GUIDE METHODOLOGIQUE DE L'OBSERVATION INDEPENDANTE DE LA REDD+ ET DU FLEG DANS L'ER PROGRAMME DE MAI-NDOMBE

Décembre 2015

Auteur : FLAG - Field Legality Advisory Group

Supervision et financement: Facilité UE REDD de l'Institut européen de la forêt (EFI)

Field Legality Advisory Group (FLAG) est une organisation de droit camerounais à vocation sous régionale qui œuvre pour la durabilité, la légalité et la transparence dans la gouvernance des ressources naturelles en Afrique tropicale humide et dense.

Contact : Yaoundé, République du Cameroun
BP : 4267 Yaoundé ; **Tél** : 00 237 222 21 88 46
E-mail : flagorganisation@gmail.com
Site Web : www.flag-cm.org

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité des auteurs et ne reflète pas les points de vue de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 4
2. Contexte d'elaboration d'une methodologie d'OI de la REDD et du FLEG 5
   2.1. La capitalisation de l'expérience d'OI FLEG pour la REDD+ 5
   2.2. Existence de problèmes et défis communs aux processus REDD+ et FLEG 6
   2.3. Le FLEG comme guarde-fou pour la mise en œuvre de la REDD+ 6
3. Objectifs du guide et approche méthodologique 7
   3.1. Objectifs 7
   3.2. Les utilisateurs du guide 7
   3.3. Site de déploiement de l'observation FLEG -REDD 8
   3.4. Méthodologie 8
   3.5. Structure du guide 10
4. Revue du cadre juridique et institutionnel de la REDD+ 11
   4.1. Cadre juridique international 11
   4.2. Cadre juridique et institutionnel à l'échelle nationale 13
5. Champ d'application de l'OI FLEG-REDD+ 16
   5.1. Tableau de croisemement des données FLEG et REDD+ 18
   5.2. Champ d'observation REDD+ 27
6. Choix des acteurs 34
7. Description des acteurs 34
8. Directives pratiques : procédures d'investigation 35
   8.1. La planification 35
   8.2. La préparation 35
   8.3. La mission de terrain 36
9. Rapportage et examen en comission ad hoc 39
   9.1. Examen du rapport en comité d'analyse (commission ad hoc) avant diffusion 39
   9.2. Le suivi des cas et problèmes rapportés 40
10. Conclusion et recommendations 40

Annexes : fichier séparé

1. INTRODUCTION

La mise en œuvre du processus REDD+ en RDC est actuellement dans une période de transition, entre la phase de préparation et la phase d'investissement. La RDC prépare notamment un programme juridictionnel de réduction des émissions dans la province de Mai Ndombe, principal bassin d'approvisionnement en bois de chauffe et de Kinshasa, et identifiée comme zone possédant des caractéristiques favorables aux actions de conservation et de gestion durable des ressources naturelles pouvant aboutir à la réduction des gaz à effet de serre liés à la déforestation et à la dégradation des forêts. Ce programme de réduction d'émissions vise un objectif de réduction d'émission de 29 MtCO2 d'ici 2020 sur une zone de 12,3M ha regroupant des usages des sols variés et de multiples agents ayant un impact sur le couvert forestier (communautés, porteurs de projet REDD+, concessions forestières, exploitants artisanaux, exploitants agricoles, etc…).

Le processus REDD+ en RDC évolue parallèlement avec la mise en œuvre du plan d'action FLEGT, déployé et soutenu en RDC par l'Union Européenne pour répondre aux problèmes d'illégalités liées au commerce du bois et à l'exploitation forestière à travers la mise en place de des mesures spécifiques, dont la négociation d'un accord de partenariat volontaire entre l'UE et la RDC, dans le but d'améliorer la gouvernance forestière entre autres.

Partant de l'expérience des autres pays du Bassin du Congo sur le FLEGT (Cameroun, Congo), notamment en ce qui concerne la conduite d'observations indépendantes de la mise en application des lois forestières et de la gouvernance (OI FLEG) par la société civile (majoritairement), la RDC a adopté[1] ce mécanisme de surveillance indépendante. Ces activités d'OI FLEG soutenues par un mandat officiel permettent de procéder au contrôle/ vérification indépendante de la gouvernance et notamment des dysfonctionnements dans l'application de la loi forestière tout en fournissant des informations crédibles sur l'exploitation forestière.

Compte tenu des recoupements relevées entre l'amélioration de la gouvernance forestière et la mise en œuvre de la REDD+, Field Legality Advisory Group (FLAG), organisation à vocation sous régionale constituée d'experts en OI, a été contractée par la facilitation REDD d' EFI pour élaborer et tester une méthodologie conjointe d'observation indépendante FLEG et REDD+. La zone du programme de Mai Ndombe a été choisie comme zone d'étude dans le cadre de ce projet, nommé « Open Mai Ndombe ».

L'objectif général du projet Open Mai Ndombe est d'explorer les synergies et les complémentarités entre l'OI-REDD et l'OI-FLEG afin d'assurer la mise en application de la loi forestière, le respect des standards de la REDD+ en RDC et de réaliser les économies d'échelle permettant de maximiser les ressources limitées disponibles pour la mise en œuvre de l'OI.

Ce projet a visé principalement à:

- Elaborer et tester une méthodologie conjointe d'observation indépendante de la REDD+ et du FLEG dans le périmètre du programme de réduction d'émissions de Mai Ndombe.

[1] L'OI est un outil légal institutionnalisé en RDC par arrêté ministériel.

- Sélectionner et coordonner l'intégration des données de l'OI-FLEG pertinentes dans le cadre de la REDD+.
- Produire des recommandations et une feuille de route pour la poursuite de l'OI FLEG-REDD dans le cadre de Mai Ndombe et le rôle que pourrait jouer l'OI FLEG-REDD vis-à-vis du système national de sauvegardes.
- Organiser un atelier de restitution des résultats du projet et des leçons apprises lors des missions de terrain d'observation et de test.

Ce projet a été mis en œuvre par FLAG et OGF du 16 janvier au 30 août 2015 et constitue l'aboutissement d'une réflexion engagée quelques mois plus tôt par FLAG avec le concours des autres partenaires donc EFI, OGF, MOABI et la CNREDD.

De manière générale, les résultats de ce projet montrent clairement que l'OI FLEG-REDD viendrait compléter le système de suivi des activités forestières prévu dans le cadre du programme de Mai Ndombe. L'OI FLEG-REDD permettrait de relever les activités forestières pouvant impacter négativement sur la mise en œuvre de la REDD+, limitant ainsi les fuites de CO2 dues aux activités d'exploitation forestière et assurant le respect des standards sociaux et environnementaux.

2. CONTEXTE D'ELABORATION D'UNE METHODOLOGIE D'OI DE LA REDD ET DU FLEG

2.1. LA CAPITALISATION DE L'EXPERIENCE D'OI FLEG POUR LA REDD+

La RDC est engagée depuis février 2011 dans la négociation d'un Accord de Partenariat Volontaire (APV) avec l'UE. Dans le cadre de ce futur accord, tous les bois produits en RD Congo devront avoir vu leur légalité contrôlée et vérifiée pour pouvoir être exportés vers les marchés européens. Ceci implique la définition des mécanismes de légalité du bois congolais, en définissant clairement le système de traçabilité et de vérification de la légalité des bois (SVL).

Depuis 2009, la RDC se prépare également à mettre en œuvre la REDD+. La Stratégie cadre nationale de la REDD+ a été adoptée fin 2012 et le pays se trouve actuellement en transition entre la phase de préparation et la phase d'investissement. Un programme de réduction d'émissions à l'échelle de la juridiction de Mai NDombe est en cours de préparation pour présentation au Fonds carbone du FCPF. Ce programme vise la réduction de 29 Mt de CO2 d'ici 2020, via la mise en œuvre de projets intégrés dans le secteur forestier, de l'agriculture, du foncier et de l'aménagement du territoire notamment.

La société civile congolaise joue un rôle important dans la surveillance des pratiques forestières et la dénonciation des infractions sur le terrain, en particulier dans un contexte où l'Etat n'assure pas ou peu ses fonctions de contrôle. La RDC présente un cas intéressant dans la mesure où cette fonction d'observation indépendante est encadrée par la réglementation forestière, en l'occurrence l'arrêté 102 du 16 juin 2009 fixant les modalités du contrôle forestier et l'arrêté 032 du 16 octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté 102. A travers ces arrêtés, la société civile s'est vu accorder une place de choix pour participer aux activités de contrôle en tant qu'observateur et dénoncer les illégalités de l'exploitation forestière détectées sur le terrain tant au niveau national que provincial. La première organisation internationale - Ressource Extraction Monitoring (REM) - a joué ce rôle d'observation indépendante de l'application de la loi forestière (OI–FLEG) au niveau national en RDC, de décembre 2010 à avril 2013, sur financement de l'Union européenne. Une ONG locale,

l'Observatoire de la gouvernance forestière (OGF) a repris ce rôle depuis 2013 et bénéficie actuellement d'un mandat pour l'OI FLEG jusqu'à 2017.

