiements ex-ante) et d'autre part une fenêtre PSE réservée à la rétribution de la performance (paiements ex-post ; cf. 6.2). La définition d'un Patrimoine Forestier Permanent spatialement explicite (c'est-à-dire délimité clairement au niveau géographique) serait particulièrement pertinente pour assurer la viabilisation financière d'un tel programme PSE (cf. Encadré 21).

Encadré 21 : Vers un Patrimoine Forestier Permanent en RDC ?

Recommandé par la FAO comme un instrument d'aménagement forestier durable, le Domaine Forestier Permanent correspond à une délimitation des terres forestières destinées à le demeurer à long terme, par opposition à d'autres terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations incompatibles avec le maintien du couvert forestier.

Il ne faut surtout pas confondre le Domaine Forestier Permanent avec une zone de conservation intégrale, puisque son objectif n'est pas d'empêcher les activités humaines, seulement de restreindre les activités résultant en une perte du couvert forestier. Il est donc possible d'y réaliser une utilisation durable des forêts, que ce soit par la conservation (incluant les activités d'écotourisme et de projets REDD+) ou par l'exploitation durable du bois et des produits non ligneux. Le terme de « domaine » est toutefois ambigu, car il renvoie souvent à l'idée de « domanialité », c'est-à-dire de propriété publique, or il s'agit en fait ici d'une désignation générale (méta-catégorie) indifférente au statut juridique des espaces (forêts classées, forêts de production permanente, forêts protégées). Il est donc suggéré de parler de "*Patrimoine Forestier Permanent*" pour éviter toute ambiguïté.

Dans le cadre de REDD+, la définition d'un Patrimoine Forestier Permanent (PFP) en RDC pourrait constituer un élément tangible du dialogue REDD+ au niveau international et une marque d'engagement de RDC vis-à-vis des partenaires internationaux.

L'existence d'un PFP serait un élément de plus militant pour la révision des différents textes réglementaires qui seraient défavorables au maintien du couvert forestier et les adapter en conséquence. La fonction d'un PFP géographiquement identifié à l'échelle nationale serait notamment d'écarter les risques d'attribution de périmètres agro-industriels sur cette partie du territoire. Il ne s'agit pas non plus de tomber dans l'illusion de la « sanctuarisation ». Il n'est ni possible ni souhaitable d'empêcher le mitage du PFP par la petite agriculture ou les prélèvements charbonniers, qui doivent plutôt être accompagnés vers des pratiques durables. De la même manière, il est peu réaliste d'imaginer empêcher la prospection minière et pétrolière (de nombreux gisements potentiels se trouvant dans la forêt dense humide de la cuvette centrale, cf. Encadré 14), source de bénéfices à court terme très élevés. Le PFP pourrait par contre permettre d'exiger des études d'impact approfondies prenant pleinement en compte l'impact à court, moyen et long terme sur la forêt, et non seulement des atténuations des impacts mais aussi des **compensations écologiques** (restaurations d'écosystèmes dégradés ailleurs) et **financières** conséquentes. Ces compensations financières serviraient à alimenter le fonds national REDD+ pour financer les activités REDD+ à travers le pays.

La proposition d'un PFP pourrait constituer l'un des résultats du processus de macro-zonage forestier en cours, indépendamment du fait de planifier géographiquement et de façon précise l'ensemble des activités économiques qui peuvent être conduites dans les zones forestières (et notamment des conflits liés à la question de l'exploitation forestière industrielle). L'identification du PFP devrait notamment s'appuyer sur (i) la carte des risques de déforestation, en cours de production par l'Université Catholique de Louvain (UCL) grâce aux modèles statistiques établis sur base des résultats des études de la déforestation historique et de l'analyse quantitative des causes de la déforestation, (ii) les travaux de modélisation réalisés par l'Institut International pour l'Analyse de Systèmes Appliqués (IIASA) pour évaluer l'impact de diverses politiques sectorielles nationales et internationales sur l'utilisation des terres, (iii) la modélisation des besoins en terres des populations locales congolaises pour l'agriculture (sur par exemple trois générations), mais également (iv) les enjeux en termes de biodiversité et services écosystémiques (stockage du carbone, régulation de la pluviométrie, protection de la ressource en eau, protection des sols, etc.), avec notamment les travaux du Centre Mondial de Suivi de la Biodiversité du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (WCMC-PNUE ; cf. section 2.3).

5.5. Expérimenter la mise en œuvre de REDD+ dans la diversité des contextes de la RDC

Des phases de REDD+ correspondant à divers niveaux de mise en œuvre sur le terrain

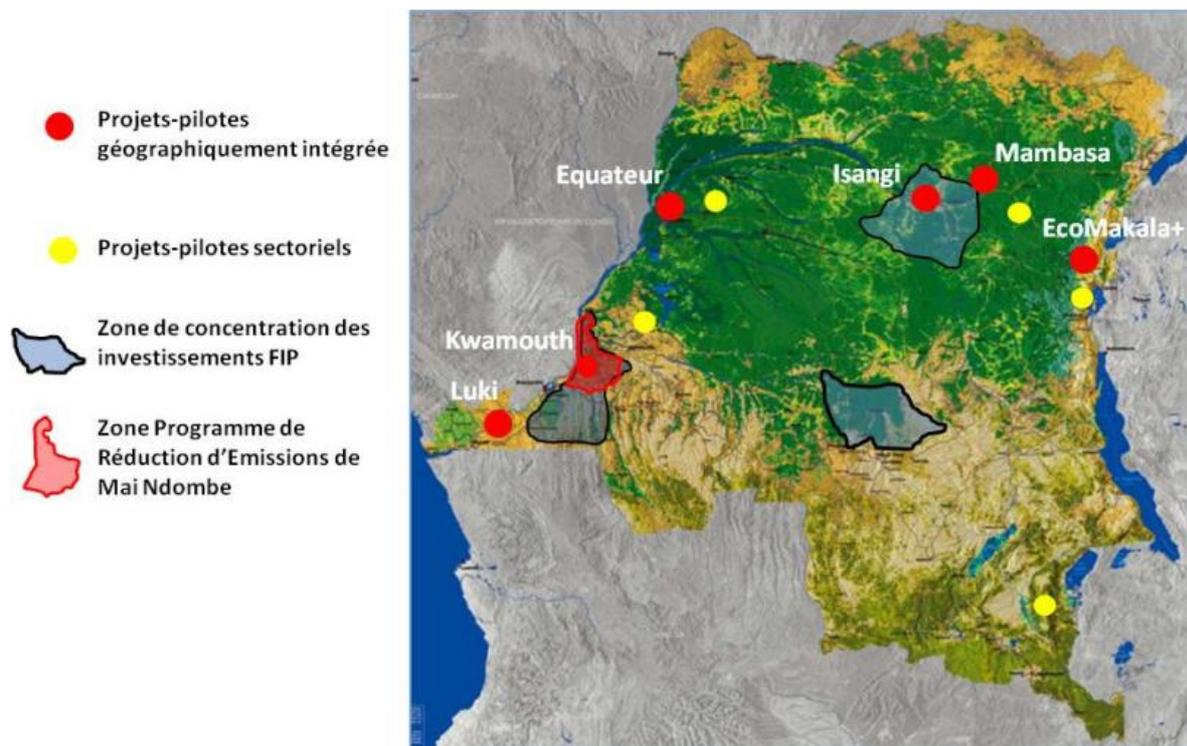
Afin de comprendre la logique de déploiement de la mise en œuvre de REDD+ sur le terrain en RDC, il est nécessaire d'avoir une compréhension commune des phases de REDD+ et de leur enchaînement dans ce domaine.

Dans la 1^{ère} phase, de préparation du pays au mécanisme REDD+, l'expérimentation sur le terrain se fait à échelle relativement petite au travers de projets-pilotes. Ces projets visent à expérimenter et à apprendre afin d'alimenter la réflexion de la phase de préparation. La RDC a d'ailleurs clairement exprimé dans son R-PP sa volonté d'asseoir sa phase de préparation sur des éléments concrets, en expérimentant et en apprenant grâce à la mise en œuvre de projets-pilotes.

La 2^{ème} phase de REDD+ correspond à une montée en puissance des investissements au travers d'activités de démonstration basées sur les résultats (projets, initiatives et initiatives alignées REDD+ : cf. section 5.2). Cette phase doit notamment être l'occasion d'une mise en œuvre de projets et d'initiatives à plus large-échelle, intégrant un nombre plus important d'acteurs et de moteurs de déforestation, plus complexes mais visant un impact plus grand en termes de réduction d'émissions et extrêmement riches en termes d'apprentissage pour une mise en œuvre de REDD+ au niveau réellement national. Consciente de la lenteur des mécanismes de mobilisation et de décaissement des financements internationaux, et souhaitant éviter autant que possible de briser l'élan entre phases de préparation et d'investissement, la RDC a commencé à travailler à la mobilisation de financements du « *fast-start* » dès mi-2010. Ceci se concrétise timidement mais progressivement au travers notamment du Programme d'Investissement pour la Forêt et du Programme de réduction d'émissions à large-échelle de Mai-Ndombe, mais doit impérativement être intensifié et accéléré.

Ces divers projets et initiatives visent à expérimenter (i) diverses approches s'attaquant de manière transversale et intégrée à (ii) divers moteurs de déforestation et de dégradation et diverses combinaisons de ces derniers, dans (iii) divers contextes du pays. Ils doivent en effet permettre de dégager une meilleure compréhension des dynamiques existant dans les divers contextes de la RDC, des activités et combinaisons d'activités les plus à mêmes, et au meilleur coût, de contribuer aussi bien à REDD+ qu'au développement local. Ils doivent également permettre de collecter de nombreuses données manquant au niveau national pour la planification.

Ces projets et initiatives permettront ainsi d'organiser, de planifier et de quantifier les besoins (institutionnels, techniques, financiers et humains) nécessaires à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie REDD+ transversale, intégrée et réaliste, définissant des priorités et des objectifs clairs et chiffrés, et s'attaquant de manière efficace et efficiente aux multiples causes directes et sous-jacentes de la déforestation et de la dégradation des forêts aux niveaux local, provincial et national. Cet apprentissage concret doit également contribuer directement à l'élaboration de modalités de mise en œuvre adaptées et pragmatiques d'une telle stratégie.



Carte 6 : Projets-pilotes et zones d'investissement REDD+

Les projets-pilotes REDD+

Les projets-pilotes REDD+ intégrés

La RDC a bénéficié d'un appui du Fonds pour les Forêts du Bassin du Congo (FFBC) pour le financement d'un ensemble de projets-pilotes dans le cadre de son processus de préparation à REDD+, pour un montant total de 18 millions d'euros (environ 22,5 millions de dollars). Ce fonds est financé par le Royaume-Uni et le Royaume de Norvège et administré par la Banque Africaine de Développement.

Six projets-pilotes ont été sélectionnés notamment sur la base d'initiatives existantes pertinentes pour REDD+, de manière à pouvoir bénéficier de leur expérience antérieure, assurer un démarrage rapide du financement FFBC et ainsi capitaliser au plus vite et au mieux l'expérience accumulée. Ces initiatives bénéficient pour la plupart d'une implantation concrète sur le terrain de plusieurs années leur permettant de justifier d'une connaissance approfondie du contexte local et de ses divers acteurs, ou d'une expertise approfondie permettant leur déploiement dans un nouveau contexte.

Ces six projets-pilotes, répartis dans diverses zones de la forêt dense humide et de la forêt de montagne (cf. Carte 6), ont été développés à l'initiative et en coordination avec la CN-REDD par divers types de porteurs de projets (société civile nationale, ONG internationales de conservation, secteur privé, institution de recherche), qui en assurent la mise en œuvre. Ils sont financés chacun à hauteur de 2,3 à 3,5 millions de dollars américains.

Ayant bénéficié de financements au travers du Gouvernement de la RDC, ces projets-pilotes offrent l'occasion de tester concrètement certaines approches intégrées, outils, processus et méthodologies développés au niveau national. Ces projets-pilotes sont présentés brièvement dans le *Tableau 10* ci-dessous (des fiches descriptives plus détaillées sont disponibles en Appendice 7) :

N°	Nom du projet	Porteur de projet	Nature du projet	Localisation	Montant
1	Projet Pilote REDD intégré de Luki	WWF (ONG de Conservation)	Projet de développement rural intégré dans la forêt du Mayombe	Territoire de Moanda (Bas Congo)	2,3M€
2	Projet Pilote REDD Intégré Ecomakala+	WWF (ONG de Conservation)	Projet de plantation à petite échelle dans le bassin d'approvisionnement en bois de chauffe de Goma, avec production et commercialisation de briquettes, diffusion de foyers améliorés et amélioration des techniques de carbonisation, application de la loi et médiation foncière.	Territoire de Goma (Nord Kivu)	2,5M€
3	Projet Pilote REDD d'Isangi	OCEAN (OSC nationale)	Projet de développement rural intégré et d'aménagement du territoire dans une zone potentiellement sous forte pression dans l'avenir (front de colonisation). Gestion communautaire des forêts (micro-zonage participatif) et gestion des activités dans les forêts de production permanentes	Territoire d'Isangi, (Orientale)	2,3M€
4	Projet Pilote REDD de Mambasa	WCS (ONG de Conservation)	Projet de développement rural intégré et d'aménagement du territoire dans une zone potentiellement sous forte pression dans l'avenir (front de colonisation). Gestion communautaire des forêts (micro-zonage participatif) et gestion des activités dans les forêts de production permanentes	Territoire de Mambasa (Orientale)	3M€
5	Projet Pilote REDD Agro forestier du Sud-Kwamouth	NOVACEL (Secteur Privé congolais)	Projet de développement rural intégré dans une zone fortement dégradée du bassin d'approvisionnement en bois de chauffe de Kinshasa	Territoire du Sud Kwamouth (Bandundu)	4,4M€ (CBFF : 2,5 M€)
6	Projet d'appui à la société civile et au gouvernement dans le cadre de la REDD	Woods Holes Research Center (Centre de Recherche)	Projet de renforcement des capacités de la société civile et du gouvernement provincial dans le cadre de la REDD, incluant le développement d'un outil d'aide à l'aménagement du territoire, la mise en œuvre d'alternatives à la déforestation et le MRV de leurs impacts sociaux et environnementaux.	Equateur	3,5M€

Tableau 10 : Liste des projets-pilotes officiels de la RDC

Projets-pilotes

En parallèle aux projets-pilotes initiés par la CN-REDD, divers projets REDD+ sont en cours de développement et de mise en œuvre en RDC par le secteur privé ou des ONG internationales de conservation. Il s'agit pour la plupart de projets visant à générer des crédits carbone destinés au marché volontaire du carbone.

Le Gouvernement de la RDC a en effet estimé que, compte tenu de la très grande taille du pays et des contextes très divers, la RDC a beaucoup à apprendre d'autres projets REDD+ développés de manière indépendante, moyennant certaines mesures visant à les encadrer pour éviter d'éventuelles dérives (procédures d'homologation et Registre National REDD ; cf. Encadré 22 et section 6.4 ci-dessous). Au-delà des divers contacts entre la CN-REDD et les porteurs de projet, l'opérationnalisation du Registre National REDD permettra de garantir la capitalisation de leur expérience.

Ces projets-pilotes sont présentés brièvement dans le *Tableau 11* ci-dessous :

N ^o	Nom du projet	Porteur de projet	Nature du projet	Localisation
1	Agroforesterie communautaire Bateke & Bas-Congo	Direction Horticulture & Reboisement (MECNT)	Projet d'agroforesterie dans le bassin d'approvisionnement en bois de chauffe de Kinshasa.	Plateaux Bateke et Bas-Congo
2	Mise en œuvre des forêts des communautés locales en RDC	Direction de la Gestion Forestière (MECNT)	Projet d'accompagnement des communautés locales et autochtones dans le processus d'obtention des droits et appui à la gestion durable de leurs forêts.	RDC
3	Projet REDD+ de la Forêt de Misotshi-Kabobo	WCS (ONG de conservation)	Projet de Conservation	Territoire de Kalemie et Fizi (Katanga)
4	Projet REDD+ Virunga-Hoyo	ZSL (ONG de conservation)	Projet de développement rural intégré	(Nord Kivu)
5	Projet REDD+ autour de la Réserve de Tayna	CI (ONG de conservation)	Projet de Conservation	Territoire de Lubero (Nord Kivu)
6	Projet REDD+ SAFBOIS	JADORA/SAFBOIS (Secteur privé)	Projet de développement rural intégré et d'exploitation durable dans la concession forestière de SAFBOIS	Territoire d'Isangi (Orientale)
7	Projet intégré Mai Ndombe	ERA (Secteur privé)	Projet de concession de conservation et de développement communautaire durable	Territoire d'Inongo, (Bandundu)
8	Projet Pilote REDD Maringa-Lopori-Wamba	AWF (ONG de conservation)	Projet de sédentarisation de l'agriculture sur brûlis, d'amélioration des conditions d'accès au marché et de développement d'une gestion communautaire des forêts (micro-zonage participatif) dans une zone de faible pression avec des pratiques agricoles extensives	Territoires de Djolu et Befale (Euateur)

Tableau 11 : Liste des projets-pilotes "sectoriels"

En parallèle à ces divers projets-pilotes REDD+, notons que de nombreuses activités pilotes revêtent un caractère bénéfique pour REDD+ sans pour autant en revendiquer un label spécifique (amélioration des pratiques agricoles, alternatives énergétiques dans les biocarburants en savane, etc.).

