REPUBLIQUE DU CONGO

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE FORESTIERE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

PROJET DE REDUCTION DES EMISSIONS LIEES A LA DEFORESTATION ET A LA DEGRADATION DES FORETS

CADRE JURIDIQUE ET ECONOMIQUE DE MISE EN ŒUVRE DU MECANISME REDD+ EN REPUBLIQUE DU CONGO

RAPPORT PROVISOIRE

Août 2014

agrer
Grupo TYPSA

Liste des sigles acronymes

3E	: Efficacité, Efficience et Equité
AEE	: Agence d'Enregistrement des Etats
AGF	: Agence Fiduciaire
AP	: Aide Publique
APD	: Aide Publique au Développement
APD	: Aide Publique au Développement
APV / FLEGT	: Accord de Partenariat Volontaire / Application de la Loi Forestière pour la Gouvernance et les Echanges Commerciaux
AT	: Assistant Technique
BAD	: Banque Africaine de Développement
BDEAC	: Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale
BM	: Banque Mondiale
BNDES	: Banque Nationale de Développement Economique et Social du Brésil
CAREV	: Contrat d'achat de réductions d'émissions vérifiées
CBFF	: Fonds pour les forêts du Bassin du Congo
CCNUCC	: Convention Cadre des Nations Unies pour les Changements Climatiques
CDB	: Convention sur la Diversification Biologique
CE	: Commerce des Emissions
CES	: Certificats de Services Environnementaux
CIB	: Compagnie Industrielle de Bois
CIFOR	: Centre International de Recherche sur les Forêts
CLA	: Communauté Locale Autochtone
CLIP	: Consentement Libre Préalable et Informé
CN-REDD	: Coordination Nationale REDD
CO_2	: Dioxyde de Carbone ou gaz carbonique
CODEPA-REDD	: Comités Départementaux REDD
COFA	: Comité d'orientation du Fonds
CONAFOR	: Conseil National Forestier
COP	: Conférence des Parties
CP	: Comité de Pilotage
CPP	: Contrat de Partage de Production
CT	: Court Terme
ERPA	: Emissions Reduction Purchase Agreement
ESSF	: Cadre de Sauvegarde Environnementale et Sociale
FDL	: Fonds de Développement Local
FEM	: Fonds pour l'Environnement Mondial
FEM	: Fonds pour l'environnement mondial
FEVAC	: Fonds de l'Economie Verte de l'Afrique Centrale
FFBC	: Fonds Forestier sur le Carbone du Brésil
FFM	: Fonds Forestier du Mexique
FONAFIFO	: Fonds national de financement des forêts du Costa Rica
FONERWA	: Fonds National pour l'Environnement du RWANDA
FOREDCO	: Fonds National REDD+ du Congo
FPCF	: Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier
FUNBIO	: Fonds Brésilien de la Biodiversité
FUNDO CLIMA	: Fonds National sur le Changement Climatique
GCF	: Gestion Communautaire des Forêts
GCRN	: Gestion Communautaire des Ressources Naturelles
GES	: Gaz à Effet de Serre

GIEC	: Gestion Intégrée des Emissions de Carbone
GIEC	: Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'évolution Climatique
GRIF	: Fonds d'Investissement de la Guyane REDD+
IBD	: Banque Internationale de Développement
ICCTF	: Fonds Fiduciaire Changement Climatique de l'Indonésie
KFCP	: Partenariat pour les Forêts et le Climat de Kalimantan
Lao EPF	: Fonds Laotien de Protection de l'Environnement
LT	: Long Terme
MDP	: Mécanisme de Développement Propre
MEFDD	: Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable
MOC	: Mise en Œuvre Conjointe
MRV	: Système de Mesure, de Suivi et de Vérification
MT	: Moyen Terme
OI REDD+	: Organisation Internationale REDD+
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
ONU - REDD	: Organisation des Nations Unies pour la REDD
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAD	: Plan Amazonie Durable
PICD	: Projet Intégré de Conservation et de Développement
PNCC	: Plan National sur le Changement Climatique
PNUD	: Programme des Nations Unie pour le Développement
PPCDAM	: Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation en Amazonie
PROFONANPE	: Fonds Fiduciaire du Pérou (parcs nationaux et aires protégées)
PRONAR	: Programme National de Reboisement
PSE	: Paiement des Services Environnementaux / Eco systémiques
RCE	: Réduction Certifiée des Emissions
RDC	: République Démocratique du Congo
REDD	: Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
REDD+	: REDD incluant la conservation, la gestion durable des forêts et l'amélioration des stocks de carbone forestier
RVE	: Réduction Vérifiée des Emissions
SCEQE	: Système Communautaire d'Echange de Quota d'Emission
SNV	: Société Néerlandaise de Développement
SP	: Secteur Privé
STP	: Secrétariat Technique Permanent
tCO_2	: Tonne de CO_2
TVA	: Taxe sur la Valeur Ajoutée
UFA	: Unité Forestière d'Aménagement
UGF	: Unité de Gestion du Fonds
UQA	: Unité Quantité Attribuée
URCE	: Unité de Réduction Certifiée des Emissions
USD	: Dollars des Etats Unis
USD	: Dollar des Etats Unis d'Amérique
VCS	: Verified Carbon Standard

Table des matières

RESUME EXECUTIF **7**

1 INTRODUCTION **11**

2 ANALYSE DU STATUT JURIDIQUE DES DROITS CARBONE **12**

2.1 VERS UNE DÉFINITION NATIONALE DES DROITS CARBONE? 12
2.1.1 Importance des droits *12*
2.1.2 Nécessité d'une définition légale nationale des droits carbone? *13*
2.1.3 Quelle stratégie adopter pour définir ces droits? *13*
2.1.4 Existe-t-il une possibilité de ne pas réglementer la possession des crédits carbone? *14*
2.2 REVUE DES DIFFÉRENTES APPROCHES ENVISAGEABLES 15
2.2.1 Reconnaissance légale explicite du droit carbone *15*
2.2.2 Reconnaissance légale implicite du droit carbone *16*
2.2.3 Reconnaissance contractuelle *17*
2.3 DÉMARCHE(S) POSSIBLE(S) 17
2.4 PROPOSITION D'UN RÉGIME JURIDIQUE SUR LE CARBONE POUR LA RÉPUBLIQUE DU CONGO 20
2.4.1 En matière forestière : *23*
2.4.2 En matière domaniale et foncière *24*