En parallèle, dans le cadre de la préparation du programme de Mai Ndombe, un consortium de partenaires, dont OGF, teste depuis 2014 le développement de l'observation indépendante de la REDD+. L'expérience acquise au travers de la conception et de la mise en œuvre de l'OI FLEG constitue aujourd'hui un atout majeur pour le développement d'une OI de la REDD+, d'autant plus que la même organisation, OGF, est impliquée dans les deux types d'activités.

2.2. EXISTENCE DE PROBLEMES ET DEFIS COMMUNS AUX PROCESSUS REDD+ ET AU FLEG

L'amélioration de la gouvernance forestière et l'application effective des lois, principal objectif du FLEG, concourt non seulement aux buts de la REDD+ en ce qui concernent le pilier forêt de la Stratégie nationale cadre de la RDC, mais aussi fournit des moyens pour l'amélioration de la gouvernance dans les autres domaines d'action de la REDD+.

L'OI FLEG en RDC permet d'identifier des problèmes de gouvernance et fait des recommandations pour corriger et /ou sanctionner en vue d'amélioration. La REDD+ et le FLEG ayant pour objectif commun la gestion durable de la ressource forestière, de nombreux problèmes de gouvernance identifiés au travers d'un processus impactent nécessairement sur l'autre. Ainsi, les nombreux défis identifiés lors des activités relatives à l'OI FLEG s'agissant de la gouvernance ont des implications importantes pour la mise en œuvre de la REDD+ en RDC. Il s'agit notamment des problèmes liés au :

- Cadre juridique incomplet ou incohérent
- Défaut de mise en application de la loi
- Défaut de transparence
- Corruption
- Vulnérabilité des communautés locales
- Capacités limitées de l'administration

2.3. LE FLEG COMME GUARDE-FOU POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REDD+

A l'échelle nationale, la RDC a un système de monitoring des forêts et travaille actuellement sur le développement de son scénario de référence, pour faire une proposition de réduction de la déforestation à l'échelle nationale. Au niveau du périmètre de l'ER programme de Mai-Ndombe, le processus est plus avancé et on devrait avoir d'ici la fin de l'année 2015 un scénario juridictionnel qui servira de base au contrat d'achat de crédits carbone avec la Banque Mondiale s'il est accepté par le Fond carbone.

La RDC a également développé une grille de standards environnementaux et sociaux à l'échelle nationale, et en train de finaliser une version spécifique pour le programme de Mai Ndombe. Cette grille sert de référence pour la mise en œuvre de la REDD+ et la mesure de la performance des programmes/projets REDD+ vis-à-vis de leurs objectifs non-carbone.

Même si le champ d'action de la REDD+ est indéniablement plus étendu que celui du FLEG, de nombreux recoupements, directs ou indirects, existent entre les données collectées par l'OI FLEG et les indicateurs de performance de la REDD+, tant au niveau de l'observation du couvert forestier et de l'exploitation de la ressource, que normes environnementales et sociales qui s'y appliquent. Une mission de contrôle est donc à même de collecter des informations qui servent à la fois à l'OI FLEG et à l'OI REDD. Il serait souhaitable d'exploiter ces synergies afin de maximiser l'impact des missions de contrôle et de l'analyse des données de terrain, d'autant plus dans un contexte de ressources limités disponibles pour l'OI.

3. OBJECTIFS DU GUIDE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE

3.1. OBJECTIFS

Ce guide vise à renforcer de manière progressive, et au fur et à mesure du développement des outils de la REDD+, les capacités de l'Observateur Indépendant mandaté (OGF actuellement jusqu'en 2017) et des autres organisations de la société civile à l'observation indépendante des forêts dans le contexte du suivi de la mise en application de la loi et de la REDD+. Il est conçu avant tout pour être utilisé par les acteurs tant néophytes qu'expérimentés. De manière plus spécifique, le guide a pour but d'aider les observateurs indépendants à :

- Comprendre les synergies et recoupements entre l'OI FLEG et l'OI REDD.
- Préparer et mener des investigations sur l'application et le respect des lois qui régissent les activités dans le secteur forestier et leur impact sur le processus REDD+ (sur les sauvegardes environnementales et sociales et le respect des engagements contractuelles des porteurs de projet REDD+);
- Produire des rapports fiables, objectifs et utiles, pouvant servir de base en vue d'engager des actions de suivi de la REDD+ et de la lutte contre l'exploitation forestière illégale;
- Diffuser une information fiable et crédible pour associer d'autres acteurs à la cause (la lutte contre l'exploitation illégale et la défense des droits des communautés).

Les utilisateurs du guide sont donc encouragés à l'adapter en fonction des conditions particulières de leurs zones d'action.

3.2. LES UTILISATEURS DU GUIDE

Les utilisateurs de ce guide sont principalement OGF l'Observateur indépendant mandaté (OIM) en RDC et les autres organisations de la société civile nationale et internationale qui souhaitent mener des activités d'observation indépendante des forêts combinant l'observation de la légalité avec celle de la REDD+.

La province de Mai Ndombe faisant l'objet du développement d'un programme juridictionnel REDD+, elle pourra être le premier terrain de mise en œuvre d'une OI combinée. L'étendu de la province et la nécessité de couvrir la majeure partie du périmètre du programme milite en effet en faveur de l'opérationnalisation du processus d'attribution des mandats d'OIM au niveau de cette province tel

que prévu par la réglementation forestière. Ce document permet à tous ces acteurs qui mettent en œuvre ce type d'initiative d'avoir une même compréhension et une même démarche dans la mise en œuvre de l'OI et de disposer ainsi d'une méthodologie fiable et crédible à cet effet.

Ceci est d'autant plus important dans la mesure où l'expérience de l'OI a souvent montré des limites en termes d'applicabilité et de financement dans certains contextes. L'application de l'OI dans le contexte de la REDD+ et du FLEG dans le périmètre de l'ER programme doit donc tenir compte des bonnes pratiques et de l'expérience de la mise en œuvre du concept par REM et OGF en RDC et dans les pays de la sous-région.

3.3. SITE DE DEPLOIEMENT DE L'OBSERVATION FLEG -REDD CIBLEE (SITE PILOTE) : NOUVELLE PROVINCE DU MAI NDOMBE

Avec ses 12,3 millions d'hectares de superficie dont un couvert forestier estimé à 9,2 millions d'hectares, la zone juridictionnelle de Mai-Ndombe, qui inclut les anciens districts du Plateau et de Mai-Ndombe compte 20 concessions forestières couvrant environ 3 million d'hectare et 46 permis artisanaux attribués pour le compte de l'exercice 2014. C'est également la zone la plus importante en matière d'initiative REDD+, plusieurs projet REDD+ ou géographiquement intégrés REDD+ sont en effet en cours de mise en œuvre par ERA/WWC, NOVACEL et le WWF. Cette zone du programme de RE est sous une pression démographique importante du fait de sa proximité avec la ville province de Kinshasa. Selon les prévisions par rapport à la croissance de la population, les besoins en terre agricoles, en bois de construction et en charbon de bois vont augmenter. L'exploitation artisanale déjà décrié par les différents acteurs comme cause majeure d'exploitation illégale dans un contexte de faible capacité de l'administration en charge des forêts en RDC.

Tous ces facteurs combinés font donc de la zone l'ER programme de Mai-Ndombe un cadre propice pour tester une méthodologie de suivi qui combine à la fois des aspects de mise en application des lois forestières et leur impact sur le processus REDD+.

3.4. METHODOLOGIE

Cette méthodologie a été élaborée par FLAG, avec l'assistance d'OGF et Moabi. Quatre grandes étapes ont ponctuées ce processus :

- Travail de collecte d'information et identification des recoupements entre OI REDD et OI FLEG

Une mission de l'OI FLEG dans le Bandundu en janvier 2015 a été accompagnée par un expert en OI REDD afin d'identifier les données collectées par l'OI FLEG qui informent également sur la mise en œuvre de la REDD+. Une analyse documentaire à distance a complété cette collecte d'information préalable réalisée en situation de terrain.

