

Termes de référence sur la définition du mécanisme de partage des bénéfices issus de la REDD+ en RDC : cas du programme juridictionnel de Mai-Ndombe

1. Contexte et justification

La stratégie nationale REDD+ en RDC vise à contribuer à l'atténuation des émissions des Gaz à Effet de Serre (GES), à réduire la pauvreté et à relancer la croissance économique à travers la gestion durable et équitable des forêts, la valorisation des services environnementaux et le renforcement du stock de carbone forestier. Ce processus se veut innovant et participatif en associant les organisations de la société civile et des communautés forestières et autochtones, le secteur privé et le milieu scientifique dans la mise en œuvre des options stratégiques retenues au niveau national.

Ainsi, plusieurs acteurs (parties prenantes) sont appelés conjointement à fournir des efforts significatifs pour parvenir à une réduction effective des émissions des gaz à effet de Serre avant d'être rétribués conséquemment (paiement sur performance réalisée). Ces efforts consentis conjointement par chaque acteur doivent, en principe, faire l'objet d'une évaluation pour une meilleure définition d'une clé de répartition « juste et équitable » proportionnellement aux efforts fournis par chacun.

Depuis le lancement du processus REDD+ en 2009, la question des droits REDD+¹ et du partage des bénéfices REDD+² a été relativement peu traitée au niveau national, alors que plus d'une vingtaine de projets et d'initiatives REDD+ ont vu le jour depuis. La revue sommaire de ces projets et initiatives laisse d'ailleurs à penser que la détermination des droits REDD+ et des mécanismes de partage des bénéfices REDD+ est très diverse, peu renseignée et prend en compte de façon variable les communautés locales et peuples autochtones.

Le travail d'analyse le plus tangible au niveau national est un rapport produit par CODELT pour le compte de la CN-REDD et daté d'avril 2013 pour sa version finale (MPOYI et al, 2013)³. L'étude faisait suite à deux ateliers sur la question (janvier et juillet 2011) et visait en substance à proposer des options en réponse aux questions suivantes : Quoi partager ? Avec qui partager ? Comment partager ?

L'approbation de l'ER-PIN de la région de Mai-Ndombe par le Fonds Carbone en Avril 2014 ouvre une nouvelle phase pour le développement de ce programme et de la REDD+ en RDC plus généralement. Il s'agit maintenant de concevoir en détail les activités du programme ainsi que les différents arrangements et principes qui vont le régir. Dans ce cadre, il est nécessaire de traiter la question du partage des bénéfices de façon pragmatique pour le cas du programme de Mai-Ndombe. En faisant cet exercice sur ce cas concret où de nombreux acteurs différents (Etat, communautés locales, secteur privé et ONG) vont participer à l'effort de réduction d'émissions dues à la déforestation et à la dégradation, nous pourront ainsi répondre à différentes questions en suspens et faire avancer le débat national sur le partage des bénéfices.

Les présents TdR concernent donc une étude sur la définition des droits REDD+ et le partage des bénéfices REDD+ appliqué au cas du programme de réduction d'émissions de Mai-Ndombe.

2. Objectif général et fonctionnement de l'étude

¹ Les termes « droits du carbone » et « droits REDD+ » désignent en pratique le droit à bénéficier de rémunérations issues d'efforts permettant d'éviter les émissions de gaz à effet de serre ou de séquestrer du carbone dans le cadre d'actions REDD+. Nous utiliserons ce deuxième terme dans l'ensemble du document.

² Sous le terme de « bénéfices REDD+ », on désigne souvent les seuls revenus issus de la vente de droits REDD+ sur un marché volontaire ou réglementé. Ceci apparaît trop restrictif, car les bénéfices REDD+ peuvent également recouvrir les financements de fonds REDD+ (basés ou non sur l'atteinte de résultats), ou les bénéfices non relatifs au carbone : amélioration de la fertilité des sols, sécurisation foncière, renforcement des capacités, etc.

Une définition ad hoc pour définir globalement le concept de partage des bénéfices REDD+ pourrait être la suivante : « Règles et modalités de partage des biens et services marchands et/ou non-marchand, créés indirectement et/ou directement par la mise en œuvre d'une action REDD+ ». C'est cette définition large, sauf mention contraire, qui sera utilisée dans le reste du document.