La nécessité de poursuivre et intensifier les expériences pilotes

Malgré les retards importants dans le lancement des projets-pilotes financés par le FFBC, les nombreuses interactions avec divers porteurs de projets, qu'ils soient spécifiquement REDD+ ou non, a tout de même permis de capitaliser une partie de leur expérience de terrain et d'alimenter la réflexion pour la présente stratégie-cadre nationale REDD+.

Comme évoqué précédemment, ces projets-pilotes doivent impérativement être complétés et prolongés par des initiatives à plus large échelle. C'est notamment l'objectif du Programme d'Investissement pour la Forêt et du Programme de Réduction d'Emission à large échelle du Mai-Ndombe.

Encadré 22 : La procédure d'homologation des projets REDD+

Dans le but de veiller à ce que i) des critères d'éligibilité et ii) des mesures de sauvegardes sociales et environnementales soient respectées, et de manière à promouvoir la transparence, les synergies et l'apprentissage dans la mise en œuvre de REDD+, le Gouvernement de la RDC a développé une procédure d'homologation (approbation) des projets REDD+. L'arrêté n°004 du Ministre de l'Environnement (MECNT) du 15 février 2012 officialise cette procédure, « préalable et obligatoire » pour tout projet REDD+ destiné à valoriser des réductions d'émissions certifiées sur les marchés carbone ou auprès d'acheteurs institutionnels (par exemple un fonds carbone tel que celui du FCPF). La saisie de l'information est réalisée directement par le porteur de projet au travers du Registre National REDD, interface numérique accessible en ligne (avec des restrictions d'accès selon le statut de l'utilisateur), gérée par la Direction du Développement Durable (DDD) du MECNT qui assume la fonction de Teneur de Registre, et intégrée au Système National de Surveillance des Forêts (SNSF). Dans un souci de transparence et de bonne gouvernance, toute la procédure, les éléments du dossier²¹ et les avis motivés sont consultables en ligne par quiconque.

L'inscription du projet comprend deux phases : (i) Une vérification préliminaire automatique de contrôle de l'honorabilité du porteur du projet (procédure « *Know Your Client* » et de lutte contre le blanchiment de capitaux), réalisée par une institution bancaire congolaise mandatée par le MECNT et suivant une procédure de « diligence raisonnable » (*due diligence*) standard des banques internationales. Si le porteur de projet passe cette étape, (ii) l'examen de la recevabilité du projet est alors réalisé par la DDD. Il porte notamment sur la durée du projet (20 ans minimum), son intégration dans un des domaines thématiques retenus dans la Stratégie Nationale, et la vérification que son périmètre géographique ne chevauche pas celui d'un autre projet REDD+ approuvé antérieurement. Pour un motif d'irrecevabilité autre que le défaut d'honorabilité, le porteur peut représenter son dossier dans un délai de 6 mois sans frais supplémentaires ; il est en effet prévu des frais d'inscription au registre d'un montant de 2 000 USD, frais dont sont exemptées les communautés locales.

L'approbation du projet comprend deux phases : (i) L'examen technique et financier du dossier est réalisé par une Commission permanente créée par le Ministre en charge de l'Environnement qui en nomme les membres (étrangers à toute négociation et interdits de détention ou transaction carbone pour leur compte). En cas d'avis favorable publié sur le registre, le Ministre invite le porteur de projet à signer avec lui le « *contrat de partenariat pour la valorisation des services environnementaux associés à un projet REDD+* » inclus dans le dossier (selon le modèle annexé à l'arrêté), contre paiement de 5 000 USD de frais (500 USD s'il s'agit d'une communauté locale). Le contrat prévoit le versement d'une redevance annuelle au Trésor Public dont le montant n'est pas précisé dans le modèle. En cas de rejet, pour tout autre motif que la fraude, le porteur de projet peut renouveler la procédure d'approbation dans un délai de 12 mois.

Ce contrat n'entrera en vigueur qu'après validation externe du projet dans un délai de 4 ans selon les procédures de standards carbone et socio-environnementaux reconnus. L'auditeur doit notamment s'assurer de la consultation des parties prenantes (sur le modèle règlementaire de l'enquête publique préalable à l'attribution des concessions forestières en attendant l'adoption d'une procédure officielle de recueil du Consentement Libre, Informé et Préalable, CLIP) et de l'inclusion au contrat signé avec le Gouvernement d'une convention par les communautés locales et/ou les peuples autochtones portant sur le partage des bénéfices liés au carbone et la gestion des investissements socio-économiques par une structure locale de gouvernance appropriée. Le maintien des droits à la commercialisation des crédits carbone est subordonné au respect des obligations de notification annuelle au registre (vérification, transactions carbone, rapport annuel d'avancement). Toute transmission d'informations frauduleuses entraîne la révocation.

Cette procédure a été développée rapidement en réponse à une pression croissante des « mercenaires du carbone », dans un contexte où le corpus légal et règlementaire n'est pas encore adapté aux nouvelles

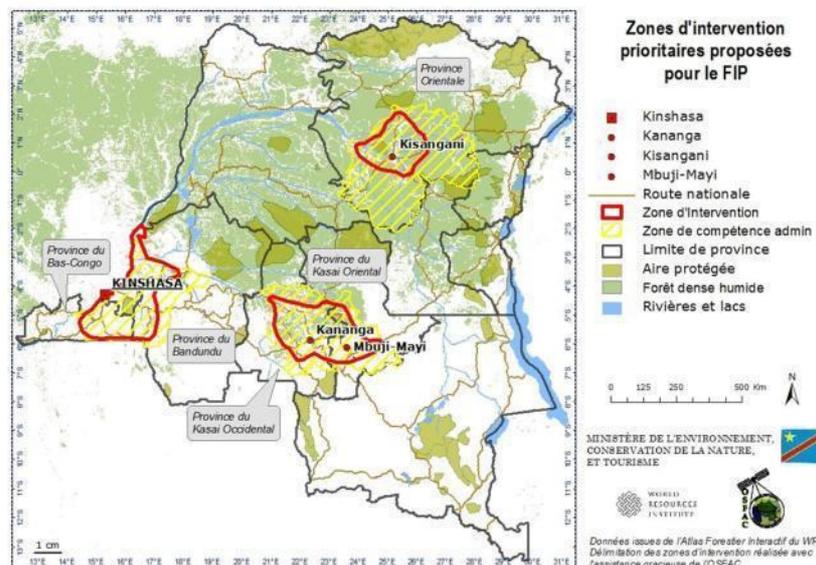
²¹ A l'exception de certains éléments financiers du plan des affaires.

opportunités du marché carbone lié à REDD+. Adossée à un manuel de procédure détaillé, elle vise à éviter des situations de fait accomplis et des débordements dommageables pour la crédibilité à court terme du processus. Elle doit cependant être réexaminée et améliorée en concertation avec les diverses parties prenantes, et expérimentée à partir des projets-pilotes REDD+ en cours de mise en œuvre. Elle doit enfin être élargie aux autres types d'investissement REDD+ (initiatives REDD+, initiatives alignées).

Le Programme d'Investissement pour la Forêt

L'objectif global du Programme d'Investissement pour la Forêt (FIP) est « *d'appuyer les efforts vers REDD+, en fournissant des financements initiaux nécessaires aux investissements publics et privés pour les réformes vers la préparation du pays, identifiés à travers la stratégie nationale REDD* ». Grâce à un processus de préparation à REDD+ particulièrement dynamique, la RDC a été sélectionnée comme l'un des huit pays-pilotes pour le FIP. Avec l'approbation de son plan d'investissement le 30 juin 2011, la RDC a sécurisé un montant de 60 millions de dollars de don pour la mise en œuvre concrète de REDD+ dans le pays.

Ces financements étant relativement limités à l'échelle du pays, le plan d'investissement propose de concentrer les investissements sur les « points chauds » de déforestation situés dans les bassins d'approvisionnement des grandes villes, et notamment au niveau de trois zones géographiques prioritaires, correspondant à des contextes très différents : i) le bassin d'approvisionnement de la ville de Kinshasa, ii) le bassin d'approvisionnement des villes de Kananga et Mbuji Mayi, et iii) le bassin d'approvisionnement de la ville de Kisangani.



Carte 7 : Zones d'intervention prioritaires proposées pour le FIP

Les interventions proposées pour lutter contre les moteurs de la déforestation se partagent entre les *activités sectorielles*²² et les *activités habilitantes*²³ présentées dans l'illustration ci-dessous :

²² Activités visant à répondre aux causes directes de la déforestation et de générer des réductions d'émissions mesurables et valorisables

²³ Activités ne générant pas de réduction d'émissions directement mesurables mais devant permettre de créer les conditions favorables à l'essor des activités sectorielles et à la durabilité des actions, et permettant de traiter certaines causes sous-jacentes de la déforestation

Activités Habitantes	Niveau national	Niveau local
	Modernisation et sécurisation foncière	
	Aménagement du Territoire	
	Appui à l'émergence de projets	
Activités Sectorielles	Niveau local	
	Biomasse-énergie (afforestation/reforestation, diffusion des foyers améliorés, carbonisation améliorée, alternatives énergétiques)	
	Foresterie communautaire	

Figure 21 : Activités sectorielles et habitantes pour le FIP

Dans chaque bassin d'approvisionnement sélectionné, les diverses interventions proposées seront mises en œuvre suivant la logique présentée dans l'illustration ci-dessous.

Types milieu	Caractéristiques	Activités les plus pertinentes
Grands centres urbains	Fortes concentration de population (consommateurs)	- Foyers améliorés - Alternatives énergétiques : briquettes, chardust, biogaz
Zones savanicoles	Faible densité population et de mise en valeur terres, potentiel de création activités et création emplois hors-forêts	- A/R : Agroforesterie à petite ou grande échelle, Régénération Naturelle Assistée - Techniques améliorées de carbonisation
Zones forestières	Faible densité population (producteurs)	Foresterie communautaire (incluant des activités d'A/R, RNA, Carbonisation améliorée)

Figure 22 : Activités sectorielles pour le FIP à mettre en œuvre selon le milieu

Chaque bassin d'approvisionnement correspondant à un contexte très différent (présentant de 26 à 89% de couvert forestier), l'importance respective de chaque type d'activité sera donc très différente.

Les interventions proposées sont structurées autour de cinq programmes :

- Trois programmes géographiques intégrés, visant particulièrement l'appui des projets des populations locales :
 1. Le Programme d'appui au bassin de Kinshasa, d'un montant de 14 millions de dollars ;
 2. Le Programme d'appui au bassin de Kisangani, d'un montant d'environ 10 millions de dollars ;
 3. Le Programme d'appui au bassin de Mbuji-Mayi et Kananga, d'un montant d'environ 12 millions de dollars.
- Deux programmes transversaux :
 4. Le Programme d'appui au secteur privé dans les zones prioritaires pour le FIP. D'un montant d'environ 18 millions USD, il vise le cofinancement de la conception et de la mise en œuvre de projets pertinents pour REDD+ par le secteur privé national et international, de manière à mobiliser des ressources supplémentaires dans une logique d'effet de levier ;
 5. Le Programme de petites subventions, d'un montant d'environ 6 millions de dollars, visant à financer des projets particulièrement innovants et générant des impacts importants en

termes de bénéfices sociaux et environnementaux, en dehors des trois zones prioritaires et dans tous les domaines d'activités pertinents pour REDD+ (énergie, foresterie, agriculture, etc.).

La proposition d'architecture préliminaire proposée est présentée dans l'illustration ci-dessous :

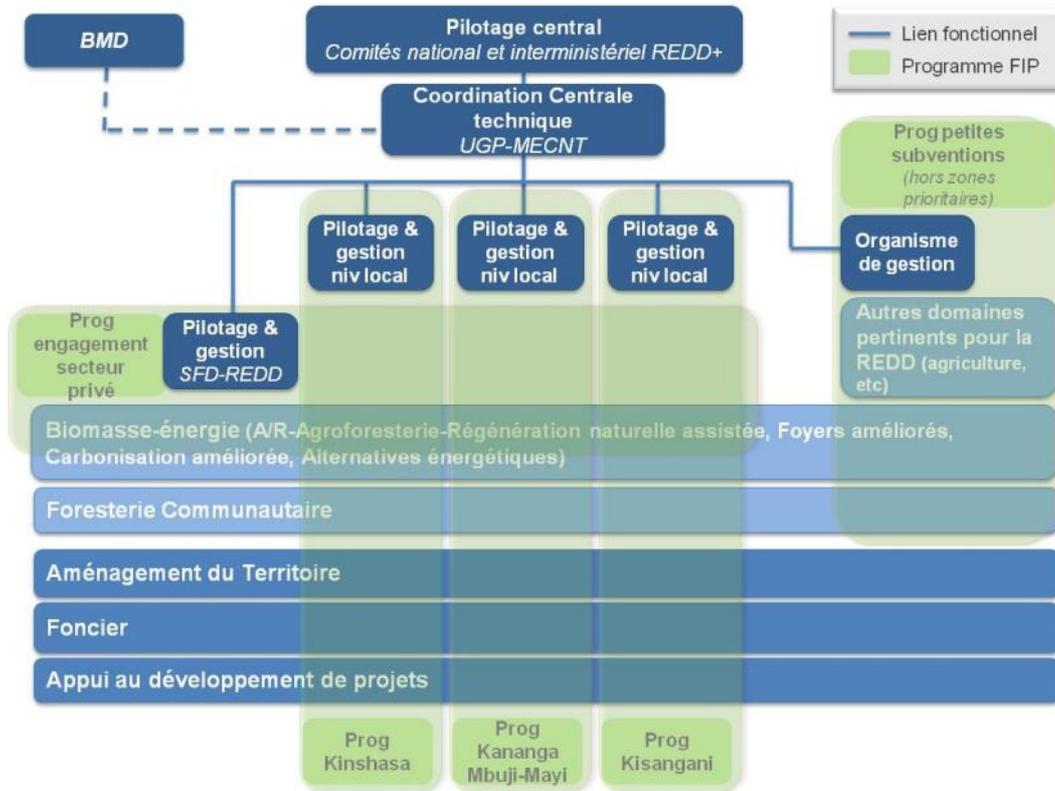


Figure 23 : Proposition d'architecture du FIP en RDC

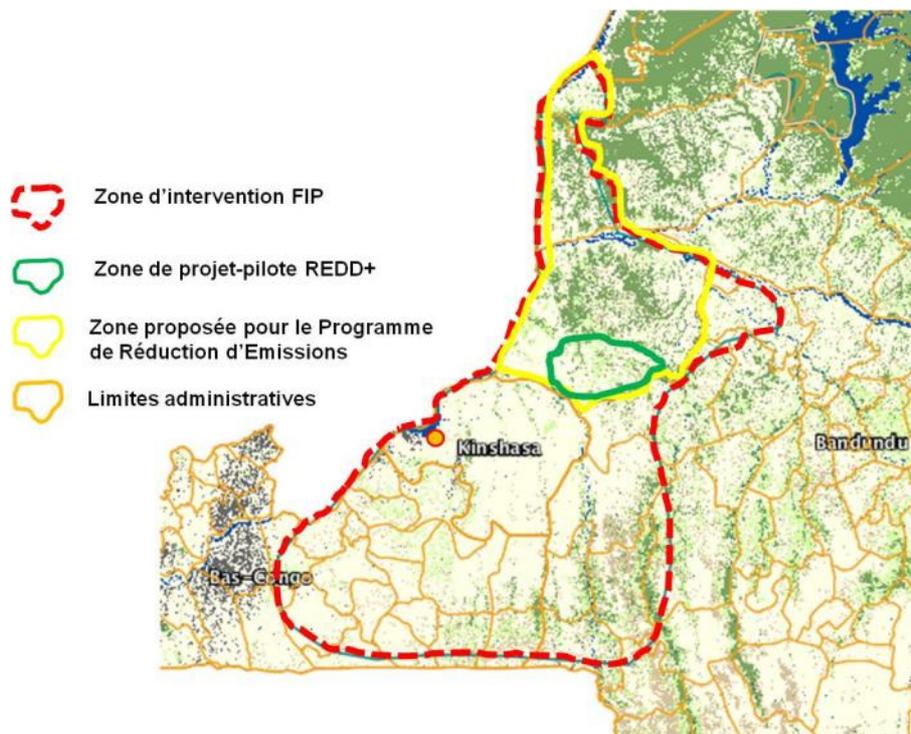
Pour plus d'information, le résumé exécutif du plan d'investissement, ainsi que les principales conclusions d'une étude de pré faisabilité sur les potentialités de développement des filières agroforestières et bois-énergie dans le bassin de Kinshasa sont disponibles en Appendice 8.