Sur la base des résultats de cette première étape un premier rapport de mission incluant les leçons apprises a été rédigé.

- Rédaction d'une première version de la méthodologie.

Sur la base des résultats de la première mission, une analyse plus détaillée a été réalisée des recoupements entre les informations couramment collectées par l'OI FLEG et les standards nationaux sociaux et environnementaux, afin de déterminer quelles informations collectées par l'OI FLEG peuvent informer sur la mise en œuvre de la REDD+. L'analyse du cadre juridique de la REDD+, effectuée par le projet Moabi (en annexe 3), a servi de guide pour l'identification des éléments de légalité pertinents pour la REDD+. Les éléments pertinents de l'OI FLEG permettant d'apporter des informations sur l'intégrité du scénario de référence et/ou des émissions carbone ont également été identifiés. Ce travail a débouché sur l'élaboration d'une grille de recoupement entre l'OI FLEG et la REDD+ (voir section 5.1).

En parallèle, certains éléments supplémentaires, propre à la REDD+, ne sont pas capturés par les techniques usuelles du FLEG. Le champ d'application de l'OI REDD+ a donc été passé en revue (voir section 5.2) afin d'identifier quels éléments pourraient être ajoutés au protocole d'OI afin de servir la REDD+ de manière plus complète au stade de son développement actuel en RDC.

En vue de ressortir les complémentarités entre les deux types d'OI, une analyse des recoupements entre OI FLEG et OI REDD+ ainsi que des différences et des complémentarités en termes de mandat, cadre légal, champs d'application, protocoles de mission et traitement des résultats, en particulier dans le contexte du programme de réduction d'émissions de Mai Ndombe ont ainsi été ressortis pour en dégagé les opportunités d'OI conjointe.

Une « checklist », regroupant les indicateurs et vérificateurs pour les éléments des deux tableaux précités a été élaborée pour la mission test. Une version révisée de cette checklist se trouve en annexe 2.

- Mission test de l'OI conjointe

La première mouture de la méthodologie élaborée par FLAG a été testée au cours d'une mission de terrain dans le Sud Kwamouth à laquelle ont pris part plusieurs parties prenantes représentants la CNREDD, le ministère provincial du Bandundu en charge des forêts, le GTCR, l'Observateur Indépendant mandaté OGF, la coordination provinciale du MEDD, la société civile locale du Bandundu.

Photo 1 : Equipe mission test

Un rapport de mission se trouve en annexe 1.

- Revue et finalisation du document de méthodologie

A l'issue de la mission de test de terrain un atelier de restitution et de partage sur les résultats du projet a été organisé par FLAG. Les travaux qui ont réuni 33 participants ont débouché sur l'adoption d'un certain nombre de résolutions et de recommandations visant à améliorer la méthodologie et produire une feuille de route pour la poursuite de l'OI FLEG-REDD dans le cadre de l'ER programme de Mai Ndombe. Ces recommandations d'amélioration sont prises en compte dans la méthodologie et la checklist révisée (voir annexe 2) décrite dans ce rapport.

3.5. STRUCTURE DU GUIDE

Le guide se compose de cinq sections.

- La première partie est une revue du cadre institutionnel, législatif et juridique de la REDD+ en RDC
- La deuxième partie présente champ d'application proposé de l'OI FLEG-REDD
- La troisième partie décrit les acteurs
- La quatrième partie présente les directives pratiques pour les investigations sur le terrain
- La cinquième traite des directives de rapportage et du comité d'examen des rapports

4. REVUE DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA REDD+

4.1. CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX DE LA REDD+

Le processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre due à la déforestation et à la dégradation des forêts a ses origines dans la Convention Cadre de Nations Unies sur le Changement climatique adopté en juin 1992 à Rio de Janeiro et ratifiée par la RDC en décembre 1994. Cette convention met en lumière la nécessité de réduire les émissions de gaz à effets de serre pour atténuer les risques du changement climatique. Le concept de REDD+ est introduit en 2005 à l'occasion de la 11^{e} conférence des Parties, et une feuille de route pour son développement est adoptée en 2007 à Bali. C'est la décision de Cancun en 2010 qui marque un pas décisif dans l'élaboration du cadre méthodologique de la REDD+, complété en 2013 par le cadre de Varsovie. Les décisions de la COP constituent le point de départ de l'encadrement juridique de la REDD+ au niveau international, dans l'attente d'un accord global et contraignant sur le climat. Ce cadre a largement été appliqué par la RDC dans l'élaboration des mécanismes nationaux de la REDD+.

Le tableau ci-dessous résume l'ensemble du cadre normatif international auquel la RDC est liée :

Norme internationale	Ratification/adoption par la RDC	Valeur/force juridique en RDC	Domaine spécifique REDD
Conventions multilatérales			
Convention des nations unies sur le changement climatique	Ratifié le 9 janvier 1995	En vigueur depuis le 9 avril 1995. Supérieure à Loi[2]	Cadre général
Protocoles			
Protocole de Kyoto	Ratifié le 23 mars 2005	En vigueur depuis le 21 juin 2005, Supérieure à Loi (art 215 de la constitution) sous réserve de retrouver le Décret de publication de l'accord en	Concerne les pays du Nord et retient le principe de réduction de 5% des émissions et le système d'échange des unités de réduction entre pays
Décisions COP			
Accord de Bali	2007	Directives votées la	Feuille de route décrivant

[2]Art 215 de la constitution de RDC 2006, sous réserve de publication du texte de ratification par Décret

COP 13		RDC en tant qu'Etat partie à la convention **Acte n'ayant pas force obligatoire**	les actions nécessaires selon les voies de négociations de la CCNUCC afin de stabiliser l'évolution du changement climatique
Accord Copenhague COP 15	Adopté en 2009	Directives votées la RDC en tant qu'Etat partie à la convention **Acte n'ayant pas force obligatoire**	Etend le champ de la REDD à la conservation, et à la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers. On parle de REDD+[3]
Décision CP16 (Accord de Cancun) et ses appendices	Adopté 2010	Directives votées par la RDC en tant qu'Etat partie à la convention. **Acte n'ayant pas force obligatoire**	Cadre international pour répondre aux défis posés par les changements climatiques Enonce les Garanties[4] à promouvoir et à adhérer
Cadre de Varsovie pour la REDD+/ règlement REDD+	2013	Directives votées par la RDC en tant qu'Etat partie à la convention. **Acte n'ayant pas force obligatoire**	Obligations[5] dont doivent s'acquitter les pays en développement pour participer à un futur mécanisme international REDD+ au titre de la CCNUCC et recevoir des paiements liés aux résultats
Standards			
Verified Carbon Standard	Reconnu par arrêté ministériel	Règlement	Ensemble de principes l'évaluation/gestion de l'émission carbone industriel
Standards CAR	Reconnu par arrêté ministériel	Règlement	Principes à la gestion de la pollution de l'air
Standards	Reconnu par arrêté	Règlement	Normes d'élaboration de

[3]Paragraphe 70 de la Décision 1/CP.16 de la CCNUCC

[4]Point 2, annexe 1, 1/CP. 16

[5]Décision 9/CP.19 paragraphes 5 et 6

climats et biodiversité	ministériel		projet et de bénéfices multiples
Standards social carbone	Reconnu par arrêté ministériel	Règlement	Evaluation sociale et environnementale des projets
Obligations contractuelles avec la Banque Mondiale			
	NIP RE soumis au Fond carbone. Politiques spécifiques de la BM incluent dans les documents cadre de politique[6]relatives à la REDD+	Contractuelle	Réalisation des projets et initiatives REDD+ au niveau national

4.2. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL A L'ECHELLE NATIONALE

CADRE JURIDIQUE NATIONAL REDD+

Le cadre juridique national en RDC est en plein examen pour adaptation aux directives des décisions de la CCUNCC. Le défi étant d'internaliser les décisions adoptées pour les rendre contraignantes vis à vis des différents acteurs. La feuille de route des réformes législatives et juridiques en lien avec la REDD+ a été adoptée en février 2014 lors de la réunion de restitution de l'étude sur le cadre juridique menée par Globe International.

Néanmoins, il existe des normes juridiques nationales qui, bien que ne faisant pas expressément allusion aux principes de la REDD+ décidés dans le cadre des différentes sessions de la conférence des parties à la CCNUCC, peuvent servir de base à l'évaluation de la conformité légale des activités REDD+ en RDC, car on y décèle des éléments en faveur des principes fondamentaux développés dans le cadre du dit processus .

