

Commentaires informels de la Banque mondiale au R-PP de la République Démocratique du Congo

Les commentaires informels ci-dessous ont été préparés par l'équipe de la Banque mondiale basés sur la version 1 du R-PP soumis par la RDC aux FCPF. Ces commentaires ont le but de permettre au Gouvernement de la RDC de réviser son R-PP avant de soumettre la version finale au Comité de Participants du FCPF.

1- Commentaires généraux

- **Qualité du R-PP.** Le R-PP est de bonne qualité, assez cohérent, bien élaboré et en ligne avec les dernières décisions internationales sur la REDD+. Toutefois, ce qu'il propose, notamment pour le développement de la stratégie REDD et le cadre de mise en œuvre, semble d'être trop ambitieux en vue des capacités institutionnelles et en termes de ressources humaines de la RDC pour le moment. Une approche plus graduelle et incrémentale, se concentrant sur les activités clés et critiques d'ici à 2012, serait souhaitable (possiblement regroupant les activités de préparation dans deux phases : 1) Activités prioritaires pour la préparation, jusqu'à 2012 ; 2) Continuation de la préparation, de 2012 à 2015).
- **Facteurs de blocage à la mise en place du R-PP.** Deux contraintes probables à la mise en place du R-PP devraient être mieux traitées dans le document: a) Budget, b) Capacité en ressources humaines pour la mise en œuvre du R-PP.
 - a) **Budget.** Le budget général et par composante doit être revu. D'autres sources de financement déjà existantes doivent être clairement indiquées comme des co-financements possibles. Un budget spécifique pour la première phase de préparation (activités prioritaires dans les prochaines trois années) devra être préparé. Il est souhaitable aussi d'ajouter un texte sur la stratégie de mobilisation de ressources additionnelles pour la mise en œuvre du R-PP. (identifiant d'autres bailleurs (comme le CBFF), clarifiant l'utilisation des fonds existants (comme ceux du PFCN), réalisation de la table ronde avec bailleurs, etc.).
 - o Le **Project Forêt et Conservation de la Nature (PFCN)**, financé par la Banque mondiale dans le cadre du PNFoCo, appuie plusieurs activités directement liées à la préparation de la RDC à la REDD. Celles devraient être explicitement mentionnées dans le R-PP. Pour maximiser les synergies entre les initiatives, la Coordination Nationale REDD est priée de se mettre en contact avec les gestionnaires du PNFoCO pour approfondir les discussions sur la possible collaboration. Entres les activités avec un grand potentiel de synergie figurent:

Composante R-PP	Activité PFCN
Stratégie REDD et cadre de mise en œuvre	Appui au renforcement des capacités des Ministères Provinciaux dans trois Provinces (Bandudu, Equateur, Orientale) → Le renforcement de capacité des cadres provinciaux pourrait aussi inclure des sujets directement liées à la REDD (MRV, ref. scenario, projets pilotes, etc.).
Stratégie REDD → Projets pilotes	US\$4.1 million sont consacrés à la création de la Division de Services Environnementaux au sein de la DDD et à l'appui à des projets pilotes REDD (et d'autres services environnementaux) → ces ressources pourraient financer les projets pilotes prévus dans la Stratégie REDD
Stratégie REDD → Projets pilotes	US\$7.8 million sont consacrés à l'appui à des initiatives locales de foresterie communautaire, y compris la promotion d'alternatives à la déforestation dans quatre 'paysages' (Lac Tumba, Maringa-Lopori, Wanga, Salonga et Ituri) → Ces interventions pourraient figurer entre les projets pilotes prévus dans la Stratégie REDD.
Consultations	US\$3 million sont consacrés à la promotion de la participation de la société civile dans la gestion forestière et à la création des Forums Consultatifs (Conseil Consultatif National, Conseils Consultatifs dans les trois provinces ; Forum National sur les Forêts) → Ces activités de consultation pourraient aussi intégrer les sujets liées à la REDD, promouvant ainsi l'harmonisation des différents efforts de consultations, la synergie et évitant la 'fatigue' de consultation entre la population locale.
SESA	Le PFCN prévoit des ressources pour le financement d'activités liées à l'application des sauvegardes de la BM. → Ces ressources pourraient aussi financer quelques activités liées à la mise en œuvre du SESA. En outre, le R-PP pourrait se bénéficier des cadres de sauvegardes (<i>safeguards frameworks</i>) préparés dans le cadre du PFCN .
MRV	US\$3.5 million sont consacrés à la création de systèmes de gestion d'information des ressources forestières (SyGIS → système de gestion de l'information geo-spatial ; SIGEF → gestion de données financières du secteur forestier). → Le SyGIS pourrait être adapté pour gérer aussi des données liées au carbone (stock de carbone dans une concession, évolution de la couverture forestière, localisation des projets pilotes REDD, etc.)

