Etude sur le partage des revenus issus de la REDD+

Rapport final

Elaborée par l'équipe de consultants :

Augustin M. Mpoyi,
Floribert B. Nyamwoga (CODELT)
Guy Kalasi
et Félicien MULENDA

20 février 2011

Sommaire

Introduction 5
Section I : Les expériences nationales en matière de partage des revenus 6
1.1. Le partage des revenus publics 6
1.1.1. Le partage des revenus publics dans le cadre de la décentralisation 6
1.1.2. L'expérience de gestion des Fonds d'Aide au Développement : cas des Fonds PPTE 7
1.1.2.1. Le fonctionnement du Fond PPTE 8
1.2. Le partage des revenus dans les ressources naturelles : quelques repères pour la REDD+ 9
1.2.1. En matière forestière et minière 9
1.2.2. Dans le secteur pétrolier 11
Section II : L'exploration de la littérature internationale et des expériences des autres pays sur le partage des revenus 12
2.1. L'exploration de la littérature internationale 12
2.1.1. La Convention sur la Diversité Biologique et ses deux instruments (Les Lignes Directrices de Bonn et le Protocole de Nagoya) 12
2.1.2. Les arrangements internationaux en matière des cours d'eau transfrontaliers 13
2.1.3. Les considérations du Groupe de la Banque Mondiale 15
2.2. Les expériences des autres pays 15
2.2.1. Le Canada 15
2.2.2. L'expérience de la Tanzanie 16
2.2.3. L'expérience de l'Ouganda 16
2.2.4. Les expériences de quelques autres pays 18
2.2.5. Les conclusions préliminaires sur la revue de la littérature et des expériences 19
Section III : Une préfiguration des mécanismes de partage des revenus REDD 20
3.1. Brefs rappels utiles 20
3.2. Les questions fondamentales 21
3.2.1. Les droits sur le carbone 21
3.2.1.1. Le carbone pris comme ressource naturelle 21
3.2.1.2. Le carbone pris comme produit 23
3.3. Les apports à une activité REDD+ 24
3.4. QUOI partager ? Les sources potentielles de revenus 25
3.4.1. Les sources de revenus dans une initiative REDD+ 25
3.4.2. Les sources de revenus dans un projet REDD+. 25
3.4.3. La nature des revenus REDD+ 25
3.5. Avec QUI partager ? Les bénéficiaires du partage 26
3.6. COMMENT partager ? 26
3.6.1. Comment partager les revenus REDD+ dans le cadre de l'initiative REDD+ 26
3.6.2. Comment partager les revenus dans le cadre d'un projet REDD+ 27
Section IV : Les parties prenantes au partage des revenus REDD+ 28
4.1. Les catégories des parties prenantes à un projet/initiative REDD+ 28
4.1.1. Les parties prenantes mandataires 28
4.1.1.1. Le pays hôte 28
4.1.1.2. Le standard et ses collaborateurs 29
4.1.1.3. Les acteurs du marché de carbone 30
4.1.2. Les participants au projet/initiative REDD+ 30
4.1.3. Les autres parties prenantes 32

Section V : Le fondement des droits au partage des revenus REDD+ dans le contexte de la République Démocratique du Congo 33
5.1. Les principes de base d'éligibilité au partage des revenus REDD+ 34
5.2. Les options pour le législateur congolais 35
5.2.1. Souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles 35
5.2.2. Rémunération du placement 36
5.2.3. Compensation/dédommagement 36
5.2.4. Dotation d'office 37
Section VI : Les options de gouvernance et d'institutionnalisation des mécanismes de partage des revenus REDD+ 38
6.1. La portée du texte juridique devant consacrer les mécanismes de partage des revenus 38
6.2. La question du Fonds National Indépendant REDD+ 39
6.2.1. Leçons à tirer des Fonds PPTE pour la mise en place du Fonds National REDD+ 39
6.2.2. Sources des financements REDD+ 40
6.2.3. Le Fonds National Indépendant REDD+ face aux principes de gestion des finances publiques en RDC 41
6.2.4. Les financements REDD+ et le budget de l'Etat 42
6.2.5. Quelques clarifications finales pour le partage des revenus REDD+ 42
BIBLIOGRAPHIE 44

Les principales abréviations

BCECO	Bureau Central de Coordination
CBFM	Community Based Forest Management
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CLIP	consentement libre, informé et préalable des communautés
DFA	District Forest Resereves
DSRP-I	Document Stratégique de Réduction de Pauvrété
ETD	Entités Territoriales Décentralisées
FAS	Fundaço Amazonas Sustentavel
FIB	Fédération des Industriels du Bois
JFM	Joint Forest Management
MAT	Mutually Agreed Terms
MDP	Mécanismes de Développement Propre
NFA	National Forest Authority
PERENKO	Société Petrolière …
PGAI	Plate forme de gestion de l'aide et de l'investissement
PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Prior Informed Consent
PNFEEB	Programme National Forêts, Environnement, Eaux et Biodiversité
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
REDD+	Réduction des Emissions dues à la Déforestation et Dégradation des fôrets
R-PP	Redness Preparation Proposal
TFCG	Tanzania Forest Conservation Group
TGB	Trees for Global Benefit initiative
TIST	The International Small Group Tree Planting Program
UCOP	l'Unité de Coordination des Projets
UWA	Uganda Wildlife Authority

Introduction

Depuis le démarrage, en janvier 2009, du processus de construction de la Stratégie Nationale pour la mise en œuvre de la REDD+ en République Démocratique du Congo, un long chemin a été parcouru. En effet, entre la définition des éléments essentiels de la stratégie nationale, leur agencement, le cadre de leur institutionnalisation, le cadre de collaboration et de participation de toutes les parties prenantes, la réflexion a fait du chemin. Cependant, il reste un certain nombre de questions à approfondir, dont celle de partage des revenus, pour laquelle les participants au processus estiment, à juste titre, qu'il est nécessaire de définir des modalités pratiques opérationnelles et adaptées aux diverses circonstances locales.

Cette étude, déjà annoncée dans le Plan de Préparation à la REDD+ (R-PP) comme l'une de celles qui devraient fournir de la matière à l'élaboration de la Stratégie Nationale REDD+ en RDC, a été commanditée par la Coordination Nationale REDD+ en vue de proposer un mécanisme de partage des revenus efficace et approprié au contexte juridique et institutionnel de la RDC, et se conformant aux options déjà levées lors de deux ateliers organisés sur ce sujet, respectivement dans le courant des mois de janvier et juillet 2011.

Il n'est pas sans intérêt, cependant, de relever que le traitement de la question du partage de revenus issus de la REDD+ demande que soient d'abord examinées les expériences de partage des revenus qui existent déjà en RDC et d'évaluer leur potentiel de contribution dans le cadre de la REDD+. Dans la même perspective, l'exploration des expériences internationales ainsi que celles d'un certain nombre de pays tant africains que non africains sur le sujet peut fournir des indications intéressantes à la RDC. L'étude les a passées rapidement en revue, en a cerné les contours et les a mis à contribution dans le montage du mécanisme correspondant en RDC. En dernier lieu, la question de partage des revenus REDD étant elle-même tributaires d'autres thématiques, tout aussi nouvelles liées au développement du marché de carbone, a requis que les réflexions liées à ces thématiques soient d'abord approfondies, avant de proposer un modèle plus adapté au contexte de la RDC et qui soit fonctionnel. Chacune de ces trois considérations a fait l'objet d'une section spécifique. Une quatrième et une cinquième section ont tiré des analyses des sections précédentes des conclusions, en terme d'options pour la détermination des parties prenantes concernées par le partage des revenus REDD+ ainsi que pour la définitions des mécanismes spécifiques suivant lesquels ce partage devrait avoir lieu. Une dernière section aborde la question de gouvernance et d'institutionnalisation des mécanismes de partage des revenus, avec une réflexion sur le Fonds National Indépendant REDD+.

Section I : Les expériences nationales en matière de partage des revenus

Les expériences qui existent déjà en RDC relèvent d'une part du régime national des finances publiques et, d'autre part, du système de gouvernance des ressources naturelles. Il s'agit d'en faire une revue sommaire dans les développements qui suivent.

1.1. Le partage des revenus publics

Le régime national des finances publiques comportent quelques indications sur le partage des revenus publics entre les trois niveaux de la gouvernance (le pouvoir central, les provinces et les ETD (Entités Territoriales Décentralisées). Il consacre ainsi une répartition verticale des revenus publics, constituées des recettes publiques réalisées durant un exercice budgétaire, confortant ainsi l'option de la décentralisation financière, décidée par la Constitution du 18 février 2011, et nouvellement relayée par la loi n° 11/11 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.

L'examen des mécanismes de répartition/partage des recettes publiques organisés par les dispositions pertinentes de la Constitution et de la loi précitée reste d'un intérêt indéniable pour la présente étude. Mais pour prolonger et enrichir la réflexion, une exploration des mécanismes de répartition des ressources qui viennent à titre de fonds d'aide au développement sera effectuée, dans l'optique d'une éventuelle capitalisation dans le cadre du partage des revenus REDD+, canalisés vers le Fonds National REDD+.

1.1.1. Le partage des revenus publics dans le cadre de la décentralisation

La Constitution du 18 février 2006 a consacré la décentralisation comme mode de gestion politique du pays en instituant trois échelons d'exercice du pouvoir d'Etat, à savoir le Pouvoir central, la Province et les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

En son article 3, elle dispose que les provinces et les ETD sont dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, financières, humaines et techniques. En conséquence, elles sont gérées par les organes locaux.

Elle organise la répartition des compétences et de ressources entre le pouvoir central et les provinces et affirme que les finances du pouvoir central sont distinctes de celles des provinces (article 171). Par ailleurs, la loi organique sur la décentralisation n° 08/016 du 07 octobre 2008 dispose que les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province.

Abordant la question du partage des revenus publics, l'article 175 de la constitution décide de la répartition des recettes à caractère national dans les termes qui suivent : 60 % pour le Trésor public (Pouvoir Central) et 40 % pour la Province.

Les recettes à caractère national sont classées en deux catégories. La première catégorie comprend d'une part, les recettes administratives, judiciaires et domaniales collectées en provinces, et d'autre part, les recettes des impôts perçues en provinces. La deuxième catégorie comprend : (i) les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations collectées au niveau du pouvoir central, (ii) les recettes de douanes et d'accises, (iii) les recettes des impôts recouvrées sur les grandes entreprises, et (iv) les recettes des pétroliers producteurs.

Ainsi, pour les recettes de la première catégorie, les 40% sont retenus à la source et portés au compte de la province génératrice de la recette, lors du nivellement au profit du Compte général du Trésor, sur instruction permanente du ministre du pouvoir central ayant les finances dans ses attributions et conformément aux prescrits du Règlement général sur la comptabilité publique. Dans le même sens, la *loi*

08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces indique que la retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor (l'article 54).

Quant aux recettes de la deuxième catégorie, les 40% sont rétrocédés aux provinces, suivant leur capacité contributive et leur poids démographique. Un arrêté conjoint des ministres du pouvoir central ayant les finances et le budget dans leurs attributions détermine les modalités de cette rétrocession. A leur tour, les provinces rétrocèdent aux entités territoriales décentralisées 40% de la part de recettes à caractère national reçus du pouvoir central et 40% des impôts et taxes provinciaux d'intérêt commun (article 225 de la loi n° 11/11 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques et 115 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

L'analyse de ce mécanisme de partage de recettes publiques permet de tirer quelques enseignements enrichissants pour le futur mécanisme de partage de revenus REDD, notamment :

- les provinces et les entités territoriales décentralisées ont l'obligation de ne disposer que d'un seul et unique compte ouvert en leur nom à la Banque Centrale du Congo (article 209). Cette disposition facilite le transfert de ressources et leur traçabilité ;
- le transfert de ressources aux provinces doit être accompagné d'un transfert effectif des charges. Le Pouvoir central peut retenir sur la quote-part provinciale le coût des compétences et responsabilités non transférées. Ceci explique le fait qu'à ce jour les rétrocessions en faveur des provinces sont en deçà de 40% prévus par la constitution. A titre d'exemple, l'enseignement primaire [1] et secondaire ainsi que la fonction publique locale sont à ce jour pris en charge par le pouvoir central alors que ces matières relèvent de la compétence exclusive des provinces.

La capacité contributive des provinces, leur poids démographique ainsi que leur superficie sont pris en compte dans le transfert de ressources.

S'agissant des recettes pétrolières spécifiquement, 10% de la part revenant aux provinces sont attribués à la province productrice à titre compensatoire pour réparer notamment les dommages d'environnement résultant de l'extraction.

Si le taux de répartition est prévu par la constitution et organisée par la loi des finances et les autres lois susmentionnées sur la décentralisation, les procédures de transfert de ressources, elles, sont fixées par les ministres ayant les finances et le budget dans leurs attributions à travers une instruction permanente et/ou un arrêté interministériel.

Il faut cependant préciser qu'aucun texte ne détermine une affectation spécifique aux ressources transférées aux provinces et entités territoriales décentralisées.

1.1.2. L'expérience de gestion des Fonds d'Aide au Développement : cas des Fonds PPTE

Il s'agira d'examiner ici la question du partage des revenus dans le cadre des fonds d'aide au développement. Une analyse sur le statut juridique de ces fonds, leur mécanisme de gestion, des éventuels mécanismes de partage qui sont mis en œuvre, leur place dans le système de gouvernance des finances publiques aiderait à alimenter la réflexion sur les revenus du Fonds National Indépendant REDD+ et leur vocation ou non à être partagés, et de quelle manière, en cas de réponse positive.

[1] La responsabilité environnementale du porteur du projet pétrolier n'est pas pour autant écartée. Elle est même organisée par la nouvelle loi cadre sur l'environnement promulguée en juillet 2011

L'idée qui sera développée ici est d'apporter une illustration par un Fonds indépendant existant, pour pouvoir en dégager des implications pour les revenus qui seront canalisés vers le Fonds National Indépendant REDD+. L'illustration viendra plutôt du PPTE (Pays Pauvres Très Endettés).

1.1.2.1. Le fonctionnement du Fond PPTE

Il s'agit d'un Fonds qui a été mis en place par le Gouvernement, sur recommandation des Institutions de Breton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale), alimenté au moyen des économies budgétaires dégagées par l'allégement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) renforcée pendant la période intérimaire, lesquelles économies devaient être affectées aux dépenses de lutte contre la pauvreté conformément au DSRP-I, spécialement dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et du développement rural.

Concrètement, ce Fonds était matérialisé par un compte séquestre du Trésor, ouvert et logé à la Banque Centrale du Congo, géré par le Gouvernement à travers le ministère du budget, où celui-ci devait verser mensuellement les sommes correspondant aux montants de remises partielles de la dette extérieure qu'il aurait dû payer aux créanciers. Ces sommes devraient être affectées exclusivement aux dépenses de lutte contre la pauvreté à travers les trois secteurs mentionnées ci-dessus.

L'ouverture de ce compte ainsi que l'utilisation effective de ressources y versées pour augmenter ces dépenses pro pauvres était l'une de conditions requises pour l'accès de la RDC au point d'achèvement de l'Initiative PPTE afin de bénéficier de l'annulation substantielle de la dette extérieure.

Il importe de préciser que la période intérimaire est celle comprise entre l'atteinte par le pays du point de décision de l'I-PPTE (c.à.d. moment où le pays est déclaré éligible à ce mécanisme et qui lui donne droit au bénéfice des allègements intérimaires de sa dette extérieure) et le point d'achèvement, qui est le moment où le pays accède à l'annulation effective de sa dette. En ce qui concerne la RDC, la période intérimaire s'est étendue de juillet 2003 (période où le pays a atteint le point de décision) au 1er juillet 2010, date d'accès au point d'achèvement.

L'audit mené conjointement par la Cour des comptes et un cabinet indépendant a révélé que la RDC a reçu, durant la période de 2003 à 2009, un allégement intérimaire de sa dette d'un montant de **1,308 milliard de dollars US**, soit environ **187 millions de dollars US par an**, alors que les dépenses prioritaires ont dépassé les niveaux de 250 millions de dollars par an durant la période considérée. Ce qui signifie que les allocations faites par le Gouvernement à ces secteurs ont même dépassé le niveau de ressources PPTE.

En d'autres termes, les dépenses affectées par les autorités nationales à l'agriculture, à l'éducation et à la santé étaient très faibles à la fin de la guerre en 2003. Ces secteurs prioritaires n'ont reçu que 0,4 % du PIB, alors que le montant affecté à la sécurité représentait 1,7 % du PIB. Mais, grâce à la mise en place du Fonds PPTE, les dépenses du Gouvernement dans les secteurs pro pauvres sont montées à 3,5 % du PIB. En pourcentage du total des dépenses nationales, ces dépenses sont passées de 4 % en 2003 à 18 % en 2008 et 2009, dépassant parfois l'allégement intérimaire de la dette, comme le montre le tableau ci-dessous

Tableau 1 : Evolution de dépenses pro pauvres pendant la période intérimaire

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En millions de dollars US							
- Santé	5,8	8,5	33,3	48,3	101,7	95,2	63,3
- Education	13,6	16,1	101,5	172,8	250,7	320,7	225,4
- Agriculture et Dvpt rural	3,0	4,8	10,3	29,4	26,6	44,8	85,3
En % du total de dépenses							
- Santé	1,0	1,0	3,0	3,2	5,8	3,9	3,0
- Education	2,3	1,9	9,3	11,6	14,3	13,1	10,8
- Agriculture et Dvpt rural	0,5	0,6	0,9	2,0	1,5	1,8	4,1
En % du PIB							
- Santé	0,1	0,1	0,5	0,5	1,0	0,8	0,6
- Education	0,2	0,2	1,4	2	2,5	2,8	2,1
- Agriculture et Dvpt rural	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4	0,8

Source : Rapport du FMI n°10/360 de décembre 2010

Les leçons à tirer de cette expérience des Fonds PPTE seront analysées à la sixième section consacrée aux options de gouvernance et de partage des revenus REDD+ d'institutionnalisation.