Le tableau ci-dessous fait un résumé de l'état des lieux du cadre juridique REDD+ en RDC par rapport au cadre de référence international des garanties de la REDD+

Garanties sociales et environnementales[7]de la REDD+	**Nature des Textes nationaux intégrant partiellement ou totalement les mesures REDD+**	**Aspects clés réglementés**	**Observations**
Les activités REDD+ complémentaires des objectifs des programmes	Stratégie Nationale REDD+	Cadre de mise en œuvre préliminaire de la REDD+	Outil de politique repris dans le texte d'application

[6]Politique opérationnelle 4.12 de la banque mondiale sur la réinstallation involontaire des personnes

[7]Décision de Cancun 1/CP 16.

forestiers nationaux et des conventions et accords internationaux		Contrôle de conformité et d'approbation des projets REDD+[8]	comme référence de conformité pour la mise en œuvre de la REDD+
	Politique Forestière, et Code forestier	Les principes de gestion durable (aménagement, reboisement…)	Applicable pour les exploitations forestières et les concessions de conservations
	Programme	ER-PIN Mai Ndombe	Document de programme sans valeur juridique ni contractuelle avec la BM
Structures nationales transparentes et efficaces de gouvernance forestière	Décret et arrêtés d'application	Contrôle forestier[9], cadastre forestier[10] allocation des espaces forestiers[11], finances[12], litiges[13] Reboisement[14] structure de mise en œuvre de la REDD[15]	
Respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales	Code forestier /loi	Droit d'usage	

[8]Arrêté Ministériel N°004/CAB/MIN/ECN-T/12 du 15 février fixant la procédure d'homologation des projets REDD+

[9]Arrêté ministériel 102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 fixant les règles et les formalités de contrôle forestier (institution d'un Observateur Indépendant National et provincial)

[10]Arrêté ministériel 033 du 02 octobre 2006 portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier

[11]Arrêté n°107/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 20 aout 2009 portant création, composition, organisation et fonctionnement du comité national de pilotage du zonage forestier

[12]Décret portant Création, organisation et fonctionnement du Fond Forestier National en abrégé FFN

[13]Arrêté 103/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin2009 portant organisation et fonctionnement de la commission de règlement des différends forestiers

[14]Arrêté 012/DECNT/CCE/_& du 18 février 1981 portant création et organisation du service national de Reboisement

[15]Décret N° 09/40 du 26/11/2009, portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus REDD;

Participation intégrale et effective des parties prenantes concernées, en particulier des peuples autochtones et des communautés locales, aux activités REDD+	Décret d'application	Foresterie communautaire[16]	Mesures d'application pas encore adoptées
	Loi	Principe du droit à la participation publique aux décisions administratives relatives à l'environnement	
	Arrêté d'application	Enquêtes publiques[17]	
	Directives nationale	Consentement Libre Préalable et Eclairé	Pas encore officiellement adopté l'Administration
Préservation des forêts naturelles et de la diversité biologique en évitant la conversion des forêts naturelles. Incitations à la protection et à la conservation des forêts et les services rendus par leurs écosystèmes, et renforcement des avantages sociaux et environnementaux	Standards[18] nationaux sociaux et environnementaux REDD Code forestier	Principes critères et indicateurs pour les projets et initiatives REDD+	Aucune valeur juridique à ce jour
	Code forestier/Loi	Protection des forêts[19]Reboisement/reconstitution des forêts	
	Constitution Décret	Procédures d'expropriation et de compensation[20]	
Mesures visant à prendre en compte les risques d'inversion	Loi	Principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (pollueur	Définit surtout le cadre général, mesures

[16]Décret sur les forêts de communauté locale 14/1018 du 2 août 2014

[17]Arrêté ministériel 024/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 07 aout 2008 fixant la procédure d'enquête publique

[18]Pas encore validés

[19]Mesures de protection des essences protégées et contrôle du déboisement

[20]Article 34 de la Constitution du 18 février 2006, et loi n° 77-001 du 22/02/2002

		payeur, d'action préventive et de correction…)[21]	d'application toujours attendus
Mesures visant à réduire les déplacements d'émissions	Cadre politique de réinstallation	Déplacements volontaires et involontaires des populations	Aucune valeur juridique connue à ce jour

LES INSTITUTIONS NATIONALES REDD

Le Ministère du Développement durable est l'institution étatique en charge de la mise en place de la REDD+ en RDC.

Il se déploie à travers une institution sous tutelle crée par Décret ministériel : la Coordination nationale REDD+ qui est représentée dans les 5 provinces forestières par des points focaux.

5. CHAMP D'APPLICATION DE L'OI FLEG-REDD+

La REDD+ par nature englobe l'ensemble des secteurs ayant un impact sur le couvert forestier, c'est-à-dire notamment le secteur forestier, agricole, mais également énergie/mines et les secteurs transversaux tels que l'aménagement du territoire et le foncier. En théorie, une OI de la REDD+ se devrait d'observer la conformité des activités REDD+ aux cadres règlementaires de l'ensemble de ces secteurs, qui viennent s'ajouter au cadre spécifique de la REDD+, lorsqu'il existe. En réalité, ce champ est tellement vaste, qu'il nécessiterait des ressources et une expertise qui n'existent pas pour le moment en RDC. Cherchant à capitaliser sur l'expérience de l'OI FLEG, l'OI FLEG-REDD+ pourra se concentrer dans un premier temps sur le secteur forestier et ouvrir son champ au fur et à mesure du développement du cadre normatif et réglementaire de la REDD en RDC. Les standards de la REDD+ englobent certaines provisions d'autres secteurs et pourront constituer une première ouverture vers un champ plus large.

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

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

[21] Loi n°011/09 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

- A l'échelle d'un opérateur ou d'un projet : il s'agit de vérifier la conformité des activités vis-à-vis de la loi et des obligations contractuelles de l'opérateur.

L'observation à l'échelle d'un opérateur ou d'un projet est en principe l'échelle d'entrée de l'observateur indépendant. Dans le cadre de l'extension de l'OI à la REDD+, l'échelle juridictionnelle peut également être considérée. Ainsi, pour prendre l'exemple de la zone de programme de Mai Ndombe, un projet/opérateur REDD+ peut être observée vis-à-vis de ses objectifs individuels, mais un opérateur non impliqué dans la REDD+ mais se trouvant dans le périmètre du programme de Mai Ndombe peut également être observé vis-à-vis des objectifs du programme.

Comme précisé dans la section méthodologique, la démarche d'élaboration de cette méthodologie d'OI combinée part de l'expérience et du champ d'application de l'OI FLEG. La première étape a donc consistée en l'analyse des recoupements entre les données traditionnellement collectées par l'OI FLEG et les objectifs de la REDD+, à l'échelle programmatique ou à l'échelle projet. Les résultats de ce croisement sont détaillés dans le tableau suivant qui servira de cadre d'analyse de l'information qui sera collecté par les OI qui se rendront sur le terrain. Ce tableau sera étoffé avec le temps et au fil du développement des outils de la REDD+ et de l'expérimentation du concept d'OI REDD+ sur le terrain.

5.1. TABLEAU DE CROISEMENT DES DONNEES OI FLEG POUR LA REDD+

			Conformité aux standards nationaux sociaux et environnementaux REDD+ en RDC	Conformité à l'objectif de réduction d'émissions de CO2	Conformité à la Législation en vigueur	
Champ transversal de vérification FLEG REDD+	**Eléments vérifiés par les missions OI FLEG/analyse documentaire et mission de terrain**	**Informations recherchées**	**Intérêt de l'information pour le suivi de la mise en œuvre des mesures de sauvegarde (projets et initiatives REDD+)**	**Intérêt de l'information pour le suivi de l'émission des gaz à effet de serre**	**Références légales**	**Impact des violations/irrégularités pour le processus REDD+**
Accès à la ressource	Acte (administratif) d'attribution	La conformité de la procédure d'attribution (concessions et permis artisanaux) ; l'existence d'obligations sociales et environnementales,	Le niveau gouvernance dans le plan de répartition durable des espaces forestiers (zonage	% forêts de conservation et forêts de production et ses effets sur le respect du scénario de	Art 24 du Décret n°011/27 du 20 mai 2011 fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de	Des chevauchements avec des zones d'octroi des crédits carbone

		l'authenticité/régularité, les informations sur le titulaire,	forestier) P 1 : C 1.1 et 1.3[22]	référence	conservation Décret n°08/02 du 21 janvier 2008 modifiant le Décret n°05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers et portant extension du moratoire en matière des titres d'octroi des titres d'exploitation forestière ; et ses arrêtés Décret n°08/09 du 08 avril 2008fixant la procédure d'attribution des concessions forestières Arrêté ministériel n° 24/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 07 aout 2008 fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières	