b) Capacité en ressources humaines. Le R-PP devra indiquer clairement quelles sont les principales contraintes en termes de ressources humaines pour la mise en œuvre de la Préparation à la REDD et quelle est la stratégie pour y faire face, y compris le budget, les possibles prestataires pour le renforcement des capacités, les rôles des institutions locales (universités, centres de recherche, etc). L'idée du Pôle Intégrée est très positive, mais la mise en œuvre d'une telle structure prendra assez de temps.

- **Cadre de mise en œuvre.** Le R-PP décrit une approche centralisée dans le gouvernement central pour la gestion de la REDD (y compris la gestion des fonds et des transactions avec possibles partenaires externes). La centralisation des transactions pourrait créer des 'dés-incitation' pour la participation des investisseurs dans des transactions en RDC. Les expériences du Brésil et de l'Indonésie montrent que ces pays ont permis aux opérateurs décentralisés de présenter des projets directement à de possibles sources de revenus (marché privés), tout en suivant les règles ressortissant du niveau central.

- **Dimension régionale dans le Bassin du Congo.** La dimension régionale de la REDD ne ressort pas du document. Il serait bien d'inclure un *box* détaillant la façon dont la Préparation National à la REDD en RDC appui et renforce le processus d'intégration régionale, et aussi *vice versa*, c'est à dire, dans quelle mesure la RDC peut se bénéficier des efforts au niveau régional pour la promotion de la REDD. Cela serait important notamment dans les composantes MRV et Scénario de Référence.
- **Coopération Sud-Sud.** Le document reconnaît l'important rôle que la coopération Sud-Sud pourrait avoir dans les activités de préparation. Il serait souhaitable d'insérer un *box* détaillant les possibles aires de coopération Sud-Sud.
- **NAMAs.** Il sera intéressant de mentionner le rôle de la REDD+ dans vision congolaise des NAMAs sous la CCNUCC.
- **Organisation du document.**
 - o **Introduction.** L'introduction est bien structurée et donne un bon aperçu de la préparation REDD en RDC. Il serait souhaitable d'y inclure les points suivants : - Le rôle et status des institutions REDD en RDC (Comité National, Interministériel et CN) ; - la dynamique de consultation et partage avec la société civile en cours ; - l'appropriation nationale de cette stratégie et son ancrage institutionnel.
 - o **Défis à la REDD en RDC.** Il serait approprié de dresser un tableau présentant les principaux défis et risque associés à la réalisation de la REDD en RDC et les possibles mesures pour les mitiger.
 - o **Liste d'auteurs du R-PP.** La liste devra aussi inclure autres membres du MECNT hors la CN-REDD, d'autres ministères et de membres de la société civile.
 - o **Acronymes.** Ajouter une table d'acronymes dans le document.

2- Dispositifs nationaux de gestion de la REDD

- **Provinces.** Le but de répliquer la structure national dans les 11 provinces semble irréaliste dans ce moment en vue des capacités des provinces et du stage actuel de la décentralisation en RDC. Une approche graduelle serait souhaitable, commençant par les provinces où d'autres interventions de renforcement de capacités sont déjà en cours (comme les provinces du Bandudu, Equateur et Orientale, dans le cadre du PFCN). Les discussions assez avancées entre la Coordination Nationale et la Province Orientale sont bienvenues et pourraient représenter la possibilité de tester le cadre institutionnel proposé.
- Ajouter le rôle, composition et mode de fonctionnement du **Comité Scientifique.**
- Le budget devrait aussi prévoir des ressources au fonctionnement du **GTCR.**
- Clarifier comment les groupes de femmes sont représentés dans le Comité National.
- P.11 (version anglaise). Dernière phrase: Des synergies devraient être cherchées avec le secteur agricole, et aussi avec le secteur de l'énergie, dans le but général d'aller vers une économie à basse intensité de carbone.