3 IDENTIFICATION DES OPTIONS POUR LA GESTION DES FONDS REDD+ **27**

3.1 LES FONDS EXISTANTS 27
3.1.1 Généralités *27*
3.1.2 Examen comparatif de Fonds internationaux existants *28*
3.1.3 Structure des fonds *29*
3.1.4 Gouvernance et gestion des Fonds *30*
3.1.5 Investissements *32*
3.1.6 Admissibilité et critères de sélection *33*
3.1.7 Évaluation et MRV *35*
3.1.7.1 Evaluation de la performance globale du fonds 35
3.1.7.2 Vérification 35
3.1.7.3 MRV de paiements à base de performances 36
3.1.8 Garanties sociales et environnementales *36*
3.1.9 Exigences spécifiques des bailleurs de fonds *37*
3.2 RÔLE DES FONDS DANS LE CADRE DE REDD+ 38
3.2.1 Rôle d'administrateur de financements de la REDD+ *38*
3.2.2 Rôle de gestionnaire des paiements pour services environnementaux (PSE) *38*
3.2.3 Rôle de courtier en carbone *39*
3.3 TYPES DE FINANCEMENT 41
3.3.1 Financement basé sur les projets *41*
3.3.2 Fonds national indépendant *43*
3.3.3 Fonds national au sein de l'administration nationale *44*
3.3.4 Aide budgétaire spécifique *45*
3.4 VERS UN FONDS NATIONAL REDD+ EN RÉPUBLIQUE DU CONGO 46
3.4.1 Rôle d'un Fonds national REDD+ *46*
3.4.2 Structure du Fonds *47*
3.4.2.1 Principales caractéristiques 47
3.4.2.2 Sources de financement du Fonds 48
3.4.2.3 Instruments financiers disponibles 49
3.4.2.4 Gouvernance et gestion du Fonds 50
3.5 PROPOSITION DE FONDS POUR LA REPUBLIQUE DU CONGO 54
3.5.1 Composition *55*
3.5.2 Fonctions *55*
3.5.3 Responsabilités des représentants du CP *55*
3.5.3.1 Présidence 56
3.5.3.2 Vice-présidence 56
3.5.3.3 Autres entités nationales 56

3.5.4 Organisations de coopération internationales *56*
3.5.5 Bailleurs de fonds (contributeurs) *56*
3.5.6 Secrétariat technique permanent *57*
3.5.7 Agence fiduciaire (AGF) *57*
3.5.8 Observation indépendante REDD+ (OI - REDD+), ... *58*
3.5.9 Audit du fonds (OI - REDD+), ... *58*
3.5.10 Entités de mise en œuvre *58*
3.6 ALLOCATION DES FONDS 59
3.6.1 Gouvernance dans l'allocation des fonds *60*
3.6.2 Notification, transparence et redevabilité *60*
3.6.3 Divulgation publique *61*
3.6.4 Consultations *61*
3.7 PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN FONDS REDD+ EN RÉPUBLIQUE DU CONGO (FOREDCO) 62

4 IDENTIFICATION DES OPTIONS POUR LE PARTAGE DES REVENUS ISSUS DE LA REDD+ 62

4.1 LES SYSTÈMES EXISTANTS 63
Dans les autres pays *63*
4.1.1 Projets étudiés *63*
4.1.2 Des contrats standardisés *64*
4.1.3 Implication des populations *65*
4.1.4 Partage des avantages *65*
4.1.5 Modalités du contrôle *69*
4.1.6 Encadrement technique du contrat *69*
4.1.7 Surveillance et contrôle des résultats *69*
En République du Congo *70*
4.1.8 Dans le secteur pétrolier *70*
4.1.9 Modalités de partage *70*
4.1.10 Dans le secteur minier *71*
4.1.11 Dans le secteur forestier *72*
4.2 DÉFINITION DES AVANTAGES 73
4.2.1 Cadre général *73*
4.2.2 Partage des avantages *73*
4.2.3 Nature des avantages *74*
4.3 L'ÉCHELLE DES AVANTAGES 75
4.4 LES BÉNÉFICIAIRES 76
4.4.1 Rémunération du capital / du travail *76*
4.4.2 Variété des bénéficiaires *77*
4.4.3 Crédit carbone et services écosystémiques *77*
4.4.4 Rente de conservation et conservation active *78*
4.4.5 Bénéficiaires, avantages et repartition *78*
4.5 LES MÉCANISMES DE PARTAGE DES AVANTAGES 78
4.5.1 Conception générale *79*
4.5.2 Principales caractéristiques *79*
4.5.3 Expériences en matière de partage des avantages *81*
4.5.4 Le transfert des avantages *81*
4.5.4.1 La dimension temporelle des paiements REDD+ 81
4.5.4.2 Partage des avantages et participation 82
4.6 LES PRINCIPES ET CRITÈRES DE GOUVERNANCE 84
4.7 LE MRV (SUIVI SELON DES PERFORMANCES VÉRIFIABLES ET MESURABLES) 86
4.7.1 Les exigences internationales en matière de MRV *86*
4.7.2 La capacité nationale existante concernant la MRV *87*
4.7.3 Cadre institutionnel et capacités *89*
4.8 VERS UN SYSTÈME NATIONAL DE PARTAGE DES AVANTAGES 90
4.8.1 Caractéristiques des bénéfices *90*
4.8.2 Mécanismes de partage de revenus *91*
4.8.3 Modalités de partage des avantages *94*

4.8.4 Incitations fiscales et économiques des revenus REDD+ 104
4.9 VERS LA CONCLUSION D'UN ERPA (CAREV) EN RÉPUBLIQUE DU CONGO : EXAMEN DES PRINCIPALES CLAUSES CONTRACTUELLES 111
ANNEXES 117
PRINCIPALES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES UTILISEES 131
PERSONNES RENCONTREES 134

RESUME EXECUTIF

Aux fins de mettre en œuvre le cadre de mise en œuvre juridique et économique de la REDD +, et dès lors que le Congo a pour objectif d'autoriser la mise en circulation de titres de propriété des crédits carbone, il est nécessaire de pouvoir clarifier en premier lieu le statut de ces droits nouveaux, afin d'éviter toute contestation. Il s'agit, en d'autres termes, de se prononcer sur la **nature juridique des crédits carbone** et de leur associer un régime juridique approprié.