[22] principes critères et indicateur des standards nationaux sociaux environnementaux de la RDC, en cours de développement

	Acte d'agrément	La conformité de la procédure d'attribution	La légalité des opérations menées Ne correspond à aucun principe des standards au stade actuel de son développement	Suivre les effets/l'intensité de l'exploitation artisanale sur le respect du scénario de référence dans une zone	Arrêté 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière	La non-conformité des activités d'exploitation artisanale alimente l'exploitation forestière illégale qui est un moteur de déforestation
	Contrat de concession forestière de production et de conservation (Industrielle/ communautaire)	Le respect du contrat avec l'Etat, respect des accords sur la localisation, la superficie concédée, la validité sur la durée, l'étendue des obligations sociales et environnementales	La prise en compte des mesures de sauvegarde sociales et environnementales dans les contrats signés de même que des clauses sur les mécanismes REDD à mettre en œuvre par les porteurs ou non de projet P 2 : C2.2, pas d'indicateur spécifique	L'identification des objectifs éventuels de réduction des émissions convenus le cas échéant (porteurs de projet)	Décret n°14/018/ du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales en RDC Arrêtén°028/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 07 août 2008 fixant les modèle de contrat des cahiers de charge y afférent Annexe 2 de l'AM n° 004/ CAB/MIN/ ECN-T/ 012 du 15/02/2012 sur l'Engagement au respect des garanties sociales et environnementales REDD+ en RDC promues dans la	Non-respect des termes contractuels peut influencer sur le niveau de gouvernance du porteur de projet

					décision de l'accord de Cancun	
	Contrat entre une communauté et un exploitant artisanal	Régularité du processus d'obtention du permis artisanal Réalisation des obligations contractuelles sociales prisent avec les communautés	Les obligations et droits de chaque partie sont équilibrés et ne prive pas les populations de leur droit d'usage sur les ressources naturelles Niveau d'implication de toutes les couches dans la communauté dans la prise de décision et mode de partage des retombées financières ou en nature liée au contrat *P6 : C6.2.*	NA	Article 56 de la Constitution congolaise la Déclaration des Droits des Peuples Autochtones des Nations Unies, la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail et la Convention pour la Biodiversité Politique Opérationnelle 4.10 de la Banque Mondiale	Affecte la mise en œuvre du principe sur le partage équitable des bénéfices

	Plan d'aménagement /plan de gestion	Conformité, validation, situation de mise en œuvre, les droits d'usage et les séries de conservation	Identification des mesures environnementales prises en compte *P1 : C 1.4, C1.2*	Indication cartographique des zones spécifiques de la forêt (localisation de surface affectée à la conservation et donc possibilité de séquestration de carbone) *P1 : C 1.3*	Arrêté n°36/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production de bois. Arrêté n°38/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 22 aout 2008 fixant les modalités d'élaboration, et de mise en œuvre du plan d'aménagement d'une forêt classée	Pas d'actions de préservation de la biodiversité
	Carte forestière : (autorisation de coupe de bois artisanal ou industriel)	Le respect des aires de coupe, Localisation exacte de l'exploitation, conformité de la carte, validité de la carte	A quel niveau les populations locales sont impliquées dans la réalisation de la carte forestière, la disponibilité de l'information pour les populations *P6: C 6.2.*	Situation/identification et délimitation des zones de fuite de carbone par rapport au scénario de référence *Voir critères d'homologation projet REDD+*	Arrêté ministériel n°0011/CAB/MIN/ECN-EN/2007 du 12 avril 2007 portant règlementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois Arrêté 035/CAB/MIN/ECN-	Son absence fragilise l'application du principe 1

					EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière (article 17 pour le permis artisanal) Article 11 arrêté n° 004/ CAB/MIN/ ECN-T/ 012 du 15/02/2012 procédure d'homologation	
Opérations d'exploitation forestière	Autorisation d'exploiter, le respect des limites, normes d'abattage et stockage	Vérifier que l'exploitation se déroule dans l'aire de coupe concédée, que les volumes abattus sont conforme à ceux qui sont attribués	Apprécier l'application des normes d'exploitation forestière à impact réduit Indicateur 1.5.4 principe1, C1.5	Suivre le respect du scénario de référence à l'échelle de la province : identifier les zones déboisées et évaluera réduction du stock de carbone	Les articles 45,47,48,50,51,52, 56,57,58,59,60,61 du Code forestier	Renforce l'impact négatif de l'Exploitation forestière illégale déjà identifié comme moteur de déforestation et de dégradation
	Transport des produits forestiers	Conformité avec la réglementation sur le transport et les mesures de sécurité	NA	NA		
Opérations de transformation de bois	Implantations et installations des unités de transformation	les autorisations requises, la conformité des installations aux normes environnementales en	Les résultats de l'étude d'impact environnemental obligatoire avant l'obtention de	Zones de concentration des dangers de pollution (d'émission de C02)	Arrêté n°021 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 aout 2008 portant normes relatives aux installations à	Augmente le niveau de pollution/réduit les efforts de traitement et de gestion des

		vigueur	l'autorisation *P1 : C1.5*		implanter dans les concessions forestières Arrêté ministériel n°043/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 08 décembre 2006 portant dispositions relatives à l'obligation de l'évaluation environnementale et sociale des projets en RDC Art 19, 21, 22, 23, 24 et 72 de la loi N° 11/009 du 09 juillet 2011 Annexe 1 du manuel de procédure d'homologation des projets REDD+	déchets mis en place
	Gestion des déchets et hydrocarbures	Dispositif de gestion des déchets et effluents (opérationnalité et conformité)	Normes environnementales exigées pour les établissements classés	Identification des sites fragiles (zone à taux de destruction élevé de carbone)		
Aspects sociaux	Construction des bases vies	L'installation et la gestion de la base-vie doivent respecter les	Le niveau des conditions de vie des	Zone de fuite de carbone	Chap. 5, 6, 7 et Art 19, 21, 22, 23 et 24 de la loi N°	Intégration efficace des considérations sociales et

		normes environnementales nationales et internationales reconnues	travailleurs/précarité impliquant plus de pression sur les ressources naturelles *P1 : C 1.6.*		11/009 du 09 juillet 2011	environnementales dans la conduite des activités forestières (facteur important de déforestation)
	Equipement et prise en charge médicale des travailleurs	Respect des obligations contractuelles	Infrastructures de santé disponibles P5 : C5.1	NA		
	Clauses sociales du cahier des charges	Respect des clauses contractuelles	Niveau d'amélioration du bien-être communautaire P5 : C 5.1	NA	Arrêtén°028/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 07 août 2008 fixant les modèle de contrat des cahiers de charge y afférent	
Aspects financiers	Paiement des taxes et redevances	Régularité et conformité des déclarations, de la taxation et des paiements	Responsabilité et redevabilité financière des acteurs engagés dans le processus auprès de l'Etat *P2 : Critère 2.1. et Critère 2.2*	NA	Arrêtés interministériels portant fixation des taux droits, taxes et redevance en matière d'établissement insalubres ou incommodes, et en matière forestière à percevoir à l'initiative du MECNT	Permet d'analyser le respect du principe 2 transparence et gouvernance des porteurs de projets/initiatives

Aspects environnementaux	Document d'Etude d'Impacts Environnementaux	Description et appréciation des impacts de l'exploitation sur l'environnement	Identification des mesures d'atténuation des impacts et leur mise en œuvreP1 C1.5	Révélateur de Facteurs de vulnérabilité des puits de Carbonne et même des détails sur les moteurs de déforestation	Arrêté ministériel n°043/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 08 décembre 2006 portant dispositions relatives à l'obligation de l'évaluation environnementale et sociale des projets en RDC Arrêté n°021 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 aout 2008 portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières	Impacts négatifs/positifs ne sont pas identifiés et donc ne sont pas pris en compte pour les prévisions des RE
	Les normes d'exploitation à impact réduit (protection des tiges d'avenir, reboisement…)	Les dispositions prises pour limiter l'impact de l'exploitation forestière sur l'environnement et leur mise en œuvre	Identifier les actions de sauvegarde environnementale P1 : C1.2	Niveau de Mitigation des moteurs de déforestation et de dégradation	Guides opérationnels	

<u>NB</u> : l'information est fournie tant par l'administration en charge des forêts que par les opérateurs (sociétés forestières) qui pour la plupart n'ont pas d'engagement dans le processus REDD+ en cours, mais dont les activités indirectement peuvent affecter l'atteinte des objectifs du programme de réduction des émissions dans le Mai-Ndombe

Cette analyse croisée nous permet de constater que de nombreuses informations collectées par l'OI FLEG peuvent informer sur la mise en œuvre de la REDD+, tant au niveau de la performance vis-à-vis des objectifs de réduction d'émissions, que du respect des standards environnementaux et sociaux.