Le pays est actuellement dans la phase d'élaboration détaillée de ces cinq programmes et souhaite pouvoir présenter les premiers d'entre eux au Sous-comité du FIP dès mai 2013, étape finale devant permettre la mise à disposition des fonds pour leur lancement.

Les fonds du Programme d'appui au bassin de Kinshasa et du Programme d'appui au secteur privé seront partiellement mobilisés pour le financement d'un programme sous-national particulièrement ambitieux, dans la partie nord du bassin d'approvisionnement de Kinshasa (cf. section ci-dessous).

Le Programme de Réduction d'Emission à grande échelle de Mai-Ndombe

Avec une première note d'orientation présentée officiellement en marge de la 16^{ème} Conférence des Parties à Cancun au Mexique en décembre 2010, la RDC s'est engagée dans un processus d'élaboration d'un Programme de Réduction d'Emissions de gaz à effet de serre (PRE) à grande échelle dans le cadre de REDD+.



Carte 8 : Le Programme de Réduction d'Emission à l'échelle du Mai-Ndombe

Le PRE proposé couvre les Territoires de Kwamouth, Bolobo et Yumbi pour une superficie totale de quasiment deux millions d'hectares (cf. Carte 8 : ci-dessus). Cette zone renferme 760 000 ha de forêts, soit 39% de la zone du programme (dont 438 000 ha de forêts primaires). Entre 2000 et 2010 la déforestation brute s'est élevée à 75 058 ha, ce qui correspond à un taux de déforestation annuel de 0,94%, soit quatre fois la moyenne nationale pour la même période selon les données FACET. Les analyses préliminaires font apparaître les causes directes et sous-jacentes de déforestation et dégradation des forêts suivantes, par ordre d'importance :

- Causes directes : (i) le bois-énergie (bois et charbon de bois), notamment du fait de la proximité de Kinshasa et de la possibilité d'acheminer le charbon de bois par le fleuve (ii) l'agriculture itinérante sur brûlis, (iii) les feux de brousse, liés aux activités d'élevage et d'agriculture extensifs, et enfin (iv) l'exploitation forestière illégale et informelle ;
- Causes sous-jacentes : (i) la croissance démographique, (ii) la dégradation des terres, (iii) le manque d'alternatives, (iv) la faible gouvernance, (v) la faible productivité, et (vi) la réhabilitation des axes de transport.

Les parties prenantes comprennent notamment : (i) les autorités politico-administratives aux divers échelons de la gouvernance, (ii) les autorités coutumières, (iii) les organisations à base communautaire et de la société civile, (iv) les communautés locales, (v) le secteur privé (compagnies d'élevage bovin, d'exploitation forestière, et d'agroforesterie, et (vi) les ONG internationales.

La méthodologie présentée en section XXX est en cours d'expérimentation par le WWF dans une zone du programme, et les activités proposées pour répondre aux moteurs de déforestation identifiés sont directement en ligne avec la présente stratégie-cadre :

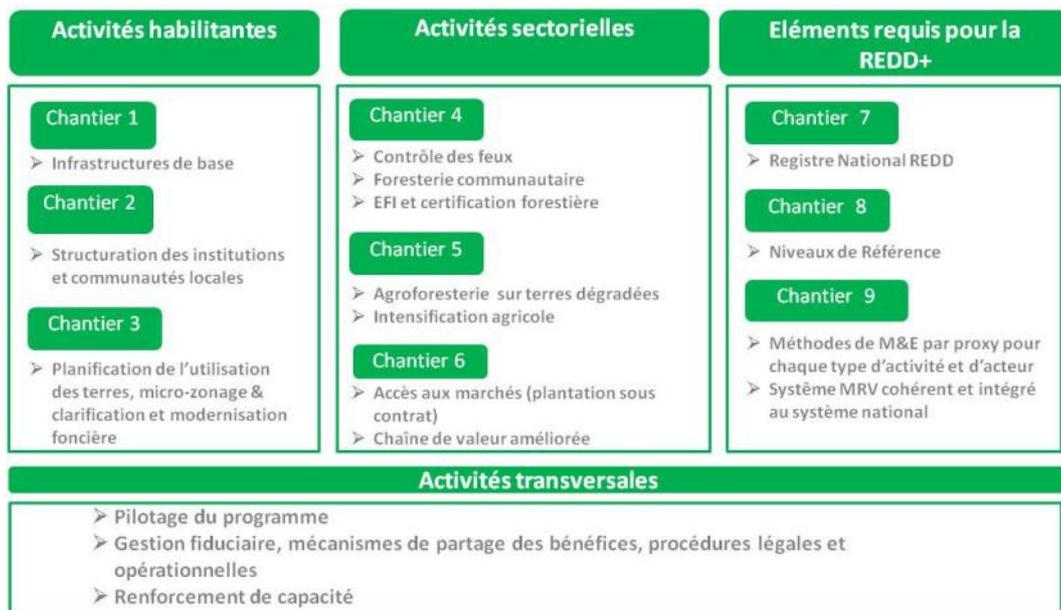


Figure 24 : Les activités du Programme de Réduction d'Émission à l'échelle du Mai-Ndombe

L'élaboration de ce programme représente, au même titre que le FIP de manière plus générale, une excellente opportunité (i) d'avancer dans la définition de modalités de mise en œuvre concrètes et pragmatiques basées sur les réalités de terrain, et (ii) d'expérimenter à large échelle les propositions avancées dans le présent document.

Certaines activités préparatoires ont déjà commencé grâce au WWF sur financement de la coopération norvégienne, notamment avec les communautés locales. Mais ce sont les financements du FIP, alliés à d'autres sources issues de l'Aide Publique au Développement (APD), qui doivent permettre de lancer les activités à l'échelle nécessaire.

Dans l'objectif de tester les mécanismes carbone et surtout de viabiliser les activités, gage de la permanence des réductions d'émissions réalisées, la RDC souhaite présenter sa candidature au Fond Carbone du FCPF. Si la proposition est acceptée, ce fonds carbone signera avec la RDC un accord d'achat des réductions d'émission générées permettant leur valorisation financière. Les fonds ainsi générés seront alors versés dans le Fonds National REDD+ afin d'être réinjectés dans le programme et alimenter ainsi une boucle vertueuse de financement REDD+ durable.

Le programme débutera donc au moment où l'impact des investissements issus du FIP et/ou d'autres sources substantielles de financement dans la zone commencera à se faire sentir, soit environ un an après le début des investissements à large échelle.

A long terme, si le programme de réduction d'émission est un succès, l'objectif est d'étendre progressivement les activités prévues dans les zones adjacentes prioritaires jusqu'à englober l'ensemble de la future Province de Mai-Ndombe, couvrant ainsi une superficie de 12 millions d'hectares.

Le programme de développement durable au Sud Kivu

Il est certainement trop tôt pour savoir quelles seront les approches REDD+ réellement efficaces et adaptées à un pays tel que la RDC. L'approche axée sur l'émission de crédit carbone présente de nombreux intérêts et constitue à ce titre une solution probable pour l'avenir de REDD+ en RDC.

Toutefois, dans un contexte international encore incertain, et considérant les nombreuses contraintes techniques et coûts associés à une telle approche, la RDC souhaite encourager simultanément l'exploration de voies alternatives à la mise en œuvre d'investissements REDD+, à titre expérimental ou à large échelle. A ce titre les acteurs et partenaires de REDD+ en RDC sont encouragés à proposer des initiatives reposant sur des approches alternatives de REDD+

Dans le cadre de cette démarche, le Gouvernement du Sud-Kivu a initié en juillet 2012 un processus intégrant le mécanisme REDD+ au cœur de sa future stratégie provinciale de développement durable. L'esprit de la démarche consiste à se focaliser sur les activités de terrain propres à générer des bénéfices REDD+ dans un cadre intégré d'économie verte et à utiliser les méthodologies et instruments nationaux pour évaluer les résultats carbone. Sur base de sa stratégie provinciale de développement durable, la Province souhaite mobiliser des financements, y compris REDD+, suivant des modalités classiques (subventions, investissements, etc.) sans recourir à la génération de crédits REDD+. Les principes REDD+ seront respectés (paiement à la performance sur base de proxy, standards sociaux et environnementaux, enregistrement et homologation, etc.). Les modalités de mise en œuvre et de financement pourront d'ailleurs capitaliser sur des concepts et instruments novateurs dans le champ de REDD+ (PSE). Les résultats dégagés par la Province en termes de réduction d'émissions seront agrégés au niveau national et justifieront l'alimentation continue de financements additionnels REDD+ pour la stratégie provinciale de développement durable.

Au-delà de l'intérêt en termes de coûts de mise en œuvre et de transaction réduits, la démarche pourrait permettre d'accélérer l'investissement effectif REDD+ sur le terrain et offre par ailleurs davantage de flexibilité dans l'allocation stratégique des financements REDD+ dans une logique systémique à long terme.

De la nécessité de lancer au plus tôt des investissements à large échelle sur le terrain

Maintenant que les conditions essentielles sont réunies pour lancer la phase d'investissement de REDD+ (cadre de suivi et mesures d'atténuation des impacts sociaux et environnementaux des investissements REDD+) ou en cours de finalisation (registre national REDD, etc.), il est essentiel si l'on veut parfaire et achever la phase de préparation d'avancer (i) dans la définition de modalités de mise en œuvre concrètes et pragmatiques basées sur les réalités de terrain, et (ii) d'expérimenter à large échelle les propositions avancées dans le présent document.

Ceci ne peut se faire que sur la base de financements conséquents disponibles dans un horizon temporel clair et suffisamment proche (cf. section 5.2). Il faut par ailleurs considérer les délais souvent importants de mise à disposition des financements internationaux jusqu'au niveau du terrain.

La sécurisation de tels financements nécessite, en plus d'un mécanisme financier robuste et transparent, de disposer d'outils et de mécanismes de suivi de la mise en œuvre et de l'impact des activités réalisées, gage de crédibilité du processus. C'est un défi que la RDC a décidé de relever de manière novatrice et ambitieuse, tel que présenté dans la section suivante.

Chapitre 6. Mécanismes de mise en œuvre de REDD+ en RDC

6.1. Orientations financières

Considérations générales

La mise en œuvre de la stratégie REDD+ en RDC requerra des financements colossaux. Les travaux futurs de quantification de la stratégie nationale REDD+ permettront d'estimer les montants nécessaires. Notons toutefois que :

- De nombreux chantiers ne concernent pas REDD+ au sens strict, mais des priorités transversales du développement du pays (gouvernance, foncier, aménagement du territoire...). De nombreux financements traditionnels (budget national, aide publique au développement, investissements privés) sont donc susceptibles de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie REDD+.
- REDD+ ne peut s'imposer en RDC que dans le cadre d'une transformation plus large vers un modèle d'économie verte performant, ce qui suppose qu'au-delà de l'investissement « absolu », les montants « relatifs » mobilisés pour REDD+ et l'économie verte en RDC seront aussi des indicateurs essentiels pour juger de la réussite de la stratégie REDD+.
- Comme mis en lumière dans le chapitre IV, REDD+ implique avant tout une approche intégrée de multiples variables. On ne peut juger de la performance de la stratégie REDD+ seulement à l'aune de son pilier agriculture ou de son pilier énergie. C'est dans la mise en œuvre coordonnée d'activités intégrant l'aménagement du territoire, la sécurisation foncière, les conditions de gouvernance et la maîtrise démographique dans des investissements agricoles, énergétiques, forestiers, miniers ou multisectoriels que se jouera la réussite de REDD+. Les financements doivent donc être suffisamment flexibles pour accompagner l'orientation REDD+ d'investissements autrement non durables.

De multiples sources de financement

On peut considérer quatre sources de financement prioritaires pour REDD+, qui peuvent elles-mêmes être subdivisées suivant des axes additionnels comme l'origine (nationale, internationale), la nature (traditionnelle, additionnelle, alignée etc.), ou encore détaillés suivant les modalités de déboursement (bilatéral, multilatéral, conditionnés aux résultats/ex post...). Chaque source présente des avantages et contraintes spécifiques.

Fonds publics	APD Budget national...	<i>Flexible, logique non économique</i> <i>Limité, manque de prévisibilité,</i> <i>conditionnalités...</i>
Financement lié aux marchés	Enchères AAU Taxe billets d'avion Taxe Tobin PSE, redevance...	<i>Flexible, logique non économique,</i> <i>fort potentiel</i> <i>Manque de réglementation</i> <i>ambitieuse</i>
Financement basé sur les marchés	Marché Californien Marché Australien Marché volontaire...	<i>Fort potentiel pour le réglementé,</i> <i>pionnier pour le volontaire</i> <i>Manque de réglementation</i> <i>ambitieuse, actions court terme,</i> <i>volatilité</i>
Investissement privé hors marché	Agroforesterie Ecotourisme ...	<i>Fort potentiel</i> <i>Environnement des affaires en RDC,</i> <i>opportunités réduites</i>

Figure 25 : Les quatre sources prioritaires de financement pour REDD+

Il faut souligner que ces multiples sources et modalités de financement rendent très complexe la mise en relation entre les développeurs de projets et tous les acteurs REDD+ d'une part, et les ressources financières d'autre part. La communication et l'animation de cette mise en relation sera certainement un point critique de la mise en œuvre de la stratégie.

L'expérience de la RDC en matière de mobilisation financière REDD+

La RDC a sécurisé environ 85M\$ de financements REDD+ pour des activités d'investissement : 25 M\$ pour les projets-pilotes REDD+ intégrés auprès du Fonds Forestier pour le Bassin du Congo (FFBC), et 60 M\$ dans le cadre du Programme d'investissement Forestier (FIP). Le montant réellement dépensé se limite à environ 2M\$, du fait des délais et lourdes procédures de mise à disposition des financements au niveau du pays, et du temps nécessaire à la planification stratégique et la programmation opérationnelle des activités de terrain. Soulignons que :

- Les montants actuellement en jeu sont dérisoires à l'échelle du pays et de ses besoins pour faire exister REDD+ face à des arbitrages contradictoires de l'usage du territoire
- De nombreux financements non labélisés REDD+ poursuivent néanmoins des objectifs similaires, même s'ils sont difficiles à ce jour à tracer et comptabiliser
- Le manque de capacités d'absorptions est une fausse contrainte. De nombreuses initiatives attendent de la visibilité pour pouvoir émerger. En revanche, les contraintes structurelles sont telles que le temps pouvant s'écouler entre un signal de financement disponible d'un côté, et le démarrage des opérations de terrain de l'autre est jusqu'ici d'environ deux ans, dépendamment de l'ampleur de l'investissement.

La RDC a aussi œuvré activement au niveau diplomatique pour créer un cadre de dialogue au niveau national et sous-régional avec les partenaires financiers internationaux. Si le Forum de Haut Niveau sur la Forêt et le Changement Climatique pour le Développement de Kinshasa en octobre 2011 était plus axé sur la RDC, une déclaration d'intention en faveur de REDD+ dans les pays du Bassin du Congo a aussi été signée en décembre 2011 par huit partenaires donateurs internationaux, et souligne notamment la disposition des bailleurs à être des « partenaires fiables » en :

- « augmentant progressivement et faisant monter en puissance le niveau global de l'aide technique et financière disponible pour le développement et la mise en œuvre des stratégies REDD+ des pays d'Afrique centrale selon des modalités transparentes, durables, prévisibles et axées sur les résultats et compatibles avec le budget national et des processus d'appropriation ;
- travaillant tant au niveau régional que de manière approfondie avec chacun des pays d'Afrique centrale [...] ;
- fournissant un soutien qui soit effectif, efficace et de mieux en mieux coordonné [...] ; »

Considérations à long terme

Au regard des multiples sources de financement, il est essentiel à la fois d'établir une vision sur les sources majeures à moyen et long terme, afin d'orienter les actions de fond en conséquence, et en même temps de séquencer les besoins et les opportunités en fonction des phases afin de pouvoir saisir les opportunités disponibles à ce jour.