³ Etude sur le partage des revenus REDD+ - Rapport final. MPOYI et al. – CODELT/CN-REDD, 2013

Dans le contexte de l'ER-Programme Mai N'Dombe, il s'agira de faire des propositions pragmatiques et opérationnelles en matière de définition des droits REDD+ et de partage des bénéfices REDD+, propositions qui seront présentées aux parties prenantes de l'ER-Programme Mai N'Dombe, en vue de leur validation consensuelle. Les travaux validés serviront de principes et d'outils pour établir un plan de partage des bénéfices à l'échelle du programme mais aussi pour alimenter les principes de partage des bénéfices de la REDD+ à l'échelle nationale.

Les résultats attendus seront donc :

- Clarifier les concepts-clés et faire une analyse des expériences existantes en RDC et à travers le monde en matière de droits REDD+ et de partage des bénéfices REDD+
- Formuler des propositions en termes de droits REDD+ et de partage des bénéfices REDD+ dans le cadre du programme de Mai-Ndombe et proposer des options contractuelles pour les mettre en application.
- Formuler des propositions de principes nationaux en matière de droits REDD+ et de partage des bénéfices REDD+ en mettant notamment en évidence les options légales et juridiques pour la reconnaissance de ces principes

Le **Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT)** constitue l'interlocuteur contractuel du Consultant. Le dialogue, la préparation et le suivi de l'exécution de l'étude seront assurés par la **Coordination Nationale REDD (CN-REDD)** sous la supervision de la **Direction du Développement Durable**, rattaché au MECNT. De plus des représentants de la société civile et notamment des peuples autochtones, des porteurs de projet et concessionnaires présents dans la zone du programme formeront un **comité de suivi de l'étude** afin de valider les options et les orientations.

3. Méthodologie

L'étude s'articule en deux phases ; (i) la clarification des concepts-clefs et l'analyse des expériences existantes puis (ii) la formulation de propositions pour la conception du mécanisme.

A. Clarification des concepts-clefs et analyse des expériences existantes

L'étude devra, dans la mesure du possible, clarifier les concepts-clefs et tenir compte de l'état de la réflexion au niveau national (notamment l'étude CODELT et les 13 critères de l'ER-PIN Mai N'Dombe) et international (lignes directrices des processus internationaux sur le REDD+, notamment celles du Cadre méthodologique du Fonds carbone du FCFP, et analyses académiques), des leçons apprises (bonnes ou mauvaises) dans d'autres pays, notamment le Brésil.

En plus des éléments brièvement présentés dans les parties précédentes, l'étude devra faire :

- Une analyse rapide des choix faits en termes de (i) définition des droits REDD+, (ii) partage des bénéfices REDD+, auprès des 13 projets REDD+ existants en dehors de l'ER-Programme Mai N'Dombe⁴ et des quatre initiatives REDD+ existantes⁵.

Cette analyse rapide sera faite via questionnaires, à remplir directement par les chefs de projet, listant les principales questions sur les trois sujets susmentionnés, en suivant la logique des questions présentées ci-dessous (Définition utilisée pour les droits REDD+ ? Périmètre des bénéfices REDD+ ? Modes d'identification-consultation des parties prenantes ? Modes d'identification-quantification des coûts et bénéfices ? Modalités de distribution des bénéfices ? Suivi et contrôle du mécanisme de partage des bénéfices ?)

Parmi les 17 projets/initiatives analysés, trois seront sélectionnés en fonction de la richesse potentielle de leurs enseignements et des missions de terrain seront organisées afin de s'entretenir avec les parties prenantes locales et approfondir les analyses.