1.2. Le partage des revenus dans les ressources naturelles : quelques repères pour la REDD+

La revue documentaire sur le système de gouvernance des ressources naturelles congolais a permis d'observer que les secteurs minier, forestier et des hydrocarbures comportent des dispositions et des expériences sur la question du partage des revenus qu'il serait intéressant d'explorer en vue d'une éventuelle mise à contribution dans le cadre de la REDD+.

1.2.1. En matière forestière et minière

Théoriquement, les codes forestier et minier congolais de 2002 ont pris, sur ce point précis, de l'avance sur les autres textes régissant les ressources naturelles[2], en intégrant respectivement des dispositions traitant de la répartition des avantages découlant de l'exploitation forestière et minière. En effet, le code forestier consacre l'institution d'une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales dans le cahier des charges de la concession forestière, tels que *la construction et aménagement des routes, la réfection et l'équipement des installations hospitalières et scolaires, et les facilités en matière de transport de personnes et des biens* (article 88 et 89) ; tandis que le code minier prévoit l'obligation pour l'exploitant minier de négocier avec les communautés locales *un plan de sa contribution au développement socio-économique de son milieu d'implantation et d'assurer le financement de ce plan*. Mais bien plus, les deux textes instituent une redevance de superficie concédée, dont 40% est rétrocédées aux entités territoriales décentralisées de provenance des bois ou des produits miniers et 60% au Trésor Public. Ils précisent, par rapport à ces 40%, qu'ils ne peuvent être affectés qu'au financement des investissements sociaux en faveur des communautés locales[3].

[2] Ainsi, par exemple, le droit foncier congolais n'organise pas de mécanismes de partage des revenus issus des investissements fonciers au profit des communautés locales. Il ne pose aucun principe quant à ce.

[3] Il importe de préciser ici qu'aujourd'hui, en raison des dispositions de l'article 175 de la constitution du 18 février 2006, qui a été promulguée 4 ans après les codes minier et forestier, les 40 % de la redevance de superficie forestière et ceux de la redevance de superficie minière ne sont plus à rétrocéder de manière isolée. Ils le sont dans la rétrocession globale des 40 % des taxes à caractère national, dans lesquelles en principe ces deux redevances s'insèrent. Cependant, s'agissant de la redevance de superficie forestière, il y a une dernière évolution qui découle des termes des articles 49 et 50 de la même loi sur la libre administration des provinces, prise en juillet 2008, qui énonce que la taxe de superficie sur les concessions forestières relève des taxes d'intérêt commun qui comptent parmi les ressources propres de la province, dont celle-ci établit le mécanisme de recouvrement dans le respect des procédures fixées par la législation nationale (Art. 48). La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue lesdites taxes (ici le Code forestier), après avis de la Conférence des Gouverneurs de province. Il en

Dans la pratique, si les exigences légales susmentionnées n'ont pas été respectées dans le cadre de l'exploitation minière, il en est cependant autrement dans le secteur forestier, où, pour garantir l'opérationnalisation des mécanismes de partage des revenus consacrés dans la loi, un certain nombre de mécanismes ont été mis en place et connaissent déjà un début d'expérimentation. Les avancées du secteur forestier sur cette question méritent que l'on puisse s'y attarder quelque peu. En effet, comme déjà mentionné précédemment, non seulement le code forestier congolais a prévu l'obligation pour le concessionnaire forestier de contribuer à la réalisation des infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales, aussi ses dispositions ont donner lieu à l'élaboration d'outils pour assurer une mise en œuvre effective et efficiente de cette exigence, en mettant un place :

- un ***guide de négociation*** qui circonscrit le cadre dans lequel ces négociation doivent se passer (l'objet des négociations, les parties à la négociation, la représentation et l'assistance des communautés locales, les modalités de gestion et de fonctionnement du fonds de développement local, les modalités de suivi des accords négociés. Etc.) ;
- un ***modèle d'accord standard***, auquel tous les concessionnaires forestiers devront se conformer dans les négociations directes qu'ils sont appelés à engager avec les communautés locales ayant droit.

Par-dessus ces mécanismes, le Ministère chargé des forêts a mis en place un système d'attribution des droits d'exploitation industrielle des forêts qui assure le **consentement libre, informé et préalable des communautés (CLIP)**, en conditionnant la signature du contrat de concession (et donc l'attribution du titre d'exploitation) à l'obtention préalable du consentement des communautés par le biais des accords que le concessionnaire est tenu de passer avec les communautés locales. Ainsi, un concessionnaire qui ne réussit pas à négocier et à passer un accord en bonne et due forme avec la ou les communautés dont relèvent coutumièrement la forêt concernée par son titre ne pourra pas prétendre à la signature du contrat de concession forestière ; et donc ne pourra pas exploiter la forêt. Ce sont donc ces accords qui déterminent, entre autres, la question de partage des revenus, en indiquant le montant que le concessionnaire forestier est appelé à verser dans le fonds de développement local au prorata des bois qu'il prélève. Ainsi, aujourd'hui, aucun contrat de concession forestière n'a été jusque-là consenti à un seul exploitant industriel ; le processus des négociations étant encore en cours, dans l'ensemble des 80 titres forestiers issus de la revue légale qui vient d'avoir lieu.

Le Ministère en charge des forêts ne s'est pas arrêté là. Dans le cadre des financements mis à sa disposition par la Banque Mondiale pour appuyer le Programme National Forêts, Environnement, Eaux et Biodiversité (PNFEEB)[4], un processus d'assistance aux communautés locales dans les processus des négociations des accords portant sur la clause sociale du cahier des charges de la concession forestière a été mis en place. Un appel d'offre a été lancé pour sélectionner une firme ou un consortium appelé(e) à assurer la mission d'accompagnement communautaire dans la négociation des accords. Un consortium a été sélectionné et est en voie de contractualisation. En attendant, ceux des futurs concessionnaires qui se sont sentis prêts à entamer les négociations l'ont déjà fait, les communautés étant assistées des délégués des organisations non gouvernementales et des agents de l'administration. Certains accords ont même déjà été conclus. Il appartiendra au consortium désigné de procéder à la revue de ceux des accords déjà signés et de faire la mission d'accompagnement dans les titres qui n'auraient pas encore été visités.

Cependant, il est prématuré aujourd'hui de juger de l'efficacité ou non de l'ensemble de ces articulations, étant donné que même dans les sites où des accords ont été conclus, l'exécution n'a pas encore

découle que cette taxe cesse de compter au nombre des recettes que le pouvoir central doit rétrocéder aux provinces ; mais que les provinces sont plutôt autorisée à la percevoir entièrement comme une ressource propre.

[4] Ce Programme a remplacé l'ancien Programme Forêts et Conservation de la Nature, PNFoCo, pour inclure les thématiques liées à l'environnement, aux ressources en eau et à la biodiversité.

véritablement commencé, aux dires du Président de la Fédération des Industriels du Bois (FIB, Gabriel MOLA).

1.2.2. Dans le secteur pétrolier

En matière d'hydrocarbures, il est vrai qu'aucune exigence formelle de la loi n'impose le partage des revenus. Mais les conventions de partage de production qui sont conclus entre l'Etat Congolais et les firmes d'exploitation pétrolière prévoient le versement d'une rente annuelle de 150.000 USD à 200.000 USD au profit des populations locales pour le financement des projets sociaux au profit des communautés locales ayant droit.

C'est, en tout cas, le seul secteur qui offre un exemple concret des mécanismes de partage des revenus déjà opérationnels, même s'il reste vrai que l'on ne dispose pas d'éléments d'appréciation de la proportionnalité du partage de la rente. L'exemple vient de Muanda, dans la Bas Congo. En effet, la société pétrolière PERENKO qui exploite le pétrole dans cette partie du pays paie aux communautés locales une somme annuelle de 240.000 US $ par an, dont 150 d'office affectés dans les projets sociaux. Cet arrangement, bien que non prévu par la loi, est consacré dans la convention pétrolière du 09 août 1969 passée entre la RDC et la société Chevron, qui a cédé ses droits à la société PERENKO.

Ces expériences offrent certainement une perspective sur la manière dont les revenus issus de la REDD pourraient être partagés. Il s'agira de les contextualiser dans la REDD+.

Section II : L'exploration de la littérature internationale et des expériences des autres pays sur le partage des revenus

La question de partage de revenus n'est pas spécifique ni à la République Démocratique du Congo, ni au processus REDD+. Elle se pose avec la même acuité, sous d'autres cieux, pour tous les processus touchant d'une manière générale à la gestion des ressources naturelles. Cette universalité de la question incite à explorer la littérature disponible au niveau international et des autres pays, pour s'imprégner de la perception que d'autres, avant la RDC, ont eue de cette épineuse question et de la manière dont ils l'ont traitée. L'on en dégagera ainsi des éléments qui pourraient éventuellement enrichir la réflexion en cours et ouvrir des perspectives pour la RDC.

Les développements qui suivent passeront d'abord en revue les modèles de partages des revenus préconisés par quelques-uns des instruments juridiques internationaux, avant de s'attarder sur les expériences de quelques Etats qui ont réglé, chacun selon son contexte, la question de partage des revenus.

2.1. L'exploration de la littérature internationale

2.1.1. La Convention sur la Diversité Biologique et ses deux instruments (Les Lignes Directrices de Bonn et le Protocole de Nagoya)

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) a fait du partage des revenus le troisième de ses objectifs, les deux autres étant la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques (Biber-Klemm, S., and Martinez, S. 2006)[5]. Cette articulation des objectifs en trois de cette Convention sur trois axes de travail permettra à celle-ci de répondre à la triple préoccupation de la conservation des ressources génétiques, de la réalisation d'activités économiques dépendant de ces ressources et de la contribution au bien-être des populations humaines vivant dans des régions riches en diversité biologique.

Afin d'atteindre ces objectifs, la CDB a adopté, en 2002, les Lignes Directrices de Bonn sur l'Accès aux Ressources Génétiques et le Partage juste et équitable des bénéfices résultant de leur utilisation. Elle instaure le principe, pour les industriels et les membres de la communauté scientifiques qui accèdent aux ressources génétiques, de partager les bénéfices issus de la recherche et du développement basé sur ces ressources avec les populations qui les maintiennent et en font usage dans leur quotidien. La CDB stipule que des accords sur l'accès à ces ressources et le partage des bénéfices en découlant doivent être négociés et signés entre les parties concernées.

Par ailleurs, ces Lignes Directrices de Bonn donnent des éléments pour la démarche en trois étapes pour un mécanisme garantissant l'implication des communautés :

- le PIC (Prior Informed Consent / consentement préalable et informé), qui peut bénéficier de l'accompagnement de la partie faible par un tiers ;
- le MAT (Mutually Agreed Terms / Clauses mutuellement consenties), en vue de créer une certitude juridique sur les termes convenus et limiter les coûts de procédure ;
- la spécification de bénéfices monétaires et non monétaires que le projet générera, en vue d'avoir des bases solides de l'objet de partage.

Adopté en date du 29 octobre 2010 lors de la 10ème Conférence des Parties à la CDB, le Protocole de Nagoya sur l'Accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de

[5] Susette Biber-Klemm et Sylvia Martinez (2006), Access and Benefit Sharing : Good practice for academic research on genetic resources, Swiss Academy of Science (Pub.), Bern, Switzerland.

leur utilisation donne un certain nombre de directives pour rendre opérationnelles les Lignes Directrices de Bonn.

Etablissant un parallélisme avec les autres ressources naturelles, notamment les ressources minérales, la forêt et les hydrocarbures, la Convention et les deux instruments précités établissent le principe que les ressources génétiques appartiennent aux Etats sur les territoires desquels elles se trouvent. Il en découle donc trois éléments : i) le pays fournisseur doit être informé par la partie souhaitant accéder aux ressources génétiques qu'il détient ; ii) des termes mutuellement convenus doivent être inclus dans un contrat entre la partie utilisatrice et l'Etat fournisseur des ressources génétiques ; enfin, iii) le pays fournisseur doit recevoir une part juste et équitable des bénéfices en résultant. Ceux-ci ne sont pas toujours économiques ou matériels. Il peut s'agir d'un renforcement de capacités, du transfert de la technologie, de la coopération académique et de la mise en raison, etc. Dans tous les cas, les termes mutuellement convenus doivent répondre au souci de justice et d'équité.

Ghose, J.J. (2004)[6] revient sur certaines dispositions de l'article 15 de la Convention sur la Diversité Biologique, qui préconisent un accès aux ressources génétiques sur base de clauses mutuellement convenues, sujet à un consentement préalable informé, et connaissant la pleine participation des parties contractantes. Il invoque également certaines dispositions des Lignes Directrices de Bonn, qui élaborent des mécanismes pour :

- la facilitation d'un Consentement Informé et Préalable (PIC Prior Informed Consent) entre le gouvernement du pays d'origine de la ressource génétique et les communautés locales et peuples indigènes ;
- la conclusion des Clauses Mutuellement Convenues (MAT : Mutually Agreed Terms) en vue de garantir la validité juridique et de minimiser les coûts ;
- la spécification détaillée de bénéfices monétaires et non monétaires à générer par le projet, et l'opportunité et les conditions par lesquelles la partie utilisatrice de la ressource génétique pourrait transférer les revenus / bénéfices à l'autre partie.

Enfin, à l'instar d'instruments et publications sur les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles, la CDB reconnaît la relation intime et la dépendance des peuples autochtones et communautés locales sur la biodiversité. Elle reconnaît également que le système d'appui à la vie qu'offre la Biosphère Terrestre dépend du niveau de maintenance de la biodiversité que comprend la structure de ces systèmes. Enfin, il existe une reconnaissance générale du fait que la conservation de la biodiversité et des ressources biologiques dépend de la mobilisation et de l'appui de la communauté locale et des pays dans lesquelles cette biodiversité se retrouve.

2.1.2. Les arrangements internationaux en matière des cours d'eau transfrontaliers

Dans le contexte de l'accès aux cours d'eaux transfrontaliers, le partage des bénéfices a été perçu comme une approche permettant de contourner les multiples contentieux sous-tendant les droits de propriété (Quaddumi, H., 2008)[7]. Le postulat de départ est que si l'attention des riverains est détournée de la vision du volume physique de l'eau vers celle des divers services rendus par les cours d'eau qu'ils partagent, ceux-ci aborderont la question de l'accès du point de vue de l'optimisation des bénéfices plutôt que de celui de la répartition entre elles des volumes d'eau. L'attention sera donc focalisée sur la mise en opération d'un mécanisme satisfaisant de partage des bénéfices, de façon à ce que l'intérêt supérieur des riverains les pousse naturellement vers la coopération.

6 Ghose, Janark Jana (2004), Benefits sharing of Genetic Resources : The Convention on Biodiversity, the Bonn Guidelines and Emerging ABS frameworks, Gene Campaign (ed.), 2004

[7] Qaddumi, Halla (2008), Practical Approaches to transboundary water benefit sharing, ODI working paper 292, Overseas Development Institute, London.

Un partage juste et équitable des bénéfices dérivant des cours d'eau transfrontaliers est donc une approche qui amènera les riverains à coopérer pour optimiser les bénéfices, mettant de côté d'éventuels contentieux qui résulteraient de la délimitation des eaux appartenant à l'une des parties riveraines. Réfléchissant sur un système optimal et équitable d'allocation des bénéfices des cours d'eau, Sadoff et Grey (2008 et 2005)[8] proposent une approche de calcul transparent de bénéfice et des coûts, identifiant quatre types de bénéfices : les bénéfices au cours d'eau, les bénéfices issus du cours d'eau, la réduction des coûts à cause du cours d'eau, et les bénéfices au-delà du cours d'eau. Philips & al (2006)[9] recatégorise ces bénéfices en trois types, notamment les bénéfices sécuritaires, les bénéfices économiques et les bénéfices environnementaux. Pour ce qui est des coûts découlant de la coopération, Quaddumi, H. (2008) a identifié les coûts financiers, institutionnels, politiques et enfin les coûts liés à des opportunités unilatérales.

La coopération entre les parties concernées étant au centre de l'optimisation des bénéfices, Keohane et Ostrom (1995)[10] ont identifié trois facteurs déterminants pour des conditions incitatives à la coopération entre parties :

- le type de bien, en faisant la distinction entre les ressources non renouvelables, dont la dégradation est irréversible et pour lesquelles il est plus difficile d'arriver à la coopération, poussant plutôt à l'accaparement par la partie plus forte, plus avisée ou mieux outillée, et celles renouvelables, pour lesquelles la coopération est toute indiquée ;
- le nombre de parties prenantes, un plus grand nombre étant plus difficile d'amener à la coopération pour l'optimisation des résultats ;
- et enfin, l'hétérogénéité des acteurs, du point de vue de leurs capacités, de leurs préférences, options, croyances, intérêts ou information.