- Le rôle du **Conseil National des Forêts et des Conseils Provinciaux des Forêts** n'est pas mentionné. Pourrait le processus REDD s'appuyer sur ces structures pour les consultations, développement de la stratégie REDD, etc ?
- **Rôles et responsabilités.** Il serait bien d'ajouter une table décrivant les rôles et responsabilités de chaque institution nationale impliquée dans la mise en œuvre de la préparation à la REDD.
- **Structures nationales REDD.** Quand est-ce que ces structures devraient être opérationnelles (notamment le Comité National REDD) ?
- **Composition de la Coordination Nationale.** Il faut réfléchir comment maintenir la CN-REDD le plus légère possible, tout en exécutant les activités prévues dans le R-PP. Comment est-ce que les autres Directions du MECNT seraient associées et quels rôles auraient-ils ?

3- Consultation

- Améliorer le box sur le **Groupe de Travail Climat REDD**, en incluant sa composition, ses activités présentes et ses perspectives futures. Ce box devrait être préparé (et/ou validé) par le GTCR. Il serait bien aussi mentionner le projet de renforcement des capacités de la société civile financé par le FCPF.
- Il n'est pas clair comment les résultats de l'**enquête** auprès des organisations de la société civile vont être utilisés.
- **Plan IEC.** Le Plan est bien structuré, mettant beaucoup d'attention sur l'aspect communication and sensibilisation sur la REDD. Toutefois, le Plan de Consultation et Communication devra aussi faire attention aux aspects de participation des différents groupes (*stakeholders*) dans le processus de prise de décision et comment les informations collectées lors des activités de consultations (*feedback*) seront prises en compte. Ce point mérite beaucoup plus d'attention dans le R-PP.
- **Peuples autochtones.** Il est important d'indiquer les activités spécifiques qui seront menées auprès de la population autochtone et comment garantir leur participation dans le processus. Est-ce que la plateforme GTCR est capable de bien exprimer les préoccupations des peuples autochtones ou il y a le risque que leur point de vue se perde entre celui des autres groupes ?
- **Genre.** Une analyse des aspects liés aux questions de genre devrait être conduite, pour dévoiler possibles risques spécifiques aux femmes résultants des politiques REDD. Cette analyse devrait être conduite dans le SESA.
- **Parlement.** Comment est-ce que le Parlement sera sensibilisé / consulté ?
- **Leçons apprises.** D'une façon générale, le Plan IEC ne semble pas d'inclure les leçons apprises dans d'autres projets forestiers (comme le PFCN, PNFoCo, etc.) et d'autres initiatives de participation communautaire pour indiquer comment les structures de la société civile peuvent être renforcées et encouragées à participer dans les processus de prise de décision.
- **En général,** la RDC pourrait améliorer son Plan de Consultation et Participation, décrivant comment les groupes de *stakeholders* seront consultés et les principales questions sur lesquelles les consultations mettront l'accent. Pour le moment, le Plan n'indique suffisamment comment les populations dépendantes de la forêt et les peuples autochtones seront ciblés, et comment

leurs préoccupations seront intégrées dans la prise de décision nationale. Au même, la RDC a fait un progrès extraordinaire dans l'institutionnalisation de la REDD au niveau national, avec une participation adéquate de la société civile.

4- Évaluation de l'utilisation des terres, de la politique forestière et de la gouvernance