⁴D'après « Revue des projets et initiatives REDD+ en RDC. MAURICE et al. – CN-REDD, 2013 : EcoMakala+/WWF-BE, Luki/WWF-BE, Mambasa/WCS, FORAFAMA Lukenie/FRM ou SODEFOR, Bonobo/CI, Isangi/OCEAN, Equateur/WHRC, Virungas–Mont Hoyo/WCS, Paysage MaringaLoporiWamba/WWF, Isangi/Jadora, Lukulela/RAFM, FIP Kisangani & Mbuji-Mayi/Kananga (PIREDD-MBK), FIP Kinshasa

⁵ Ibid : Makala/CIRAD, Agroforesterie/UC-PFCN, Kamo/a/Eco-Livelihoods, BiocharPimu/ADAPEL

- Une analyse approfondie sera faite sur les trois projets REDD+ intégrés dans l'ER-Programme Mai N'Dombe (Sud Kwamouth/Novacel, Bolobo/WWF-RDC, Mai N'Dombe/ERA-WWC), à partir d'une analyse de la documentation disponible et d'entretiens de terrain avec les parties prenantes locales, qu'elles soient directement ou indirectement impliquées.
- Une analyse approfondie de la mise en œuvre des cahiers de charges dans les concessions forestières. Le code forestier de 2002 consacre en effet l'institution d'une clause particulière liée à la réalisation d'infrastructures socio-économiques (construction de routes, équipements hospitaliers et scolaires, facilité en matière de transport des personnes et des biens) au profit des communautés locales dans le cahier des charges de la concession forestière⁶.

Cette analyse pourra se baser sur l'examen approfondi de la législation en vigueur et de son application dans deux à trois concessions forestières, en priorité celles opérant dans la zone du programme de Mai N'Dombe, qui disposent d'un cahier des charges opérationnel. La sélection de ces concessions se fera sur la base des informations déjà collectées par l'Observateur indépendant FLEG (réalisation de deux missions de contrôle dans le Bandundu en octobre 2011⁷ et juillet 2014⁸). Elle visera à analyser (1) le respect des différentes clauses sociales des cahiers des charges (articles 4 à 11 de l'arrêté) notamment la réalisation des infrastructures, la réalisation des bénéfices économiques et le respect du droit d'accès à la ressource ; (2) le fonctionnement des arrangements institutionnels qui y sont liés (Fonds de développement local, Comité de gestion et Comité de suivi) ; (3) le respect des modalités de consultation (CLIP) des communautés et (4) l'application du modèle de clauses sociales des cahier des charges aux projets REDD+, y compris pour l'accord standard.

- Une analyse de la pertinence et faisabilité de l'approche stock et flux développé dans l'Etat d'Acre au Brésil au cas du programme de Mai N'Dombe (comme spécifié dans l'ERPIN). Il s'agira d'analyser la méthodologie développée par l'Etat d'Acre pour la détermination des ratios et de la clé de répartition des bénéfices entre parties prenantes. Une simulation, prenant en compte les hypothèses du cas congolais (notamment concernant les ayant droits REDD+ et l'approche stratifiée) pour le cas du programme Mai N'Dombe sera réalisée.

B. Formulation de propositions pour la conception du mécanisme

Il s'agira de répondre aux questions suivantes (classées en ordre logique) :

i. Droits REDD+ :

- Définition : Quelle définition ad hoc (pour l'ER-Programme Mai N'Dombe) adopter pour les droits REDD+ (ressources naturelles, produit, service immatériel, définition mixte) ?⁹
- Critères d'application : Suivant la définition retenue, quels sont les critères sous-jacents permettant de l'appliquer : droits d'usage et/ou de propriété, coutumiers ou positifs, sur le foncier, les forêts, etc. ? Apports de chacun en foncier, force de travail, capital, expertise, etc. ?

ii. Partage des bénéfices REDD+

- Parties prenantes : Qui sont les parties prenantes et bénéficiaires potentiels à l'échelle juridictionnelle (Etat, collectivités décentralisées, développeurs du projet, investisseurs du projet, concessionnaires, communautés, ménages, autres parties prenantes) ? Et pour chaque « strate » constituant l'ER-Programme (croisement couverture des terres x dynamique d'utilisation des terres x activités REDD+.) ?
- Identification des bénéfices potentiels : Quels types de bénéfices carbone (carbone évité/séquestré) et non carbone (bois de chauffage, de service, PFNL, services environnementaux - protection des bassins

⁶ Le cahier des charges type a été rendu obligatoire par l'arrêté ministériel 028/2008