Cependant, le champ de l'observation du FLEG n'englobe pas tous les aspects de la REDD+. Comme discuté dans la section précédente, le champ d'application de la REDD+ est multisectoriel. L'absence d'un cadre règlementaire propre à la REDD+ et la jeunesse du processus rend pour autant difficile l'observation de l'ensemble du champ d'application de la REDD+ sur le terrain. Une seconde analyse a donc été conduite pour compléter le champ d'observation d'éléments supplémentaires, propres à la REDD+, qui pourraient faire l'objet d'une observation sur le terrain en l'état actuel de la mise en œuvre de la REDD+.

5.2. CHAMP D'OBSERVATION REDD+

GOUVERNANCE		
Domaine	**Aspect clés à vérifier**	**Stratégie d'observation**
Cadre juridique et institutionnel (mise en place, cohérence, coordination)	Adoption des textes d'application relatifs au foncier et au droit d'usage	
	Cohérence et pertinence du cadre juridique et institutionnelle mis en place pour le programme Mai Ndombe avec les conventions ratifiés, la politique et la stratégie nationale REDD+	Vérification documentaire et Rapprochement

	Mise en place et coordination des institutions de gestion de programme Mai-Ndombe	avec les faits
	Mise en place des systèmes efficaces de partage et de rétrocession des bénéfices du programme et des projets	
	Dispositif de communication et partage de l'information avec les parties prenantes existe : institutionnalisation du CLIP dans tous le processus de développement des différents mécanismes	
	Cadre et processus de participation et Implication des communautés locales et population vulnérables dans la prise des décisions les affectant est développé et est opérationnel	
	Cadre et politique de réinstallation des populations le cas échéant existe et est opérationnel	
Application de la stratégie nationale REDD+, des législations (forestière, environnementale, foncière, et autres réglementations connexes) ; des standards et normes nationales en matière de REDD	L'homologation des activités du programme Mai-Ndombe, c'est-à-dire que les projets répondent aux critères définis dans les annexes de l'arrêté fixant la procédure d'homologation (renseignés dans le registre national)	
	La mise en œuvre des activités non extractives dans le cadre des droits d'usage tel que prévu dans le code forestier	
	Mise en application du plan d'utilisation des terres (zonage)	
	Mise en œuvre des clauses des cahiers de charge pour les exploitants forestiers et autres porteurs de projet REDD+	

	Fiabilité des techniques agricoles utilisées dans la juridiction (elles doivent conduire effectivement à la limitation la fuite du carbone	
	Conformité du programme et des résultats de projets aux principes des standards REDD+ nationaux pour la RDC visés	
	Le respect du protocole de suivi des cas de déplacements des facteurs d'émission (les fuites)	

NB : Le principal acteur observé ici est l'administration en charge de la mise en œuvre du REDD+ au niveau national (MEDD, CN REDD+) et au niveau local (l'administration provinciale et la structure de gestion du programme

DÉVELOPPEMENT ET MISE EN APPLICATION DES SAUVEGARDES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES (ACTIVTÉS HABILITANTES ET NON CARBONE)		
Domaine	**Aspect clés à vérifier**	**Stratégie d'observation**
Gouvernance locale	Niveau de participation du gouvernement locale (intégration et application des principes de transparence, de responsabilité, de légalité) Création et fonctionnement des comités locaux de développement local : niveau de transparence et de compétence	

	le mécanisme de règlement de griefs l'effectivité du mécanisme d'indemnisation (réparation des dommages causés aux populations du fait des activités REDD+)	
Renforcement des capacités locales pour l'application des lois dans la gestion des ressources	Niveau d'appropriation de la problématique par les autorités décentralisées de même que les communautés	
Développement du consentement libre éclairé et préalable	Systématisation et institutionnalisation du recours au processus CLIP par les parties prenantes	
Participation des communautés dans la planification et l'usage des terres	Mécanisme de cartographie et de processus de zonage en fonction de la nature du projet ou de l'initiative (intégration des communautés à tous les niveaux)	
Tenure foncière	Niveau de sécurisation des droits de propriété, et conformité à la stratégie REDD+ et à la législation en vigueur	
Développement des forêts communautaires	Conformité du processus de cartographie avec les exigences de participation Cas de chevauchement des titres d'usage et l'étendue et l'exercice des droits coutumiers dans ces forêts Conformités des activités forestières menées dans ces forêts aux prescrits de la réglementation en vigueur le cas échéant Gestion transparente des revenus issus des forêts communautaires	
Braconnage	Efficacité des programmes de surveillance mis en place La circulation et commercialisation de la viande de brousse	

	L'évolution du trafic de la faune sauvage Fonctionnement des mesures alternatives mises en place (écotourisme, agriculture…)	
Avantages sociaux environnementaux	Réalisation des Infrastructures de base (écoles, structures sanitaires) et habitats conformément aux accords	
	Niveau d'emplois des personnels locaux par les projets et initiatives	
	Activités économiques générées	
	Mise en place des activités agricoles comme source d'approvisionnement alternative et gestion des récoltes	
	Respect du mécanisme de partage de bénéfice établi	
	Respect des règles d'équité dans le mécanisme de dédommagement mis en place	

NB : Les acteurs responsables ou impliquées dans les actions visées sont :

1- **les porteurs de projets (opérateurs privés, associations de développement, organisations de la société civile, communauté locale**
2- **l'administration locale à hauteur de son intervention dans les différents projets**

ACTIVITÉS DE RÉDUCTION D'EMISSION[23]

[23] Objectif : Suivre le respect du scénario de référence à l'échelle de la province

Domaine	Aspect clés à vérifier	Stratégie d'observation
Exploitation forestière y compris forêts communautaires	Application des normes EFIR et mesures incitatives accordées par le programme pour y parvenir Processus de cartographie des forêts communautaires et mode de gestion (niveau de participation, quantification de la production de carbone) Taux de déforestation	Vérification documentaire et Rapprochement avec les faits
Concessions forestière de conservation et zone de conservation	Processus de conversion des concessions de production en concessions de conservation	
Reboisement	Mesures incitatives de boisement et de reboisement des espaces	
Agroforesterie	L'efficacité du système de gestion des terres à long terme, séquestration du Carbonne et conformité des calculs	
Feux de brousse	Mécanisme de contrôle, développement et mise en œuvre des alternatives aux techniques de chasse non durable et culture sur brulis Estimation de la réduction des émissions du au changement des pratiques	
Energie	Pertinence des alternatives pour le charbon de bois, La fiabilité et efficacité des mécanismes de production des sources d'énergie propre alternatives au charbon de bois Niveau de carbone séquestré relativement à l'adoption de nouvelles sources d'énergie (propres)	

Démographie	Le taux de migration des populations : identification des poches de fuites des GES et quantification	

NB : Ce sont essentiellement les porteurs de projets et initiatives qui seront observés ici

Pour simplifier le travail de collecte des données par les équipes sur le terrain, les informations de ces deux tableaux ont été compilées dans un questionnaire « checklist » (annexe 2) de vérificateurs pour l'observation indépendante FLEG-REDD pouvant servir d'outil d'investigation pour les différents acteurs rencontrés sur le terrain. La « checklist » comprend quatre grandes sections qui portent respectivement sur le contrôle administratif de l'acteur, l'inspection du champ transversal entre le FLEG et la REDD+, les autres activités de réduction d'émissions et enfin le développement et la mise en application des SES (activités habilitantes et non et carbone).

Les contraintes relevées dans l'utilisation de la « checklist » lors de mission test a permis de modifier sa conception originel notamment le fait d'utiliser la même « checklist » quelque soit le type d'acteur investigué, l'option a don été retenu de faire une « checklist » spécifique par acteur comportant des questions plus ciblées et directement orientées vers la quête de l'information recherchée (voir annexe 2). .

6. CHOIX DES ACTEURS

Le mécanisme d'OI est bien encadré en RDC conformément aux prescrits de l'arrêté n°102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les modalités de contrôle forestier et l'arrêté n°032/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/102 du 16 octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté 102.