- Le R-PP identifie trois études très riches qui devraient aboutir dans une vision nationale plus claire sur les causes directes et indirectes, présentes et futures et les agents de la déforestation. Toutefois, il faudrait mettre l'accent sur la dissémination des résultats de ces études, ainsi que l'implication de la société civile dans leur réalisation. Les causes de la déforestation en RDC est encore un sujet controversé entre les différentes parties prenantes du processus REDD. La réalisation de ces études devraient avoir pour but aussi de concilier ces vues divergentes.
- Les TdRs des études en cours (ou à être réalisées) devraient être présentés dans les annexes.
- Pg. 28 (de la version anglaise). La table décrivant les causes de la déforestation pourrait être revue:
 - o Le box "expansion agricole" devrait mentionner clairement les grands projets d'expansion de l'agriculture commerciale qui sont en cours ou pourraient être établis dans les forêts denses humides. Cette question devrait aussi être discutée dans l'Annexe 2a. Encore dans cette table, entre les 'autres facteurs' (dernier box des causes directes), les facteurs environnementaux pré-disposants à la déforestation et événements sociaux devrait être mentionné comme des causes sous-jacentes (démographie et facteurs économiques).
- Pg. 31 (de la version anglaise). Le troisième paragraphe (pauvreté) pourrait être fusionné avec le deuxième (facteurs économiques). Les deux boxes sur les causes sous-jacentes (facteurs technologiques et culturels) pourrait être expliqués, même que de façon succincte, dans le même ordre que celles de la figure de la page 28.
- Pg. 35 (de la version anglaise). Est-ce que les nouvelles aires d'agriculture sont vraiment ciblées à la sécurité alimentaire ? Il semble plutôt qu'elles sont ciblées aux marchés internationaux, dans les sols de meilleure qualité (forêt humide) et pour la profitabilité plus élevée.

5- Options Stratégiques de REDD

- Comment est-ce que les données produites par McKinsey seront révisées (y compris la courbe de coût d'opportunité) basés sur des commentaires reçus au rapport « Potential REDD+ de la RDC » ? (inclusion des coûts d'opportunités, révision des 14 leviers, prise en compte des questions structurelles d'une façon plus explicite).
- Le but de répliquer la structure REDD nationale au niveau de chaque province semble assez irréaliste pour le moment. Il faut avoir une approche graduelle, se focalisant tout d'abord dans les zones à plus fort risque de déforestation et dégradation et/ou avec le plus grand potentiel de résultats au court-terme.

- Il serait bien d'ajouter un box décrivant comment les actions prévues dans le domaine de la préparation à la REDD vont contribuer à trouver des pistes de solution à quelques défis de gouvernance en RDC, comme : i) la question foncière, ii) le zonage forestier participatif, iii) la participation des acteurs dans les prises de décisions ; iv) la transparence ; v) bonne gestion des fonds, etc.
- Les projets pilotes. C'est très bienvenue la proposition de soutenir des projets pilotes dans la phase de préparation. Toutefois, il faut être plus clair sur les rôles et responsabilités dans la mise en œuvre de ces projets pilotes. Quel est le rôle de la CN-REDD, de la DES, de la DFC, par exemple ? D'où viendraient les ressources pour la mise en œuvre de ces projets ? Comme mentionnée en haut, les liens entre le PFCN (à travers le volter « services environnementaux » et « foresterie communautaire ») devraient être mieux explorés.
- La priorisation des options est proposée sur la page 103 (version anglaise), et devrait être placée dans le texte principal. TdRs devraient indiquer comment les options seront présentées et classifiées, d'après leurs coûts, bénéfiques (stock carbone, énergie, jobs, bien-être des populations locales, environnement, etc.)
- Pg. 37 (premier item). Il serait souhaitable de faire un lien avec l'économie à faible intensité carbone (suivant l'Accord de Copenhague).
- Les voyages à l'étranger sont un important outil pour appuyer les réformes politiques et devraient être promus, avec les bénéfiques suivants : a) apprentissage des résultats des innovations ailleurs ; b) renforcer l'appui à la conduite des réformes ; c) améliorer la collaboration multi-sectorielle.
- Pg. 43. Le zonage forestier devrait intégrer l'aménagement durable des forêts. D'une façon plus générale, le zonage devrait prendre en compte les besoins du pays aux niveaux national et local, et les opportunités du marché international.