Dans la perception de la RDC, les principales sources de financement REDD+ à termes sont les fonds publics nationaux et internationaux alignés (suppose une meilleure coordination de l'aide internationale et la traduction programmatique de priorités d'alignement politiques confirmées), les investissements privés (suppose la confirmation de la rentabilité de *business models* REDD+ sectoriels), et dans une ampleur très incertaine les financements internationaux liés aux marchés (associés au financement du Fonds Vert) et basés sur les marchés (indépendant de la mise en œuvre de marchés régulés orientés par des objectifs politiques forts en relais à un marché volontaire insuffisant).

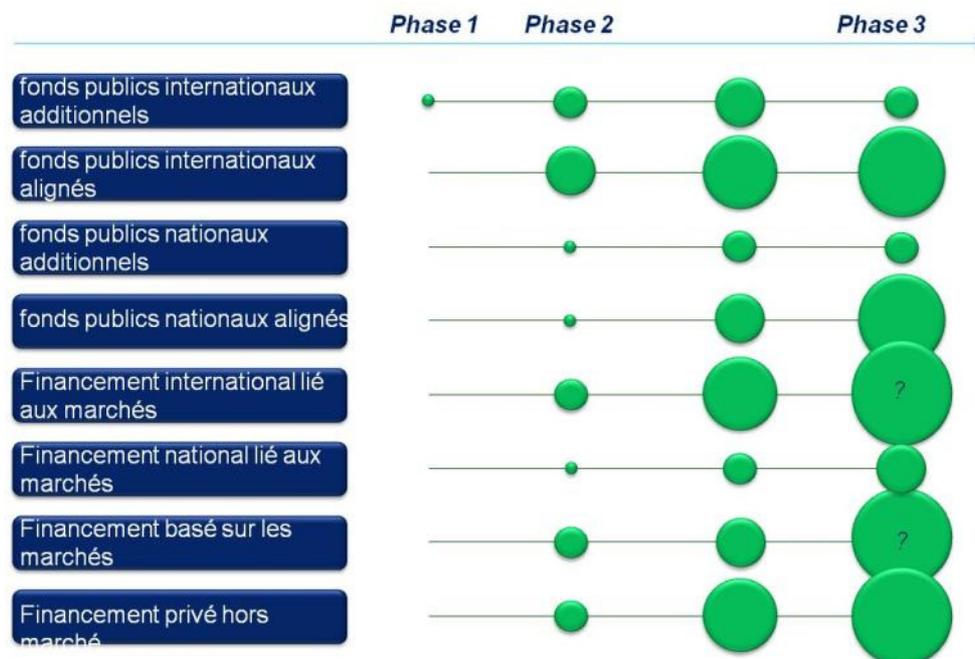


Figure 26 : Perspectives de financement à long terme de REDD+

Financer le décollage sur la période 2013-2016

La RDC souhaite mobiliser 1 milliard de dollars pour REDD+ entre 2013 et 2016, ce qui permettrait de hisser la mise en œuvre de la stratégie REDD+ à plus de 2% du PIB national sur la période, et donc de

dégager des premiers résultats significatifs pour passer un nouveau palier de confiance et de mobilisation.

Le fonds national REDD est amené à jouer un rôle central pour catalyser les engagements REDD+ des partenaires internationaux, et les acheminer vers les activités prioritaires issues de la stratégie-cadre. La RDC souhaite mobiliser à travers son fonds national 200 M\$ de financements REDD+ sur quatre ans, qui seront déboursés suivant un plan d'investissement cadre élaboré en 2013 par la CN-REDD et mis en œuvre par les multiples partenaires privés et publics associés. Il faut souligner que l'abondement de ce fonds sera conditionné à l'atteinte de résultats proxys associés aux activités mises en œuvre, dissociés de l'évolution réelle des émissions et de la déforestation nationales sur la période.

Une partie de ces financements pourront servir d'effet de levier pour engager des investissements additionnels, ou pour mieux aligner des financements sectoriels. C'est d'ailleurs des financements REDD+ alignés que la RDC attend environ 500 M\$ de contribution à la mise en œuvre de la stratégie-cadre REDD+ sur la période 2013-2016. Les partenaires internationaux mais aussi les ministères nationaux sont encouragés à repenser leur soutien dans l'agriculture, l'énergie, les mines, la forêt, l'aménagement du territoire, la gestion foncière, l'amélioration de la gouvernance, la santé, l'éducation et la maîtrise démographique etc. et à se coordonner avec les autorités nationales REDD+ pour inscrire ces programmes d'appui et de développement en conformité avec les objectifs et les conditions de mise en œuvre de REDD+.

La partie restante des financements REDD+ attendus sur la période se caractérisera par des investissements de terrain, sous forme de projets ou d'initiatives REDD+, menés par de multiples acteurs différents au premier rang desquels les coopérations bilatérales et les ONG, mais aussi les investisseurs privés nationaux et inter nationaux. La mise sur le marché volontaire des premières réductions d'émissions qui pourraient se matérialiser avant la fin de la période à l'échelle des activités devrait permettre en fin de période d'apporter des financements additionnels, d'engager un cycle de financement « durable », et de rassurer sur la pérennité globale du financement de la stratégie nationale REDD+ attendue pour orienter la phase suivante.

6.2. Le Fonds National REDD+ de la RDC

Les investissements pour la mise en œuvre de REDD+ en RDC proviendront de multiples sources, publiques et privées, nationales et internationales. Il s'agira d'investissements REDD+ en tant que tels ou d'investissements classiques alignés sur les objectifs de REDD+. Nombre de ces investissements seront opérés sans passer par un mécanisme financier national.

Néanmoins, la création d'un Fonds National REDD+ a été identifiée comme un besoin prioritaire afin de disposer d'un mécanisme à même de mobiliser et combiner diverses sources de financement et de garantir une allocation optimale et transparente des fonds vers les activités prioritaires REDD+.

Le Fonds National REDD+ a vocation à être géré de façon indépendante par la partie nationale. Un tel mécanisme nécessite néanmoins un alignement le plus strict sur les standards internationaux tant en matière de gestion fiduciaire que de gestion programmatique (contrôle-qualité des projets et initiatives REDD+, exigences de MRV et de suivi-évaluation des co-bénéfices sociaux et

environnementaux des mécanismes émergents sous la CCNUCC et sous d'autres régimes de conformité). Le développement des capacités de la partie nationale à même de remplir ces standards nécessitera un certain temps, ainsi qu'une propension à l'innovation.

Le Gouvernement de la RDC a donc demandé au PNUD, au travers de son Bureau des Fonds Fiduciaires Multipartenaires (MPTF), de fournir les services de gestion fiduciaire sur une période intérimaire.

Afin de se doter des capacités de mobilisation et de déboursement de paiements basés sur les résultats, et à terme d'accès direct à la finance climat, la RDC est soucieuse d'œuvrer à l'atteinte d'un équilibre subtile entre pleine appropriation nationale et gestion programmatique et fiduciaire alignée sur les standards internationaux.

Etabli fin 2012 au travers de la signature du Protocole d'Accord entre le Gouvernement au travers du Ministère des Finances et le Bureau MPTF du PNUD, le Fonds National REDD+ sera opérationnel lors de la signature du premier accord de contribution. En parallèle, des travaux seront conduits en 2013 dans le cadre de l'établissement du Manuel des Opérations. Dans ce cadre, les liens à opérer entre la gouvernance du Fonds et les futurs arrangements institutionnels du processus REDD+ en RDC seront définis.

Les objectifs du Fonds National REDD+

En constituant un point d'entrée privilégié au financement de la Stratégie REDD+ du pays, le Fonds facilitera l'utilisation stratégique des contributions au travers d'une coordination renforcée, d'une appropriation nationale accrue et d'une allocation efficace axée sur la production de résultats.

Il s'agira plus spécifiquement de :

- Mobiliser et combiner les diverses sources de financement publiques et privées, multilatérales et bilatérales, y compris les financements innovants, en développant les capacités nationales à accéder et à déboursier des paiements basés sur la performance ;
- Assurer et accroître les capacités de coordination du gouvernement à une mise en œuvre rapide, cohérente et efficace des activités REDD+ identifiées comme prioritaires ;
- Assurer et accroître les capacités nationales à mesurer, notifier, et vérifier de façon continue et transparente les résultats des activités financées par le Fonds, en s'assurant du respect et de l'application des standards des régimes de conformité émergents.

Le Fonds permet donc de promouvoir une approche programmatique, en minimisant les duplications liées à une approche-projet et en rationalisant les coûts de transaction associés aux paiements REDD+ basés sur les résultats carbone sous un futur régime CCNUCC ou d'autres cadres émergents.

Les trois fenêtres de financement du Fonds

Afin d'être en mesure de remplir les objectifs fixés, le Fonds National REDD+ opérera au travers de trois fenêtres de financement :

- Fenêtre 1 : Investissements REDD+ et Développement des capacités;
- Fenêtre 2 : Paiements pour services environnementaux (PSE) ;
- Fenêtre 3 : Projets REDD+ générant des crédits carbone.

Cette distinction procède d'une double spécificité pour chacune d'entre elles: en termes de modalités de financement (paiements basés sur la performance pour les fenêtres 2 et 3) et en termes de modalités de Mesure, Reporting et Vérification des résultats (MRV). Les caractéristiques de ces fenêtres sont présentées de façon générique dans le *Tableau 12*.

Si les Fenêtres 2 et 3 catalyseront probablement une portion réduite des contributions lors de la première période de la phase d'investissement, elles constitueront néanmoins un pilier essentiel du dispositif de mise en œuvre de REDD+ dans la mesure où elles permettront d'expérimenter :

- les paiements basés sur les résultats, tant en termes de déboursement (paiements pour services environnementaux et donc mise en place de contrat avec les partenaires de mise en œuvre) que de mobilisation (accords d'achat de réduction d'émissions signés par le Gouvernement, au travers de la fenêtre 3) ;
- des modalités de Mesure, Reporting et Vérification des activités plus strictes.

	Activités financées	MRV	Paiements	Modalité de financement
Fenêtre 1	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des capacités • Investissements sectoriels • Programmes habilitants et intégrés 	Notification classique (rapports narratifs et financiers), sur base d'un cadre de suivi lié au R-PP et à la Stratégie REDD+	Non basés sur la performance directe, mais sur le progrès tangible du processus REDD+ national	Classique / Subventions octroyée par tranches
Fenêtre 2	Paiements pour Services Environnementaux	MRV sur base de "proxies" (indicateurs mesurant la performance carbone de façon indirecte)	Basés sur la performance	Financement ex-post sur la base de la délivrance <i>vérifiée</i> du service environnemental agréé
Fenêtre 3	Projets REDD+	MRV carbone	Basés sur la performance	Subvention apportée à un projet carbone validé sous standards internationaux

Tableau 12 : Caractéristiques des fenêtres de financement du Fonds National REDD+ de la RDC

Gouvernance du Fonds

La Gouvernance du Fonds est décrite par les Termes de Référence du Fonds National REDD+, en annexe du Protocole d'Accord signés par le Ministère des Finances avec le PNUD MPT.

Le Comité de Pilotage et la Secrétariat Technique du Fonds constitueront les principaux organes de gouvernance du Fonds. Le Secrétariat Technique, piloté par le MECNT, évaluera les propositions de projets et programmes et soumettra ses recommandations au Comité de Pilotage présidé par le Ministère des Finances. Une fois qu'il aura approuvé les propositions, le Comité de Pilotage ordonnera à l'Agent Administratif (Bureau MPTF du PNUD) de transférer les fonds en faveur des partenaires de mise en œuvre, qui seront soit des Entités nationales soit des organisations internationales participantes.

Le Fonds REDD+ de la RDC est donc un Fonds National dans la mesure où:

- La gouvernance du Fonds est pilotée par le Gouvernement : Le Gouvernement, au travers du Ministère des Finances, préside le Comité de Pilotage, et le Secrétariat Technique (ST) est basé sous la tutelle du MECNT;
- les entités nationales approuvées par le Ministère des Finances sont des entités de mise en œuvre, au même titre que les Organisations Internationales Participantes, et peuvent donc disposer d'un accès direct aux financements, sur la base d'une évaluation stricte de leurs capacités de gestion notamment fiduciaires. A cet égard notamment, les défis seront importants.

La Figure 27 illustre cette structure de gestion et de gouvernance du Fonds :

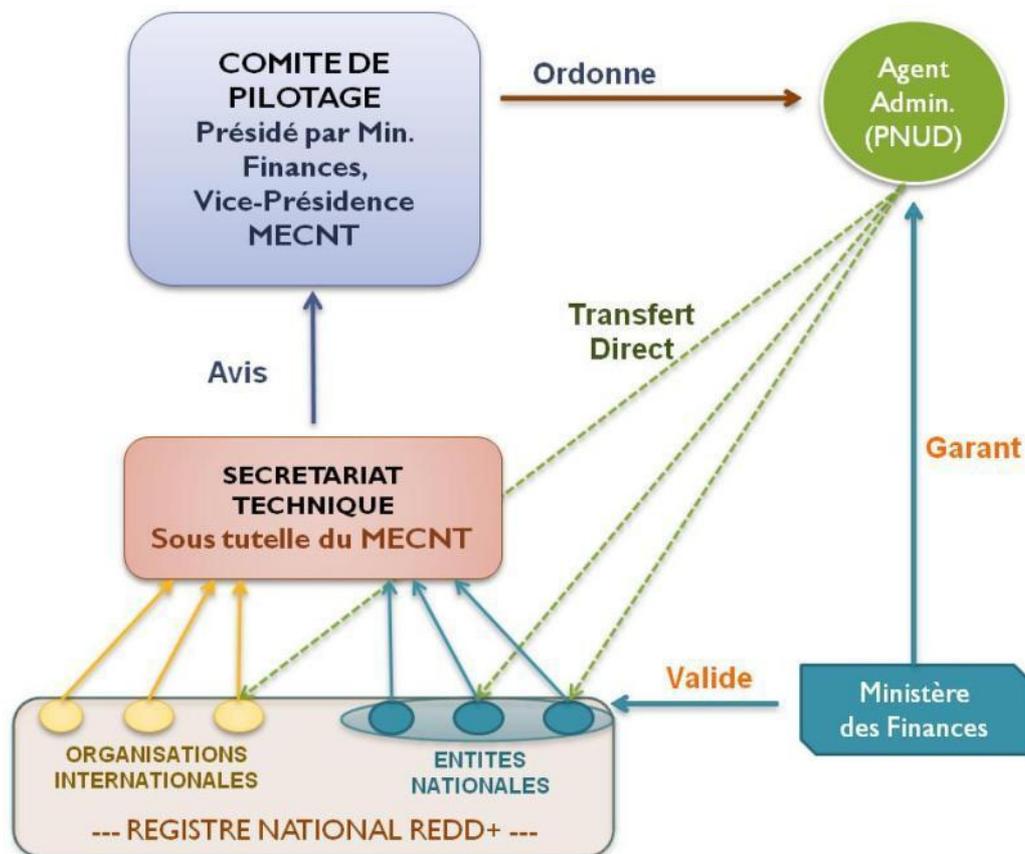


Figure 27 : Structure de Gestion et de Gouvernance du Fonds

Il est à noter que les principaux organes de gouvernance du Fonds National REDD+, Comité de Pilotage et Secrétariat Technique, s'inscriront pleinement dans les arrangements institutionnels actés pour la gestion de la suite du processus REDD+ en RDC. Outre les fonctions qui leur incombent dans le cadre de la gestion du Fonds National REDD+, ces organes seront susceptibles de prendre en charge d'autres fonctions liées à la gestion du processus REDD+ dans sa phase d'investissement.

Les mécanismes de REDD+ décrits dans ce présent chapitre constitueront des outils critiques d'aide à la décision des organes du Fonds. L'ensemble des propositions de projet devront être soumises au travers du Registre National REDD, ainsi que toutes les pièces et informations justificatives demandées en amont pour être homologués comme une initiative ou un projet REDD+. Toutes les décisions relatives à la procédure d'approbation des projets seront notifiées au sein du Registre et

tous les rapports seront soumis au travers de ce dernier. L'ensemble des parties pourront donc avoir un accès direct à l'information.

Le *Tableau 13* résume ci-après les principales attributions des acteurs de la gouvernance du Fonds.