Les auteurs cités estiment que le succès d'un mécanisme de partage de bénéfices dépend du degré auquel ces trois éléments de la coopération sont pris en compte, et du niveau de conviction que les acteurs ont du fait que la coopération générerait plus de gains qu'une action unilatérale, et que donc, leur part de bénéfices sera plus grande.

Faisant valoir un principe d'économie, Quaddumi, H (2008) affirme qu'un système optimal n'étant pas nécessairement équitable, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour un partage proportionnel des coûts et des bénéfices de la coopération, qui pourraient mettre tous les riverains en confiance. Il cite un certain nombre de mécanismes notamment les paiements pour les bénéfices, les compensations pour les charges, des paiements directs pour l'eau, des accords d'achat de l'énergie, etc. Dans ce genre de mécanisme, il insiste sur le rôle des tiers, dont Mostert, E (2005)[11] confine la typologie sur quatre dimensions : le premier niveau de la diplomatie qui est la coopération, le deuxième niveau de la diplomatie, qui est la collaboration, le troisième niveau de diplomatie, qui est la transformation, ainsi que l'accompagnement continue des parties engagées dans la coopération autour d'une ressource naturelle.

8 Sadoff, G.W. and Grey, D. (2005), « Cooperatio in International Rivers : A Continuum for Securing and Sharing Benefits », Water International 30.4 (2005), p. 1 – 8.
9 Philips, D., Daoudy, M., McCaffrey, S., OJendal, J. and Twiton, A. (2006) « Transboundary water cooperation as a Tool for conflict prévention and Borader Benefit Sharing », Global Development Studies n° 4, Stockholm : Ministry of Foreign Affairs, Sweden, 2006.
10 Keohane, R.O. and Ostrom, E. (1995). Local Commons and Global Interdependance : Heterogeneity and cooperation in Two domains. London : Sage Publications, 1995.
11 Mostert, E (2005), « How can International Donors promote Transboundary Water Management ? », Discussion paper, Berlin : German Development Institute, 2005.

2.1.3. Les considérations du Groupe de la Banque Mondiale

Dans son rapport n° 51575, le Groupe de la Banque Mondiale (2005)[12] considère les arrangements pour le partage des bénéfices comme visant à compenser les communautés pour les changements dans leur propriété, accès et usage des ressources naturelles, tout autant qu'à induire un changement du comportement des ménages. Le groupe suggère que de tels arrangements soient basés sur des contrats, ou sur des accords sociaux. Il va plus loin en indiquant qu'une régulation doit préciser qui doit avoir accès à des compensations et comment cela se fera. Enfin, il estime que les arrangements de partage de bénéfice entre les gouvernements et les communautés doivent définir des niveaux de distribution en termes de pourcentage, accorder à la communauté les droits de récolte et d'usage des ressources, et prescrire la procédure pour allouer des bénéfices à travers des accords ou des plans de gestion.

La Banque mondiale suggère neuf principes directeurs pour des arrangements de partage de bénéfices :

a. mener des consultations communautaires culturellement appropriées en vue de bâtir la confiance mutuelle et d'identifier les besoins de la communauté ;
b. la pro activité du promoteur du projet pour initier le contact avec les parties prenantes affectées ;
c. bâtir et entretenir la confiance mutuelle entre les communautés, les promoteurs du projet et les autres parties prenantes à travers les consultations, la participation, la bonne foi et la transparence ;
d. gérer les attentes des communautés en définissant clairement les rôles et responsabilités de toutes les parties concernées ;
e. développer une capacité appropriée et mobiliser les compétences nécessaires à la promotion du développement des communautés ;
f. monter des partenariats stratégiques ;
g. fixer des objectifs mesurables et faire des rapports progressifs de manière transparente ;
h. adopter une vision de long terme en prévoyant des arrangements dont la continuité des impacts se poursuivra longtemps après le projet ;
i. tailler la procédure à la mesure du projet.

Pour aboutir à un partenariat solide, le rapport précité de la Banque Mondiale préconise les éléments suivants :

- des termes négociés entre les parties, plutôt que des termes suggérés unilatéralement par une partie ;
- un débat juste et ouvert sur les différents aspects de l'accord, afin de réduire les risques de conflits et de litiges futurs suite à des incompréhensions ;
- une structure de gouvernance équitable, représentative et fonctionnelle, avec une flexibilité permettant la prise en compte de situations imprévisibles et les évolutions normales des situations du projet ;
- et enfin, un accord simple et juridiquement valable afin d'éviter des contrats complexes.

2.2. Les expériences des autres pays

2.2.1. Le Canada

La Loi Canadienne LC 1980-81-82-83, ch. 38 [13] sur le partage des revenus miniers de la réserve indienne de Fort Nelson illustre un mécanisme de partage de revenus qui, partant du fait de la renonciation en faveur de Canada à l'ensemble des droits, titres et privilèges que les communautés de la réserve indienne de Fort Nelson détenaient sur les terrains de la Colombie Britannique, tend à résoudre un conflit de

[12] The World Bank (2009), Rethinking Forest Partnership and Benefit Sharing : Insights on factors and context that make collaorative arrangements work for communities and landowners, Report Nb 51575, Washington DC, 2009.
[13] Visible sur http://lois-laws.justice.gc.ca

longue date entre les autochtones et les exploitants. Ainsi donc, en date du 13 novembre 1963, un accord de base a été conclu, avec comme contenu :

- la séparation des droits par rapport aux ressources superposées sur le même espace, notamment les minéraux, le bois, la chaux, le charbon, le pétrole et le gaz naturel ;`
- le principe du partage des revenus de certaines ressources entre la Province et le pays dans le système de décentralisation ;
- des détails sur les revenus, ainsi qu'une formule pour le calcul des bénéfices à distribuer.

En édictant une Loi sur le Partage des revenus miniers de la réserve indienne de Fort Nelson, l'autorité législative canadienne reconnaît au départ que les peuples autochtones de la réserve indienne concernée ont renoncé à l'ensemble des droits, titres et privilèges qu'elles détenaient sur les terrains, bien que ces droits, titres et privilèges n'étaient soutenus par aucun instrument de droit positif. Cette loi a pour caractéristique principale d'avoir séparé les droits par rapport aux diverses ressources superposées sur l'espace qu'elle gérait, notamment les droits sur les minéraux, sur les bois et chaux, sur le charbon, le pétrole et le gaz naturel, ressources qui étaient toutes contenues sur ces terres. Cette idée de séparer les droits pourraient s'étendre jusqu'à la séparation des droits sur le carbone qui serait généré sur des terres ayant connu une pareille séparation. Cette loi a, enfin, le mérite d'avoir tiré les conséquences de cette séparation en termes de prétendants aux bénéfices, et a réglé la question du partage des revenus après avoir clairement défini la nature des revenus à partager et qui seraient issus de chacune des ressources naturelles contenues sur cette terre.

2.2.2. L'expérience de la Tanzanie

En Tanzanie[14](TFCG, 2009), 8 % du budget du projet « Tanzania Forest Conservation Group » (TFCG) sont affectés à la distribution aux communautés dès la démonstration de leur engagement direct dans l'activité REDD+, tandis que 18 % du budget leur seront redistribués au prorata de leur performance vis-à-vis du résultat carbone réalisé par le projet à l'issue de sa mesure.

Le modèle foncier de la Tanzanie distingue, trois régimes de tenure, découlant de l'affectation des terres : le General Land, terres non affectées, les Village Land, terres affectées à l'occupation et à l'usage communautaire, et les Reserve Land, terres sur lesquelles sont développées des activités de conservation. Ces régimes de tenure conditionneront l'attractivité de projets REDD+, ainsi que la détermination des parties prenantes. Un autre facteur susceptible d'affecter le mécanisme de partage de bénéfices en Tanzanie est le régime de gestion des terres : à chacune des tenures est attaché un régime de gestion, qui détermine la responsabilité première sur la terre : la « Joint Forest Management » (JFM); la « Community Based Forest Management » (CBFM); et la « Wildlife Management Areas ». Ce modèle de gestion déterminera plus la responsabilité sur le développement d'un projet REDD+, ainsi que sur la propriété des résultats que sont le Carbone généré, et cela affectera le système de partage de bénéfices.

2.2.3. L'expérience de l'Ouganda

En Ouganda (REDD NET, 2009)[15], le projet « The International Smll Group Tree Planting Program » TIST) alloue un montant annuel forfaitaire de 35 Shillings ugandais par arbre planté par un fermier adhérant au projet, en deux tranches de 17,5 Shillings chacune. Sur le Nile Basin Reforestation Program, le Fonds BioCF de la Banque Mondiale redistribue 15 % des revenus totaux du carbone aux communautés. Le projet TGB (Trees for Global Benefit initiative)[16] a été développé sous le schéma Plan Vivo comme une coopérative, un schéma communautaire de réduction d'émissions mettant l'accent sur des utilisations durables de la terre pour des activités d'appui à la vie. Les participants au projet réalisent des activités en

[14] TFCG (2009), 'Making REDD+ and the Carbon Market work for Communities and Forest Conservation in Tanzania', https://www.tfcg.org/-
[15] REDD-NET East Africa Bulletin, (2009), op. cit.
[16] Mwayafu, D. and Kimbowa, R. (2011) op. cit.

contre partie d'un payement pour les services environnementaux que leurs activités rendent, notamment la séquestration du carbone par la plantation d'arbres. Les ménages producteurs individuels de puits de carbone souscrivent à des groupes implantés au sein de leur communauté, groupes à travers lesquels ils recevront des paiements. Un contrat d'achat de carbone est conclu avec les groupes, contrat spécifiant la performance attendue d'eux et sur base de laquelle le paiement sera effectué. Ce projet permet de réaliser de nombreux bénéfices indirects, car, à travers la formation à de meilleures pratiques d'utilisation des sols, ils améliorent même les rendements de leurs cultures vivrières.

Toujours en Ouganda, l'UWA (Uganda Wildlife Authority) retourne 20 % des recettes perçues à titre de droit d'entrée aux parcs pour récompenser la participation des communautés à la conservation de ces réserves. Un schéma similaire peut être développé pour partager les bénéfices de la REDD+. Ce mécanisme de partage est basé sur la reconnaissance de la charge disproportionnée des coûts d'opportunité liés à la conservation des aires protégées qui est subie par les communautés riveraines.

Un autre projet, le « Nile Basin Reforestation Project », en Ouganda,[17] est mis en œuvre par l'Autorité Nationale pour la Foresterie, en association avec des structures organisées des communautés locales. Les communautés locales plantent des arbres qui absorbent le dioxide de carbone contenu dans l'atmosphère. Le BioCarbon Fund de la Banque Mondiale rachète les crédits carbone certifiés sur le projet et effectue des paiements directs à la NFA et aux associations communautaires, qui, à leur tour, reversent les paiements aux planteurs d'arbres. La proportion reversée aux communautés par ce mécanisme atteint la hauteur de 15 %, mais est conditionnée par le maintien des arbres sur les sites de plantation. Le problème que pose ce modèle est que les revenus reviennent seulement à une faible proportion de la population qui est impliquée dans des associations, ce qui conditionne l'accès à ces bénéfices à l'adhésion à l'une d'entre elles. Il est reproché à ce modèle de ne pas garantir la permanence du projet, qui nécessite une plus grande implication communautaire.

Le projet TIST (The International Small Group Tree Planting Program)[18] vise à donner la possibilité aux petits groupes de fermiers de subsistance de s'engager dans des projets qui permettent d'aboutir au développement local durable. Ce projet combine l'agriculture de subsistance avec la plantation d'arbres, et organise les membres en petits groupes qui collaborent pour la mise en œuvre des activités sur un espace limité. Le projet a l'intention d'effectuer des paiements de 35 shillings ugandais par an par arbre planté, ce qui peut rapporter à un fermier, sur un hectare à une densité de 400 arbres, et pour une durée de 30 ans, la sommes de 420.000 shillings ougandais (160USD),, en plus des autres revenus tirés des activités agricoles qu'il réalise sur le même espace.

Dans sa première livraison parue en Décembre 2009, le REDD-NET East Africa Bulletin[19] distingue les régimes ci-dessous issus des réformes légales des années 90 :

- les Parcs Nationaux et Réserves Naturelles, (National Parcs and Wildlife Reserves) sous la gestion de la Uganda Wildlife Authority (UWA) ;
- les Réserves Forestières Centrales (Central Forests Reserves), gérées par la National Forest Authority (NFA) ;
- les Réserves Forestières des Districts (District Forest Resereves), gérées par les District Forest Authority (DFA).

En termes de répartition de la propriété sur les étendues forestières en Ouganda, 70 % des superficies forestières sont détenues par des privés, le reste des forêts étant détenu par le gouvernement pour le compte des citoyens de l'Uganda, dont 15 % sous forme de Réserves Forestières Centrales et 15 % sous

[17] Informations disponibles sur http://www.odi.org.uk/ccef/projects/s0185_ff_carbon_offsets.htm
[18] Voir www.tist.org
[19] « Visionning REDD+ in East Africa : a focus on benefit sharing in Uganda and Tanzania », in REDD-NET East Africa Bulletin, issue n° 1, 2009

forme de Parcs Nationaux et Réserves Naturelles. Les districts et les « National Forestry Officers » gèrent une petite portion de terres, au total 5.000 hectares, sous le régime de Réserves Forestières Locales. Dans ce contexte légal, un modèle de partage de bénéfices visant les communautés devra établir la juste proportion entre les droits des communautés sur les terres, qui sont majoritairement détenues par les privés, et les droits des détenteurs de titres sur les terres privées ou des divers acteurs étatiques sous les divers régimes couvrant les 30 % de terres restantes.

Ainsi, malgré une tenure foncière clairement définie, le fait que la propriété du carbone n'ait pas été légalement clarifiée, même dans des espaces forestiers privés, est susceptible de désavantager les communautés dans un mécanisme de partage de revenus issus du carbone. Il est envisagé de poursuivre les réformes foncières en vue d'intégrer le statut du carbone et les droits qui sont attachés à cette ressource.

2.2.4. Les expériences de quelques autres pays

Dans sa publication, Takacs, D (2009)[20] cite ces quelques illustrations de systèmes nationaux sur la propriété du carbone :

- En **Australie**, il existe un régime séparé entre la gestion de la terre pour maximiser la séquestration de carbone et la propriété elle même. Même dans le cas où la propriété de la ressource ne revient pas au responsable du projet de gestion de la terre pour le carbone, la propriété du carbone généré suite au travail peut être enregistré au profit du porteur du projet ;
- Au **Brésil,** la Fundaço Amazonas Sustentavel (FAS) a été créé pour gérer les droits de propriété sur le carbone forestier sur les terres de l'Etat. La fondation a défini des mécanismes clairs pour l'adjudication des droits de propriété et des responsabilités indigènes, mais ces procédures ne couvrent pas encore les droits sur le carbone ;
- Au **Costa Rica**, le système légal ne règle pas explicitement les droits de propriété sur le carbone, mais des cours et tribunaux ont dérivé ces droits des principes généraux du Code Civil, et prononcé des jugements sur la propriété du carbone généré des suites d'un projet. Par ailleurs, ce pays a, pour le paiement des services environnementaux, davantage planché sur la gouvernance de l'allocation des ressources : qui prend la décision pour l'allocation des ressources/revenus/bénéfices, et sur quelles bases ? Il a levé l'option de discuter de l'allocation des ressources au sein de groupes de travail représentant tous les groupes d'intérêt majeurs : les acteurs étatiques trans-sectoriels (secteurs de l'Agriculture, Foresterie, Environnement, etc.) et les tiers intéressés, notamment tous les autres participants représentés par l'Autorité de la Foresterie Nationale. Enfin, ce pays affecte déjà une proportion de 10 % des budgets pour la bioprospection au fonds à partager. Ce fonds sera ensuite accru de 50 % des bénéfices sur la commercialisation des produits issus de l'utilisation des ressources génétiques. Le système admet des paiements directs en nature ou en transfert et échange de connaissances et de technologie, sous forme de fournitures d'équipements, de formation, de transfert de savoir-faire technologique (Biber-Klemm, S. and Martinez, S., 2006)[21].
- L'**Indonésie** a un régime légal intensif qui tente de décentraliser la gestion des forêts en la confiant aux gouvernements sous-nationaux. Cependant, les droits et responsabilités légaux et les bénéfices économiques découlant sur des investissements dans le secteur du carbone forestier ne sont pas clairement établis entre le Gouvernement Central, les gouvernements sous-nationaux et les communautés locales ;
- Le **Madagascar** s'est embarqué dans un programme de délivrance de titres clairs sur les terres rurales, dans l'espoir que les détenteurs des titres nouvellement délivrés pourraient s'embarquer dans une meilleure gestion des forêts et, éventuellement, céder leurs droits de

[20] Takacs, D., 2009, Forest Carbon – law and property rights. Conservation International (ed), Arlington, USA.
[21] Biber-Klemm, S., and Martinez, S. (2006), op. cit.

propriété sur le carbone au Gouvernement, qui les mettrait sur le marché international. Ce système lie la propriété du carbone à celle de la forêt et à la responsabilité sur les résultats. Le Gouvernement veut se proposer comme un intermédiaire entre les propriétaires de ces droits et les marchés internationaux, afin d'en obtenir les meilleurs prix.