⁷ Rapport public : Rapport de terrain n°2, OI FLEG, REM, décembre 2012

⁸ Rapport non public

⁹D'une part, le court délai prévu pour la préparation de l'ER-Programme Mai-N'dombé n'est a priori pas compatible avec la préparation d'un texte juridique, quel que soit son importance (Loi, Décret, Arrêté). D'autre part, il est nécessaire que l'Etat fixe des principes minimaux en matière de définition des droits REDD+ dans le contexte de l'ER-Programme, étant l'importance de cette définition pour le partage des bénéfices REDD+. Des recommandations contractuelles seront donc privilégiées à des recommandations juridiques.

versants, de la biodiversité, du microclimat, lutte contre l'érosion, etc., emplois et activités génératrices de revenus, services sociaux - centres de santé, écoles), directs et indirects, considérer dans le mécanisme à l'échelle juridictionnelle ?

- Quantification des bénéfices potentiels : Sur la durée de vie de l'ER-Programme, quels bénéfices carbone et non carbone, directs et indirects, sont attendus à l'échelle juridictionnelle (en utilisant, à défaut, la proposition de niveau de référence des émissions globale proposée dans l'ER-PIN, celle-ci étant susceptible d'être revue)? Au niveau de chaque strate ? Les estimations faites en termes de bénéfices, notamment revenu carbone, seront volontairement minimisées afin de rester conservatif. Les résultats, que ce soit à l'échelle juridictionnelle ou à l'échelle de chaque strate, pourront être exprimés sous forme de fourchette (min, max).
- Identification des coûts potentiels : Quels types de coûts (marchands et non marchands, directs et indirects) considérer dans le mécanisme à l'échelle juridictionnelle ?
- Quantification des coûts potentiels : Sur la durée de vie de l'ER-Programme, quels coûts carbone et non carbone, directs et indirects, sont attendus à l'échelle juridictionnelle? Au niveau de chaque strate ? Au niveau de chaque acteur ? A quel moment ? Les estimations faites en termes de coûts seront volontairement minimisées afin de rester conservatif. Les résultats, que ce soit à l'échelle juridictionnelle ou à l'échelle de chaque strate, pourront là aussi être exprimés sous forme de fourchette (min, max).
- Equilibrage des comptes d'acteurs : En réponse aux questions précédentes, les bénéfices potentiels devraient être estimés au niveau juridictionnel et au niveau de chaque strate, mais pas répartis par acteur (ceci étant l'objet du mécanisme de partage des bénéfices). Les coûts potentiels devraient être estimés au niveau juridictionnel, au niveau de chaque strate et au niveau de chaque acteur – le timing entre le déboursement pour les coûts et la réception des bénéfices devra également être estimé afin de pouvoir faire une analyse des contraintes de trésorerie. Même si la clef de répartition ne sera pas nécessairement liée aux coûts, ces derniers doivent en théorie être couverts en priorité et au moment opportun afin d'assurer la viabilité financière des différents investissements. Les principes de partage des bénéfices décrits dans l'ER-PIN devront être pris en compte et approfondis lors de cette étape et sur la base de ces principes et des estimations de bénéfices et de coûts faites, des comptes d'acteurs seront élaborés, pour chaque strate et au niveau global.
- Elaboration d'un simulateur partage des bénéfices REDD+ : Les informations précédentes seront compilées dans un simulateur simple d'usage et transparent (sur Excel de préférence), lequel permettra de tester divers scénarios (surperformance globale ou locale, sous-performance globale ou locale) et d'estimer rapidement les bénéfices REDD+ potentiels au niveau global, par strate, par type d'acteur ainsi que les contraintes de trésorerie.
- Elaboration de lignes directrices minimales en termes de distribution des revenus REDD+ : En tenant compte des principes « CLIP et transparence », « flexibilité/subsidiarité », « bénéfices sociaux et environnementaux pour les communautés locales », « deux affectations des revenus REDD+ », « paiement ex-ante » mentionnés dans l'ER-PIN, il s'agira de définir des lignes directrices minimales en terme ;
 - Nature des bénéfices REDD+ financiers (NB : les autres bénéfices REDD+ étant non-financiers et non-convertibles en autre chose, leur nature s'impose d'elle-même) : En nature ou en espèces ? Convertibilité entre bénéfices et transparence/lisibilité du mécanisme ? Quelle fiscalité ?
 - Calendrier : Ex-ante (paiement des moyens) vs ex-post (paiement des résultats) vs mix des deux ? En une seule fois vs régulièrement ?
 - Amarrage (« docking ») : Comment harmoniser les modalités de distribution des bénéfices dans les « sous-mécanismes » mis en œuvre par différents promoteurs de projets inclus dans l'ER-PIN ?
 - Connexion avec le mécanisme de règlement des plaintes en cours de conception