Le mandat officiel d'OI FLEG est actuellement assuré par l'Observatoire de la Gouvernance Forestière (OGF), ONG de droit congolais depuis 2013. Il se terminera en 2017. La mise en œuvre des projets d'OI étant une responsabilisation de la société civile locale, l'ajout de l'observation de la REDD+ dans les termes de références de l'OI FLEG serait une plus-value de la participation des acteurs de la société dans le suivi de la REDD+ en même temps qu'un moyen de capitalisation de l'expertise existante en matière d'OI pour la REDD+.

L'approche adoptée est donc de poursuivre la dynamique actuelle en dotant OGF et les OSC locales qui s'investissent dans la mise en œuvre de l'OI d'un outil d'investigation complet qui intègre à la fois les questions de légalité, de gouvernance et de sauvegarde des intérêts des communautés locales pour le FLEG et la REDD+.

Notant les avantages d'un partenariat formel entre le MEDD et OGF, l'approche d'OI mandatée est privilégiée pour le suivi indépendant des activités de la REDD+. A court terme, l'enrichissement des Termes de référence du protocole d'accord existant entre OGF et le MEDD pourraient être négocié avec le gouvernement via la CN-REDD et l'OGF. A long terme, à la fin du protocole en court, il faudra veiller à ce que les termes relatifs à l'OI REDD fassent partie du cahier des charges de tout observateur indépendant mandaté au niveau national ou provincial. Ainsi l'OI REDD bénéficiera de toutes les avancées obtenues par l'OI FLEG tant dans son mode de fonctionnement que dans sa relation avec les parties prenantes en l'occurrence les opérateurs privés du secteur forestier.

7. DESCRIPTION DES ACTEURS

Il s'agit ici des acteurs susceptibles de faire l'objet d'investigation par les OI FLEG-REDD, au stade actuel de l'évolution du concept, ils peuvent être regroupés en deux catégories.

1. Prisme forestier

C'est la catégorie des acteurs qui font déjà l'objet d'investigation dans le cadre du FLEG, du fait de l'existence d'un cadre normatif et réglementaire clair et précis. On retrouve dans cette catégorie les porteurs de projet REDD, les exploitants forestiers industriels et les Artisanaux

2. Prisme des autres activités REDD+

Au fil du développement des outils, des compétences et des ressources disponibles, les acteurs intervenant dans les autres secteurs qui impactent sur la REDD+ pourront aussi faire l'objet d'OI il s'agit notamment des Entreprise agricole, Entreprise minières, des communautés locales.

8. DIRECTIVES PRATIQUES : PROCEDURES D'INVESTIGATION

Cette partie illustre la manière dont la méthodologie de l'observation indépendante garantit qu'une mission d'OI fournit une évaluation indépendante, impartiale, travaille dans la transparence et dans un esprit de coopération avec les parties prenantes à la gestion des ressources forestières et activités connexes ainsi qu'avec les autorités gouvernementales et les bailleurs de fond.

Elle décrit les grandes lignes des méthodes à utiliser pour décider d'observer ou non, y compris le déploiement d'une mission exploratoire (faisabilité) et les conditions minimales jugées nécessaires pour une observation **efficace** et **crédible**.

Il s'agit ici d'élaborer sur les aspects spécifiques tels la planification, la préparation, le déploiement de la mission et les moyens d'accéder aux informations.

8.1. LA PLANIFICATION

La réalisation d'une mission peut se faire de manière aléatoire par une étude systématique de toute la zone où des activités ont lieu ou alors sur certaines zones qui font l'objet de suspicion d'illégalité, de dénonciation ou de plainte par les communautés locales. Dans tous les cas le choix sera guidé par une étude documentaire de bureau et en réunion d'échange d'informations avec les agents de l'administration.

La planification des missions se fait dans le cadre des réunions organisées avec les services en charge du contrôle (DCVI) et la CN REDD+. Elle consiste à identifier les lieux où devront se déployer les équipes de contrôleurs en rapport avec la variété des titres forestiers, projets en cours et avec les informations disponibles sur les allégations d'illégalités en cours.

Une fois la planification effectuée, des missions de préférence conjointes avec l'administration en charge des forêts et des questions environnementales sont effectuées sur le terrain au cours desquelles l'OI a deux activités principales consistant d'une part en une observation du contrôle forestier, et d'autre part en une observation des activités forestières pour détecter des illégalités.

8.2. LA PREPARATION

Cette étape consiste en :

- La programmation du matériel et des informations cartographiques de la/les zone(s) concernée(s) dans les GPS et Smart phone devant être utilisés sur le terrain
- L'organisation de discussions avec les informateurs et les acteurs concernés
- La vérification du respect de la législation et des standards par l'exploitant et/ou le porteur de projet concerné dont :
    - légalité du titre d'exploitation, enregistrement du projet dans le registre REDD

- légalité de l'application des normes d'exploitation
- légalité des opérations de transformation
- Respect du contrat et charges sociales et autres obligations contractuelles
- Respect des limites d'exploitation
- Respect des volumes exploités, espèces et quotas

- L'évaluation du degré de collaboration avec les contrôleurs et l'Observateur (obstacles, refus de coopération, accès aux sites et aux documents requis) peut déterminer si le travail de préparation se fait conjointement avec les équipes de l'administration

8.3. LA MISSION DE TERRAIN

L'objectif de la mission est de rechercher, collecter et analyser des informations fiables et vérifiables sur le respect et l'application des lois ainsi que leurs implications sur la REDD+.

Il s'agit de croiser les observations documentaires et de terrain avec ce qui est légale (d'après les textes réglementaires en vigueur) ou contractuelle (d'après les contrats des projets REDD+). Les informations sont collectées à partir de trois sources

- Les documents
- Les observations de terrain (contrôle physique)
- Les interviews.

Acteurs impliqués et rôles

DCVI (constitué d'OPJ attachés tant au pôle forestier qu'au pôle environnement)
Equipe OI (L'idéal serait de constituer une équipe d'au moins 3personnes comprenant un expert REDD+)
CNREDD et Service locaux du MEDD.

CONDUITE DE LA MISSION

Collecte de l'information

- Recherche documentaire

Le travail de documentation peut améliorer l'analyse sur les observations faites sur le terrain ou sur les allégations d'infractions reçues des OSC ou des communautés et éviter la dissipation de preuves.
L'analyse documentaire doit porter sur :

- Le respect du mécanisme d'attribution du titre et/ou de signature du contrat,
- La carte du titre,
- Le certificat annuel d'assiette de coupe (ACIBO),
- Le permis annuel d'opération,

- Le procès-verbal de la réunion de concertation,
- Les prescriptions du plan d'aménagement le cas échéant etc.
- Le Registre national REDD+
- Cahier des charges et clauses sociales ;
- Contrat entre les porteurs de projet REDD+et l'Etat, etc.
- Les informations sur les missions de contrôle et d'observation antérieures (donnent une idée sur la progression des coupes et sur le comportement de l'exploitant).

Certains documents sont aussi mis à la disposition du grand publique sur le site internet du MEDD ou par voie d'affichage au niveau de ses services déconcentrés notamment :

- Les avis au public,
- Les projets,
- Les permis artisanaux

Sur certains de ces documents l'attention de l'observateur indépendant sera porté sur

- La période d'attribution
- La période d'expiration
- L'autorité signataire du document
- Les différents sceaux porté sur les documents
- Le destinataire
- La zone d'exploitation etc.

Les observations directes sur le terrain

Sur le terrain les OI chercherons à joindre le site d'exploitation ou les zones de réalisation de projets (c'est-à-dire l'assiette de coupe, un parc à grume, une école ou un hôpital construits, …) par les moyens qu'ils ont à leur disposition (motocycle, bicyclette, marche à pied).

Les observations se feront dans les parcs à bois et dans les sentiers de débardage. L'observation sera ensuite étendue à la totalité de la surface pour vérifier la conformité de la localisation, le respect des guides opérationnels et des clauses contractuelles en ce qui concerne la REDD+.

En parcourant le parc à grumes et la forêt par les sentiers de débardage, les observateurs vérifient si des arbres abattus, brisés ou encroués ou encore des sections de tronçonnage porte des marques réglementaires

La quête d'information portera donc de manière générale sur les points suivants

- Respect des limites de la concession ou du permis artisanal
- Exploitation de la forêt en dehors des superficies concédées à l'exploitation
- Exploitation hors des limites du titre d'exploitation
- Non-respect des DME
- Abattage d'essences non autorisées
- Braconnage de faune
- Non marquage des grumes transportées
- Mécanisme de Gestion des Plaintes,
- Partage des bénéfices,
- Développement Socio-économique,

- Respect des droits de l'homme

Photo 2 et 3 : exercice de collecte des données sur le terrain lors de la mission test

Schéma d'analyse des informations collectées :

Une seule collecte des données par des observations directes et par l'analyse documentaire sera nécessaire pour chaque mission d'OI. Toutefois l'analyse des informations collectées sera fonction des objectifs de la mission (suivi du processus FLEG, suivi de la REDD+ ou vérification conjointe des deux processus).