2.2.5. Les conclusions préliminaires sur la revue de la littérature et des expériences

Deux recommandations majeures découlent de cette exploration littéraire :

- la nécessité pour les Etats de définir de manière claire qui peut détenir quels droits spécifiques sur le carbone et en vertu de quels éléments ;
- là où les Etats n'ont pas encore défini les droits sur le carbone, ils devraient garantir que le système juridique traitera ce problème et consolidera par des décisions de justice les droits sur le carbone forestier entre les parties à une activité.

La clarification et la consolidation des droits sur les ressources naturelles mises en œuvre pour développer un projet de carbone contribueront à la mise en place d'un meilleur système de partage de bénéfices, en créant la confiance mutuelle entre les parties prenantes et en favorisant ainsi leur coopération. Au Brésil, en Australie, au Costa Rica, au Madagascar et en Indonésie, les pays ont développé dans une certaine mesure des mécanismes de partage de bénéfices reconnaissant implicitement ou explicitement la propriété du carbone, et consacrant des éléments d'identification des parties prenantes et ayant-droit à la distribution. (Takacs, D., 2009).

Cité par Nawir et ComForLink (2007), Mayers et Vermeulen (200° et Nawir, Santoso et Mudhofar (2003) suggèrent une discussion qui comprendra les éléments clé ci-dessous pour aboutir à un mécanisme juste et équitable :

- la sécurisation des contributions des parties en présence ;
- une compréhension partagée des risques, coûts, attentes et opportunités du projet ;
- les mécanismes de prise de décision concertée ainsi que de partage d'information ;
- un plan de travail qui spécifie clairement tous les droits, responsabilités et récompenses de chaque partie ;
- des systèmes d'implication et de participation de la communauté, spécialement pour le partage des bénéfices, du gouvernement local, et, de manière plus large, de la Société Civile ;
- les procédures de gestion des conflits et litiges ;
- la définition des rôles clairs de parties tierces.
- Il faut ajouter à cela la prise en compte du niveau de qualité de vie et de revenu (augmentation ou réduction) par rapport au niveau de référence

Section III : Une préfiguration des mécanismes de partage des revenus REDD

3.1. Brefs rappels utiles

Ce chapitre se propose de définir les contours initiaux d'un mécanisme de partage de revenus dans le contexte de la R.D. Congo.

Elaborant à partir de mécanismes déjà existants pour d'autres processus nationaux, il tirera des leçons des expériences internationales décrites dans le chapitre précédent et incorporera des éléments issus de la réflexion de l'équipe de consultants et des remarques déjà recueillies par différentes parties pour tenter de donner une préfiguration d'un mécanisme de partage de revenus REDD+. Il tentera de répondre aux trois questions au centre de cette étude : QUOI partager ? Avec QUI partager ? COMMENT partager ?

Elle tentera, en fin de compte, de dégager les options initiales qui seront élaborées tout au long de l'étude.

En effet, l'exploration des différents mécanismes contribuant à combattre la déforestation de par le monde démontre l'importance d'un système de Paiement pour les Services Environnementaux comme un des instruments les plus efficaces pour réduire la déforestation et reconstituer les superficies forestières. L'efficacité du système impliquera cependant un engagement politique sincère ainsi qu'un cadre institutionnel suffisamment élaboré pour répondre au double défi de l'efficacité et de la flexibilité. Il devra constamment rechercher la cohérence avec d'autres processus et politiques sectorielles, étant donné le caractère transversal et multisectoriel de la REDD+. A l'instar des autres chantiers en cours de développement dans le cadre de l'affinement de la stratégie nationale, le développement d'un mécanisme de partage de revenus issus de la REDD+ peut constituer une opportunité pour le pays d'accélérer les changements institutionnels et légaux nécessaires pour la définition ou l'amélioration de la performance et de l'efficience des autres mécanismes de paiement pour les services environnementaux, notamment dans les secteurs clés comme celui de l'eau, de l'énergie, de l'exploitation forestière, de la gestion des déchets, etc.

Dans sa stratégie de lutte contre la déforestation avant le processus REDD+, la République Démocratique du Congo avait déjà développé un certain nombre de mécanismes. A titre illustratif, l'on pourrait mentionner notamment ; i) la mise en défens de certains massifs à travers l'érection d'aires protégées ; ii) la régulation du secteur de l'exploitation forestière, en constante amélioration avec le récent processus de révision des titres forestiers, qui a nécessité l'institution d'un moratoire pour une optimisation de ce secteur économique ; iii) la perception d'une taxe de reboisement, pour laquelle cependant il est indiqué de constater l'insuffisance des mécanismes de sa mise en opération ; iv) le zonage, qui devrait aboutir à l'élaboration d'un plan national d'affectation des terres forestières, contribuera également à une meilleure conservation des forêts de la R.D. Congo.

Le mécanisme de partage de revenus associé au processus REDD+ est une forme spécifique de Paiement pour Services Environnementaux qui devrait, pour être plus efficient, s'appliquer à toutes les activités REDD+ éligibles, telles qu'elles seront définies dans la Stratégie Nationale, et non se focaliser uniquement sur les approches de conservation ou de gestion durable des forêts. En effet, les activités comme le boisement / reboisement, biomasse à énergie, génèrent également des paiements pour les résultats qu'elles réalisent, et il serait indiqué de redistribuer une partie de ces paiements aux participants aux différents projets les ayant générés.

Comme il est apparu tout au long de la réflexion, la question du partage des revenus est intimement liée à celle des droits sur les ressources qui génèrent ces revenus, et à d'autres questions spécifiques, comme la valorisation de contributions non financières ou non matérielles à une activité REDD+. Le présent chapitre sera structuré de façon à permettre d'analyser, dans une première section, les deux questions ci-dessus, avant d'explorer l'origine et la nature probable des revenus à distribuer, qui pourrait être liée à la nature spécifique de l'activité REDD+ ; dans une troisième partie, la réflexion tentera de cerner la question des bénéficiaires potentiels de la distribution, et de dégager, enfin, les éléments constitutifs d'un mécanisme de distribution de revenus répondant au souhait du législateur congolais.

3.2. Les questions fondamentales

Au-delà des trois questions liées à la présente réflexion (QUOI partager, AVEC qui partager et COMMENT partager), qui seront abordées plus loin de manière spécifique, l'idée même du partage des revenus pose deux autres questions fondamentales qu'il convient d'examiner au préalable. La première est liée à la propriété du revenu à partager, et pose par ricochet la question de la propriété du carbone ainsi que celle de la désignation de la personne qui aura le contrôle du partage des revenus. La seconde question est liée à la contribution des ayants droit à la réalisation du revenu.

Il est essentiel d'examiner au préalable ces questions, avant d'aborder les trois autres déjà annoncées ci-dessus.

3.2.1. Les droits sur le carbone

Les paiements REDD+ étant liés au résultat, en principe, seule l'effectivité du résultat et sa démonstration par des mécanismes appropriés devrait induire lesdits paiements. Cependant, en poussant la réflexion plus loin, et au regard des expériences des autres pays dans d'autres processus environnementaux, d'autres formes de paiements peuvent être mentionnés, qui ne sont pas liés aux résultats REDD+ et qui se mesurent en termes de carbone : tout projet REDD+ devrait contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre issus de la déforestation et de la dégradation. Cette réduction est quantifiée en Equivalent de Tonnes Carbone. D'où l'importance de la réflexion sur le droit sur ce résultat.

Le contexte légal congolais, comme pour beaucoup d'autres pays, n'a pas encore tranché sur les différents droits attachés au Carbone dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques et au Paiement pour les Services Environnementaux. Cependant, la pratique dans le cadre des Mécanismes de Développement Propre, qui, à travers l'Autorité Nationale Désignée pour la République Démocratique du Congo, a déjà accordé l'approbation nationale à certains projets générateurs de carbone, permet de supposer une reconnaissance implicite de la propriété du carbone au porteur du projet, qui a la qualité de le porter sur le marché et de décider de la distribution du résultat financier entre les différents participants au projet l'ayant généré.

Si donc l'option pour le statut du carbone dans le cadre du MDP semble ainsi avoir été clarifiée, le carbone forestier, concerné par le processus REDD, a quant à lui une double nature, qui a des implications sur sa propriété. Il se présente à la fois comme une ressource naturelle incrustée dans une autre ressource : dans l'arbre et dans le sol, qui le portent pour le cas des massifs forestiers. Mais le carbone se présente également comme produit d'un travail et d'un investissement préalable.

3.2.1.1. Le carbone pris comme ressource naturelle

Imbriqués dans les arbres et le sol, les stocks de carbone que contiennent les forêts de la République Démocratique du Congo peuvent être assimilés aux autres ressources naturelles et leur propriété définie par analogie à la propriété sur la ressource qui les porte. Dans cet entendement, le carbone peut soit revenir automatiquement au porteur légal du titre sur la forêt et/ou le fonds, soit être séparé du titre sur la forêt et/ou le fonds et faire l'objet de l'attribution d'un titre distinct.

Quoi qu'il en soit, les deux options s'appliquant au carbone, peuvent se décliner de la manière suivante :

Option 1 : Le Titre sur la superficie forestière est confondu avec le Titre sur le carbone. Cette option semble la plus évidente : elle suppose qu'un titre existant sur une superficie forestière concerne également le stock de carbone séquestré dans cette superficie. Elle s'appliquerait aux différentes catégorisations de titres sur les forêts en vigueur en République Démocratique du Congo. Cette hypothèse correspond à la théorie dite d'accession, affirmée par le droit civil congolais, au terme de laquelle *la propriété d'une chose, qu'elle soit mobilière ou immobilière, donne droit sur tout ce qu'elle produit et sur tout ce qui s'y unit accessoirement, soit naturellement, soit artificiellement.* C'est ce qu'on appelle *le droit d'accession* (Code civil congolais, Livre III). Etant le produit de l'arbre ou de la terre qui le porte, le droit sur le carbone sera constaté, mieux consacré par le titre sur la forêt ou la terre qui le porte. Il n'aurait, dès lors, pas besoin d'un titre différent et séparé. Dans cette hypothèse donc, le statut juridique du carbone est déjà réglé par les dispositions du droit civil des biens congolais.

Il y aurait, dans ce cas, trois grandes catégories d'acteurs à faire valoir des droits sur le carbone forestier : i) l'Etat, sur l'ensemble du domaine forestier, concédées ou non, ii) les Communautés locales et/ou populations autochtones, sur les superficies sur lesquelles elles détiennent un droit traditionnel, droit à sécuriser juridiquement tel que prévu par les récentes dispositions constitutionnelles (article 34) et légales sur les Forêts des Communautés Locales (article 22, code forestier), et iii) les Concessionnaires forestiers, sur les superficies leur concédées (article 90 et suivants, code forestier). Pour ce qui est des Communautés Locales et des Peuples Autochtones, l'exemple du Madagascar mérite d'être considéré pour son application au contexte de la R.D. Congo : le pays s'est engagé dans une démarche systématique de délivrance de titres clairs sur les espaces forestiers ruraux, en espérant ainsi encourager l'implication des communautés dans une meilleure gestion des stocks de carbone des forêts, et ainsi les inciter à concéder à l'Etat leurs droits sur le carbone, afin qu'il ce dernier les fasse valoir sur les marchés.

L'inconvénient majeur de cette option est qu'en exerçant son droit d'exploitation de la forêt, le détenteur du titre ne puisse pas tenir compte de la préservation des stocks de carbone ; ce qui conduirait à la déplétion rapide de ces stocks, comme c'est le cas aujourd'hui. Le détenteur du titre n'étant pas responsabilisé sur le stock de carbone, une communauté exerçant une exploitation artisanale de bois, par exemple, n'aurait pas conscience de la conséquence de son exploitation sur les stocks de carbone ; de même aussi un concessionnaire pratiquant l'exploitation forestière industrielle.

Option 2 : Le Titre sur la superficie forestière est séparé du Titre sur le carbone. La seconde hypothèse, par contre, serait une innovation par rapport au contexte actuel du régime juridique congolais. Elle correspondrait à l'option de créer un nouveau type de titre, spécialement sur le carbone, qui serait différent de celui qui constate le droit sur la forêt ou la terre qui le porte. Cette option va dans le sens de la position adoptée par l'Australie, comme mentionné à la section 2. Le but est d'éveiller la conscience des détenteurs des titres sur la nécessité de développer des projets qui aboutiraient à l'optimisation de la conservation des stocks de carbone forestier.

Ainsi, comme déjà mentionné, l'adoption de cette option impliquerait de séparer le titre sur la superficie forestière du titre sur le carbone, en attribuant deux titres séparés soit au même propriétaire, soit à deux propriétaires différents. Ainsi donc, l'Etat peut concéder l'optimisation des stocks de carbone à une firme / organisme spécialisé dans la conservation et la gestion durable des forêts, qui va l'aider à générer des crédits à faire valoir sur les marchés de carbone. L'Etat peut également séparer les titres sur la même superficie forestière, en donnant un titre sur les produits forestiers ligneux, un titre sur les produits forestiers non ligneux et un titre sur le carbone. Le titre sur les produits ligneux permettrait à l'exploitant de les prélever dans le cadre de son activité, tout en lui faisant obligation de veiller à la sauvegarde du stock de carbone, qui est couvert par un autre titre. Ceci l'amènerait à élaborer un plan d'aménagement qui

intègrerait la reconstitution des stocks de carbone affectés par son activité d'exploitation. Le titre sur les produits forestiers non ligneux conforterait, par exemple, le droit des communautés riveraines d'accéder aux ressources non ligneuses disponibles dans les espaces forestiers couverts par le titre, quel que soit le régime sous lequel ces espaces se trouveraient.

Cette option correspond à celle adoptée par le Canada dans la gestion de la Réserve Indienne de Fort Nelson. En effet, l'autorité législative canadienne a reconnu implicitement le droit des communautés ayant habité la réserve sur certaines ressources qu'elles utilisaient pour leur subsistance. Elle soulèverait cependant des difficultés pratiques de la gestion de cette séparation, principalement entre le carbone et les produits forestiers ligneux qui le séquestrent.

3.2.1.2. Le carbone pris comme produit

Il est important de signaler que, dans l'état actuel des négociations sur le climat, les stocks de carbone contenus dans les massifs forestiers ne font l'objet d'aucune forme de paiement en contrepartie des services environnementaux qu'ils rendent à l'humanité. Par contre, c'est l'effort quantifié et vérifié de leur conservation au-delà d'un scénario de référence définissant le rythme naturel de leur déperdition ou de leur augmentation par des activités jugées éligibles selon la stratégie nationale en cours d'affinement, qui est rétribué, soit par le moyen de plusieurs fonds multi bailleurs, soit par des mécanismes des marchés de carbone, qui, par ailleurs, ne sont pas encore clairement définis pour le processus REDD+.

Le carbone rémunéré dans le cadre du processus REDD+ est donc le produit d'un effort de conservation ou d'augmentation des stocks de carbone par rapport au scénario de référence, soit à l'échelle nationale, soit à l'échelle de projet. Cet effort implique à la fois un investissement financier et un travail pour la conception et la mise en œuvre de l'activité REDD+, ainsi que pour la procédure de reconnaissance du résultat carbone auprès des différentes instances nationales et internationales appropriées. Ceci implique une collaboration positive entre quatre principaux types d'acteurs :

- Les ayants droit sur la ressource de base (l'Etat, les communautés, les concessionnaires) ;
- la communauté financière (bailleurs de fonds publics / investisseurs privés) ;
- la communauté scientifique (développeurs de projets, divers intervenants dans la mise en œuvre) ;
- les personnes affectées par l'activité (communautés riveraines de la zone de développement de l'activité, fournisseurs de biens et de services divers, consommateurs de différents produits de l'activité, etc.).

Les droits sur le *carbone produit* devraient être clarifiés dans le sens des orientations qui précèdent et les mécanismes de la reconnaissance légale de ces droits établis, de façon à encourager la participation et à gérer les prétentions et éventuels conflits entre les différentes catégories de participants à l'activité.

Ci-après un condensé d'option sur la propriété du carbone Produit :

Option 1 : Propriété du Produit Carbone détenue par le détenteur du titre sur la ressource porteuse (Etat, Communauté, Concessionnaire). Cette option se traduit par le fait que le détenteur du titre sur l'espace de mise en œuvre du projet est celui qui fait enregistrer l'activité comme porteur auprès des instances nationales et internationales. Le titre sur l'espace de mise en œuvre peut valablement couvrir celui sur le carbone, en vertu de la théorie de l'accession, qui veut que le droit sur une chose ouvre droit sur tout ce que cette chose produit. Cependant, le législateur pourrait aussi prendre l'option de séparer les deux titres, en établissant un titre spécifique sur le carbone, en raison de son originalité. Dans ce cas, en plus du titre sur l'espace du projet, le détenteur d'un tel titre serait amené à obtenir un second titre pour couvrir le carbone.

Dans l'une ou l'autre des deux hypothèses, il conserve le droit de porter les crédits délivrés à l'activité devant les marchés / instances de rétribution. La question que soulève cette option est la suivante : comment obtient-il la collaboration de l'investisseur et des autres participants pour boucler le budget de l'activité et s'assurer du résultat, de sa certification et de sa durabilité, en vue d'obtenir la rétribution conséquente ? Les négociations et la signature des accords pourraient prendre en compte ces considérations et les régler à l'avance.