- Suivi et évaluation : Un travail de mise en relation logique de divers outils existants (SNSF, Registre, SESA, SIS, etc.) devrait être lancé en parallèle de la présente étude. Sur la base des recommandations de cette étude sur les outils de suivi/évaluation, il s'agira de proposer des critères et indicateurs spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes, temporellement définis (SMART), permettant de suivre/évaluer le mécanisme et les sous-mécanismes de partage des bénéfices REDD+ (notamment leur efficacité, efficience, équité et transparence) ?
- Conformité avec les cadres légaux et institutionnels: Évaluer la conformité du mécanisme de partage des bénéfices proposé à la législation Congolaise (y compris la fiscalité), à la stratégie nationale REDD+, aux accords de la CCNUCC, aux politiques de sauvegarde de la Banque mondiale ainsi qu'aux dispositions de FCPF et du Programme ONU-REDD en la matière.
- Analyse des contraintes en terme de modalités pratiques et plan de renforcement des capacités : Décrire les contraintes (politiques, sociales, institutionnelles) au fonctionnement du mécanisme de partage des bénéfices, en particulier les modalités pratiques d'accès au bénéfices pour les différents acteurs. Proposer un plan de renforcement des capacités en conséquence.

4. Livrables

Au terme de chaque phase, le consultant devra nous fournir un rapport détaillé comprenant les résultats décrits ci-dessus (Phase 1 : concept-clés, analyse de cas, Phase 2 : propositions pour le cas du programme de Maï-Ndombe, propositions de directives nationales) ainsi que des résumés exécutifs en français et en anglais sur (i) les principes de partage des bénéfices appliqué au programme Maï-Ndombe et (ii) les directives nationales en matière de partage des bénéfices.

Il devra aussi fournir à la fin de la seconde phase le simulateur de partage des bénéfices conçu pour le programme Maï-Ndombe sous format Excel de préférence.

5. Calendrier de l'étude et consultations

L'étude devra être exécutée sur une période de quatre (04) mois maximum et inclure toutes les consultations nécessaires à l'identification et la validation des recommandations. La CN-REDD sera responsable de l'organisation et du financement de ces consultations.

Trois semaines après le démarrage de l'étude, un calendrier précis des consultations (qui doit être consulté, sur quels points précis et quand) ainsi que des étapes de validation devront être proposés.

Le consultant retenu devra produire des procès-verbaux de réunions et indiquer comment les avis émis ont été intégrés dans les recommandations.

6. Profil des consultants

Sont éligibles des firmes ou cabinets nationaux et internationaux. Les consortiums entre des cabinets ou consultants internationaux et nationaux sont les bienvenus. Il est suggéré qu'au moins 60% de l'effort de mission soit porté par des consultants nationaux.

L'équipe du consultant sera constituée au minimum par :

- **1 consultant de niveau international en charge de piloter l'étude** :
 - Être titulaire d'un diplôme universitaire de niveau BAC+5 minimum en agroéconomie, socio-économie, foresterie, environnement, développement ou équivalent ;
 - Posséder une expérience significative dans les domaines du développement communautaire, des mécanismes de partages, de la décentralisation ;
 - Avoir une connaissance et expérience approfondie du processus REDD+

- Une expérience du contexte de la RDC constitue un atout important ;
 - Avoir une connaissance en informatique (Word, Excel, Power Point,...).
 - Une parfaite maîtrise du français est obligatoire. Une bonne connaissance de l'anglais constituera un atout.
-
- **1 consultant national disposant d'une expérience d'au moins trois années des questions juridiques appliquées à l'environnement ;**
 - **1 consultant national disposant d'une expérience d'au moins trois années en économie et développement rural ;**
 - **1 consultant national disposant d'une expérience d'au moins trois années sur les communautés locales/peuples autochtones et des organisations communautaires (sociologue et/ou anthropologue).**