En ce qui concerne le FLEG, les méthodes d'analyse sont aujourd'hui maitrisées à travers plusieurs années de pratique et de mise en œuvre de projet d'OIFLEG. Les différents guides et manuels produits à cet effet reprennent en détail les différentes étapes d'analyse des données collectées pour le FLEG.
En ce qui concerne le processus REDD+, les étapes suivantes seront suivies pour tirer les conclusions sur le processus :

Présentation des faits

Cette étape consiste à décrire la situation observée et à déterminer si elle a une influence de nature à impacter sur la mise œuvre du processus REDD+

Confrontation avec le droit ou la règlementation

Il s'agit ici de s'assurer que ce qui se passe dans les faits est conforme avec la réglementation, les normes et les standards en vigueurs

Identification des impacts potentiels sur les objectifs de la REDD+

Cette étape vise à analyser l'impact des manquements et les dysfonctionnements relevés lors de la confrontation avec le droit et sur la mise en œuvre du processus REDD+.

Mesures correctives éventuelles

C'est l'étape des recommandations, elle porte principalement sur la formulation des recommandations pertinentes à l'attention de la CNREDD et/ou des porteurs de projet pour qu'ils initient des actions correctives, répressives et de redressement visant à une meilleur implémentation du processus.

9. RAPPORTAGE ET EXAMEN EN COMISSION AD HOC

Les observations sur la mise en œuvre de la REDD+ feront l'objet d'une analyse spécifique dans une partie à elle consacrée dans le rapport final de mission OI-FLEG-REDD. Le canevas du rapport sera développé en fonction de la nature des observations et aussi pour prendre en compte les centres d'intérêts de la CN REDD. Dans tous les cas, il fera ressortir l'impact de la violation des réglementations forestières sur le processus REDD+.

9.1. EXAMEN DU RAPPORT EN COMITE D'ANALYSE (COMMISSION AD HOC) AVANT DIFFUSION

Les observations sur la REDD gagneront à être examinées en comité d'analyse restreint regroupant les principaux acteurs[24] . L'OI REDD bénéficiera ainsi d'une institution capitale[25] déjà mise en place en RDC dans le cadre du processus OIFLEG.

La commission ad hoc telle qu'elle fonctionne pour l'examen des rapports de mission d'OI FLEG, est une instance de discussion qui permettra à la société civile et aux autres acteurs conviés de mieux comprendre les difficultés auxquelles l'administration fait face, de même que la complexité du processus de mise en application de la loi forestière et de la REDD+.

Après validation, le rapport sera largement diffusé[26] par l'OI auprès de tous les autres acteurs qui s'intéressent à l'amélioration de la gouvernance et de l'application/le respect des lois dans le cadre du processus REDD+. Ces acteurs peuvent influencer la prise de mesures rapides par le MEDD au besoin.

9.2. LE SUIVI DES CAS ET PROBLEMES RAPPORTES

Les diverses conclusions auxquelles l'analyse des informations collectées va conduire, permettront de formuler des recommandations en termes d'actions à mener ou de mesures correctives à prendre. Il sera donc nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant de suivre l'application effective de celles-ci. Une des voies est qu'elles soient portées à la connaissance d'un public cible bien précis qui peut impulser un changement dans les pratiques. La CNREDD qui a la charge de la mise en œuvre du processus est la structure par excellence à même d'implémenter les recommandations de l'OI.

10. CONCLUSION ET RECOMMENDATIONS

A l'issue de la mise en œuvre du projet « Open Mai Ndombe », on peut relever qu'il est effectivement envisageable de combiner l'observation indépendante du FLEG et de la REDD+. L'objectif d'associer l'observation indépendante du FLEG et de la REDD+ constitue une initiative qui doit donc se poursuivre en fonction de l'évolution du mécanisme REDD+ et de la mise en place des outils dans le cadre de ce processus. La province de Mai Ndombe constitue une zone idéale pour tester cette méthodologie étant donné son avancement dans la mise en œuvre de la REDD+. , Les efforts doivent dorénavant porter sur :

- L'encrage juridique d'une OI FLEG-REDD

[24] Administration en charge de la mise en œuvre de la REDD, société civile

[25] Texte créant la commission ad hoc ainsi que ses amendements

[26] Pour la mission test les résultats de la mission ne seront pas publiés de suite

Il s'agit en fait ici de reconnaitre l'OI FLEG-REDD dans les futures textes normatifs qui seront développé

- La question du mandat des OI FLEG-REDD

Le MEDD devrait étendre le mandat de OGF qui court jusqu'en 2017 à l'OI FLEG-REDD cette extension peut servir de phase pilote à la mise en œuvre du concept

- Le processus des comités de lecture des rapports des OI FLEG-REDD

Les commissions ad hoc faisant office de comité de lecture des rapports de l'OIFLEG ont été réglementées par l'arrêté 032 complétant l'arrêté 102 sur le contrôle forestier. Sous l'encadrement de cet arrêté les comités de lecture des rapports de l'OIFLEG fonctionnent aujourd'hui de manière optimale sous la présidence du Secrétaire Général du MEDD. Il est donc important de capitaliser sur cet acquis tout en ouvrant le panel aux acteurs spécialisés sur les questions de la REDD+ à l'instar de la CNREDD, du GTCR et du futur gestionnaire du programme en fonction des besoins et rapports qui seront examinés.

- L'utilisation des données issues des missions de ces OI (notamment la question du contentieux et des sanctions)

En l'absence de texte répressifs et de mécanisme de sanction, la question de l'utilisation des données issues des missions OI FLEG-REDD, et particulièrement celles relatives aux aspects purement REDD, se limitera au suivi des recommandations en termes d'actions à mener ou de mesures correctives à prendre, en cohérence avec le cadre de suivi et contrôle du programme. Une fréquence régulière des CDL permet de suivre l'évolution dans la mise en œuvre des recommandations. En ce qui concerne l'OI FLEG les CDL sont convoqués après la transmission d'un rapport de mission au Ministre, ce qui n'est pas très pratique s'il faut questionner la réalisation des actions à l'issue des recommandations de l'OI. Pour pallier cette difficulté, il sera indispensable de tenir au moins une session de CDL par mois, avec ou sans rapport de mission. Cette session permettra de discuter des actions entreprises à l'issue des recommandations de l'OI.

- La décentralisation des OI en RDC au regard du nouveau découpage du pays.

L'OI national OGF fait face à des contraintes matérielles et géographiques pour assurer une couverture régulière de toutes les zones forestières sur territoire national qui est immense et qui vient subir un nouveau découpage administratif faisant passer le nombre de province de 11 à 26. L'une des solutions pour contourner cet écueil est d'encourager la mise en place d'initiatives d'OI au niveau des provinces dans le but de favoriser un quadrillage du territoire forestier. Cette décentralisation proposée devra donc se faire sous l'approche de l'OIFLEG-REDD pour suivre le train l'évolution initié par cette méthodologie pour OGF au niveau central.

Autant de problèmes qui méritent une attention particulière et une réelle volonté politique des autorités du MEDD et de la CNREDD, ainsi que des bailleurs de fonds impliqués dans la mise en œuvre de la REDD+ et du FLEGT en RDC. De ce fait il est essentiel de :

- De donner des moyens financiers, techniques et humains à la DCVI pour qu'elle puisse remplir pleinement son rôle
- D'etendre le mandat d'OI FLEG en RDC à l'OI FLEG-REDD
- Soutenir au niveau technique, financier et matériel la mise en œuvre effective du mandat d'OI FLEG-REDD par OGF donc les activités vont jusqu'en 2017
- D'appuyer la création d'un réseau d'OIFLEG-REDD en province

Bien que la méthodologie OIFLEG-REDD ait été testée avec des résultats encourageant sur le seul périmètre de l'aire juridictionnelle de Mai Ndombe, il serait judicieux d'étendre le concept à tout le pays et de tester son adaptabilité à d'autres contextes au delà de RDC. La plate forme sous régionale des OI mis en place par FLAG constitue à ce titre un moyen efficace de vulgariser cette méthodologie et cadre fiable pour les éventuelles bailleurs de fond qui seraient disposés à appuyer le développement de cette approche.