Option 2 : Propriété du *produit carbone* détenue par l'Investisseur. Ici, le principal apporteur de numéraires pour la réalisation de l'activité (investisseur privé, principalement) obtient le droit de représenter tous les autres intervenants au projet. Il est le porteur officiel du projet, et les certificats de réduction d'émissions sont délivrés en son nom. Dans ce cas, il doit avoir, au préalable, conclu des accords avec les autres parties prenantes sur la proportionnalité de leurs droits par rapport aux résultats. Comme avantage : très souvent, les apporteurs de capitaux maîtrisent mieux les ficelles des procédures de certification et des marchés de carbone. A ce titre, ils sont plus à mesure d'orienter l'activité et de négocier favorablement sur les marchés. La question que soulève cette option est la suivante: si la propriété du *carbone produit* leur est reconnue, quitte à ce qu'ils répartissent entre les autres parties prenantes, comment s'assurent-ils de leur collaboration pour la garantie de résultats et la permanence du projet ? Une fois de plus, l'objet de ce questionnement pourrait être pris en compte dans les accords à conclure.

Option 3 : Propriété du Produit Carbone partagée entre la totalité des intervenants. Dans ce cas, la négociation portera sur la proportionnalité des droits de chacune des parties par rapport au carbone. Une fois négociée, cette répartition des droits entre les parties sera sécurisée juridiquement, et un acte de représentation délivré à une partie, généralement celle qui est supposée avoir plus de familiarité avec les procédures de certification et les ficelles du marché complexe de valorisation des réductions certifiées. Cette option, la plus fréquemment utilisée dans la plupart des cas, en appelle à une plus grande responsabilité des parties prenantes pour sécuriser leurs engagements, et nécessite un encadrement institutionnel plus approprié pour garantir les droits des uns et des autres.

Option 4 : Copropriété du produit Carbone entre l'Investisseur et le détenteur du titre. Dans ce cas, l'apporteur principal de fonds partage la propriété du carbone avec l'investisseur. Cette option est similaire à la précédente, sauf que les participants aux négociations sont moins nombreux et la rendent donc plus aisée. Mais la question à résoudre reste comment s'assurer de la collaboration des autres participants ?

La question de la propriété du carbone doit bénéficier d'une attention particulière de la part du législateur, car elle est centrale pour la mobilisation des participants au projet, surtout pour l'attrait de capitaux privés, qui ne verraient aucun intérêt à investir dans une activité où il ne leur serait pas reconnu la propriété du produit de leur investissement. Elle ne doit donc être abordée avec aucun apriori. La clarification des droits sur le carbone produit constitue un des piliers de la réussite de la mobilisation du secteur privé dans la REDD+.

3.3. Les apports à une activité REDD+

Tandis que les apports de la plupart des participants à un projet REDD+ sont évidents, il y a de ces apports qui le sont moins, alors qu'elles sont indispensables pour garantir les résultats de l'activité. En effet, les apports en nature et numéraires peuvent facilement faire l'objet de négociations, ce qui n'est pas le cas, par exemple, pour les connaissances spécifiques des peuples autochtones et des communautés locales, la cohésion sociale nécessaire pour garantir la mise en œuvre de l'activité, bien que ces apports immatériels créent des conditions favorables pour toute activité nécessitant une forte implication et participation locale, comme c'est le cas pour la REDD+.

La reconnaissance de ce type d'apports devrait être consacrée par un texte légal, de façon à sécuriser les apporteurs et de garantir leur prise en compte dans l'activité.

Les deux principales questions fondamentales étant traitées, il reste maintenant à examiner les trois questions déjà annoncées précédemment.

3.4. QUOI partager ? Les sources potentielles de revenus

Cette question sera abordée dans deux contextes : le contexte d'une initiative REDD+ et celui d'un projet REDD+ ; une initiative étant une activité susceptible de produire des résultats REDD+ sans la visée de les porter sur les marchés de carbone, tandis qu'un projet REDD+ étant une activité à résultats REDD+ entreprise avec pour objectif de faire valoir les crédits certifiés sur les marchés de carbone.

S'agissant de la question de savoir QUOI partager, il est important de rappeler ici que l'option suggérée dans cette étude et qui a été confirmée par les deux ateliers organisés sur le partage des revenus a retenu le concept de « revenus » et l'a préféré aux autres (bénéfices, avantages, etc.), en ce qu'il englobe tout aussi bien les bénéfices, qui sont les résultats positifs d'une transaction financière, que les autres types de revenus, notamment les allocations, subventions, et les opportunités socio économiques, comme la création d'emplois, le transfert de technologies, etc.

Il reste donc que le revenu est la chose qu'il y aura lieu de partager dans le cadre de la REDD+. Il importe, dès lors, d'en élucider les sources, avant d'indiquer comment le partager.

3.4.1. Les sources de revenus dans une initiative REDD+

Les initiatives REDD+ peuvent être financées par des fonds publics ou des investissements privés volontaires. Ces fonds publics peuvent provenir d'allocations de l'Etat, de fonds d'aide au développement, de fonds spéciaux multi bailleurs, etc. Leur spécificité est qu'ils sont destinés à financer des activités REDD+ qui ne seront pas portés sur le marché de carbone**.**

3.4.2. Les sources de revenus dans un projet REDD+.

Les projets REDD+ sont, dans la plupart des investissements publics ou privés visant à réaliser des résultats REDD+, à les faire certifier auprès de standards internationaux reconnus, et à faire l'objet de transactions sur les marchés de carbone.. Généralement, les proportions sont définies en référence aux apports de chaque partie, la proportionnalité ayant fait l'objet d'un accord préalable entre les parties prenantes.

3.4.3. La nature des revenus REDD+

Au-delà des revenus monétaires, il faut aussi considérer les revenus non monétaires et les opportunités sociales créés des suites d'une activité REDD+, à savoir :

- les revenus monétaires : toutes les sommes perçues des suites d'une activité REDD+. Ils sont constitués d'allocations spécifiques, de reliquats sur budgets, de prélèvements régulés, de taxes et impôts générés par les projets REDD+ ;

- les revenus non monétaires : il s'agit de toutes les autres formes d'avantages apportés par les activités REDD+ et auxquels peut être attaché un coût, comme par exemple le transfert de technologie et de connaissance, le renforcement de capacité, la structuration communautaire, etc.

- les opportunités sociétales : les plus évidentes sont la création d'emplois et la préférence locale pour la fourniture de biens et services à l'activité REDD+.

3.5. Avec QUI partager ? Les bénéficiaires du partage

Les différentes parties prenantes à une activité REDD+ peuvent être regroupées en trois catégories : i) l'Etat hôte ; ii) les promoteurs et leurs partenaires et iii) les communautés affectées.

La nature des fonds circulant entre ces trois catégories de parties prenantes peut consister, pour chaque catégorie, en ce qui suit :

- Pour l'Etat : les frais des procédures nationales, la fiscalité directe et indirecte, la taxation liée à l'activité REDD+, les fonds levés auprès d'institutions de financement REDD ;
- Pour les promoteurs et leurs partenaires : les financements à titre d'aide, de prêt ou de placement, les rémunérations des prestations, les intérêts sur placements, etc.
- Pour les communautés : les paiements monétaires, le financement des infrastructures socio communautaires, les rémunérations des prestations, les rétrocessions, les achats directs de biens et services.

La circulation de ces différentes catégories de fonds entre les différentes parties prenantes à une activité devrait répondre à l'impératif d'efficience, de transparence et de traçabilité, de façon à entretenir un climat de confiance mutuelle entre toutes les parties prenantes.

3.6. COMMENT partager ?

3.6.1. Comment partager les revenus REDD+ dans le cadre de l'initiative REDD+

Comme on l'expliquera plus tard dans la dernière section, les financements dans le cadre des initiatives REDD+ seront canalisés vers le Fonds National Indépendant REDD+, à l'exclusion des revenus découlant du marché ou d'un projet REDD+. Dans la configuration actuelle du système de gouvernance des finances publiques, telle qu'il découle de la nouvelle loi n° 11/11 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (article 70), ils correspondent à la catégorie des fonds publics dite *fonds de concours* ; lesquels peuvent faire l'objet de procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. Il s'agit de fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public, ou des produits de legs et dotations attribués au pouvoir central.
La question est de définir quelle proportion de tels financements devra faire l'objet d'un partage entre les différentes parties prenantes.

Pour y répondre, les mécanismes en place, qui ont été passés en revue dans la section 1 sur le partage des revenus publics et celui des revenus issus de l'exploitation notamment forestière et minière du présent rapport peuvent fournir une orientation. Ainsi la part de ces revenus revenant à l'Etat et canalisés vers le Fonds National REDD+ pourrait-elle être partagée entre les différentes échelles de représentation de l'Etat (central, provincial et local), dans les proportions et suivant la grille de répartition prévues par les dispositions nouvelles de la constitution (article 175), de la loi n° 11 relative aux finances publiques et des lois d'appui à la décentralisation[22], pour appuyer exclusivement des actions et opérations de conservation et/ou d'augmentation des stocks de carbone ainsi que de réduction de la pauvreté des populations dépendantes des forêts. Ainsi, toutes les autres activités connexes, qui concourent à l'atteinte de tels

[22] Ces textes proposent une grille de répartition entre les trois niveaux de la gouvernance : 60 % pour le Trésor public (pouvoir central), 40% à la province et 40% des sommes perçues à titre de quote-part de 40% par la province à l'entités territoriale locale d'implantation du projet.

objectifs, comme le renforcement des capacités des parties prenantes, les appuis aux processus de planification des utilisationsutilisation des espaces (aménagements du territoire, les réformes foncières, l'agriculture responsable, etc.), seraient éligibles aux financements par ces fonds de concours. Les entités étatiques bénéficiaires de tels fonds ne peuvent les affecter autrement qu'à des activités du genre celles énumérées ci-dessus, qui présentent un lien avec la conservation ou l'augmentation des stocks de carbone disponibles et qui, dès lors, rentrent dans la thématique REDD+.

La part des revenus REDD+ due aux communautés locales et/ou populations autochtones devra être sauvegardée, même dans le cas des fonds qui viennent comme fonds de concours, canalisés vers le Fonds National Indépendant REDD+. Mais ils ne le seront que dans le cas où de tels fonds couvrent des initiatives REDD+ de terrain, sur des portions des terres et/ou des forêts sur lesquelles les communautés locales et/populations autochtones détiennent des droits. L'équipe de consultant a suggéré qu'en pareil cas, un taux de 10% du coût global de l'initiative REDD+ leur soit reconnu.

Ainsi, hors cette hypothèse d'initiatives REDD+ de terrain, il est difficile de trouver un fondement aux prétentions des communautés et/ou populations autochtones à concourir au partage des revenus REDD+ du Fonds National Indépendant REDD+,+, notamment dans ses rubriques destinées à soutenir les politiques publiques d'appui à la REDD ou des activités de renforcement des capacités. En tout état de cause, les communautés locales et autochtones resteraient bénéficiaires, sous d'autres formes, des bonnes politiques d'appui au processus REDD, qui seraient financées par le Fonds National Indépendant REDD+ (cas des programmes prioritaires anticipés, dont la politique et les schémas d'aménagements d'aménagement du territoire, la sécurisation foncière, l'agriculture écologique, le zonage forestier, etc.).

3.6.2. Comment partager les revenus dans le cadre d'un projet REDD+

Pour l'Etat, les projets REDD+ peuvent faire, à l'instar d'autres opérations commerciales, l'objet de taxation et de fiscalité, ce qui constitue pour lui d'autres formes des revenus issus de la REDD+,+, et qui devront être non pas canalisés vers le Fonds National Indépendant REDD+ comme dans le cas des initiatives REDD+, mais plutôt vers le compte du Trésor, pour être ensuite partagés comme recettes publiques entre ses différentes représentations aux échelons territoriaux (niveaux central, provincial et local). La grille de répartition, les proportions de chaque échelon ainsi que les procédures de transfert se réfèreront à celles fixées par la constitution, la loi n°11 relatives aux finances publiques et les lois d'appui à la décentralisation, tel que déjà expliqué dans les développements précédents.

S'agissant de la part des communautés locales et/ou populations autochtones dans les revenus issus des marchés REDD+, l'équipe de consultants suggère qu'elle part soit chiffrée sur le bénéfice net, après déduction des charges représentant les coûts du projet REDD+. Le taux de 12% du bénéfice net a fait l'objet d'un consensus au niveau de l'équipe des consultants.

La part du porteur du projet, au cas où celui-ci ne serait ni l'Etat Congolais, ni une communauté locale et/ou population autochtone sur ses terres coutumières, sera le solde du bénéfice net, après déduction des charges, y compris la fiscalité (part de l'Etat), les rémunérations des prestataires divers, des salariés et des sous traitants.

Enfin, il y a lieu de noter, et ce quelque soit l'approche REDD+ en présence, marché ou Fonds, les autres participants recevront leurs parts des revenus, au titre de rémunérations, pour leurs différentes prestations dans le développement et l'avancement du projet. Le porteur du projet ou de l'initiative les fera inscrire comme faisant partie du coût du projet.

Comme déjà expliqué dans les lignes qui précèdent, des accords doivent avoir été conclus pour clarifier ces questions.

Section IV : Les parties prenantes au partage des revenus REDD+

Cette section se propose d'explorer davantage la question des parties prenantes à un mécanisme de partage des revenus, et présente des options possibles dans le contexte de la R.D. Congo. L'identification claire des parties prenantes, de leurs apports, de leur rôle dans la mise en œuvre, de leurs responsabilités vis-à-vis des résultats du projet/initiative REDD+, de leurs attentes et réclamations, ainsi que de leurs droits, sont des préalables pour arriver à mettre en place un mécanisme de partage de revenus qui soit équitable.

A l'issue de l'analyse des éléments cités ci-haut, ce chapitre proposera un certain nombre d'options pour la reconnaissance légale des parties prenantes au partage des revenus issus de la REDD+.

4.1. Les catégories des parties prenantes à un projet/initiative REDD+

Du point de vue de leur statut dans un projet carbone, les parties prenantes peuvent être regroupées en trois catégories : i) les parties prenantes mandatoires, ii) les participants et iii) les autres parties prenantes.

4.1.1. Les parties prenantes mandataires

Il s'agit de ces parties prenantes vers lesquelles le promoteur du projet/initiative REDD+ se doit d'aller en vue d'obtenir différentes autorisations et reconnaissances à différentes phases de développement du projet/initiative. Ces parties prenantes jouent un certain nombre de rôles essentiels dans le cycle du projet/initiative REDD+. Nous en citons quelques-unes ainsi que leurs rôles les plus courants :

4.1.1.1. Le pays hôte

Il s'agit du pays sur le territoire duquel le projet/initiative REDD est mis en œuvre. Son rôle se situe principalement à trois niveaux :

- L'accueil et l'acceptation du projet/initiative pour la mise en œuvre, qui se concrétise par la délivrance de différentes autorisations ;
- L'homologation, qui consiste à vérifier la conformité du projet/initiative par rapport à un cadre préalablement défini, qui prend généralement en compte le contexte et intégrer certaines options, sauvegardes et préférences nationales ;
- L'encadrement institutionnel et juridique nécessaires au bon déroulement du projet et à la protection des intérêts de toutes les parties prenantes.
- Le pays hôte tire d'un projet/initiative REDD+ les revenus issus de : i) les recettes administratives et domaniales, ii) la fiscalité (droits et taxes divers).

Dans le contexte de la décentralisation comme c'est le cas pour la République Démocratique du Congo, l'Etat agit à plusieurs échelles : à l'échelle nationale, à l'échelle provinciale et à l'échelle locale. A chacune de ces échelles est attaché un certain nombre de responsabilités pour jouer le rôle du pays hôte, et de droits perçus par l'Etat.

Pour le gouvernement du pays hôte, trois options se présentent pour les projets/initiatives REDD+ : le statu quo, l'allègement et l'instauration de nouvelles taxations.

Le statu quo. Le Gouvernement maintient le niveau de taxations applicables au REDD+ à ce qu'il est aujourd'hui. Des recettes administratives et domaniales sont perçues et les droits, les taxes et la fiscalité directe et indirecte sont maintenus à leur niveau actuel. Dans ce cas, l'Etat Congolais laissera les projets carbone se réaliser sous les contrats d'emphytéose ou de concession agricole (au cas où le projet est déployé dans les zones non forestières) ou sous les contrats de concession de conservation, ou en vertu d'un acte de classement d'une forêt ou aire protégée encore en vertu d'un contrat de délégation du pouvoir de gestion d'une forêts classée ou d'une aire protégée (au cas où le projet se réalise dans une zone forestière). **Avantages** : plus facile à mettre en application car ne nécessitant pas l'élaboration d'instruments et cadres supplémentaires, cette option assimile les projets / initiative REDD+ à toutes les autres activités d'exploitation des ressources naturelles, et lui applique les différents régimes déjà en vigueur, après

les adaptations nécessaires. **Inconvénients** : les spécificités REDD+ ne se refléteraient pas en cas d'adoption de cette option, celles-ci n'ayant pas existé au moment de l'élaboration des différents instruments financiers.