Au Congo, le texte de la Constitution justifie à plusieurs égards que la définition et la sécurisation des droits carbone passe par un cadre légal selon l'article 111 de la Constitution. On ne peut donc créer un nouveau droit réel ni modifier le régime de la propriété ni celui de la gestion des ressources naturelles de façon réglementaire.

Si l'on se fonde sur la classification du domaine forestier national, tel qu'elle résulte du projet de loi forestière validé par l'atelier national de juin 2014 et si l'on considère le carbone forestier comme une ressource naturelle ou un fruit naturel de l'arbre (qui ne se récolte, ni ne se prélève), on peut facilement faire dépendre le statut du carbone du statut de la propriété de l'arbre ou de la forêt en question.

Si l'on suit cette nomenclature, il semble que l'on puisse considérer que (i) le carbone en tant que ressource naturelle ou « fruit naturel » issu des arbres des forêts du *domaine privé de l'Etat, des personne morales de droit public et des collectivités locales* appartient, respectivement, soit à l'Etat, soit directement à la personne morale de droit public ou à la collectivité locale concernée ; (ii) le carbone en tant que ressource naturelle ou « fruit » issu des arbres des *forêts communautaires* appartient aux communautés locales ou aux populations autochtones concernées ; et (iii) en ce qui concerne les *forêts privées*, leurs propriétaires pourraient librement disposer du carbone forestier, sous réserve du respect des droits des tiers, notamment les droits coutumiers et d'usage des communautés locales et des populations autochtones, et d'un reversement a l'Etat de certains bénéfices générés par le projet au titre de la fiscalité.

Par suite, afin de déterminer de quelle façon les droits sur le carbone peuvent être intégrés dans le cadre juridique national, il apparaît que la loi forestière en préparation ou ses textes d'application constituent le cadre naturel de détermination du statut juridique des droits carbone. Plus précisément, des dispositions pourraient être ajoutées par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi forestière au Parlement, soit en modifiant son article 176, soit par insertion d'un nouvel article 177 et modification de l'article 176.

La distribution des financements est le deuxième aspect important du cadre de mise en oeuvre de REDD+. A cet égard, les fonds nationaux sont des instruments institutionnels éprouvés. Ils doivent être envisagés comme un mécanisme national de décaissement des paiements REDD+. Dans la plupart des schémas proposés, ils sont gérés par une structure indépendante des gouvernements, à laquelle s'appliquent les normes comptables internationales, les critères fiduciaires internationaux et les principes de bonne gouvernance.

La comparaison de plusieurs fonds fait ressortir que les principaux contributeurs sont les bailleurs de fonds publics internationaux. Cependant, il est souhaitable que les sources de financement soient diversifiées, afin de limiter l'exposition aux risques politiques ou des économiques. Fondamentalement, les structures de gouvernance interne des fonds étudiés reposent sur un comité de pilotage multi-acteurs, un organisme de gestion, comprenant en son sein une unité technique et une unité de gestion fiduciaire.

Pour les commodités de contrôle et des coûts inhérents à la gestion des fonds, plusieurs expériences suggèrent que les établissements privés ou les banques nationales peuvent être en mesure d'administrer avec des coûts de gestion relativement bas. La plupart des fonds étudiés ont cherché à investir au moins une partie de leurs fonds d'une manière ou d'une autre.

Quant au financement des projets, les critères de sélection sont variables d'un pays à l'autre. Certains marquent une préférence pour financer les projets sur le renforcement des capacités et le développement économique sobre en carbone plutôt que des projets de réduction des émissions, d'autres par contre s'intéressent aux projets qui réduisent directement les émissions. L'accès à ces fonds est, dans la plupart des cas, ouvert à toutes les entités dont le projet, selon sa taille et son champ, répond aux critères et garantit une vérification et audit de ses performances.

Dans le contexte de la REDD+, les fonds peuvent jouer soit séparément et simultanément les rôles d'administrateur d'une partie des financements internationaux de REDD+ pour soutenir diverses activités de réduction des émissions ; celui d'assurer la gestion d'un système national, ou infranational, des paiements pour services environnementaux (PSE) ou celui de courtier en carbone. Cependant, il est important, selon que l'on voudrait faire assumer au fonds de tenir compte des exigences que cela implique quant aux critères de répartition des paiements REDD+, de l'échelle de l'opération et de l'exclusivité, des coûts de transaction, des facteurs d'équité et de gouvernance et enfin du niveau nécessaire de capacité technique et de stabilité politique.

Dans le contexte de la République du Congo, le Fonds national REDD+ (FOREDCO), qui doit impliquer plusieurs parties prenantes, pourrait avoir la fonction d'administrateur de financements REDD+, de gestionnaire de PSE et d'intermédiaire pour les transactions de crédits sur le carbone. Il serait placé sous la tutelle du Ministère en charge des finances, avec une implication très accrue des ministères en charge des forêts et de l'environnement. Cependant, il sera un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement seront définis par décret en Conseil des ministres.

Comme pour les fonds, précédemment évoqués, le FOREDCO pourrait s'approprier des initiatives développées à travers le monde, en les adaptant au contexte national. Ainsi, à titre de proposition, en plus des schémas classiques sus-évoqués, le Congo pourrait insérer une observation indépendante et une forte implication des Comités national et départementaux REDD ainsi que de la coordination REDD, en raison des capacités que certains de ces organes ont développées dans le suivi de la mise en œuvre du processus REDD+. Ainsi, ce Fonds, aurait un comité de pilotage, un Secrétariat technique permanent, une agence fiduciaire. L'observateur indépendant et l'auditeur veilleront sur le respect des exigences qui doivent le gouverner. Dans tous les cas, le respect des principes de bonne gouvernance devrait caractériser le FOREDCO pour lui garantir une crédibilité envers les bailleurs de fonds, ses principaux contributeurs.

Le partage des avantages touche un troisième aspect important du cadre de mise en œuvre juridique et économique, qui est celui de la répartition des financements. Les critères de partage sont principalement : la performance, la durée, les coûts encourus et l'égalité.

Établir un partage équitable des avantages n'est pas chose aisée dans la pratique pour des raisons tenant au manque de clarté et à la difficulté d'estimer les avantages et les coûts réels que la REDD+ est censée générer, auxquels s'ajoutent les difficultés liées à la gouvernance, à la tenure foncière, à la propriété des crédits carbone ainsi qu'au MRV.