INSTITUTION	ROLE	MEMBRES ET PARTENAIRES
Comité de Pilotage	Organe de décision et de supervision des activités du Fonds Approbation des projets ; demande de transfert des fonds à l'AA ; orientations stratégiques	Présidé par le Ministre des Finances. Membres : Gouvernement, Société civile, secteur privé, contributeurs, Nations Unies
Secrétariat Technique	Evaluation des propositions de projets et des entités nationales dotées d'un accès direct ; Recommandations au Comité de Pilotage ; suivi et évaluation	Sous la responsabilité du MECNT. Processus de sélection compétitif, avec pool d'experts
Organisation de Coordination du Gouvernement	Redevable du développement et de la mise en œuvre efficace du portefeuille du Fonds mis en œuvre par les Entités Nationales	Ministère des Finances
	Définit les priorités stratégiques, programmatiques et financières du Fonds au travers de la préparation de son plan stratégique annuel, en consultation avec le Ministère des Finances	MECNT
Agent Administratif	Signe les accords de contribution avec les contributeurs, reçoit les Fonds et les transfère aux Partenaires de mise en œuvre sur décision du Comité de Pilotage et fournit les rapports financiers consolidés	PNUD/ MPTF
Partenaires de mise en œuvre	Reçoivent les fonds de l'Agent Administratif. Entités nationales (EN) : sous réserve d'une évaluation positive de leurs capacités de gestion programmatique et financière validée par le Comité de Pilotage et soumise à l'acceptation du Ministère des Finances de se porter redevable. Organisations Internationales Participantes (OIP) : qui sur requête du gouvernement peuvent fournir des services de développement de capacités et de mise en œuvre des projets	EN : Ministères et autres organisations gouvernementales nationales qui mettront en œuvre les programmes en partenariat avec d'autres acteurs non-étatiques tels que des organisations de la société civile, le secteur privé, les associations professionnelles, etc. OIP : Organisations participantes des Nations Unies, les Banques multilatérales de développement et d'autres organisations internationales,
Contributeurs	Partenaires financiers allouant des ressources au Fonds, sur base d'une performance mesurée par une notification classique ou d'une performance carbone	Bailleurs bilatéraux et multilatéraux, secteur privé, etc. Fonds dédié carbone

Tableau 13 : Structure de Gestion et de Gouvernance du Fonds

6.3. Les Standards nationaux sociaux et environnementaux REDD+ de la RDC

Les activités REDD+ doivent démontrer un impact en termes de réduction d'émissions, mais également participer à l'amélioration des conditions de vie de la population et à la préservation des écosystèmes. Les accords de Cancún de la Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements Climatiques a reconnu la nécessité de se doter de garanties sociales et environnementales, notamment, le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales, la participation pleine et effective de toutes les parties prenantes, la conformité avec les programmes forestiers nationaux et les instruments internationaux. De même, cette disposition recommande aux Etats d'adresser les questions liées à la gouvernance forestière, à l'égalité des sexes, aux droits fonciers, aux fuites, à la préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique.

Du fait des enjeux particulièrement saillants en termes de développement et de réduction de la pauvreté d'une politique REDD+ en RDC, le pays a marqué sa volonté de garantir les co-bénéfices des investissements REDD+ en formulant un ensemble de standards nationaux sociaux et environnementaux pour REDD+. La RDC a donc développé son propre cadre normatif national afin de garantir l'intégration de considérations sociales et environnementales dans la mise en œuvre de REDD+, en pleine compatibilité avec l'accord de Cancun et les cadres normatifs internationaux associés²⁴.

Le respect des ces standards nationaux est requis pour toute activité référencée REDD+, avec des principes et des critères obligatoires, des indicateurs et des vérificateurs modulaires avec des seuils d'exigence adaptés aux circonstances et à la nature de l'activité. La version actuelle des standards contient 7 principes, 25 critères et 43 indicateurs (standardisés) couvrant plusieurs aspects notamment:

1. L'aménagement durable, la conservation de la biodiversité et la promotion des services environnementaux ; (P1-2)
2. La participation, gouvernance et transparence (P3-6) ;
3. L'accroissement et le partage des bénéfices potentiels sociaux et économiques (P4-5) ;
4. L'intégration de la dimension Genre (P6) ;
5. La promotion des droits et les voies de recours (P7).

L'Appendice 9 présente le cadre macro des standards nationaux sociaux et environnementaux pour REDD+ en RDC, tels qu'arrêtés à l'issue d'un long processus participatif piloté par la société civile et un Comité multipartite de suivi des risques et co-bénéfices sociaux et environnementaux institué par arrêté ministériel²⁵. La version présente des standards pourra néanmoins évoluer en fonction des retours d'expérience sur leur usage par des porteurs de projets et initiatives REDD+, et en fonction d'éventuelles évolutions des cadres normatifs issus des négociations internationales sur REDD+.

Ces standards ont vocation à s'appliquer à toutes les activités REDD+ en RDC, renforçant ainsi la crédibilité du pays comme terrain d'investissement pour REDD+. La section 6.4 ci-après détaille le système d'information sur les standards qui permettra de vérifier l'application de cadre normatif.

²⁴ Notamment les Principes et Critères sociaux et environnementaux du Programme ONU-REDD, les Sauvegardes de la Banque Mondiale, le REDD+ SES de CCBA et Care International, etc.

²⁵ Arrêtés N° 17 et 22 du 19 avril 2011 portant respectivement création, composition, organisation et fonctionnement du Comité de Suivi des Risques et co-bénéfices Sociaux et Environnementaux de REDD+ en RDC ; et portant nomination des Membres. Le comité est constitué de 20 membres représentant toutes les parties prenantes impliquées à REDD+ en RDC.

Encadré 23 : L'Évaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS)

La CN-REDD a confié au consortium Agreco-Land Ressources la réalisation d'une Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS, ou SESA en anglais). En cours de finalisation, cette étude sera livrée en décembre 2012. Cette étude est effectuée en application des principes et indicateurs préconisés par les sauvegardes socio-environnementales de la Banque Mondiale et autres partenaires (ONU-REDD, etc.) et en conformité avec les recommandations des Accords de Cancun en matière d'impact de REDD+. Elle est effectuée de manière participative, impliquant largement la Société Civile et les autres parties prenantes concernées. Elle comprend les éléments suivants :

- Un Cadre de Gestion Environnementale et Sociale (CGES) pour l'ensemble du processus. Le CGES examine les activités prévues par la Stratégie Nationale REDD+, et fait des propositions visant à réduire les risques et à maximiser les effets bénéfiques des diverses activités proposées (cf. chapitre 4). Le CGES fait également des recommandations concernant la mise en œuvre de REDD+ et ses arrangements institutionnels ;
- Des Cadres de Gestion Environnementale et Sociale spécifiques concernant trois situations particulière, dans le cas où les activités REDD+ :
 - induiraient des déplacements de population, des restrictions d'accès aux ressources naturelles, se traduiraient par des pertes d'emploi ou de revenu, ou auraient tout autre impact négatif sur les conditions de vie des populations ;
 - interviennent à l'intérieur ou en périphérie des zones habitées ou exploitées par des Peuples Autochtones ;
 - se déroulent dans des aires protégées, y compris dans leurs zones tampons, et ont un impact effectif sur les populations concernées.

Les cadres de gestion définissent les lignes de conduites à adopter dans de tels cas, les études spécifiques qu'il conviendra de réaliser, les compensations à prévoir, les modalités de recours des populations contre les activités proposées, les procédures de gestion de ces recours et enfin, le suivi-évaluation nécessaire pour vérifier que la bonne mise en œuvre des mesures d'atténuation.

Cette étude s'est déroulée tout au long de l'année 2012, en parallèle à l'élaboration de la Stratégie-Cadre Nationale REDD. Les travaux participatifs réalisés dans le cadre de cette étude ont d'ailleurs servis de base à la définition des 7 piliers du présent document et de leurs activités. Certains risques associés ont été identifiés et des recommandations faites, pris en compte dans la conception de ces piliers. Les résultats finaux de cette étude seront bien sûr intégrés à la stratégie nationale REDD+ finale.

Sur base de ces travaux et de la présente stratégie-cadre, l'EESS va commenter ainsi que faire des recommandations sur :

- les quelques éléments de quantification de la Stratégie-cadre : coûts bénéfices efficacité, etc, en comparaison avec un scénario sans REDD+ ;
- Les arrangements institutionnels, avec des propositions pour une meilleure prise en compte des aspects socio-environnementaux.

Les Cadres de Gestion vont fournir la base de l'application des « Standards Socio-Environnementaux de la RDC » en permettant aux divers développeurs de projet et aux institutions chargées de la mise en œuvre et du suivi socio-environnemental de :

- Identifier les risques socio-environnementaux induits (ou les bénéfices à amplifier) ;
- Prévoir les mesures adaptées d'atténuation des risques induits ;
- Assurer le suivi-évaluation de ces risques et de la mise en œuvre des mesures ;
- Intégrer le coût de ces mesures (atténuation, suivi-évaluation, reporting) dans la conception et le financement des projets ;

Pour faciliter la prise en compte des préconisations des Cadres de Gestion (donc des Standards Socio-Environnementaux de la RDC) par les porteurs de projet, mais également leur contrôle ainsi que l'information du public, la présente Stratégie-Cadre envisage de les intégrer dans le Registre National REDD (cf. section 6.4 et Appendice 9).

Encadré 24 : Intégrer les considérations d'égalité entre les genres dans REDD+ en RDC

Les considérations liées au genre doivent être prises en compte dans les politiques, la planification et la mise en œuvre de REDD+ en accord avec l'approche du développement axée sur les droits humains. L'égalité entre les sexes est en effet un droit humain consacré par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que d'autres instruments internationaux.

Les forêts constituent une ressource essentielle à la survie de millions de Congolais et elles représentent à ce titre un levier important du développement socioéconomique pour l'ensemble du pays. Les personnes dépendantes des forêts pour leurs moyens de subsistance, dont une grande proportion de femmes, font partie des personnes les plus pauvres au monde.

En RDC les inégalités entre hommes et femmes sont importantes. Souvent marginalisées dans les sphères culturelles et socio-économiques, elles souffrent notamment d'un accès limité à l'éducation. Ainsi, en milieu rural, environ 58% des femmes ne peuvent lire, contre environ 20% des hommes (Rapport National sur le Genre, 2011). Avec un niveau d'instruction moins élevé et des emplois moins rémunérateurs, la femme est défavorisée dans l'accès aux ressources, elle n'a pas toujours le droit à la prise de décision et ne peut pas, dans la plupart des Provinces, répondre aux questions sensibles ou stratégiques sans l'avis des hommes. Ce fait s'explique par la rigueur des coutumes et des droits limités, comme par exemple au niveau des droits foncier, dont la femme est presque toujours exclue en RDC.

Les femmes contribuent cependant de manière substantielle à l'économie, surtout dans le secteur informel. En milieu rural l'occupation principale des femmes est l'agriculture, actuellement principale cause directe de la déforestation, où elles tiennent un rôle généralement plus important que l'homme. Elles sont de plus souvent chargées de collecter l'eau et le bois-énergie, récolter les produits forestiers non ligneux et les produits agricoles de subsistance, préparer les repas et garder les enfants. Les rôles et responsabilités spécifiques des hommes et des femmes induisent des modes d'utilisation, des connaissances et des compétences différentes en ce qui concerne la forêt. Ces spécificités sont essentielles à prendre en compte et font de la femme un acteur central de la gestion durable des forêts, pour une REDD+ équitable, effective et efficace.

Quelques suggestions pour la bonne prise en compte du genre dans REDD+ en RDC :

- Assurer une représentation appropriée et suffisante des femmes dans les consultations et les prises de décision, afin de mieux appréhender les besoins pratiques des femmes dans la mise en œuvre de REDD+ ;
- Développer des volets ciblant spécifiquement les femmes dans les interventions liées au monde rural ;
- Mener une analyse sexo-spécifique des politiques et mesures mises en œuvre dans le cadre de REDD+ ;
- Renforcer la base factuelle en procédant à la collecte et à l'analyse des données ventilées par sexe afin de mieux comprendre la dimension genre dans l'exploitation des forêts pour mieux cerner les problématiques ainsi que les opportunités de gestion durable des forêts ;
- Appuyer l'organisation des femmes en associations et coopératives, et assurer leur intégration dans les cadres de concertation pour leur participation aux processus de prise de décision et de planification ;
- Pour la pérennité de REDD+, faciliter un contexte de développement durable et économique favorable à l'entrepreneuriat des femmes ;
- Favoriser le développement de l'initiative privée et de l'esprit d'entrepreneuriat féminin ;
- Gérer les financements et développer les mécanismes de partage des avantages de la REDD+ de façon transparente et équitable, de manière à ce que les femmes et les hommes accèdent aux avantages de la REDD+ ;
- S'assurer que REDD+ contribue à l'amélioration de la qualité de vie de la femme ;
- S'assurer que la réforme foncière permettra aux femmes d'accéder à un foncier sécurisé.

6.4. Le Suivi-Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des investissements REDD+

La transparence dans la mise en œuvre et l'impact de REDD+ : un défi incontournable

REDD+ est un mécanisme visant en phase 3 des paiements basés sur les performances. Dans le cadre de la phase 2, les préoccupations sont similaires puisque les activités de démonstration doivent être basées sur les résultats, et doivent permettre l'expérimentation et l'apprentissage dans l'objectif d'une entrée en phase 3.

Ceci nécessite de développer et mettre en œuvre des mécanismes particulièrement robustes et transparents permettant de faire un suivi très strict :

- de la **mise en œuvre des activités de REDD+**, gage de l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et la dégradation des forêts, et des objectifs associés de développement durable. Il s'agit :
 - d'une part d'un **système de Suivi-Evaluation de projet**, relativement conventionnel ;
 - d'autre part d'un **Système d'Information sur les Sauvegardes** environnementales et sociales ;
- de l'évolution du carbone forestier au travers d'un **système de Monitoring, Reportage et Vérification**.

En alliant ces diverses exigences et mécanismes associés, le mécanisme REDD+ est particulièrement novateur. Un tel mécanisme doit permettre une gestion adaptative de la mise en œuvre de REDD+ afin de pouvoir répondre efficacement à l'évolution inévitable au cours du temps des circonstances à l'échelle internationale, nationale et locale. Au-delà d'assurer les résultats attendus, un suivi strict de la mise en œuvre et des impacts de REDD+ est également essentiel afin d'éviter autant que possible d'éventuels dérapages et prévenir autant que possible en amont les conflits plutôt que d'avoir à les gérer.

Cela représente par contre un défi dans la majorité des pays forestiers tropicaux et tout particulièrement dans un pays aussi grand que la RDC, avec de nombreuses régions de l'intérieur du pays restant encore particulièrement difficiles d'accès.

Dans de telles conditions, il est nécessaire de développer et mettre en œuvre des outils innovants permettant de compenser ces difficultés tout en minimisant les coûts de transaction.

Des outils innovants pour un suivi croisé et transparent au niveau national

En RDC, trois outils de gouvernance très innovants sont en cours de développements pour assurer le suivi de la mise en œuvre et de l'impact de REDD+ :

- Le Système National de Surveillance des Forêts
- Le Registre National REDD
- Le Moabi

Par souci de transparence chacun de ces outils est accessible sur internet afin d'offrir l'opportunité au plus grand nombre d'avoir librement accès à l'information. A terme, le Registre National REDD et le Moabi intégreront les technologies de téléphonie mobile présentées dans l'*Encadré 25* ci-dessous afin de faciliter l'échange d'information entre les niveaux local, national et international.

En assurant l'harmonisation et le transfert automatique de l'information entre les divers niveaux de mise en œuvre et de gouvernance de REDD+ (local, sous-national et national), ces outils représentent de plus un apport essentiel à une approche imbriquée de REDD+.

Particulièrement complémentaires, ils permettront, une fois pleinement opérationnels, de garantir un suivi particulièrement robuste, tant des moteurs de la déforestation, que de la mise en œuvre et de l'impact de REDD+. Ils représentent d'ailleurs une opportunité concrète de synergie entre mécanismes REDD+ et FLEGT. Basés systématiquement sur des applications *Open-source*, ces outils peuvent être facilement adaptés à d'autres contextes et d'autres thématiques.