L'allègement. Le Gouvernement décide d'accorder, à titre de mesures incitatives pour l'investissement et l'attractivité d'initiatives REDD+, des facilités financières et procède à des allègements totaux ou partiels de certaines taxes et recettes. **Avantages** : l'attractivité financière serait incitative à certains types d'activités, surtout les projets portés par le secteur privé. Les donateurs pour le financement des initiatives REDD+ pourraient également financer plus d'initiative à partir des mêmes enveloppes financières. **Inconvénients** : l'Etat devra renoncer à certaines recettes, et pourrait même avoir à recourir à la subvention pour couvrir les charges normalement couvertes par ces recettes (cas de recettes administratives, dont une partie sert au fonctionnement des entités qui les génèrent) en vue de rendre les services attendus de lui.

L'instauration de nouvelles taxations spécifiques au carbone ou à la REDD+ ou l'adaptation de régimes existants. Il s'agit, pour l'Etat, de créer de nouvelles formes de taxations applicables au processus REDD+, en prenant en compte les spécificités de ce nouveau domaine d'activités. Il s'agit également d'adapter le régime actuel de recettes publiques à certaines de ces spécificités carbone. Au nombre d'adaptations peut figurer ici le nouveau type de contrat que propose la CNREDD : le contrat de valorisation des services environnementaux, qui serait un contrat de plus qui viendrait s'ajouter au premier qui serait soit un contrat d'emphytéose ou de concession agricole, soit un contrat de concession de conservation ou de délégation du pouvoir de gestion d'une aire protégée, selon que le projet est à développer dans une zone forestière ou non. Ainsi, à ce nouveau contrat de valorisation des services environnementaux serait attachée une fiscalité spécifique, qui serait additionnelle à celles déjà acquittées de par les contrats d'accès à l'espace du projet, tels que ci-dessus indiqués. **Avantage** : élargissement de l'assiette fiscale de l'Etat après incorporation du régime spécifique au REDD+ ; intégration des spécificités REDD+ au nouveau régime. **Inconvénients** : travail supplémentaire pour l'élaboration du nouveau cadre de taxation ; risque de découragement d'investissements, surtout en provenance du secteur privé.

4.1.1.2. Le standard et ses collaborateurs

Il s'agit des instances internationales impliquées dans le processus de certification des résultats de projets REDD+. Le rôle principal de ce deuxième groupe de parties prenantes mandatoires comporte trois aspects majeurs : i) élaborer des instruments scientifiques pour la démonstration, la quantification et la vérification du résultat ; ii) procéder, à l'issue d'une procédure interne, à la validation des projets REDD+ et à la certification des résultats ; iii) certifier les résultats REDD+ à trois niveaux : l'effectivité, la quantification et la durée dans le temps.

La rémunération de cette catégorie de partie prenante mandatoire rentre dans les frais de procédure du projet/initiative REDD+, selon une tarification connue de toutes les parties, et constitue une charge couverte par le coût du projet.

Les options suivantes se présentent pour le législateur congolais, pour ce qui est des standards de certification des résultats REDD+ : soit imposer un standard aux porteurs de projets/initiatives REDD+, soit sélectionner un certain nombre de standards éligibles dans le contexte de la R. D. Congo, soit laisser le libre choix du standard aux initiateurs.

Option 1 : Imposer un standard obligatoire pour tous les projets / initiatives REDD+ : cette option comporte l'avantage d'une démarche similaire au niveau international pour la certification de tous les projets / initiative REDD+ ; son principal inconvénient réside dans le fait qu'il entraîne le législateur à créer une position de monopole sur une matière pour laquelle l'existence de plusieurs acteurs sur la scène internationale pousse ceux-ci à une certaine compétitivité pour développer des cadres et des outils de plus en plus accessibles aux porteurs de projets, tant sur le plan de la simplicité procédurale, de la complexité scientifique que du coût. Cet avantage serait fortement compromis dans le cas où le législateur décidait de créer une situation de monopole dans ce secteur.

Option 2 : Prescrire un certain nombre de standards éligibles pour prendre en charge les dossiers homologués en République Démocratique du Congo : moins restrictive que la première, cette option restreint

cependant le choix des porteurs de projets à quelques standards, privant tous les acteurs d'éventuels avantages qu'offriraient certains standards non éligibles pour le pays.

Option 3 : Laisser le choix du standard international de certification des résultats REDD+ au porteur du projet / initiative REDD+ : bien que plus attractive car laissant une liberté totale de choix au porteur de projet, cette option présente l'inconvénient majeur de l'incomparabilité entre eux de résultats atteints par des démarches différentes.

4.1.1.3. Les acteurs du marché de carbone

Il s'agit de différentes personnes physiques ou morales qui interviennent dans le processus d'écoulement sur le marché des crédits certifiés sur des projets REDD+ mis en œuvre en R. D. Congo. Bien que devant faire l'objet d'une certification de résultats par un standard donné, les crédits générés à partir des initiatives REDD+ ne sont pas destinés au marché de carbone. Cette dernière catégorie de parties prenantes mandataires ne se retrouvera donc pas dans le cas des initiatives REDD+. Au regard de la complexité des mécanismes des marchés de carbone, il est d'usage de faire appel à des intermédiaires pour l'écoulement des crédits auprès des éventuels acheteurs. Ces intermédiaires ont une plus grande maîtrise des ficelles des marchés de carbone. L'enjeu consiste, en effet, à identifier des acheteurs pouvant offrir non seulement les meilleurs prix, mais aussi les meilleures garanties de paiement, et proposer des mécanismes de décaissement plus compatibles avec les réalités de l'environnement financier national.

Les options suivantes sont donc disponibles dans le cas des intermédiaires du marché de carbone : une structure gouvernementale ou une agence partenaire prend en charge le processus d'écoulement des crédits générés en République Démocratique du Congo ; une structure privée obtient l'exclusivité de négociation des crédits générés au Congo ; le porteur du projet prend l'initiative de choisir ses intermédiaires du marché.

Chacune de ces options comporte des avantages et des inconvénients ci-après :

Une Agence gouvernementale spécialisée ou un partenaire gouvernemental. Il (elle) prend en charge la négociation des crédits auprès des acheteurs : bien que cette option donne l'avantage non négligeable au Gouvernement d'avoir un plus grand contrôle sur les processus de négociation des crédits générés en R.D. Congo, elle expose cette phase finale délicate au risque de contamination par les éventuels dysfonctionnements, insuffisances et failles caractéristiques des processus pris en charge par le Gouvernement dans le contexte de la R. D. Congo.

Une structure privée obtient l'exclusivité de la négociation des crédits générés en R. D. Congo. Sélectionnée selon des critères d'avantages compétitifs, cette option aurait l'avantage de doter le processus d'un intermédiaire unique performant et efficient pour la négociation des crédits sur le marché, en vue d'en obtenir un meilleur prix à des frais moindres et avec le maximum de garanties. Son principal inconvénient serait celui d'une position de monopole dans laquelle se trouverait une telle structure privée, privant le pays et les autres acteurs des avantages d'une concurrence régulée.

Le porteur du projet a la liberté de porter les crédits générés par son projet sur le marché, en travaillant avec des intermédiaires de son choix. D'apparence plus appropriée car s'inscrivant dans la logique de l'exercice de la liberté du propriétaire du titre sur le carbone d'en conduire les transactions financières, cette option offre cependant moins de contrôle au Gouvernement sur les éléments de la vente du crédit, et rendrait le processus d'écoulement des crédits générés en R. D. Congo plus opaque.

4.1.2. Les participants au projet/initiative REDD+

Nous avons repris sous cette deuxième catégorie de parties prenantes à un projet/initiative REDD+ les différents acteurs intervenant directement, à un titre quelconque, dans la mise en œuvre des activités du projet/initiative REDD+; il s'agit principalement des :

- Initiateur(s) du projet/initiative, soit la personne physique ou morale à qui il est reconnu l'initiative de l'idée du projet/initiative REDD+ ;

- Développeur(s) du projet, qui est la personne physique ou morale ayant la charge de formaliser la conception du projet selon des canevas admissible par le pays hôte, les standards et les autres parties prenantes ;
- Contributeur(s) au capital et/ou donateurs, qui sont les personnes physiques ou morales dont les apports matériels et immatériels en numéraires, en nature, en industrie ou en clientèle sont pris en compte dans la constitution du capital du projet/budget de l'initiative, sont enregistrés dans la forme légale valide et bénéficiant d'une proportionnalité convenue par rapport au capital ou au budget de mise en œuvre du projet/initiative REDD+ ;
- Assureur(s) du projet/initiative : il s'agit des prestataires des différents services d'assurance auxquels la législation, la bonne pratique ou les choix des porteurs du projet/initiative le soumettent ;
- Fournisseurs (biens ou services) du projet/initiative, ces personnes physiques ou morales qui, contre paiement, fournissent les biens ou les services nécessaires à la mise en œuvre du projet/initiative ;
- Institutions financières, soit les prêteurs, gestionnaires des crédits, et autres partenaires financiers du projet/initiative ;
- Constructeurs du projet/initiative, qui sont les personnes physiques ou morales impliquées dans la mise en œuvre sur terrain des différentes activités du projet/initiative.

Les membres de cette catégorie de partie prenante présentent trois caractéristiques :

- Ils sont dotés d'une personnalité juridique claire et distincte selon les lois du pays (personne physique ou morale)
- Ils ont une capacité juridique, physique et/ou matérielle et une jouissance des droits légaux d'intervenir dans le projet/initiative ;
- Ils peuvent démontrer l'effectivité de leur implication et de leur apport dans la mise en œuvre du projet/initiative.

Elle est constituée des acteurs ci-après :

- Les personnes physiques ou morales de droit congolais ou étranger intervenant dans la conception, le développement ou la mise en œuvre du projet / initiative ;
- Les fournisseurs de biens et prestataires de services divers en contrat avec le projet / initiative ;
- Les communautés à travers leur représentation légalement constituée, ayant un rôle quelconque ou ayant apporté une certaine contribution pour la mise en œuvre du projet / initiative.

Les membres de cette catégorie de partie prenante sont liés entre eux par des accords et des conventions spécifiques, dont les termes définissent les apports et contributions, l'étendue des responsabilités et les attentes et droits de chacune d'entre elles par rapport au projet / initiative. Ces accords entre parties, légalement contraignants, sont élaborés dans une forme conforme à la législation en vigueur et confèrent un certain niveau de sécurité juridique à chacune des parties. Définissant clairement les apports/contribution de chaque partie, ces accords règlent trois problèmes : la désignation d'un porteur unique du projet devant les autres intermédiaires et les modalités de sa collaboration avec les autres parties, la délimitation du champ de responsabilités de chacune des parties prenantes et les obligations qui y sont attachés, enfin, la proportion convenue des bénéfices revenant à chaque partie en fonction de critères clairs, vérifiables et opposables à tous.

Vis-à-vis de ces parties prenantes, le Gouvernement a l'obligation de : i) garantir la sécurité juridique des accords librement conclus entre elles ; ii) veiller au respect des termes des accords en offrant un cadre d'arbitrage et de traitement d'éventuels contestations et contentieux.

Le Gouvernement doit établir des mécanismes clairs pour reconnaître la qualité de porteur de projet à une partie prenante, et le droit de porter les crédits générés par le projet / activité au-devant des autres acteurs du marché de carbone. Les options suivantes s'offrent donc en rapport avec ces deux éléments :

a. Pour la reconnaissance du porteur unique du projet :
   - Une personne distincte est désignée par les autres parties et dotée de pouvoirs de représentation en tant que porteur du projet pour le compte des autres ;
   - Une « entité projet », une nouvelle personne juridique émanant de l'association entre toutes les personnes juridiques de cette catégorie de partie prenante est créée et légalement reconnue.

Dans les deux cas, les clauses des accords mutuellement conclus constituent la base de toute reconnaissance légale.

b. Pour la reconnaissance du droit sur les crédits carbone générés :
   - Il est conféré au porteur unique du projet la qualité de titulaire des titres délivrés sur le carbone ;
   - L'Etat garde le titre sur le carbone et exécute la redistribution des bénéfices aux différents membres de cette catégorie selon les accords convenus.

Ces options restent fortement tributaires de celles levées lors de l'examen de la question des droits sur le carbone. Elles sont capitales dans le sens où elles conditionnent le traitement de la question par les différents standards de carbone. Pour cette catégorie de parties prenantes, les objectifs d'un mécanisme de partage de revenus peuvent se résumer en ce qui suit :

- Pour les investisseurs et autres contributeurs au capital et aux charges, il s'agit d'une rémunération de leur placement ;
- Pour les prestataires divers, il s'agit d'un paiement de la contrepartie de leurs prestations ;
- Pour les communautés, il s'agit d'une compensation pour les changements négatifs intervenus dans leur propriété, dans leurs accès ou usages des ressources naturelles.

4.1.3. Les autres parties prenantes

Il s'agit principalement de parties prenantes affectées par le projet ou ses résultats. Très souvent, ce sont des communautés qui entretiennent avec le projet / initiative une relation telle que, tout en ne pouvant pas démontrer leur participation effective à la mise en œuvre du projet / initiative, peuvent être négativement affectées, dans leur mode de vie, du fait du projet / initiative. Ces communautés font souvent l'objet de compensation pour pertes subies des suites du projet ou pour les changements négatifs qui interviennent dans leur vie et qui serait directement lié au projet / initiative.

L'identification claire des parties prenantes, de leurs apports et contributions, de leurs rôles et responsabilités et de leurs attentes et droits par rapport aux résultats du projet / initiative constituent le soubassement à tout système transparent, juste et équitable de partage de revenus. La transparence, la justice et l'équité du système contribuent à encourager la participation de toutes les parties et à garantir l'effectivité et la permanence des résultats.

La section suivante proposera des options pour les modalités pratiques du partage des revenus.

Section V : Le fondement des droits au partage des revenus REDD+ dans le contexte de la République Démocratique du Congo

Cette section proposera des options de partage de revenus dans le contexte spécifique de la République Démocratique du Congo. Ce contexte est caractérisé par un certain nombre d'éléments dans le cadre du processus REDD+ : un long processus de construction qui s'est fixé pour objectif d'établir des modèles tenant en compte les spécificités nationales, intégrant la préoccupation du Gouvernement de voir le processus REDD+ contribuer effectivement à la lutte contre la pauvreté et à la promotion socio économique des communautés forestières, et répondant à la préoccupation internationale de contribuer effectivement à la préservation des massifs forestiers du bassin du Congo, dont la R.D. Congo détient plus de 60 %. Le contexte national du processus REDD est, enfin, marqué par un environnement où il existe déjà quelques précédents dans le domaine du Carbone, à travers les quelques dossiers déjà agréés au niveau de l'Autorité Nationale Désignée, certains l'ayant été pour des activités éligibles au REDD+ selon les options développées dans la stratégie nationale.

Le double engagement du pays d'une part à contribuer effectivement à la préservation du massif forestier, et d'autre part de mettre la contribution dans la lutte contre les changements climatiques en général, et le processus REDD+ en particulier, au centre de la stratégie du développement et de la lutte contre la pauvreté, devront sous-tendre les options à retenir par le législateur, et guider l'élaboration des instruments de leur institutionnalisation.

Cette section ne va plus revenir sur les options sur la propriété du carbone, mais ne manquera pas de rappeler que les options retenues permettront de répondre à la question de savoir QUI aura la responsabilité première de mettre en œuvre les mécanismes de partage de revenus : il s'agira de la partie prenante à laquelle le législateur aura reconnu les droits de propriété sur le carbone.

Il est important de rappeler ici qu'il a été levé l'option de faire recours au terme « revenus », qui est d'un entendement plus vaste que « bénéfice », puisqu'il englobe d'autres formes de paiements au-delà du bénéfice commerciale sur la transaction carbone.

Cette section reviendra toujours sur les trois questions sous-tendant la réflexion : qui peut prétendre au partage des revenus REDD+ et en vertu de quel principe ; dans quelle proportion ; et enfin, de quelle manière. Cette troisième question sera davantage élaborée dans un chapitre dédié aux options pour l'institutionnalisation du mécanisme retenu.

5.1. Les principes de base d'éligibilité au partage des revenus REDD+

Quatre principes nous ont semblé générer le droit de prétendre aux revenus REDD+. Ces principes s'appliquent aux différentes catégories et qui font recours à un mécanisme spécifique. Le tableau ci-dessous énumère les quatre principes et les mécanismes qui leurs sont attachés, ainsi que la catégorie de partie prenante auxquelles ces mécanismes peuvent s'appliquer. Les options seront donc élaborées en gardant ce tableau en vue.

Principe	Mécanisme associé	Parties concernées	Moyens
Souveraineté sur le sol et les autres ressources naturelles utilisées.	Droits souverains de l'Etat	Gouvernement (national, provincial, local)	Fiscalité, imposition, taxation, droits domaniaux, etc.
Rémunération du placement	Proportionnalité du partage par rapport aux parts libérées dans le capital et à la hauteur de la participation aux charges.	Investisseurs et autres apporteurs en nature, numéraire, industrie ou technologie pris en compte dans le capital et les charges du projet	Entente entre parties consacrée par des accords légalement validés. Faire attention à la valorisation des apports immatériels et non numéraires.
Compensation et dédommagement	Paiements pour changements dans la propriété, occupation ou droits d'usage du fait du projet / activité.	Communautés, personnes physiques ou morales affectées négativement (pertes de biens ou de droits sur les ressources, etc.)	Identification des concernés, évaluation du degré d'affectation ou des dommages et pertes subis et négociation des termes de dédommagements et des modalités de leur paiement.
Reconnaissance du rôle spécifique dans le projet	Dotation d'office	Communautés, certains contributeurs exceptionnels au projet	Identification des concernés et du rôle dans le projet, définition de la proportion de dotation, définition de mécanismes de paiement.