Ce chapitre du rapport se concentre sur les questions clé du partage des avantages dans le mécanisme REDD+ (quoi partager ? comment ? avec qui ?) et l'identification des options possibles pour la République du Congo.

La REDD+ ne peut fonctionner que si l'implication nationale se traduit au niveau infranational par des projets locaux : ce sont certaines de ces expériences qu'il faut analyser pour s'en inspirer, en les améliorant et en les adaptant aussi au contexte congolais. Le cadre ainsi déterminé est suffisamment large pour inclure des projets variés, et assez précis pour inspirer des projets nationaux. A cet égard les études menées dans d'autres pays montrent que ces expériences sont basées sur des programmes privilégiant une approche contractuelle.

Les programmes fonctionnant actuellement, en particulier en Amérique Latine, s'appuient au niveau infranational sur des contrats standardisés, s'attachant l'implication des populations et prévoyant des modalités de partage des avantages variables en lien avec un contrôle plus ou moins serré des performances. En général, la consommation familiale prime, avec des médicaments, des fournitures scolaires, mais les infrastructures et biens et services publics sont aussi souvent concernés.

Le cadre contractuel suppose l'implication volontaire des populations alors même que celles-ci, de par leur enracinement géographique, souffrent d'un déficit d'information. Des pays comme l'Équateur, Costa Rica et le Mexique ont trouvé moyen de s'assurer du consentement éclairé des parties avant la conclusion du contrat. La prise en compte des attentes des communautés locales et autochtones justifie la diversité d'approches du partage des bénéfices au sein des pays impliqués.

La question du partage des avantages est consubstantielle à celle de la participation et des droits des populations locales et autochtones et des usagers forestiers. Les avantages eux-mêmes nécessitent d'être clarifiés (bénéfices/revenus – monétaires/non monétaires). Un avantage peut être pécuniaire ou non, et être partagé entre des individus, des groupes, des communautés et des organisations. Parmi les incitations pécuniaires, on peut citer des paiements en espèces, des prêts relevant de la micro finance, des salaires ou des allégements fiscaux.

Le partage des avantages a deux dimensions essentielles : verticale et horizontale. Le partage des avantages horizontal correspond au partage des avantages au sein des communautés, des ménages et autres acteurs locaux ainsi qu'entre eux. Les accords de partage des avantages doivent être souples et permettre les ajustements nécessaires, fondés sur l'apprentissage, et prévoir des mécanismes clairs de règlement des différends. Il n'existe pas de modèle unique pour définir et appliquer des mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la REDD+.

Le partage des avantages doit tenir compte du contexte plus large de la gouvernance de la REDD + et l'économie politique. Les mécanismes devraient également être intégrés à d'autres stratégies de subsistance (par exemple l'agriculture, le pastoralisme) et harmonisées avec d'autres stratégies de ressources naturelles. Cela exigera des changements de politiques - et la volonté politique et des ressources pour assurer leur mise en œuvre et l'exécution - à l'intérieur et à l'extérieur du secteur forestier.

Le partage des avantages est une obligation éthique qui permet de compenser les coûts et rendre la REDD + plus efficace, équitable et durable. C'est ici que les principes et critères de gouvernance revêtent toute leur importance, importance soulignée dans cette étude.

Dans la perspective de la mise en œuvre d'un système national de partage des revenus ou des avantages, un ensemble de mesures sont préconisées. Ainsi le partage des revenus sur le plan national repose-t-il sur le triptyque suivant : (i) caractéristiques des bénéfices ; (ii) mécanismes de partage des revenus ; (iii) modalités de transfert des avantages, y compris la clé de répartition des revenus. Enfin, il est proposé une réflexion préliminaire sur certaines incitations économiques et fiscales (iv).

Une proposition de clé de répartition des avantages issus du processus REDD+ en fonction de la nature des avantages est faite. Les avantages monétaires et non monétaires résultent de la clé de répartition du partage de bénéfices. En particulier, deux cas de figures de proposition de clés de répartition sur le partage des avantages sont formulés à l'endroit de la CN-REDD en attendant la confirmation des populations sur le terrain. Il s'agit de la clé de répartition des avantages dans les aires protégées et dans les aires non protégées.

La grille de répartition, les proportions de chaque échelon ainsi que les procédures de transfert se réfèreront à celles fixées par voie réglementaire comme l'indique l'article 176 du projet de révision en cours du code forestier.

Des incitations fiscales et économiques accompagnent cette identification des options en matière de partage des avantages (en s'appuyant toujours sur la méthode comparative) qui culmine sur quelques **considérations relatives à l'ERPA** en préparation pour la Sangha-Likouala, et pour lequel il convient de veiller lors de l'élaboration du document de projet (ERPD) et de la négociation des clauses contractuelles proprement dites dans le cadre de l'ERPA.

1 INTRODUCTION

La REDD+ vise à réduire les émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts tout en assurant la gestion durable des forêts, la conservation de la biodiversité et l'accroissement des stocks de carbone des forêts existantes. La mise en œuvre efficace de la REDD+ exige un ensemble général de politiques. Cet ensemble comprend des réformes institutionnelles dans le domaine de la gouvernance, de la tenure foncière, de la décentralisation et de la gestion communautaire des forêts.

La tenure foncière et les droits sur le carbone doivent être clairement définis. Or, la plupart des points chauds de la déforestation se caractérisent par des droits fonciers mal définis ou faisant l'objet de différends. Le carbone forestier doit faire l'objet d'un contrôle régulier à une échelle qui corresponde à celle des paiements. Des structures institutionnelles et de gouvernance doivent être établies pour gérer les paiements et les informations et pour relier les systèmes locaux de paiements aux services environnementaux (PSE) aux systèmes nationaux (ou internationaux) de REDD+.

La conception et la mise en œuvre de systèmes nationaux de REDD+ seront influencées par des décisions internationales, ce qui veut dire que les décideurs nationaux évoluent dans un cadre encore très incertain. D'où l'adoption de mécanismes flexibles et une préférence pour la mise en œuvre de REDD+ par niveaux.