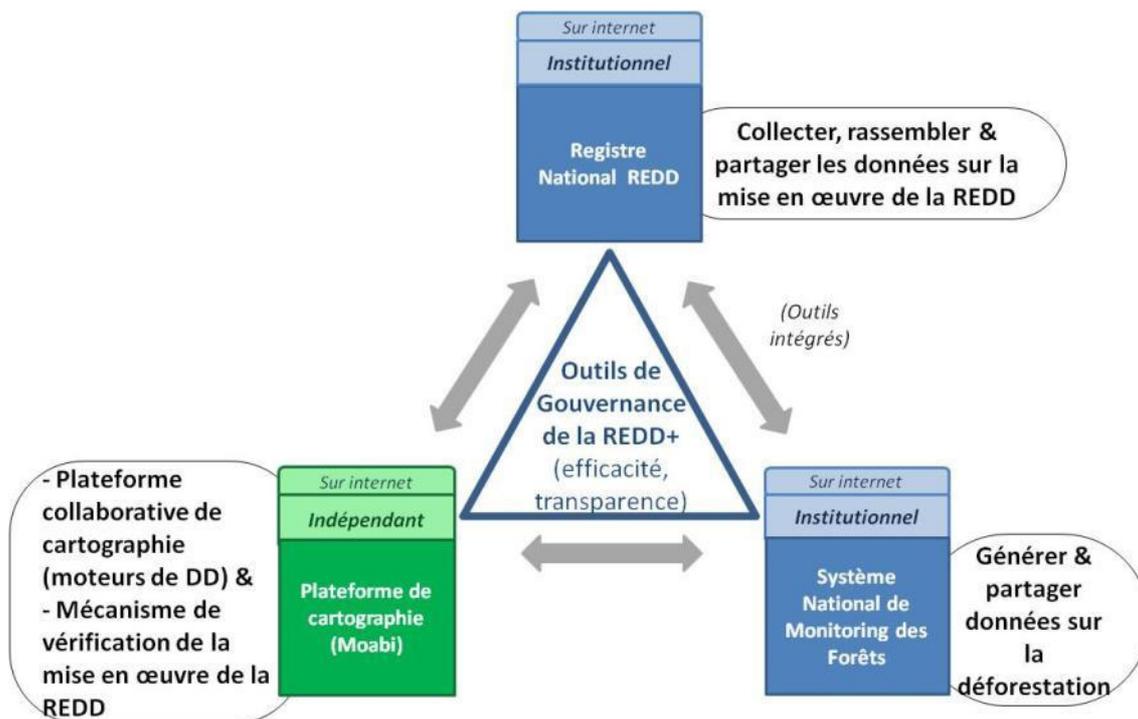


Figure 28 : Les outils de suivi-évaluation de REDD+ en RDC

Le Système National de Surveillance des Forêts

Dans le contexte de REDD+, l'installation d'un Système National de Surveillance des Forêts (SNSF) représente la nécessité pour un pays de suivre toutes les actions et mesures relatives à la mise en place de sa politique nationale REDD+, et constitue donc une plateforme d'accès à ses résultats.

Le SNSF, qui est un système construit sur les données satellites disponibles et les technologies de cartographie existantes, est relié au Registre National REDD+ de la RDC (voir ci-dessous). Il va rassembler des données issues du Système de Surveillance des Terres par Satellite, de l'Inventaire Forestier National et de l'Inventaire des gaz à effet de serre. Il inclut des outils développés par une équipe de la FAO et par l'INPE et est lié à la plate-forme INPE/FUNCADE appelée TerraAmazon (logiciel multi-utilisateur pour le suivi de la déforestation rebaptisé TerraCongo en RDC), qui combine des capacités de SIG, traitement d'image, gestion de base de données et des fonctionnalités d'accès aux données.

Outil institutionnel, l'objectif du SNFS est, en premier lieu, d'être relié à des paramètres biométriques et dendrométriques et à des indicateurs tels que la surface des forêts, les types d'écosystèmes forestiers, la mise en place ou l'expansion des surfaces d'aires protégées, la mise en œuvre de schémas de certification, l'application et le suivi du cadre légal, la participation des peuples autochtones / parties prenantes, etc. Il permettra par exemple à tout ressortissant de la RDC (ou tout autre utilisateur final) de vérifier en ligne une zone de déforestation sur un site connu et de rapporter en ligne si l'image et l'interprétation sont correctes – renforçant sa transparence et son appropriation.

Bien que toujours en développement, le SNSF de RDC : (i) sera utilisé par la RDC pour notifier les résultats obtenus par la mise en place d'activités de démonstration REDD+, d'actions axées sur les résultats et de politiques et mesures nationales ; (ii) devra avoir une approche méthodologique pluri-objectifs, ceci afin que la RDC puisse l'utiliser pour répondre aux besoins de suivi pour d'autres processus nationaux et internationaux ; (iii) devra être construit sur des systèmes et éléments de système de suivi existants déjà en RDC ; (iv) être développé pour devenir un système de suivi permanent et opérationnel comme partie intégrante du mandat du MECNT et de ses divisions techniques afin d'assurer sa durabilité et son fonctionnement indépendant sur le long terme.

Le travail de compilation des données et la formation se poursuivent actuellement et le système continuera d'être amélioré en 2013. Un transfert complet mais par étapes du SNSF au MECNT est envisagé pour fin 2013. Enfin, une vidéo de présentation du SNSF est actuellement en cours de finalisation et devrait être diffusée fin 2012.



Figure 29 : Capture d'écran du SNFS-RDC

Le Registre National REDD

Institué par l'arrêté n°004 du 15 février 2012 qui officialise la procédure d'homologation des projets REDD+, le Registre National REDD est un outil institutionnel en cours de développement ayant pour objectif la centralisation de l'information sur la mise en œuvre de REDD+ en RDC. Instrument de transparence grâce à une interface numérique librement accessible en ligne, le registre vise en effet à terme le suivi de tous les financements publics et privés REDD+ et de leurs résultats. Il permettra ainsi de faire le suivi des impacts auprès des communautés locales et plus largement d'évaluer la contribution de REDD+ à la croissance. Son intégration au Système National de Surveillance des Forêts permettra à tous de visualiser les diverses zones d'intervention de REDD+ et d'accéder aux diverses statistiques de déforestation au sein de celles-ci.

Il constitue de plus l'outil central de la procédure d'homologation des projets REDD+ (cf. Encadré 22) et doit en assurer une instruction transparente. A ce titre, cette interface sera gérée par la Direction du Développement Durable du MECNT qui assume la fonction de Teneur de Registre dans la procédure d'homologation des projets REDD+. Les porteurs de projets REDD+ y notifieront directement l'information requise dans le cadre des différentes phases de la procédure d'homologation et pour le maintien de celle-ci, procédure dont le but est de veiller au respect des critères d'éligibilité, des mesures de sauvegarde et des obligations de notification.

Cadastre des droits carbone, il permettra le suivi des transactions carbone et d'assurer la comptabilisation des réductions d'émissions certifiées. En consolidant cette information du niveau projet au niveau sous-national et national, le registre permettra de garantir l'intégrité environnementale du mécanisme REDD+ en évitant le « double comptage » des crédits REDD+, dans une logique imbriquée.

Le Moabi

Le Moabi est une plateforme indépendante de cartographie collaborative développée par le WWF en partenariat avec l'OSFAC et financé par NORAD, pour partager, améliorer et discuter l'information spatiale liée à REDD+ en RDC. Il a deux objectifs principaux qui sont : (i) le suivi indépendant de la mise en œuvre de REDD+ sur le terrain, et (ii) la collecte et la consolidation de l'information sur les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts.

Grâce à une interface numérique librement accessible sur internet conçue pour être accessible y compris avec des connexions de relativement faible débit, toute personne peut consulter et contribuer de l'information géographique ainsi que diverses informations complémentaires. L'apport d'information peut se faire, au travers de l'interface graphique (tracé à l'écran ou en important des fichiers cartographiques tels que des *shapefiles*) ou au sein d'un forum de discussion. Dans une phase de développement prochaine, une application mobile gratuite sera développée afin d'offrir l'opportunité au plus grand nombre de contribuer au système. Cette application vise en particulier les divers acteurs présents sur le terrain et n'ayant pas forcément accès à l'internet, afin de faciliter le partage d'information du niveau local au niveau national et international. L'équipement en smartphones ou autres interfaces plus adaptées au terrain d'un ensemble d'acteurs (de la société civile notamment) disséminés dans les diverses régions du pays, et en particulier dans les zones d'intervention REDD+, permettrait de constituer un réseau d'information très utile.

Le Moabi représente ainsi un outil particulièrement indiqué pour le suivi de la mise en œuvre de REDD+ sur le terrain et notamment du respect des standards sociaux et environnementaux, en permettant la vérification indépendante et la documentation des informations encodées par les porteurs de projet et initiatives dans le Registre National REDD. A ce titre, le Moabi est proposé comme l'un des canaux possibles pour le mécanisme d'émission et de traitement des plaintes liées à REDD+.

De la même manière, le Moabi vise la consolidation de l'information sur les dynamiques de déforestation à différentes échelles. A l'échelle nationale, le Moabi rassemble des données d'organismes étatiques tels que le Ministère des Mines et le Ministère des Infrastructures, ainsi que de plusieurs organisations de la société civile nationale et internationale. Le Moabi dispose ainsi à l'heure actuelle de la plus grande base de données des moteurs de la déforestation accessible au

public en RDC. Ces données sont utilisées notamment par des organismes tels que IIASA ou le WWF afin d'améliorer la modélisation des scénarios de référence. Leur analyse a également permis d'identifier plus de 300 zones d'affectation légale des terres (concession forestières, d'exploration minière ou pétrolière, aires protégées, etc.) localisées entièrement ou en partie dans des zones de projets REDD+. Couplé à des outils utilisant les nouvelles technologies de téléphonie mobile, le Moabi représente également un outil potentiellement puissant pour valider diverses informations sur l'utilisation actuelle et planifiée des terres, ou pour documenter diverses activités illégales sur le terrain, d'exploitation forestière ou minière par exemple.

Par ailleurs le Moabi comporte un système de révision par les pairs permettant un certain contrôle qualité des données partagées sur le site. Les personnes impliquées dans la révision proviennent des services de cadastre gouvernementaux, d'institutions académiques et de la société civile.

Plateforme nationale, le Moabi sera également décliné à l'échelle des projets (Micro-Moabi) pour rassembler un plus grand nombre de types d'informations, avec des bases de données reliées à la base de données nationale. Le Micro-Moabi sera notamment testé dans le cadre du projet-pilote EcoMakala+ dans l'est du pays.

Déjà opérationnel, le Moabi sera progressivement amélioré au fur et à mesure de son expérimentation et de son extension sur le terrain.

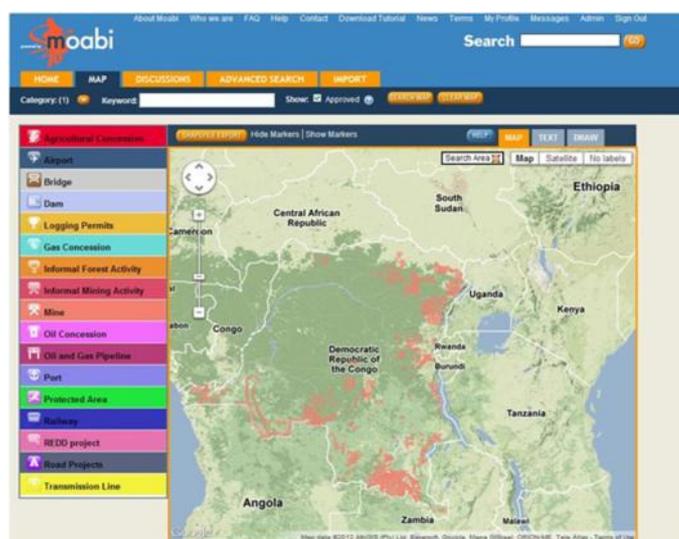


Figure 30 : Capture d'écran du Moabi

Le Suivi-Evaluation des interventions REDD+

L'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et la dégradation des forêts va être étroitement dépendante de la bonne mise en œuvre des multiples interventions REDD+ proposées dans la présente stratégie-cadre, que ce soit à l'échelle nationale ou plus locale.

Sur base de l'élaboration détaillée des programmes du FIP et du programme de réduction d'émission à grande échelle de Mai-Ndombe, mais également d'autres interventions concrètes incluant d'autres secteurs d'activités dans d'autres contextes d'intervention, la RDC va progressivement définir les diverses informations pertinentes à consolider au niveau national ainsi que la gamme d'indicateurs que tout projet ou initiative REDD+ devra intégrer dans son plan de monitoring.

Afin d'assurer des flux d'information robustes et aussi peu coûteux que possible (réduction des coûts de transaction) d'une part au sein des projets et initiatives REDD+, et d'autre part entre ceux-ci et le niveau national (CN-REDD, Comité National REDD, Fonds National REDD+, observateurs, etc.), la RDC souhaite capitaliser sur les opportunités apportées par les nouvelles technologies.

En ce sens, et au-delà des outils présentés précédemment (SNSF, Moabi, registre national), la RDC souhaite ainsi généraliser l'utilisation d'outils permettant d'assurer un suivi croisé et particulièrement robuste de l'information, tels que les appareils combinant collecte de données en format digital, photos et localisation géographique (GPS intégré). Ces outils, particulièrement efficaces tout en restant très simples d'utilisation, peuvent être combinés avec les technologies de téléphonie mobile (*cf. Encadré 25*) pour assurer un transfert d'information facile et efficace.

Encadré 25 : Les opportunités technologiques liées à la téléphonie mobile

La diffusion rapide de l'utilisation du téléphone portable en Afrique a permis le développement de nombreuses applications nouvelles dont les opportunités en termes de réduction des coûts de transaction pour les opérations de suivi-évaluation, de MRV et de paiements méritent d'être explorées pour la mise en œuvre efficace et efficiente de REDD+.

La collecte de données à l'occasion d'activités de monitoring (inventaires forestiers, suivi de l'exploitation illégale, suivi de projets sur le terrain tels que les micro-reboisements) peut être réalisée à l'aide d'un smartphone avec des gains très importants en termes de rapidité et de fiabilité par rapport à la saisie manuelle (liste fermée de valeurs ou contrôle de cohérence automatisé) en termes de saisie, transmission et de traitement qui permettent un suivi quasiment en temps-réel et une visualisation cartographique de l'information. Les données peuvent être stockées en l'absence de couverture réseau pour être téléchargées ou envoyées dès qu'on arrive dans une zone couverte.

Enquêtes par SMS. La téléphonie mobile permet la diffusion instantanée et à moindre coût de questionnaires (ou d'informations) à un réseau d'utilisateurs dispersés préalablement identifiés. Le taux de réponse est assez élevé grâce à la gratuité de la réponse pour les personnes-cibles et la possibilité de donner de modestes incitations pour les répondants (crédits téléphoniques, accumulation de points-bonus, coupons de réduction, etc.). L'information récoltée est enfin automatiquement traitée. Dans le cadre de REDD+, c'est un moyen de mesurer les bénéfices ou les contraintes perçues comme par exemple la satisfaction des utilisateurs de foyers améliorés pour améliorer la stratégie ou mesurer les bénéfices socio-économiques. Les SMS peuvent aussi constituer le support d'une gestion participative et transparente comme l'expérience de budget participatif conduite au Sud-Kivu (vote par SMS, réception par SMS des décisions).

Paiements par SMS. Il est envisageable de réaliser les paiements REDD+ à destination directe de bénéficiaires individualisés avec des gains appréciables en réduction des frais de commission (très compétitif par rapport aux agences de microcrédit ou de transfert d'argent), de couverture (celle du réseau téléphonique est plus importante en RDC que celle des institutions financières), de sécurité et de transparence (pas de cash, pas d'intermédiaires, suivi des transactions facilité). Ces technologies ont déjà été testées avec succès dans d'autres pays tels que le Kenya et sont en cours de déploiement en RDC par les principaux opérateurs de téléphonie mobile.

Pour plus de détails, *cf.* Appendice 10.

Le Système national d'information sur les sauvegardes/standards (SIS-RDC)

Les standards nationaux sociaux et environnementaux constituent le cadre normatif national en matière d'intégration des aspects sociaux et environnementaux dans la mise en œuvre de REDD+ en RDC (*cf.* section 6.3). Un Système d'Information sur les Sauvegardes/standards (SIS) est établi pour permettre la gestion, le suivi, le reporting et l'évaluation de la mise en œuvre de mesures sociales et environnementales pour toutes les activités REDD+.

Soucieuse d'assurer le bon respect des sauvegardes, la RDC conduit d'ores et déjà des travaux visant à définir les modalités d'établissement d'un SIS. Ces travaux, débutés en 2012, sont en cours, notamment à travers l'étude d'Evaluation Environnementale et Sociale Stratégique (EESS ou SESA) qui permettra une prise en compte effective des dimensions sociales et environnementales dans les orientations stratégiques proposées pour REDD+ en RDC. Les éléments présentés dans cette section sont des pistes de réflexion devant être validées, expérimentées puis opérationnalisées.