Ce tableau n'a pas repris d'autres types de revenus injectés dans la communauté du fait d'un projet / initiative REDD+, et qui peuvent être regroupés sous l'appellation « opportunités socio-économiques générés ». Il s'agit principalement des emplois rémunérés créés par le projet / initiative, ainsi que des nouvelles opportunités d'affaires apportés dans les milieux de mise en œuvre ou la zone d'influence. Ces revenus contribuent aux objectifs de promotion socioéconomique et de lutte contre la pauvreté attachés au processus REDD+, mais ne lui sont pas spécifiques. Il a donc été jugé t inopportun de les examiner dans ce cadre.

5.2. Les options pour le législateur congolais

Les options ci-dessous appellent à la décision du législateur, en fonction de ces différents principes et mécanismes associés.

5.2.1. Souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles

Ce principe est à la base de la légitimation de la taxation et de la fiscalité. C'est en vertu de ses droits souverains constitutionnellement (article 9) reconnus et légalement organisés (lois sur les finances publiques), que l'Etat prélève l'impôt et les différents droits et taxes. Ce principe de souveraineté de l'Etat sur les ressources naturelles génère pour l'Etat un certain nombre de recettes domaniales et fiscales. Les recettes administratives, quant à elles, ne relèvent pas de ce principe mais plutôt de celui de la participation des bénéficiaires des prestations des différentes instances de l'Etat aux charges de leur fonctionnement. Ce principe est déjà appliqué dans d'autres domaines en rapport avec les ressources naturelles, notamment dans l'industrie extractive en général, et, de manière plus globale, dans l'exercice d'activités commerciales.

Les trois options découlant de ce principe ont été examinées dans la section précédente sur les parties prenantes. Cependant, une question reste, pour laquelle d'autres options se présentent : quelle est la proportion des revenus du carbone qui reviendrait à l'Etat, en dehors de la fiscalité et de la taxation ?

a. Le Gouvernement prélève une certaine proportion des revenus nets du carbone : cette option pose un certain nombre de questions, qui nécessiteraient une réflexion plus soutenue : quel en serait le pourcentage ? Quelle en serait la justification ? A quelle échelle s'appliquerait ce prélèvement ? National ? Provincial ? Local ?

   S'agissant du pourcentage et de l'échelle du prélèvement, les expériences dans les systèmes d'exploitation des ressources naturelles, qui ont été effleurées dans la section 2 peuvent donner une orientation : en matière de redevance de superficie forestière et minière par exemple, il est prévu que 60% de ces redevances soient versés dans le compte du Trésor (pourvoir central), 25 % dans le compte de la province (niveau sous national) et 15% dans le compte du territoire (niveau local). Cette articulation donné une orientation, mais elle a été réajustée lors des récentes réformes relatives à l'organisation de la décentralisation administrative et territoriale, dont les textes de base prévoient plutôt que les sommes transférées à la province à titre de recettes à caractère national soient également transférés aux entités locales décentralisées en raison de 40%[23]. Ainsi, en matière des revenus issus des projets et/ou initiatives REDD+, la part des recettes revenant à l'Etat Congolais peut être répartie de cette manière entre les trois échelons de la gouvernance. C'est, du reste, ce qui ressort de l'article 175 de la constitution du 18 février 2006, de nouvelles dispositions de la nouvelle loi sur les finances publiques (2011) et de celles de la loi organique sur la décentralisation (2008).

   Outre ce prélèvement qui relève de la fiscalité, des recettes administratives découlant de la tenue du registre et des autres formalités éventuelles sont autant des revenus qui peuvent être pris pour la part de l'Etat dans les transactions carbone.

   Quant à la justification du prélèvement, les droits souverains de l'Etat sur les ressources naturelles, y compris sur le carbone, suffisent pour fournir une explication à son droit de concourir au partage des revenus carbone, et donc de prélever ces recettes.

b. Le Gouvernement se limite à la fiscalité et taxation existantes et l'adapte au carbone : cette option soulève ces questions : i) par quels moyens ferait-il contribuer la REDD+ à la lutte contre la pauvreté ? ii) Comment assurerait-il la péréquation avec des zones de peu d'attraits pour le processus REDD+ ?

[23] Article 225 de la loi n° 11/11 du 13 juillet 2011 relative aux Finances publiques et 115 de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

5.2.2. Rémunération du placement

Ce principe est déjà d'application dans toutes les entreprises à caractère commercial. Il poserait cependant un certain nombre de questions dans le contexte du processus REDD+ :

- Du calcul des revenus à partager entre les contributeurs à l'investissement : au-delà des calculs des bénéfices commerciaux, les revenus REDD+ à distribuer subiraient la déduction de droits spécifiques et d'autres prélèvements que le Gouvernement leur appliquerait, ce qui réduirait la portion à distribuer entre les investisseurs, y compris les autres parties prenantes, rendant ainsi l'investissement peu attractif.

5.2.3. Compensation/dédommagement

Ce principe est également consacré par un certain nombre d'instruments touchant à l'exploitation des ressources naturelles. Il consiste dans le paiement aux communautés ou aux individus d'une contre partie compensatoire aux changements qui affectent leurs droits sur les ressources des suites d'une activité. Il peut s'agir notamment des droits auxquels ils auraient renoncé pour permettre à l'activité de s'établir, ou, enfin, des restrictions qu'ils auraient subies dans leur mode de vie des suites du projet / activité. Se pose, dès lors, la question de la reconnaissance et de la valorisation de tels apports, qui se traduisent ainsi sous forme de cession au projet de droits détenus par les privés ou les communautés sur le sol, et des apports non matériels, comme les connaissances endogènes. Mais l'on pourrait encore plus loin pour intégrer un autre type d'apport, consistant dans la structuration sociocommunautaire indispensable à la garantie de permanence des résultats du projet / initiative REDD+ : comment ces types d'apports seraient-ils évalués et rémunérés, d'autant plus que leurs apporteurs sont parfois qualifiés de partie prenante « faible » ? Ce questionnement soulève quatre sortes de problèmes :

- La reconnaissance de l'effectivité du dommage et sa quantification en vue de l'évaluation d'une contrepartie juste et équitable : la plupart des droits sur les ressources découlant de la tradition et des coutumes ne sont pas consolidés par des titres légaux, bien que leur reconnaissance soit consacrée par la constitution et bien d'autres textes légaux. Cette faiblesse pose le problème de leur reconnaissance, de leur identification et de leur valorisation en cas de perte des suites d'un projet / initiative REDD+. Des protocoles doivent donc être développés pour arriver à mieux identifier et quantifier les dommages.
- L'identification des ayant-droit à la compensation : tandis que certaines parties affectées négativement peuvent être facilement identifiées, notamment du fait de leurs droits reconnus sur la zone de mise en œuvre des projets / activités, l'identification de certaines autres parties pose un problème plus subtil, principalement lorsque ces parties se trouveraient assez éloignées de la zone de mise en œuvre.
- Les mécanismes de paiement sécurisés en cas de compensations destinées à une communauté ou à un groupe peu structuré : tandis que des compensations monétaires peuvent être effectuées à des individus personnellement affectés, le mode le plus approprié pour les communautés consiste dans le financement de projets d'intérêt communautaire. Dans certains processus, comme l'exploitation industrielle du bois d'œuvre en RDC, ce mécanisme se matérialise à travers un accord sur les charges sociales de l'activité, négocié entre les communautés et les exploitants de la ressource naturelle concernée. Cette expérience peut être étendue au processus REDD+ : les revenus qui reviennent aux communautés sont payés par le porteur du projet sous forme d'infrastructures communautaires, avec des mécanismes appropriés pour leur gestion : fond de développement local, comité local de gestion, comité de suivi, etc. Pour les autres acteurs, notamment ceux qui seraient liés par des contrats de travail ou de sous-traitance, les sommes qu'ils auraient perçues, soit à titre de salaires, soit à titres de rémunérations pour les prestations dues constituent leurs parts de revenus.
- Les mécanismes pour éviter les effets pervers et la confiscation par l'élite, toujours dans le cadre de communautés peu structurées : il a été remarqué une certaine confiscation des avantages destinés à la communauté par une certaine élite (représentants du pouvoir coutumier, intellectuels, personnalités publiques membres de ces communautés, organisations non gouvernementales prétendant représenter les communautés, etc.) ; les consultations menées systématiquement (exemple : CLIP) permettent d'atténuer ce problème, car elles aboutissent à une représentation plus consensuelle des communautés, et à la définition de mécanismes qui leur sont propres au sein de fora locaux bénéficiant d'une participation de la diversité communautaire.

5.2.4. Dotation d'office

Ce dernier mécanisme concerne des prélèvements qui seraient faits sur les revenus REDD+ et affectés aux communautés à travers des mécanismes qui seraient similaires aux mécanismes de compensation. Difficile à appliquer dans le cas d'un projet REDD+ qui porte une certaine dimension commerciale, ce mécanisme est au contraire plus indiqué dans une initiative REDD+, pour laquelle les résultats ne seraient pas valorisés sur le marché de carbone. Quelques options s'offrent dans le contexte de ce mécanisme, en prenant en compte le fait que les paiements REDD+ sont liés à la démonstration des résultats.

- Une certaine portion du budget négocié pour la mise en œuvre des initiatives REDD+ est destiné à la réalisation d'un cahier des charges sociales communautaires : le problème consisterait alors dans la définition de la proportion par rapport au budget : le défi consistera à trouver une proportionnalité qui réponde aux besoins de la communauté sans heurter la susceptibilité des donateurs. Une proportion variant entre 20 et 40 % en fonction de la taille du budget a semblé répondre à cette préoccupation.
- Une somme forfaitaire est définie et libérée par le porteur du projet en fonction d'un indicateur du résultat : à chaque arbre planté par les membres de la communauté, ou à chaque crédit carbone certifié, une somme d'argent est accordée à la communauté en gratification de son effort de participation. L'utilisation de cette dotation forfaitaire peut aussi trouver inspiration des mécanismes de négociation et de mise en œuvre des accords portant sur la clause sociale du cahier des charges du concessionnaire forestier.

Les chapitres qui suivront élaboreront la question sur la gouvernance du partage des revenus et les options d'institutionnalisation. Ils vont devoir s'aligner sur les mécanismes déjà existants dans les finances publiques et dans certains autres processus, et leur adaptation à l'environnement REDD+ peut aboutir à en améliorer certaines faiblesses.

Section VI : Les options de gouvernance et d'institutionnalisation des mécanismes de partage des revenus REDD+

6.1. La portée du texte juridique devant consacrer les mécanismes de partage des revenus

L'institutionnalisation des mécanismes de partage des revenus issus de la REDD+ passe par l'adoption d'un texte national obligatoire vis-à-vis de tous les projets REDD+ pour leur conférer la force obligatoire requise à l'endroit de tous les projets/initiatives REDD+.

Idéalement, ce texte devrait être de portée législative, en raison du caractère transversal de la REDD+, ayant une incidence sur un certain nombre de secteurs déjà régis par des lois particulières et auxquelles il ne doit être dérogé que par un texte de même portée. Il devrait prendre en compte et intégrer les différentes questions liées à l'opérationnalisation du processus REDD+ en RDC, à savoir :

- L'institutionnalisation du registre des projets REDD+ et des standards techniques carbone ;
- Les exigences nationales en matière de sauvegardes sociales et environnementales ;
- Le régime juridique du carbone
- Les mécanismes de partage revenus issus des projets et/ou initiatives REDD+.

Cependant, étant donné que le contexte de ce jour ne permet pas d'obtenir à court terme un texte législatif pour organiser et rendre opérationnel la REDD+, l'option d'adopter à titre transitoire un texte réglementaire semble très partagée au niveau des parties prenantes impliquées dans la REDD+. Un décret aurait certainement été la meilleure option au niveau réglementaire, mais il ne semble pas évident non plus de l'obtenir à court terme ; un décret devant faire l'objet d'adoption en Conseil des Ministres. Il ne reste plus que l'option d'une décision réglementaire par voie d'arrêté du Ministre ayant dans ses attributions l'environnement et les forêts.

Cependant, au niveau de l'équipe de consultants, aucun consensus sur la portée du texte réglementaire à adopter n'a été trouvé. Les uns ont estimé que ces matières ne peuvent être réglées par voies d'arrêté du MECNT, même à titre transitoire, en raison justement du caractère transversal de la REDD et du fait qu'elle relève du domaine de la loi (environnement, forêt et foncier). Les autres ont estimé que les matières qui sont concernées par l'arrêté (registre, critères d'homologation, sauvegardes sociales et environnementales et partage des revenus issus de la REDD+) sont des questions nouvelles, qui ne sont pas constitutionnellement attribuées à une instance de décisions spécifique (niveau législatif ou réglementaire). Elles peuvent, dès lors, faire l'objet d'une réglementation transitoire au niveau réglementaire par voie d'arrêté. Il faudra juste veiller pour ne pas aller à l'encontre d'une disposition explicite de la constitution, d'une loi ou d'un décret existants.

En toute état de cause, en attendant que l'environnement institutionnel permette l'adoption d'une loi, c'est ce texte réglementaire (décret ou arrêté) qui réglerait toutes les questions susmentionnées, qui conditionnent une mise en œuvre juridiquement encadrée de la REDD+. Pour des raisons de cohérence globale du processus, ces matières devraient faire l'objet d'un seul texte. L'option de produire d'abord un texte ne réglant qu'un certain nombre de questions et d'aspects (notamment le registre et les critères

d'homologation ou seulement la question de partage des revenus issus de la REDD+) alourdirait le processus et le rendrait complexe dans son opérationnalisation.

S'agissant du partage des revenus, le texte réglementaire à prendre lèvera les options sur les parties prenantes et participants concernés par les projets et/ou initiatives REDD+, leurs parts respectives, le statut juridique du carbone ainsi que sur les modalités pratiques de partage des revenus, en partant des analyses et clarifications du présent rapport, spécialement dans ses 3ème, 4ème et 5ème sections.

Si donc la matière que ce texte réglementaire devra traiter sont identifiées, telles que présentées ci-dessus, reste la question de définir les rapports que les mécanismes de partage des revenus issus de la REDD+ devraient avoir avec le Fonds National REDD+.

6.2. La question du Fonds National Indépendant REDD+

Il est important de noter que les revenus des marchés REDD+ ne seront pas tous forcément canalisés, en tant que tels, dans le panier du Fonds National Indépendant REDD+ ; institution dont la création est déjà envisagée pour administrer les paiements que recevra le pays au titre de la REDD+.

Parmi différentes options de gestion de financement REDD+, l'idée de création d'un Fonds National Indépendant REDD+ pour la levée et la gestion de ressources extérieures REDD semble largement partagée par une bonne partie d'acteurs congolais. Elle a été affirmée lors de l'atelier organisé par la coordination nationale REDD, du 21 au 22 octobre 2010, sur les options de gestion de financements REDD en République démocratique du Congo. Les raisons invoquées pour justifier la préférence pour ce type de montage tiennent notamment au fait que la gestion participative des financements, qui impliquerait d'autres parties prenantes non étatiques (société civile et secteur privé), est de nature à garantir la transparence et à attirer l'investissement international.

Le principal propos pour les lignes qui suivent sera d'examiner le principe même de la mise en place d'un tel Fonds au regard de dispositions légales qui régissent les finances publiques en RDC. A cet effet, les questions suivantes pourront être abordées : les financements ou revenus REDD+ peuvent-ils être considérés comme des recettes du Trésor public ? Peut-on les retracer dans le budget de l'Etat, qui est l'instrument de gestion des finances publiques ? L'existence d'un Fonds indépendant est-elle compatible avec les dispositions légales régissant les finances publiques en République démocratique du Congo?

Pour répondre aux interrogations ainsi soulevées, il importe d'examiner d'abord les leçons tirées de l'expérience des Fonds PPTE, qui est un Fonds Indépendant qui a fait l'objet d'une accord de partenariat entre le gouvernement congolais et ses partenaires extérieurs (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International) pour le financement des secteurs pro-pauvre durant une période définie et, de-là, apprécier si une telle expérience peut être dupliquée, s'agissant de la capture et de la gestion des financements REDD+. En deuxième lieu, il faudra, le cas échéant, déterminer, suivant le régime juridique des finances publiques congolaises, la nature des financements qui serviraient à alimenter le Fonds National REDD+.