6- Cadre de mise en œuvre de la REDD

- Ce volet prévoit la création de plusieurs nouvelles institutions (agence nationale du carbone, fonds national REDD, etc.). Le processus de création de nouvelles structures institutionnelles est assez complexe et devrait être graduel. Il faudrait s'appuyer sur les structures existantes avant de créer de nouvelles. Un exemple : pourquoi aller vers une agence nationale de carbone si la DES est en train d'être créée avec l'appui du PFCN pour gérer les projets dans le domaine des services environnementaux en RDC ?
- Le R-PP affirme le rôle central de l'état comme unique propriétaire habilité à commercialiser le carbone forestier national. Cette affirmation devrait être basée sur des analyses légales sur la propriété du carbone forestier en RDC (par type de forêt) pas encore réalisées. Une revue légale sur la propriété du carbone en RDC (basé sur la législation existante) devrait être explicitement noté et budgétisé dans le R-PP.
- La promotion de projets REDD dans la proposition actuelle est positive, créant un espace pour des initiatives issues du secteur privé. Toutefois, la centralisation des transactions carbone au niveau national risque de créer des 'des-incitations' à la participation des acteurs privés dans le

financement REDD en RDC. La mise en place des structures nationales capables de gérer des contrats complexes d'une façon transparente et en ligne avec les standards internationaux prendra sûrement de temps. Entre temps, l'expérience internationale (au Brésil et en Indonésie, par exemple) montre que des transactions directes entre des investisseurs internationaux et les porteurs de projets peuvent avoir lieu. De cette façon, il serait souhaitable de ne pas fermer la porte à ce genre de transaction. Si la RDC veut attirer des investissements privés, le pays devrait donner la possibilité au secteur privé de négocier des contrats eux-mêmes, toutefois dans un cadre légal solide (y compris, la législation sur la répartition de revenu ou les impôts redevables à l'état, par exemple)

- Pour le secteur privé, il serait important d'avoir des orientations du Gouvernement sur les règles du jeu, comme la répartition de revenu et sécurité des investissements (confiance que les initiatives seront respectées par le gouvernement d'après les règles établies). De cette façon, au lieu de centraliser les transactions carbone, la RDC devrait mettre l'accent sur l'enregistrement et approbation du projet d'après des règles discutées de façon participative avec la société. Le mécanisme d'approbation sera important pour éviter les 'carbon cowboys' et attirerait des propositions plus sérieuses. Comme les guides méthodologiques ne sont pas encore complètement disponibles au niveau de la CCNUCC, il devrait être claire aux porteurs de projets que leurs transactions devraient se conformer aux règles de la Convention une fois ces règles soient disponible (préliminairement le pays pourrait adopter l'utilisation d'autres standards , comme le *Voluntary Carbon Standards*).
- La mise en œuvre sous-nationale est complexe et il y a encore peu d'expérience internationale. Par conséquent, il serait souhaitable de ne pas prendre des décisions trop vite. L'état devraient être au moins capable de centraliser les informations essentielles sur les projets pilotes en cours.
- L'état actuel de la décentralisation en RDC (y compris les discussions sur la rétrocession des revenus aux provinces) doit être pris en compte dans les propositions pour le cadre de mise en œuvre.
- Il serait bien d'ajouter un box avec les projets pilotes REDD en cours en RDC (comme celui entre CI et Disney dans l'est du pays) et comme ceux vont s'incorporer au cadre national REDD en construction. Il serait bien aussi d'élaborer un peu sur la vision du pays sur des projets pilotes indépendantes (quelles devraient être les règles pour qu'ils puissent avoir lieu, qui peut les présenter, dans quel type de forêt, quels sont les préalables, qui les approuve, etc. ?)
- Le Pôle Intégré d'Excellent semble d'être une très bonne idée. Possiblement son scope devrait inclure les questions liées au changement climatique d'une façon générale. Il serait aussi intéressant de discuter l'ancrage institutionnel d'une telle initiative. Aurait-elle des liens avec les universités locales, par exemple ?
- Le Fonds National (en ligne avec le modèle brésilien) est une proposition assez bonne, car elle cadre bien avec ce qui a été discuté au sein de la CCNUCC et avec l'intérêt et possibilités d'augmentation des ressources publiques pour la REDD en RDC. C'est aussi intéressant de voir que les programmes sous-nationaux sont inclus dans ce cadre.
- Le R-PP devrait réfléchir plus sur la gestion du fonds national. L'effectivité et attractivité du Fonds dépendra avec des arrangements de gestion. Le déboursement des ressources, par

exemple, devrait être préférentiellement basé sur des canaux déjà existants pour réduire les coûts de transaction. La gouvernance du fonds aussi est clé pour assurer sa légitimité. La transparence et bonne gestion seront les garanties que le fonds sera reconnu internationalement. Il est souhaitable de lancer une étude des options des gestions des fonds au plus vite possible, prenant en compte les expériences nationales (dans d'autres secteurs) et internationales pour la gestion de fonds issus de la REDD.