Dans un souci de centralisation de l'information, il est envisagé que le SIS fasse partie intégrante du Registre National REDD. Des informations sur les aspects sociaux et environnementaux étant prévues dans la procédure d'homologation des projets REDD+, il pourrait être exigé du porteur de projet ou initiative REDD+ de renseigner au sein du Registre un Cadre de Gestion et de Suivi environnemental et social (CGS). Ce CGS correspond à une matrice détaillant, pour chaque type d'activité REDD+, (a) les risques ou bénéfices potentiels à prendre en compte, (b) les mesures d'atténuation possibles de ces risques, (c) des indicateurs de suivi recommandés avec méthodologie de collecte de données et (d) le lien de correspondance avec les standards nationaux REDD+. En fonction de la taille et de la nature de son projet, le porteur recevrait automatiquement un modèle adapté de Plan de Gestion et de Suivi (PGS) social et environnemental.

Bien que la mise en œuvre de REDD+ doive respecter tous les standards définis, le SIS ne consoliderait l'information que pour les indicateurs jugés les plus pertinents. En sus du PGS modèle, le porteur de projet recevrait une copie des standards complets, pour référence. Des exigences additionnelles en matière de SIS devraient être appliquées aux projets dépassant une certaine taille ou à des activités jugées particulièrement sensibles (en termes d'impacts négatifs potentiels) par les autorités nationales REDD+. Pour les projets ou initiatives REDD+ de petite taille, dont les seuils restent à définir, le PGS serait suffisant pour répondre à l'obligation légale en RDC de conduite d'une étude d'impact environnemental et social.

La correspondance avec les standards nationaux permet d'agrèger facilement l'information du registre en fonction des différents principes et critères de ceux-ci, ce qui rend aisée la production de rapports sur le respect des standards sociaux et environnementaux à l'échelle nationale et par là-même la production de rapports nationaux réguliers sur le respect des garanties sociales et environnementales pour la CCNUCC et pour les principaux partenaires qui appuient la RDC

Le SIS est développé en suivant le principe de pragmatisme qui régit la gouvernance du processus REDD+, c'est-à-dire avec le souci de développer et mettre à la disposition des porteurs de projet des outils simplifiant la mise en œuvre des standards. Pour plus de détails sur le SIS et les étapes prévues pour le porteur de projet au cours de la procédure d'homologation, se référer à l'Appendice 11.

Vers un système MRV complet pour la RDC

Les fonctions d'un système MRV

Il n'existe pas de définitions spécifiques pour les concepts de Surveillance et Mesure, Reporting et Vérification (S&MRV) au titre de la CCNUCC. La « surveillance » peut être définie comme le besoin d'informations périodiques sur les résultats obtenus grâce aux politiques et mesures nationales alors que le MRV peut être interprété comme la procédure par laquelle les pays s'engagent à rassembler et partager des informations sur les progrès de la mise en œuvre des dispositions.

L'orientation méthodologique initiale en matière de MRV pour REDD+ a été fournie lors de la COP 15 durant laquelle il a été établi que les pays Parties doivent élaborer un Système National de Surveillance des forêts (SNSF) (voir plus haut).

En pratique, la mise en œuvre d'activités REDD+ pour un pays en développement en matière de surveillance et de MNV signifie :

- Établir un SNSF robuste et transparent comprenant une fonction de surveillance et une fonction MNV ;
- Assurer, par le biais d'un SNSF, que les activités, politiques et mesures REDD+ sont basées sur des résultats ;
- Mesurer les émissions anthropiques de Gaz à Effet de Serre (GES) par les sources et les absorptions par les puits dans le secteur forestier, les stocks de carbone forestier et les changements des superficies forestières ;
- Fournir des estimations transparentes, cohérentes, comparables, et précises des émissions de GES et des absorptions associées aux activités REDD+ (réduisant l'incertitude) ;
- Soumettre, au besoin, les résultats pour leur approbation internationale, ainsi que convenu par la COP ;
- Suivre les recommandations méthodologiques les plus récentes fournies par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), telles qu'elles ont été adoptées ou encouragées par la COP.

Un système de S&MRV fiable, transparent et robuste est donc un pré requis indispensable pour le développement des activités REDD+ d'un pays et permettra de suivre toutes les actions et mesures relatives à la mise en place de sa politique nationale REDD+.

Un développement du système MRV suivant les phases de REDD+

Dans le cas de la RDC, une approche par phase (cf. *Figure 31* ci-dessous) reposant sur quatre piliers est en cours de développement pour la mise en place d'un système national de S&MNV carbone. Actuellement dans la finalisation des dernières activités de la phase de préparation, la RDC devrait progressivement passer dans la phase 2.

La phase 2, comportant des activités de démonstration basées sur des résultats mesurables, implique la mise en œuvre d'un Système de Surveillance des Terres par Satellite (SSTS, baptisé TerraCongo) fournissant des informations sur l'utilisation des terres et les changements d'affectation des terres, notamment dans les zones où se déroulent les activités de démonstration. Cette phase permettra au SSTS d'être testé et affiné avant sa pleine mise en œuvre à l'échelon national ;

La phase 3, qui requière des activités REDD+ pleinement mesurées, rapportées et vérifiées, nécessitera la mise en œuvre d'un système MRV complet s'étendant à l'ensemble du territoire national.

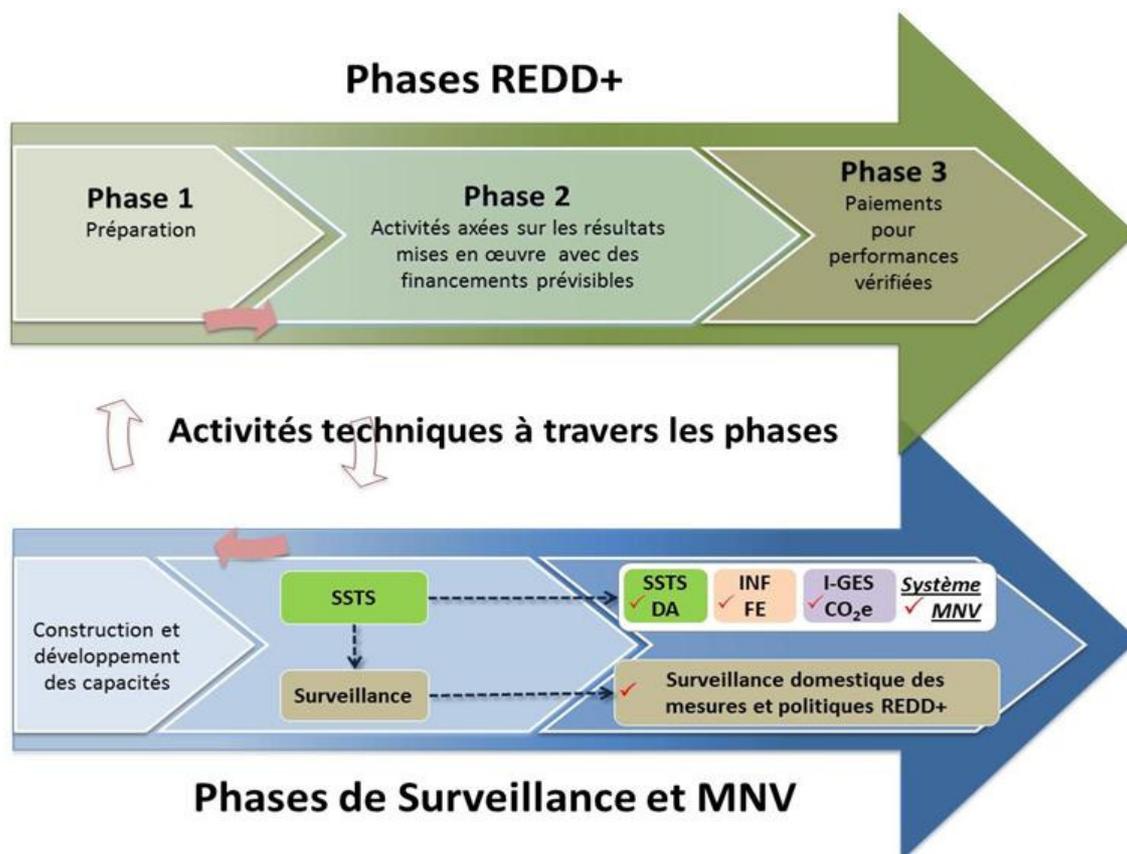


Figure 31 : Phases de Surveillance et MNV

Le processus de développement du système MRV en RDC repose donc sur quatre grands piliers en cours de développement pour la mise en place d'un système national de Surveillance et MRV (S&MRV) carbone.

Ces quatre piliers sont :

- Le Système national de surveillance de forêts (déjà présenté) ;
- le Système de Surveillance des Terres par Satellite (TerraCongo), appelé devant permettre de collecter et évaluer au fil du temps les "données d'activité"²⁶ relatives aux forêts ;
- l'Inventaire Forestier National (IFN), devant permettre de collecter l'information servant à estimer les émissions et les absorptions et fournir les "facteurs d'émissions"²⁷ ;
- l'Inventaire des gaz à effet de serre (I-GES), outil de communication d'informations sur les émissions anthropiques de GES liées aux forêts par les sources et les absorptions par les puits au Secrétariat de la CCNUCCC.

Le Système de Surveillance des Terres par Satellite, l'Inventaire Forestier National et l'Inventaire des gaz à effet de serre sont en fait trois éléments constitutifs du Système national de surveillance de forêts.

²⁶ Données sur l'ampleur de l'activité humaine donnant lieu à des émissions ou absorptions produites en un temps donné

²⁷ Stocks de carbone forestier et les changements dans les stocks de carbone forestier

Le **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ci-dessous présente les activités en cours et à venir pour chacun de ces piliers, devant permettre à la RDC de progressivement entrer dans la phase 2 suivante.

	ACTIVITES EN COURS	ACTIVITES A VENIR	PERIODE D'EXECUTION
Système de Surveillance des Terres par Satellite (SSTS)	Formation du personnel de la DIAF au logiciel TerraCongo et la gestion de l'interface du SRTS		Continu - 2013
	Définition d'une situation nationale de référence en RDC, identification et centralisation des données existantes		Début 2013
	Création de l'image composite de référence et analyse initiale avec délimitation manuelle des polygones forestiers		Mars 2013
	Développement d'une vidéo de présentation du Système National de Surveillance des Forêts		Décembre 2013
		Analyse et simulation des risques de déforestation et de dégradation des forêts (UCL)	Mi 2013
		Mise à jour des polygones de l'image de référence pour déterminer les progrès des activités REDD+ en RDC	Fin 2013
Inventaire Forestier National (IFN)	Développement des manuels de terrain pour l'IFN		Début décembre 2012
	Identification et centralisation des données existantes (DIAF et autres travaux d'inventaire) et analyse de ces données existantes harmonisées		Février 2013
		Réalisation d'un pré-inventaire	Aout 2013
		Analyse des données de terrain	Fin 2013
	Recrutement du personnel et formation du personnel national sélectionné		Continu 2013
Inventaire des Gaz à Effet de Serre (I-GES)	Acquisition des équipements requis pour l'I-GES		Fin novembre 2012
	Recrutement du personnel et formation du personnel sélectionné		Continu 2012 - 2013
		Opérationnalisation des équipements	Fin décembre 2012
		Atelier pour la définition de la méthodologie nationale des I-GES liés aux cinq activités de REDD+	Janvier 2013
		Définition de la stratégie d'inventaire I-GES nationale en relation avec la méthodologie sélectionnée	Février 2013
		Test de l'I-GES à l'échelle d'une province	Mi 2013
		Réalisation de l'I-GES à l'échelle nationale	Continu 2013 et +
		Incorporation des données des inventaires, production des résultats	Aout 2013
		Atelier national de restitution des résultats de l'I-GES	Novembre 2013
	Diffusion des résultats à l'échelle nationale	Décembre 2013	

Tableau 14 : Activités en cours et à venir pour le développement du système de S&MNV

Il sera matériellement impossible pour le Gouvernement, au vu des moyens humains et financiers qui seraient nécessaires, de contrôler systématiquement et régulièrement les nombreux investissements REDD+ à travers le pays. Si les divers outils présentés précédemment doivent permettre de relever des incohérences et d'alerter au plus tôt sur de potentiels problèmes, ils doivent cependant être complétés par un système permettant la génération et le traitement de plaintes sur la gestion des fonds ou la mise en œuvre de REDD+.

Au vu des instrumentalisations possibles d'un tel mécanisme, il ne sera certainement pas réaliste de vérifier le bien fondé de tout problème signalé. Mais si ces alertes proviennent de personnes ou d'organismes crédibles, ou si ces alertes et les personnes les relayant se multiplient, un mécanisme de contrôle sur le terrain crédible doit également être développé.

Un mécanisme de gestion des plaintes REDD+ en RDC

Dans le cadre du Plan d'Action Gouvernance et Anti-Corruption, la Coordination Nationale REDD a entamé une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme de gestion des plaintes REDD+. Une ébauche de ce mécanisme a été discutée lors d'un atelier le 30 octobre 2012. Des consultations sont programmées dans les prochains mois pour déboucher sur la validation formelle du mécanisme cible et sur sa mise en œuvre opérationnelle d'ici la fin 2013.

De la mise en place du mécanisme :

Dans le cadre du mécanisme REDD, divers types de conflits peuvent surgir entre les parties prenantes. Il peut s'agir de conflits liés à une mise en œuvre contestée des standards socio-environnementaux REDD+ de la RDC ; à une participation insuffisante voire à la non application de principes comme le consentement libre et informé préalable; au manque de transparence et de reporting adéquat des résultats et retombées d'une activité ; à un partage défectueux de revenus ou à différentes formes de crimes devant la loi dans le cadre d'un investissement REDD, tels que la corruption et le détournement de fonds. Tous ces conflits feront l'objet de plaintes qu'il faudra gérer si possible à l'amiable, sinon devant les cours et tribunaux. Un mécanisme de gestion des plaintes REDD+ vise à garantir un traitement équitable et efficace de ces plaintes en dépit des défis associés aux réalités de la RDC. L'accent doit être mis sur la prévention, de sorte que le mécanisme de plaintes fasse partie d'un processus complet qui répond aux préoccupations de toutes les parties prenantes.

Le mécanisme de gestion des plaintes sera basé sur des principes clés : indépendance, impartialité, transparence, accessibilité, efficacité, prédictibilité, compatibilité avec les droits de l'Homme, non-coercition, flexibilité et professionnalisme. De nombreuses expériences pourront être capitalisées dans l'exercice, à l'image des agences multilatérales de développement qui développent des mécanismes de griefs associés aux fonds qu'ils administrent en complément des mécanismes nationaux existants.

Du fonctionnement du mécanisme :

a. Emission des plaintes

Le processus de gestion doit être capable de recevoir des plaintes venant de personnes ou communautés affectées négativement par la mise en place d'investissements REDD+. Il est prévu qu'une plainte puisse se faire de deux manières:

Plaintes anonymes : l'anonymat permet la protection des plaignants. La personne qui enregistre une plainte doit pouvoir agir sans crainte de représailles, faute d'un système de protection des témoins suffisamment fiable en RDC. Cette disposition augmente l'accessibilité d'un grand nombre de personnes au mécanisme, tout en notant qu'il peut compliquer le travail d'enquête. La plateforme d'enregistrement des plaintes sera gérée par un organe indépendant de manière à garantir l'intégrité des données et l'anonymat des plaignants.

Procédure ordinaire de plaintes : si le(s) plaignant(s) ne craint pas de représailles, une plainte peut se faire de manière ordinaire à titre personnel, par un avocat, un représentant de la communauté ou par l'Etat lui-même.

b. Qualification des plaintes

Il est important que le traitement des plaintes soit effectué par un panel d'experts indépendants sélectionnés de manière transparente sur base de leur intégrité morale, de leur professionnalisme, et qui serviront pour une durée déterminée. Ce panel pourra également examiner des informations rendues publiques par les médias sans qu'une plainte ait été émise et sera guidé par des lignes de conduite claires et exhaustives en ce qui concerne la révision et la catégorisation des plaintes.

Révision : Une plainte est enregistrée et révisée afin de déterminer sa recevabilité. Une plainte est qualifiée de recevable si elle entre dans un cadre pré-identifié, par exemple si elle concerne la violation des standards socio-environnementaux REDD+ de la RDC, ou des actes de corruption ou de détournement de fonds dans le cadre des activités REDD (Il ne s'agit pas en effet de noyer le mécanisme sous des cas qui ne relèveraient pas spécifiquement de REDD). La révision pourra déterminer si les faits relatés comportent suffisamment de clarté et information afin de s'assurer que la plainte a une base factuelle.