6.2.1. Leçons à tirer des Fonds PPTE pour la mise en place du Fonds National REDD+

Le mécanisme PPTE peut apporter une orientation pour la gestion des revenus REDD+ découlant des initiatives REDD+ destinés au Fonds National Indépendant REDD+. Les leçons à en tirer pourraient être résumés de la manière suivante :

a. **La mise en place de ce mécanisme a fait l'objet d'un accord entre le Gouvernement et les partenaires au développement, en l'occurrence le FMI et la Banque mondiale, dans lequel les secteurs bénéficiaires ont été identifiés :**
   - ☞ A l'instar des fonds PPTE, la mise en place du Fonds National Indépendant REDD+ pourrait aussi faire l'objet d'un accord entre le Gouvernement Congolais et les partenaires internationaux

apporteurs des financements ; cet accord pourra engager le Gouvernement à régler des questions clés de ce fonds, notamment son statut juridique, la portée de l'acte juridique qui le créera et en déterminera l'organisation et le fonctionnement, ses objectifs, les modalités de sa mise en place, sa structure de gouvernance, sa stratégie de mobilisation de fonds nationaux et internationaux, ainsi que sa stratégie d'allocation des fonds;

- ☞ Par ailleurs, de la même manière que les secteurs prioritaires pour l'affectation des fonds PPTE ont été définis dans cet accord, la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts pourrait ainsi être le secteur clé, sinon exclusif devant bénéficier de la couverture de ce Fonds, dès lors qu'il aura été institutionnalisé ;

b. **Le Gouvernement était tenu de mettre en œuvre le mécanisme PPTE, conformément aux termes de l'accord :**

- ☞ Dans le cadre des financements REDD+, l'accord pourrait également prévoir un certain nombre d'engagements que le pays devra prendre dans le sens du respect des affectations des fonds et des procédures qui seront mises en place ; il s'engagera, par exemple, à garantir la mise en place d'un mécanisme financier ayant un dispositif de gestion autonome

c. **L'exécution fidèle de l'accord c.-à-d. l'affectation effective de ressources issues de l'allégement aux dépenses de lutte contre la pauvreté, conditionnait l'accès du pays au Point d'achèvement en vue de l'annulation de la dette** :

- ☞ Les financements pourront être apportés au Fonds par des tranches régulières ; les tranches à venir étant conditionnées par l'évaluation satisfaisante des affectations des tranches antérieures par un système d'audit indépendant, au besoin international ;

d. Un audit indépendant a certifié la réalisation de cette condition par le Gouvernement :

- ☞ Le recours à ce type d'audit pourrait renforcer la crédibilité des mécanismes de gestion du Fonds.

6.2.2. Sources des financements REDD+

Les financements REDD sont constitués d'une part de paiements internationaux (paiements pour services environnementaux et dons) et, d'autre part, des financements issus du marché carbone, destinés aux activités de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Les premiers ne peuvent pas être assimilés aux **ressources budgétaires de l'Etat**. En effet, selon l'article 34 de la loi n°11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques, les ressources budgétaires de l'Etat comprennent les recettes courantes (issues de la fiscalité directe et indirecte), les recettes en capital (produit de cession du domaine, des participations financières ou des autres actifs ou droits), les recettes exceptionnelles (les dons et emprunts intérieurs pour les dépenses courantes et/ou d'investissement) et les ressources extérieures (constituées de recettes exceptionnelles sous la forme soit de dons et emprunts courants pour les dépenses courantes, soit de dons et emprunts extérieurs des projets pour les dépenses d'investissement). Les financements REDD+ constitués de paiements internationaux pour compenser les services environnementaux et, le cas échéant, conserver ou augmenter les stocks de carbone forestiers ne correspondent à aucune de ces ressources budgétaires et ne sont donc pas des ressources budgétaires de l'Etat.

Les seconds paiements qui découlent des marchés REDD+ ne peuvent être considérés comme ressources budgétaires que dans leur part qui reviennent à l'Etat congolais à titre de fiscalité ou de parafiscalité. C'est cette part qui, en tant que ressources budgétaires, sera canalisées vers le compte du Trésor et non vers le Fonds National REDD+.

Ces précisions permettent d'aborder la seconde préoccupation : celle de la compatibilité de l'idée même d'un Fonds National Indépendant REDD+ avec les dispositions de gestion des finances publiques.

6.2.3. Le Fonds National Indépendant REDD+ face aux principes de gestion des finances publiques en RDC

L'article 7 de la loi relative aux finances publiques dispose qu'aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière, l'ensemble des recettes servant à la couverture de l'ensemble des dépenses du budget du pouvoir central (principe d'universalité du budget).

Cependant, la loi de finances peut prévoir expressément l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général du pouvoir central (article 54).

Il importe d'examine la définition de chacune de forme ci-dessus mentionnée, telle qu'elle ressort de la nouvelle loi des finances pour s'assurer de leur correspondance ou non au Fonds National REDD indépendant.

Les budgets annexes. Ils retracent les seules opérations de certains services du pouvoir central non dotés de la personnalité juridique s'adonnant à titre principal à une activité de production de biens ou de prestations de services rémunérés sous forme de redevances. Au regard de cette définition, le Fonds national REDD indépendant ne peut être assimilé à un budget annexe dans la mesure où il ne produira ni bien ni service rémunéré sous forme de redevance et que, du reste, il est prévu que ce fonds soit doté de la personnalité juridique (art 56).

Les comptes d'affectation spéciale. Ils retracent, dans les conditions prévues par la loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées (art 62). Ici également, le profil du Fonds national REDD indépendant ne correspond pas à un compte d'affectation spéciale, étant donné que les financements REDD ne sont pas assimilables aux ressources budgétaires.

Les comptes de concours financiers. Ils retracent les prêts et avances consentis par le pouvoir central à une personne physique ou morale et sont dotés de crédits limitatifs ; ce qui ne correspond pas au Fonds REDD.

Les fonds de concours. Il s'agit de fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public, ou des produits de legs et dotations attribués au pouvoir central (article 70 de la loi n°11 relative aux finances publiques). Ils peuvent faire l'objet de procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Comme on l'a dit précédemment, cette définition correspond plus ou moins au profil d'un Fonds National Indépendant REDD+, dont les ressources proviendraient des institutions internationales ou des pays étrangers, en vue du financement des activités d'intérêt public de conservation et/ou d'augmentation des stocksstock de carbone.

Ainsi, comme déjà développé dans la section 3, les ressources extérieures et/ou celles allouées par l'Etat Congolais et canalisées vers le Fonds National Indépendant REDD+ pour être affectées aux activités d'intérêt public de préservation du climat, peuvent donc être apparentés aux fonds de concours ; lesquels, sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré ; et des crédits de même montant sont ouverts sur la dotation concernée.

Au regard de ces considérations, on pourrait donc affirmer que le principe de la mise en place d'un Fonds National Indépendant REDD+ est conforme aux dispositions nationales en matière de gestion des finances publiques congolaises. Dès lors, en tant que fonds de concours, le Fonds National Indépendant

REDD+ devra être placée sous tutelle des autorités budgétaires et se conformera au Règlement général de la comptabilité publique.

Par ailleurs, la formule de Fonds National Indépendant REDD+, motivée par le souci d'une gestion participative et transparente, correspondrait à une structure ad hoc du type « Agence d'exécution » tel que le Bureau Central de Coordination (BCECO), l'Unité de Coordination des Projets (UCOP) qui réalisent des activités et projets financées par la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

Enfin, reste la question sa savoir si les financements du Fonds National Indépendant REDD+ pourraient être rétractables dans le budget de l'Etat.

6.2.4. Les financements REDD+ et le budget de l'Etat

En effet, l'article 71 de la loi n° 11 précitée relative aux finances publiques dispose que les fonds de concours doivent être prévus et évalués par la loi de finances ; et leur utilisation doit être conforme à l'intention de la partie versante. Cela suppose que chaque année, l'on devrait connaître la hauteur de paiements attendus au titre de financements REDD ainsi que leur niveau d'exécution. Donc, les mécanismes de reporting budgétaire pour les ressources extérieures devraient s'appliquer mutatis mutandis à ces financements. Concrètement, l'entité gestionnaire de ces financements, en l'occurrence le Fonds National Indépendant REDD+ devrait transmettre trimestriellement à la Direction de la préparation et de suivi du budget ainsi qu'à la Plate forme de gestion de l'aide et de l'investissement (PGAI) du ministère du Plan les données sur le niveau de décaissements de ces financements

6.2.5. Quelques clarifications finales pour le partage des revenus REDD+

- Pour clore cette section, les conclusions suivantes s'imposent en partant des analyses et clarifications apportées tout au long de l'étude :Les mécanismes de partage des revenus REDD+ devraient être aménagés, en distinguant les initiatives REDD+ des projets REDD+ ; une initiative REDD+ étant entendue comme une activité susceptible de produire des résultats REDD+, sans la visée de les porter sur les marchés de carbone des investissements publics ou privés visant à réaliser des résultats REDD+, à les faire certifier auprès de standards internationaux reconnus, et à faire l'objet de transactions sur les marchés de carbone. Les initiatives REDD+ se rapportent donc à l'approche Fonds ; les projets REDD+, à celle du marché.

- Ainsi, seuls les revenus des initiatives REDD+, constitués notamment d'allocations de l'Etat, de fonds d'aide au développement et/ou de fonds spéciaux multi bailleurs, seront canalisés vers le Fond National Indépendant REDD+. En revanche, les revenus générés par les projets REDD+, ne seront pas canalisés vers le Fonds National Indépendant REDD+ ;

- Les revenus ou financements REDD+ en appui aux initiatives REDD sont également partageables. Ils le seront entre les différentes échelles de gouvernance de la question REDD+ (central, provincial et local) pour appuyer des politiques, programmes, actions ou activités de réduction des émissions de carbone, dans les proportions, suivant la grille et la procédure prévues par la constitution, la nouvelle loi n° 11 relative aux finances publiques et les nouvelles lois d'appui à la décentralisation, à savoir 60% pour le trésor public et 40% pour les provinces. Sur ces 40%, la province retiendra 60 % et transférera 40% à l'entité ou aux entités territoriales locales d'implantation du projet.

- La part des revenus REDD+ générés par les projets REDD+ pour le compte de l'Etat à titre de fiscalité seront plutôt canalisés vers le compte du Trésor et non vers le Fonds National REDD+, puis répartis, transférés et affectés selon les principes de gestion des finances publiques, tels qu'ils

sont organisés par la constitution, la nouvelle loi n° 11 relative aux finances publiques et les nouvelles lois d'appui à la décentralisation. Voir le paragraphe précédent.

- La part des communautés locales sera sauvegardée, quelque soit l'approche REDD+ en présence (marché ou Fonds). Dans le premier cas, elle a été proposée par la présente étude à 12% du bénéfice net du marché/projet REDD+, déduction faite des charges de l'exploitation. Dans le second cas, il a été proposé à 10% sur le coût de l'initiative REDD+ qui se déploie sur une terre ou une forêt régulièrement possédée par la ou les communauté(s) concernée(s) ;

- La part du porteur du projet, dans l'hypothèse où celui-ci n'est ni l'Etat Congolais ou ses différentes représentations à différentes échelles (national, provincial et local), ni une communauté locale et/ou population autochtone, sera déterminée après déduction des coûts de l'opérationnalisation de l'initiative ou du marché ;

- Il y a plusieurs autres intervenants, qu'il ne faut pas perdre de vue dans le processus du partage des revenus REDD+ ; et ce, quelle que soit l'approche, projet ou initiative REDD+, à savoir : i) les financiers ou les investisseurs (Banque ou entreprise privée),), qui apportent l'argent pour matérialiser le projet ; ii) les organes de certification, qui sont en charge de la vérification de la conformité du dossier carbone au niveau international et de la délivrance des attestations de réduction des émissions, iii) les acheteurs des crédits certifiés, iv) les intermédiaires du marché ; v) les assureurs, les cabinets juridiques, les cabinets d'audit, etc. Tous ces participants reçoivent leur part de revenus de la REDD+, au titre de rémunération pour leurs différentes prestations. Ces rémunérations, qui devraient également être considérées comme une part des revenus REDD+ partagés, feront l'objet d'accords spécifiques entre le porteur du projet et chacun des intervenants identifiés. Le taux de rémunération, les modalités de paiement ainsi que d'autres détails pertinents y relatifs seront certainement laissés à la loi des parties (accord). Elles ne devraient pas faire l'objet de formalisation dans la législation/réglementation nationale REDD+ susmentionnés. Le porteur du projet les identifiera comme les charges de l'exploitation.

BIBLIOGRAPHIE

Susette Biber-Klemm et Sylvia Martinez (2006), Access and Benefit Sharing : Good practice for academic research on genetic resources, Swiss Academy of Science (Pub.), Bern, Switzerland.

Ghose, Janark Jana (2004), Benefits sharing of Genetic Resources : The Convention on Biodiversity, the Bonn Guidelines and Emerging ABS frameworks, Gene Campaign (ed.), 2004

[1] Qaddumi, Halla (2008), Practical Approaches to transboundary water benefit sharing, ODI working paper 292, Overseas Development Institute, London.

1 Sadoff, G.W. and Grey, D. (2005), « Cooperatio in International Rivers : A Continuum for Securing and Sharing Benefits », Water International 30.4 (2005), p. 1 – 8.

1 Philips, D., Daoudy, M., McCaffrey, S., OJendal, J. and Twiton, A. (2006) « Transboundary water coopération as a Tool for conflict prévention and Borader Benefit Sharing », Global Development Studies n° 4, Stockholm : Ministry of Foreign Affairs, Sweden, 2006.

Keohane, R.O. and Ostrom, E. (1995). Local Commons and Global Interdependance : Heterogeneity and coopération in Two domains. London : Sage Publications, 1995.

[1] Mostert, E (2005), « How can International Donors promote Transoundary Water Management ? », Discussion paper, Berlin : German Development Institute, 2005.

[1] The World Bank (2009), Rethinking Forest Partnership and Benefit Sharing : Insights on factors and context that make collaorative arrangements work for communities and landowners, Report Nb 51575, Washington DC, 2009.

Mwayafu, D. and Kimbowa, R. (2011) Benefit sharing in the Trees for Global Benefit (TGB) Initiative - Bushenyi District (Uganda), REDDnet Case study, March 2011.

« *Visionning REDD+ in East Africa : a focus on benefit sharing in Uganda and Tanzania* », in REDD-NET East Africa Bulletin, issue n° 1, 2009

Hally, Debra and Malia Kanehe, Le'a (2005), *The BS in Access and Benefit Sharing (ABS) ; critical questions for indigenous people*, in The Catch: Perspectives on Benefit Sharing, Beth Burrows (ed), Edmonds Institute (Pub), London, 2005.

Downes, D. R. and Laird, S.A. (1999), Innovative Mechanisms for Sharing Benefits of Biodiversity and Related Knowledge : Case Studies on Geographical Indications and Trademarks, UNCTAD (eds)

Takacs, D., 2009, Forest Carbon – law and property rights. Conservation International (ed), Arlington, USA.

TFCG (2009), 'Making REDD+ and the Carbon Market work for Communities and Forest Conservation in Tanzania', https://www.tfcg.org/-

Rebel Group (2011), ' Benefit Sharing Mechanisms for Renewable Energy Sources', (RESHARE), final report, 2011, accessible sur www.reshare.nu

Informations disponibles sur http://www.odi.org.uk/ccef/projects/s0185_ff_carbon_offsets.htm

[1] Voir www.tist.org

Lewis-Lettington RJ, Muller MR, Young TR, Nnadozie KA, Halewood M and Medaglia JC. 2006. Methodology forDeveloping Policies and Legislative Frameworks for Access to Genetic Resources and Benefit Sharing. International Plant Genetic Resources Institute, Rome, Italy.

Lewis-Lettington RJ and Dogley D. 2006. Commentary on the Development of the Republic of Seychelles Access to Genetic Resources and Benefit Sharing Bill (2005). International Plant Genetic Resources Institute, Rome,Italy.

Lewis-Lettington RJ and Mwanyiki S (editors). 2006. Case Studies on Access and Benefit-sharing. International Plant Genetic Resources Institute, Rome, Italy.

K. ten Kate and s. Laird, (1999).Biodiversity and Business: coming to terms with the "grand bargain". LondonEarthscan,.

Reid, Laird, Meyer, Gámez, Sittenfeld, Janzen, Gollin, Juma, Biodiversity Prospection, World Resource Institute, USA, 1994

Siviglia, P. 2007. *Contracts and negotiating for the businessperson (you and your lawyer)*. Durham, N.C.: Carolina Academic Press.

Carter, J., and J. Gronow. 2005. Recent experience in collaborative forest management: A review paper. Center for International Forestry Research (CIFOR) Occasional Paper no. 43.

Engel, S., S. Pagiola, and S. Wunder. 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics* 65.

Fischer, C. 2007. International Experience with Benefit-Sharing Instruments for Extractive Resources. Resources for the Future, Washington DC.

Fisher, R. and W. Ury. 1991. *Getting to yes: negotiating agreement without giving in.* 2nd ed.. New York: Penguin.

Hill, R. 1999. Mining and Indigenous Peoples: Case Studies. International Council on Metals and the Environment (ICME), Ottawa

Mayers, J. and S. Vermeulen. 2002. Company–Community Forestry Partnerships. From Raw Deals to Mutual Gains? An International Review with Proposals for Improving Forests, Enterprises and Livelihoods. International Institute for Environment and Development, London

Peskett, L. and Brodnig, G. 2011. Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. World Bank and REDD-net

Asare, R. A., 2010. REDD opportunities scoping exercise: implications of the legal and policy framework for tree and forest carbon in Ghana. Forest Trends, Washington, D.C.

Disch, D., 2010. A comparative analysis of the 'development dividend' of Clean Development Mechanism projects in six host countries. *Climate and Development,* Volume 2, Number 1, 2010

Carrizosa, Santiago, Stephen B. Brush, Brian D. Wright, and Patrick E. McGuire (eds.) 2004. *Accessing Biodiversity and Sharing the Benefits: Lessons from Implementation of the Convention on Biological Diversity*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Hoff, H. (2011). Understanding the Nexus. Background Paper for the Bonn2011 Conference: The Water, Energy and Food Security Nexus. Stockholm Environnent Institute