Il reste que la mise en œuvre de REDD+ nécessite l'adhésion des pouvoirs publics au plus haut niveau et la coordination efficace de l'action de tous les acteurs impliqués. En même temps, il s'agit d'analyser le statut juridique des droits sur le carbone (II), prévoir la mise en place de mécanismes financiers appropriés susceptibles de distribuer les financements nationaux ou internationaux (III), assurer des mécanismes viables de participation aux bénéfices, y compris leur répartition (IV) et, enfin, de mieux évaluer la nature et le contenu des dispositions relatives aux transactions sur les crédits carbone (v).

Le présent rapport se propose de répondre de la manière la plus appropriée et la plus directe aux termes de référence de l'étude. Il reste que le sujet est vaste et a fait l'objet d'analyses nombreuses et extrêmement fines dans d'autres pays, compte tenu de la situation sur le terrain. Il y aura certainement lieu de prévoir des études complémentaires sur certains des aspects ici évoqués. En effet, la mise en place d'un cadre de mise en œuvre juridique et économique complet nécessite la sensibilisation de toutes les parties prenantes, ce que la présente étude, malgré son caractère multiforme, n'a pas été en mesure de réaliser complètement compte tenu du temps imparti à l'ensemble de l'étude.

2 ANALYSE DU STATUT JURIDIQUE DES DROITS CARBONE

2.1 VERS UNE DEFINITION NATIONALE DES DROITS CARBONE?

2.1.1 Importance des droits

Quelles que soient les options de REDD+ retenues, la REDD+ a un impact sur les droits de ceux qui utilisent la forêt et les ressources forestières ou qui détiennent des permis d'exploitation à fins agricoles, industrielles ou autres. Les actions engagées au titre de la REDD+ limitant l'exercice de droits statutaires ou coutumiers, l'indemnité due au titre de la perte de bénéfices (manque à gagner) se justifient aussi bien du point de vue légal que de celui de l'équité. Le partage des coûts afférents à ces actions et les dédommagements pour les pertes encourues sont donc au cœur du débat national sur la REDD+, et l'attribution de nouveaux droits relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et au potentiel de séquestration d'une activité particulière est l'un des moyens de générer les fonds nécessaires.

Scientifiquement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier par séquestration du carbone existant à l'intérieur des arbres (arbres plantés ou simplement conservés) s'évalue en crédits-carbone (appelés quotas carbones sur le marché européen des quotas.) Un crédit-carbone est une tonne d'équivalent CO2 (il existe des coefficients spécifiques à chaque gaz à effet de serre pour le convertir en équivalent CO2). Ce sont ces crédits-carbone qui sont négociés sur les marchés internationaux ou achetés via des fonds internationaux ; mais à qui sont-ils achetés?

Pour bénéficier de l'argent finançant cet achat, il faut être propriétaire de ce crédit carbone, ou bénéficier du "droit carbone" correspondant. Or cette notion est nouvelle, et n'est donc généralement pas encore inscrite dans les lois nationales des pays susceptibles de vendre leurs droits sur le carbone. Comment, dès lors, appréhender juridiquement cette notion?

Actuellement ces droits sur le carbone sont définis à différents niveaux :

- dans le droit international, comme par exemple les mécanismes flexibles du protocole de Kyoto ;

- dans une législation contraignante au niveau national ou supranational, comme par exemple dans le cas du système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) de l'Union européenne ;

- dans des contrats juridiques privés, par exemple sur le marché volontaire du carbone.

Les droits sur le carbone susceptibles d'être définis dans le contexte d'un mécanisme international de REDD+, au titre du droit international, de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto, sont attribués par traité aux divers États parties. En adoptant des lois qui transposent la législation internationale dans le droit national, un gouvernement peut décider de transférer et de réglementer la propriété des droits carbone dans le contexte national. Le simple fait qu'un pays participe à un système international d'échange de quotas d'émissions ne signifie pas pour autant qu'un gouvernement doive obligatoirement instaurer des droits sur le carbone au niveau national.[1]

[1] Le protocole de Kyoto peut servir d'exemple en tant que traité conférant des droits carbone aux parties sous forme d'unités de quantité attribuée (UQA) et autorisant la création de crédits à travers le Mécanisme pour un développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC). Alors que la plupart des pays industriels parties

Toutefois, si un pays décide d'autoriser des acteurs privés à participer au commerce du carbone, il faudra qu'existent et soient reconnus des titres de propriété sur ce qui deviendra la monnaie d'échange de ce commerce, c'est à dire les droits carbone. Bien que de nombreuses stratégies de REDD+ puissent être mises en œuvre sans allouer de droits carbone, il est donc essentiel de clarifier ce type de droits si les gouvernements autorisent le lancement de projets carbone et la création, la comptabilisation et l'échange de crédits carbone.

2.1.2 Nécessité d'une définition légale nationale des droits carbone?

Une simplification fréquente consiste à considérer que le droit sur le carbone est une composante des droits fonciers d'un propriétaire : le droit sur le carbone lui reviendrait forcement, ce qui rendrait en particulier impossible d'attribuer aux populations autochtones des droits sur le carbone quand l'Etat est propriétaire de toutes les terres où elles vivent.

En effet, l'entité détenant un droit sur la terre forestière est habituellement considérée comme le propriétaire des droits d'émission primaires. Dans l'hypothèse où ils découlent du droit à la terre et du droit d'utiliser la forêt, les droits sur le carbone relèvent du gouvernement lorsque celui-ci contrôle les terres et les forêts. Quand les communautés locales ou les populations autochtones détiennent un droit d'utilisation de la forêt, que ce droit soit coutumier ou codifié, elles détiennent aussi vraisemblablement des droits sur le carbone forestier. Le droit primaire de propriété sur le carbone forestier provenant de terres et de forêts privées revient au propriétaire de celles-ci.

Cette approche est cependant réductrice : en effet, le droit carbone est cessible quand bien même la propriété ne l'est pas ; rien n'oblige qu'il soit, lors de sa création, forcément reconnu comme appartenant au propriétaire foncier, car il s'avère plus proche d'un fruit de la propriété que d'un bien foncier. Les crédits sur le carbone peuvent parfaitement appartenir ou être transférés à des individus ou des communautés qui n'ont aucun droit de propriété foncière, mais il faut trouver par quels moyens leur reconnaitre ce droit.