Catégorisation des plaintes : Une plainte qualifiée de recevable sera alors catégorisée suivant qu'il s'agit d'une question à résoudre (i) à l'amiable dans la communauté ou par un médiateur (notamment dans des cas de violation des standards socio-environnementaux, d'exclusion, de partage des bénéfices et autres conflits communautaires associés à REDD+ qui ne révéleraient pas une criticité ou un risque excessif ; ou (ii) par les cours et tribunaux en cas de violation grave de la loi congolaise.

c. Traitement des plaintes

En fonction de la procédure vers laquelle la plainte est aiguillée (amiable ou contentieux), le mécanisme de gestion des plaintes REDD+ proposera différents instruments pour sécuriser les bonnes conditions de traitement des plaintes, dans un contexte national où de telles conditions ne sont pas nécessairement toujours réunies (manque de moyens et de capacités pour plaider, argumenter, se faire représenter, corruption et trafics d'influence au sein du système judiciaire etc.). Des mécanismes de subventions pour la mise à disposition de médiateurs ou d'avocats, des formations et campagnes de sensibilisation des magistrats et autres professionnels pourront ainsi être déployés pour garantir le bon traitement des plaintes dans le respect des principes du dispositif.

d. Suivi de la mise en œuvre des décisions

Il est nécessaire que les décisions issues aussi bien d'une procédure à l'amiable que du système judiciaire formel soient appliquées. Une évaluation devra être effectuée indépendamment et devra être en mesure de mobiliser les organes décisionnaires adaptés pour sanctions éventuelles en cas de non application.

e. Suivi-évaluation et contrôle

Divers entités indépendantes comme la société civile et les médias seront mises à contribution pour assurer un suivi-évaluation de l'ensemble du dispositif, pour s'assurer du bon avancement de la gestion des plaintes à chaque étape du processus, du bon respect des principes etc. La mise en œuvre d'un mécanisme de type Observateur Indépendant, comme dans le cadre du processus FLEGT, semble particulièrement pertinente.



Figure 32 : Le processus de Suivi-Evaluation et Contrôle

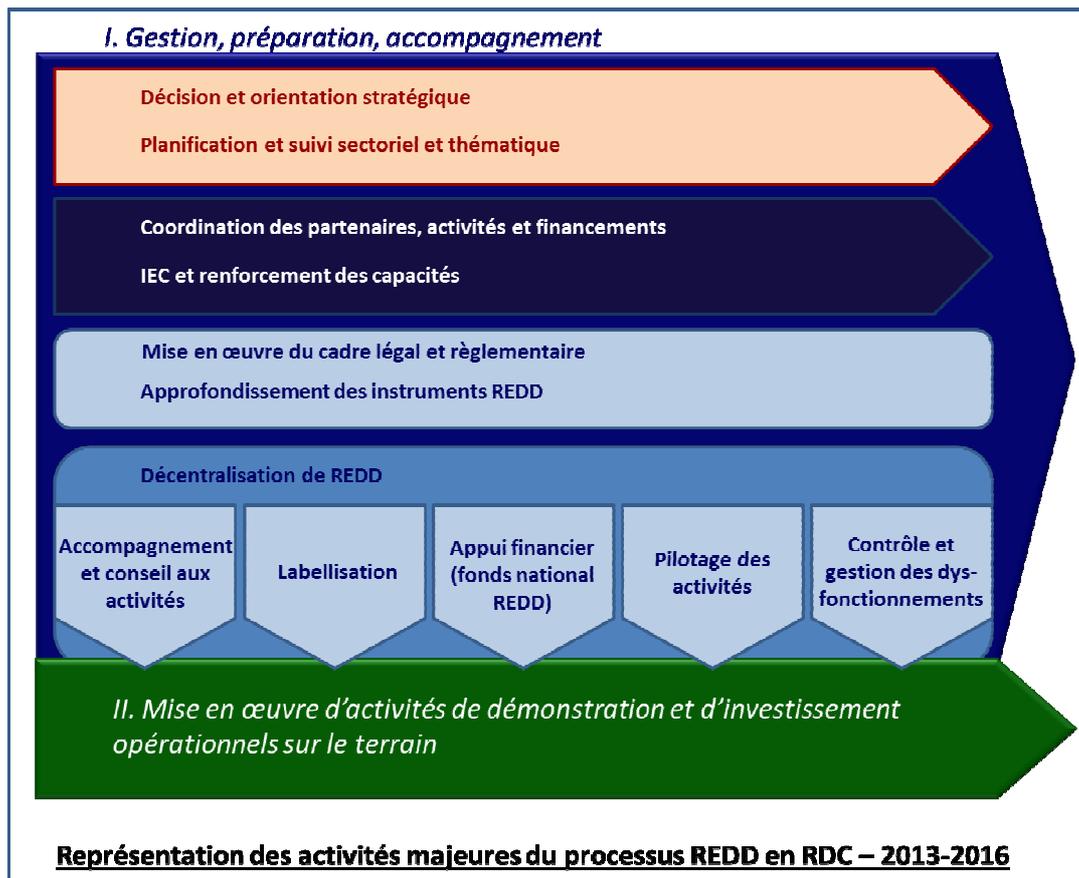
6.5. L'organisation du processus REDD en RDC pour la période 2013-2016

Le processus REDD de la RDC entre dans une nouvelle ère qui se caractérisera, entre 2013 et 2016, par deux objectifs majeurs et fortement interactifs :

- Parachever sa préparation technique
- Démontrer sa capacité à mettre en œuvre des politiques, programmes et projets REDD qui délivrent des résultats et renforcent la confiance et la mobilisation

Ces objectifs recouvrent quatre grands chantiers associés à la gestion, la préparation et l'accompagnement de REDD :

- Pilotage d'ensemble, orientations stratégiques et planification
- Coordination, communication et renforcement des capacités
- Opérationnalisation des instruments techniques et réglementaires
- Décentralisation et accompagnement de l'investissement



Au premier semestre 2012, une évaluation indépendante du processus a été menée, présentée et débattue au niveau international. Dans son prolongement, une mission conjointe des différents partenaires de la RDC en matière de REDD s'est tenue à Kinshasa en août 2012 et a permis d'appuyer le gouvernement dans ses réflexions institutionnelles et organisationnelles. Il en ressort la mise en lumière de différents principes qui guideront l'évolution des arrangements institutionnels qui sera décidée en début d'année 2013.

Principes de l'évolution du dispositif national REDD

- Si l'environnement reste probablement au cœur de la préparation technique au mécanisme REDD+, le dispositif national aura besoin d'une coordination renforcée, d'un dialogue soutenu et d'une orientation politique consolidée, notamment pour faciliter la déclinaison cohérente et la complète appropriation de REDD+ par les multiples secteurs pertinents, et pour rendre compte techniquement mais aussi politiquement de l'avancée du processus auprès des partenaires financiers internationaux. Cela pourrait se matérialiser par une mobilisation plus active de ressources humaines au sein des institutions à caractère transversal telles que la Primature, la Présidence, les Finances et le Plan, autour du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme, ainsi que par certaines réorganisations apportées aux Comité National et Interministériel REDD.
- La Coordination Nationale REDD a assuré jusqu'à ce jour le rôle de moteur du processus. Devant la multiplication des fonctions indispensables au bon déploiement du processus, y compris de fonctions pas nécessairement compatibles entre elles, il sera nécessaire de concevoir la réorganisation de la CN-REDD, avec un probable recentrage sur des activités clés

d'une part, le transfert de certaines activités « mûres » vers l'administration centrale d'autre part, et enfin, la responsabilisation de nouvelles entités ou d'autres partenaires sur des activités additionnelles. Parmi les activités qui devront être renforcées et pourraient être ainsi redéployées, on peut noter :

- la fonction de création et de gestion d'investissements REDD+ ;
- la fonction de conseil et d'accompagnement à la conception et la mise en œuvre d'activités REDD+ ;
- la fonction d'analyse technique des dossiers REDD+ devant fournir les fondements objectifs pour la décision de labellisation des projets, initiatives et initiatives alignées REDD+, et en sous-bassement des décisions d'octroi de financements par le fonds national REDD ;
- la fonction de suivi-évaluation, de coordination et de capitalisation des investissements REDD+ pour mesurer la performance des investissements, mettre en valeur leur caractère démonstratif, et appuyer les réflexions stratégiques susceptibles de les encadrer et de les dynamiser ;
- la fonction de mise en place et de gestion technique et administrative du registre national REDD, l'instrument clé au cœur de la comptabilité nationale REDD et garant de la transparence du dispositif ;
- la fonction de contrôle de l'application des exigences REDD et de gestion des dysfonctionnements et des plaintes.

Au-delà de la décentralisation de l'exécution de certains chantiers phares à différents organes de l'administration ou de ses partenaires, on souligne l'intérêt d'appuyer l'émergence d'un réseau d'acteurs potentiellement évalués, sélectionnés, formés et accrédités, voire aussi subventionnés dans la phase de lancement, pour accompagner et démultiplier les capacités de déploiement d'activités clés pour la réussite de la phase d'investissement : appui conseil à l'élaboration et à la gestion d'activités REDD, à la mise en œuvre et au respect des standards, à l'audit des activités, des résultats et des financements, à la médiation amiable et à l'appui juridique dans les cas de contentieux, etc.

La période 2013-2016 verra aussi un rôle renforcé et plus ciblé de la société civile nationale au niveau des travaux de consultations et d'IEC, aux échelles nationale, provinciale ou en appui aux activités de terrain. Elle aura un rôle aussi essentiel dans la vérification des données REDD sur base du registre national et du MOABI. En revanche, les acteurs de la société civile nationale devront clairement compartimenter leurs éventuelles prestations d'expertise technique à caractère commercial – évaluation de projets, études techniques, conseil, audit – afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

Bibliographie

Site internet de la REDD+ en RDC

(nombreux documents disponibles au téléchargement) :

<http://www.redd.cd/>

Benneker C., Assumani D-M., Maindo A., Bola F., Kimbuani G., Lescuyer G., Esuka JC., Kasongo E. et Begaa S. (eds.) (2012). *Le bois à l'ordre du jour. Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo: Secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises*. Wageningen, Pays-Bas : Tropenbos International RD Congo, 278 p.

de Wasseige C., de Marcken P., Bayol N., Hiol Hiol F., Mayaux Ph., Desclée B., Nasi R., Billand A., Defourny P et Eba'a R. (eds.) (2012) *Les forêts du bassin du Congo - Etat des Forêts 2010*, Luxembourg : Office des publications de l'Union Européenne, 276 p.

Debroux L. et al. (2007) *La forêt en République Démocratique du Congo post-conflit: analyse d'un agenda prioritaire*, Bogor : CIFOR-Banque Mondiale-CIRAD, 82 p.

Fétiveau J. et Karsenty A. (2012) *Les options de sécurisation foncière en lien avec le processus REDD+ en RDC*, CIRAD, 31 p.

Forêts d'Afrique centrale évaluées par télédétection (FACET) (2010) *Étendue et perte du couvert forestier en République démocratique du Congo de 2000 à 2010*. Préparé par l'Observatoire satellital des forêts d'Afrique centrale (OSFAC), l'Université d'État du Dakota du Sud (SDSU) et l'Université du Maryland (UMD)

Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2012) *Programme d'Action du Gouvernement*, 57 p.

Herderschee J., Mukoko D. et Tshimenga M. (eds) (2012), *Résilience d'un Géant Africain : Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo*, Volume I : Contexte historique et macroéconomique ; Volume II : Etudes sectorielles ; Volume III : Sujets transversaux, Kinshasa : MÉDIASPAUL

Hoefsloot H. (2012) *Evaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à REDD+ en RDC*, 41 p. + Annexes

Karsenty A., Vogel A., Ezzine de Blas D. et Fétiveau J. (2012) *La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+*, Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives, mis en ligne le 09 novembre 2012

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (1996) *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, 1996

Loyombo W. (2011) *Guide méthodologique sur le Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP), dans le cadre du processus REDD+ en RDC*. Projet RPAN, WWF

Mbala S. M. (2007) *République Démocratique du Congo. Intégrer les questions de genre dans le secteur forestier en Afrique*, Rome : FAO.

Megevand C. (dir.) (2012) *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo - Réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt*, COMIFAC, Banque mondiale, IIASA, 38 p.

Meridian Institute (2011) *Modalités pour les niveaux de référence REDD+ : questions techniques et de procédure*, Synthèse préparée pour le Gouvernement norvégien, 4 p.

Ministère de l'Énergie (2011) *Système d'Information Énergétique (SIE), Rapport Annuel 2010*

Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (2009) *Potentiel REDD+ de la RDC*. Rapport préparé par le Cabinet McKinsey & Co. 66 p.

Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (2010) *Plan de Préparation à REDD 2008-2012*, R-PP version finale (v.3.1). 157p.

Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (2012) *Arrêté ministériel n°004/CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février 2012 fixant la procédure d'homologation des projets REDD+ (23 art.)*

Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (2012) *Synthèse des études sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*, Version finale, Août 2012

Ministère du genre et la famille et de l'enfant (2011) *Rapport National Genre*

Ministère du Plan (2011) *Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté : Deuxième génération (DSCR 2)*

Mpoyi A., Nyamwoga F., Kalasi G., Mulenda F. (2012) *Etude sur le partage des revenus issus de REDD+*. Rapport final

Musampa Kamungandu C., Mane L., Lola Amani P., Bertzky M., Ravilious C., Osti M., Miles L., Kapos V., Dickson B. (2012) *Cartographie des bénéfices potentiels liés à la biodiversité dans le cadre de REDD+. République Démocratique du Congo*. Préparé par UNEP-WCMC, Cambridge, Royaume-Uni; Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme de la RDC et l'Observatoire Satellitaire des Forêts d'Afrique Centrale. Programme ONU-REDD, RDC

Nellemann C., Programme Interpol sur les atteintes à l'environnement (dir.) (2012) *Carbone vert, marché noir : exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde. Une évaluation rapide des réponses à apporter*. Programme des Nations Unies pour l'environnement, GRID-Arendal.

PNUE (2011) *Rapport d'Évaluation Environnementale Post-Conflict de la République Démocratique du Congo (EEPC) – Synthèse à l'intention des décideurs*, 72 p.

PNUE (2012) *Les Énergies Renouvelables en République Démocratique du Congo : Défis et opportunités*, Rapport Technique, 104 p.

République Démocratique du Congo (2011) Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture (85 art.)

Schure J., Ingram V. et Akalakou-Mayimba C. (2011) *Bois énergie en RDC : Analyse de la filière des villes de Kinshasa et de Kisangani*, Projet Makala/CIFOR, 84 p.

Tollens E. (2010) *Potential Impacts of Agriculture Development on the Forest Cover in the Congo Basin*, World Bank, 51 p.

UNFPA (2011) State of World Population 2011

Verhegghen A., Defourny P. (2010) A new 300 m vegetation map for Central Africa based on multi-sensor times series In *Third Recent Advance in Quantitative Remote Sensing*, J.A. Sobrino (Ed.), Valencia: Publicaciones de la Universitat de Valencia

World Resources Institute et Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme de la République Démocratique du Congo (2010) *Atlas forestier interactif de la République Démocratique du Congo - version 1.0 : Document de synthèse*. Washington, D.C. : World Resources Institute.

Yanggen D., Angu K., et Tchamou N. (eds.) (2010) *Conservation à l'échelle du Paysage dans le Bassin du Congo : Leçons tirées du Programme régional pour l'environnement en Afrique centrale (CARPE)*, Gland, Suisse : UICN.

Liste des Appendices

**Appendices disponibles dans un document séparé
ou sur le Site internet de la REDD+ en RDC**
<http://www.redd.cd/>

Appendice 1 : Le processus de consultation pour le développement de la stratégie-cadre	3
Appendice 2 : Evaluation à mi-parcours de la préparation à REDD+ en RDC	8
Appendice 3 : Le secteur privé dans le FIP	19
Appendice 4 : Les initiatives de modélisation	30
Appendice 5 : Activités par zones agro-écologiques et par types d'agriculture	39
Appendice 6 : Mobiliser et impliquer les parlementaires dans REDD+ (GLOBE)	42
Appendice 7 : Résumés des projets-pilotes REDD+ intégrés de la RDC	46
Appendice 8 : Plan d'investissement FIP	60
Appendice 9 : Cadre macro des Standards nationaux Sociaux-Environnementaux REDD+ de la RDC .	70
Appendice 10 : Les applications de la téléphonie mobile dans le projet-pilote REDD+ EcoMakala	80
Appendice 11 : Le système d'Information sur les Standards (SIS) : étapes pour le porteur de projet .	87