- La proposition de structure macro, par contre, semble d'être trop complexe, où plusieurs niveaux de gouvernances et secrétariat semble d'avoir de mandats similaires qui pourraient résulter dans des conflits. Des structures plus simples devraient être créées, se basant sur ce qui existe déjà (comme la CN-REDD) et le contexte plus large de gouvernance fragile en RDC. Une organisation plus complexe pourrait émerger au fil du temps, quand la capacité des acteurs impliqués est renforcée, ainsi que la confiance internationale dans le système.

7- SESA

- Qui aura la responsabilité pour la mise en œuvre du SESA en RDC et quel est leur implication dans le processus jusqu'au présent?
- Quel est la situation actuelle de la mise en œuvre de l'ANE ? Quel rôle aurait le GEEC avant que l'ANE ne soit mise en place ?
- Dans quelle mesure le R-PP se bénéficie de l'expérience du PNFoCo et PFCN avec le SEA (*Strategic Environmental Assessment*) ? Est-ce que les professionnels impliqués dans la préparation de ce document du côté du gouvernement congolais participeront aussi dans l'exercice SESA pour la préparation REDD ? Il est important de démontrer dans quelle mesure le processus REDD peut se bénéficier des évaluations d'impact environnemental et social conduites dans le cadre d'autres projets, ainsi que comment les options stratégiques de la REDD prennent en compte les préoccupations manifestées par les populations dépendantes de la forêt (y compris les peuples autochtones). Il faut éviter les erreurs passées, notamment par rapport aux peuples autochtones.
- Le R-PP ne donne pas une vision claire sur comment les questions de gouvernance forestière, qui ont été très importantes en RDC, seront traitées dans le processus REDD.

8- Scénario de référence

- Le R-PP suggère une approche assez complète, se basant sur les données historiques modifiés d'après les 'circonstances nationales'. Il serait bien de mieux préciser quelle capacité nationale existe pour développer le scénario de référence national et qui aurait le rôle principal dans cet exercice (et probablement dans les futurs actualisations du scénario de référence).
- Le travail avec le Ministère du Plan pour avoir les données les plus précises sur les estimations de croissance dans les différents secteurs sera très important.

9- MRV

- Le système national basé sur les données de terrain collecté à travers l'Inventaire Forestier National plus des données sur le changement de couverture forestière à travers le Système de Surveillance des Terras par Satellite semble une approche très complète. Il serait souhaitable de discuter aussi les éléments de ce système qui se ferait à l'échelle régionale. Par exemple, quel rôle pourrait jouer la station de réception d'images satellitaires à Libreville ? Comment les images SPOT mis à disposition gratuitement par la France seront utilisées ? Comment l'IFN pourrait être mené à l'échelle régionale pour permettre des économies d'échelle ?
- Le R-PP mentionne que 'dans un monde idéal (pg. 67, de la version anglaise), il serait souhaitable de travailler avec les communautés. Toutefois, il sera important de donner plus d'information sur la façon dont les communautés dépendantes de la forêt (y compris les peuples autochtones) pourront contribuer à un système national MRV. La RDC a des expériences passées dans le domaine de la participation des communautés locales dans la mesure du stock de carbone. En outre, des initiatives récentes montrent le rôle important que les pygmées jouent dans l'analyse des images satellitaires et dans le suivi des forêts à travers le GPS. Les populations locales seront aussi très importantes dans l'analyse des causes de la déforestation. Finalement, il est important d'indiquer comment la société civile sera consultée lors du dessin du système MRV national. Toutes ces activités pourraient être mentionnées dans le R-PP.
- La décision de Copenhague mentionne que le système MRV national devra aussi suivre les 'sauvegardes' (*co-benefits*). Comment la RDC compte le faire ? L'annexe 4b touche ces aspects, mais devrait être réécrit se basant sur les dernières décisions de la COP, ainsi que des standards émergents (CCBA, etc.).