En outre, il existe dans les législations existantes d'autres produits forestiers auxquels on compare le crédit carbone : bois de coupe, d'une part, et d'autre part autres produits tels que les plantes médicinales, les produits alimentaires, le petit bois qui sont récoltés dans la forêt. A la différence de ces deux catégories de produits, le crédit carbone ne se récolte pas, il ne se prélève pas ; il faut donc lui donner une définition spécifique, celle d'une ressource non extractive. Il n'est pas impératif, en effet, d'aligner son statut sur celui des ressources extractives.

2.1.3 Quelle stratégie adopter pour définir ces droits?

Dès lors que le Congo a pour objectif d'autoriser la mise en circulation de titres de propriété des crédits carbone, il est nécessaire de clarifier le statut de ces droits nouveaux, afin d'éviter toute contestation.

Le cadre méthodologique du Fonds carbone de la Banque mondiale, adopté peu de temps après l'adoption du Cadre de Varsovie pour la REDD+ (décembre 2013), est à cet égard plus mesuré

---

au protocole de Kyoto ont autorisé des entités privées à participer au MDP ou à la MOC, seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande prévoient que des acteurs privés peuvent détenir des UQA. Les pays de l'Union européenne n'autorisent pas le commerce privé des UQA ; ils n'ont pas non plus réglementé la possession de carbone forestier ni accordé de droit à bénéficier d'unités d'absorption (UA), unités de Kyoto permettant de réduire les émissions résultant de l'utilisation des terres, des changements d'affectation des terres et de la foresterie (LULUCF), et de renforcer les stocks de carbone. Un pays peut être incité à accroître ses stocks de carbone forestier et de carbone issu de ses activités agricoles sous forme de carbone négociable, mais il n'a pas nécessairement besoin de transférer ces droits (en tant que droits d'émission négociables) aux détenteurs de titres nationaux de propriété sur des ressources forestières.

en ce qu'il exige que « *l'Entité d'exécution apporte la preuve qu'elle est apte à transférer les droits sur les réductions et les absorptions au Fonds carbone* » mais très clair cependant :

> **Critère 36 : L'Entité d'exécution du Programme de réduction d'émissions apporte la preuve qu'elle est habilitée à passer un ERPA et qu'elle est apte à transférer des droits sur les Réductions d'émissions et les Absorptions au Fonds carbone.**
>
> *Indicateur 36.1 : Avant le début des négociations de l'ERPA, l'Entité d'exécution apporte la preuve qu'elle est habilitée à passer un ERPA avec le Fonds carbone par l'un ou l'autre des moyens suivants :*
>
> - *en invoquant le cadre juridique et réglementaire en vigueur qui l'habilite à cet effet ; et/ou*
> - *en produisant un courrier émanant d'une autorité publique supérieure (présidence, chancellerie, etc.) ☒ou de l'organisme public compétent et autorisé à confirmer qu'elle est habilitée à cet effet.*
>
> *Indicateur 36.2 : L'Entité d'exécution apporte la preuve qu'elle est apte à transférer les droits sur les Réductions d'émissions et les Absorptions au Fonds carbone, tout en respectant les droits fonciers et les droits sur les ressources des titulaires de droits potentiels, notamment les peuples autochtones (c'est-à-dire les peuples détenant des droits juridiques et coutumiers, et identifiés comme tels dans l'évaluation réalisée dans la Zone de comptabilisation au titre du critère 28). Elle peut apporter cette preuve de plusieurs façons, notamment en invoquant les cadres juridiques et réglementaires en vigueur, des arrangements subsidiaires[2] passés avec les titulaires potentiels de droits fonciers et de droits sur les ressources (en particulier les titulaires de droits juridiques et coutumiers, identifiés comme tels dans l'évaluation réalisée au titre du critère 28) et des arrangements pris au titre du Plan de partage des bénéfices.*
>
> *Indicateur 36.3 : L'Entité d'exécution apporte la preuve qu'elle est apte à transférer les droits sur les Réductions d'émissions et les Absorptions avant la signature de l'ERPA ou, au plus tard, au moment du transfert des droits au Fonds carbone. Si son aptitude à cet égard est toujours douteuse ou contestée au moment du transfert, elle ne pourra pas vendre ou transférer au Fonds carbone le volume proportionnel de droits mis en doute ou contestés dans la Zone de comptabilisation.*

2.1.4 Existe-t-il une possibilité de ne pas réglementer la possession des crédits carbone?

En l'absence d'une définition légale, ce sont les parties prenantes au projet qui décident de la nature juridique des crédits carbone. Ils doivent se prononcer en faveur de la nature qui leur semble la plus appropriée, notamment pour identifier leur(s) propriétaire(s) et garantir - dans l'hypothèse où un contrat est conclu pour leur cession à un tiers - que le vendeur peut valablement transférer le titre légal sur les crédits au bénéfice exclusif de l'acheteur et sans qu'un tiers ne puisse le contester.

[2] Par *« arrangement subsidiaire »,* on entend tout accord, contrat ou autre arrangement passé entre l'Entité d'exécution du Programme de réduction d'émissions et un ou plusieurs des titulaires de droits potentiels.

Bref, le contrat de vente des crédits carbone n'a pas à mentionner la qualification juridique retenue, elle sera implicite au regard des modalités contractuelles qui seront prévues entre l'acheteur et le vendeur, en fonction du droit applicable au contrat (loi du pays du vendeur, c'est-à-dire du pays d'accueil, ou loi du pays de l'acheteur). En toute hypothèse, puisque la nature juridique sera établie par les participants au projet eux-mêmes dans le silence de la loi, il n'en résultera qu'une présomption simple de propriété sur les crédits, laquelle peut être confortée par des éléments complémentaires tirés des conditions de développement et de mise en œuvre du projet, afin de sécuriser encore davantage la transaction concernée.

Mais cela reste insuffisant au regard de la diversité des approches possibles en la matière. Dès lors il est important de pouvoir se prononcer sur la nature juridique des crédits carbone et leur associer un régime juridique approprié.

2.2 REVUE DES DIFFERENTES APPROCHES ENVISAGEABLES

Il en existe fondamentalement trois, selon le tableau suivant :

Reconnaissance légale explicite des droits carbone	**Reconnaissance légale implicite des droits carbone**	**Reconnaissance contractuelle des droits carbone**
Loi nouvelle ou amendement d'une loi existante identifiant clairement : - le droit carbone - son bénéficiaire - le lien entre ce droit, la propriété foncière et l'usage de la foret.	Reconnaissance fondée sur les lois existantes, foncières et forestières, interprétée ou étendue au carbone stocké, considéré comme un produit forestier (non extractif.)	- Les accords entre le gouvernement et des particuliers (concessions forestières) stipulent la nature et la portée des droits afférents au stockage du carbone - des contrats entre particuliers peuvent aussi reconnaitre à l'une ou aux parties des droits sur le carbone
Grande fiabilité, définition certaine du droit carbone.	Risque lié a l'existence d'autres textes de même force juridique, pouvant être interprétés en contradiction avec la loi mise en avant pour le projet REDD+ : contestations possibles.	Complexité liée à la possible coexistence d'accords différents voire contradictoires sur la définition des droits carbone, leurs titulaires, leurs modes de cession...

2.2.1 Reconnaissance légale explicite du droit carbone

Pour être efficace, cette reconnaissance doit non seulement expliciter le lien entre le droit carbone et la propriété foncière, d'une part, et les droits d'usage, d'autre part - mais préciser aussi les modalités de mesure, de conservation et de cession de ce droit. Il faut en particulier tenir compte du fait que le droit carbone doit être cessible indépendamment de la terre et de ses autres produits.

Un très petit nombre de pays ont déjà inclus dans leurs textes de loi des définitions concernant les droits sur le carbone ou intégré dans leur législation nationale les concepts MDP de réductions certifiées des émissions (RCE) et de réductions vérifiées des émissions (RVE) ou

autres droits carbone.

En particulier, la définition et la reconnaissance légales d'un droit carbone sont encore très rares, et il n'en existe pas de modèle unique – il doit s'adapter au droit existant dans chaque pays concerné.

Trois exemples de choix différents permettront cependant d'envisager plus clairement la façon dont les droits carbone peuvent être définis : (i) accessoires d'un titre foncier ou pas, (ii) considérés comme des droits déjà possédés implicitement par les détenteurs de la propriété et/ou du droit d'usage des forêts, ou au contraire (iii) attribués via une commission nationale dans l'objectif spécifique de REDD+.

- La loi australienne lie la possession des droits carbone à la propriété foncière, mais considère ceux-ci comme cessibles sans qu'aucune cession de la propriété foncière afférente soit nécessaire, afin qu'ils puissent être échangés sur un marché. Il est prévu que les titres fonciers précisent le cas échéant les restrictions pouvant résulter de ces cessions.

- Au Canada (Alberta), au contraire, les "sink rights" (droits sur les puits de carbone) sont des droits de propriété non rattachés à la propriété foncière. Lors du développement d'un projet, le candidat doit démontrer clairement son droit à revendiquer les bénéfices des activités de réduction ou de suppression des émissions de GES ; si plus d'une personne revendique les mêmes droits, la répartition des bénéfices tirés du projet doit être réglée contractuellement entre les parties concernées.

- Au Brésil, les droits carbone sont alloués par la Commission Nationale REDD+, composée de membres de l'administration nationale, fédérale et municipale, et de représentants des secteurs industriels et académiques.

2.2.2 Reconnaissance légale implicite du droit carbone

Certains pays ont choisi cette option.

En Indonésie, la Constitution prévoit ainsi que "la terre, l'eau et les ressources naturelles qu'elles contiennent" sont la propriété de l'Etat. Il est cependant possible, quoique de façon très rare, que diverses entités locales puissent se voir transférer des droits sur les forets. Quoi qu'il en soit, cela oblige à trouver d'autres mécanismes de répartition des bénéfices REDD+ sous peine que le projet reste lettre morte, faute que les potentiels participants y trouvent le moindre intérêt.

Pour rendre plus claires les difficultés de cette reconnaissance implicite d'un droit nouveau, on peut citer l'exemple du Népal où la codification des pratiques n'est pas traditionnellement requise, une partie du modèle de gestion collaborative des forets en vigueur n'étant pas codifié mais seulement réglementé par le Ministère de la Foret et de la Conservation des Sols. Dans ce pays, l'attribution des droits carbone peut sembler simple et se passant de définition légale : les droits carbone sont en effet considérés comme appartenant aux communautés forestières, car selon le Forest Act de 1993 tous les fruits de la foret leur appartiennent, tandis que l'Etat, propriétaire des terres, n'a aucun droit reconnu sur les produits de la forêt.

Cependant, le Local Self Government Act de 1998 donne à des autorités locales nommées Comites de Développement Villageois le droit de vendre les ressources de la forêt sur leur territoire alors que les communautés forestières semblent propriétaires des droits carbone parfois

sur le même territoire, créant un potentiel conflit dans la revendication de ces droits. Ainsi, selon l'interprétation du droit existant, pourtant clair en apparence, l'exploitation des droits carbone ne profite qu'à une partie des intervenants, et plusieurs personnes peuvent se disputer la propriété d'un même droit, ce qui rend leur possession très incertaine.

2.2.3 Reconnaissance contractuelle

En l'absence de toute reconnaissance légale, il est toujours possible, soit de passer des contrats rémunérant des PSE fondés sur une reconnaissance implicite de droits carbone ; cependant, cela ne suffit pas à rendre ces droits négociables et ne permet pas de les vendre sur un marché. Pour qu'ils soient susceptibles d'une vente, les droits doivent être explicitement reconnus. Se contenter de les reconnaître au niveau contractuel génère des risques importants :

- Les parties considèrent qu'elles ont implicitement - soit l'une d'elle, soit ensemble - la propriété des droits carbone puisqu'elles en disposent, mais un tiers pourrait revendiquer cette propriété au titre d'une loi existante concernant les produits de la foret par exemple, ou au titre d'un autre contrat.

- La reconnaissance des droits ainsi obtenue variera probablement d'un contrat à l'autre, même dans le cas de contrats types. Dans le cas des contrats entre particuliers, cela semble même inévitable. Il en résultera une situation extrêmement complexe alors même que l'un des enjeux de REDD+ est la clarification pour les populations concernées de notions abstraites et nouvelles comme celle de "droit carbone".

- Ainsi, il semble plus sage de considérer que la reconnaissance contractuelle des droits carbone, si elle est tout à fait possible, doit être encadrée par une loi les définissant explicitement.

- En outre, il est indispensable que les contrats statuent nécessairement sur les droits-carbone afin d'éviter a posteriori la rupture de l'équilibre du contrat par la revendication de ces droits.

2.3 DEMARCHE(S) POSSIBLE(S)

Cette revue des possibles, réalisés ou réalisables, donne une idée de la complexité du processus mais aussi de la grande latitude qui est laissée au législateur national pour intégrer la notion à son droit et permettre au pays de profiter des avantages inhérents à l'accès au marché du carbone sans nuire aux réalisations existantes ou en cours.

Afin d'organiser la réflexion, d'une part, et de décrire au mieux les choix opérés par différents REDD+ d'autre part, trois modes d'action ont été opposés. Cependant les trois démarches, si elles sont différentes, ne sont en fait pas exclusives les unes des autres. En fait, la démarche à suivre doit au contraire procéder à ces trois niveaux :

- il faut tout d'abord effectuer une revue des textes existants dans le domaine du droit civil, forestier, foncier, et du droit des communautés locales et/ou populations autochtones, afin de déterminer le statut implicite du droit carbone à l'heure actuelle ; en outre, cette étude doit permettre d'évaluer les risques que l'un des acteurs du système REDD+ soit spolié par la définition du droit carbone qui sera adoptée.

  Par exemple, la loi sur les populations autochtones énonce en son article 31 que "*les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession,*

à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée ou leur travail." Ainsi, selon qu'on choisit ou pas de rattacher le droit carbone aux ressources traditionnellement utilisées par ces populations, d'en faire un accessoire de celles-ci, les populations autochtones bénéficieront ou pas de la propriété des droits carbone. Si elles en bénéficient, ce seront peut-être alors les exploitants, les propriétaires privés, ou encore l'Etat, qui seront privés de ce droit auquel ils peuvent prétendre. Si l'une de ces quatre catégories (populations autochtones/communautés locales, exploitants, propriétaires privés, Etat) est exclue de l'attribution de droit carbone, un dédommagement (par l'intermédiaire de la fiscalité par exemple s'il s'agit de l'Etat), devra être mis en œuvre qui soit investi de la même force obligatoire que le texte attribuant les droits carbone.

- Il faut ensuite définir le droit carbone dans un texte de loi qui permette de sécuriser les droits sur le carbone ; ce texte devra en principe définir et attribuer le droit, mais aussi préciser sa valeur marchande et les modalités temporelles de sa commercialisation (peut-on vendre des droits futurs? Peut-on vendre le droit carbone plusieurs fois, le reconstituer, le perdre, le rembourser? peut-on le morceler? etc.), de sa création et de son extinction, son statut légal... (ex : est-ce un produit forestier relevant de l'article 80 du Code Forestier quant à sa commercialisation, libéralisée mais nécessitant un agrément du ministre de l'économie forestière? Son exploitation est-elle encadrée de la même façon que celle du bois de coupe?)

- Il faut enfin assortir la loi d'une possibilité de contrôle sur les contrats REDD+ qui seront passés, et prévoir une éventuelle modification des contrats existants le cas échéant, afin d'intégrer la question des droits carbone tout en respectant l'équilibre du contrat. Il faut prévoir des modalités de répartition des bénéfices impliquant un particulier, que les communautés locales et les populations autochtones ne soient pas lésées par l'attribution de droits carbone à d'autres acteurs, dans le cadre des contrats REDD+, mais aussi en l'absence de situation contractuelle. (Par exemple, il ne faut pas que tout le bénéfice financier de la conservation de la forêt dans des zones où elle est de toute façon protégée par les populations autochtones échoie au propriétaire, qui n'ayant alors que peu ou aucun intérêt financier à contracter avec ces populations autochtones, s'abstiendra de passer un contrat leur attribuant une partie des bénéfices issus de leur bonne gestion.)

- Il sera nécessaire de prévoir une diffusion et une vulgarisation de la notion, à la fois abstraite et nouvelle, afin que les droits sur le carbone puissent être pris en compte par les intervenants des projets REDD+ et les parties aux contrats

Tableau : Liste de recommandations à prendre en compte
Pour la création de droits sur le carbone[3]

- les droits aux bénéfices tires de la séquestration du carbone doivent être reconnus de façon claire et garantis par l'État, que ce soit au plan coutumier ou légal.
- les droits carbone doivent revenir a ceux qui sont le plus en mesure de protéger et gérer la forêt. Leur part des bénéfices doit être suffisamment incitative.
- les droits sur le carbone doivent être distincts du droit de propriété des arbres car ils doivent être cessibles indépendamment de la terre comme de l'arbre.
- les restrictions pouvant empêcher les bénéficiaires de droits sur les ressources forestières de posséder des droits sur le carbone doivent être éliminées, ou un système simple (autorisation, permis) doit être mis en place pour les contourner.
- le système créé ne doit pas entrer en contradiction avec les droits fonciers, y compris coutumiers, existants, mais les renforcer.
- les droits des femmes, des communautés locales et des peuples autochtones doivent être respectés.
- la reconnaissance des droits carbone ne doit pas être conditionnée à des interventions sur la forêt, sauf si la séquestration n'est possible qu'a ce prix. La conservation simple de la forêt, sans aucune intervention, doit donc permettre de revendiquer des droits sur le carbone.
- le système mis en place doit prévoir des procédures de règlement des différends, des garanties, des restrictions d'usage et des sanctions en cas d'infraction.
- la distribution équitable des bénéfices doit pouvoir être assurée par les institutions nationales.

[3] *REDD+ and Carbon Rights, Working Paper,* USAID, 2012

2.4 PROPOSITION D'UN REGIME JURIDIQUE SUR LE CARBONE POUR LA REPUBLIQUE DU CONGO

Dans les pays de droit latin, un crédit carbone s'apparente à un bien meuble incorporel.[4] Il représente un titre librement cessible par son détenteur, attribuant à celui-ci le droit de le transférer sans restriction d'ordre public. Or, ce droit de transférer crée pour ses détenteurs un droit subjectif portant sur un bien patrimonial (ayant une valeur pécuniaire, à savoir le prix du marché) susceptible d'appropriation privée (y compris au bénéfice de personnes de droit public pour la gestion de leur patrimoine privé). Cependant, comme on va le voir, les crédits sur le carbone peuvent aussi être assimilés à des titres portant sur une ressource naturelle (le carbone séquestré/évité).

En effet, le carbone séquestré est généralement considéré comme :

(a) Soit le résultat naturel d'un processus biologique de stockage dans la biomasse. Il peut alors être qualifié de **ressource naturelle** et, selon les cas faire l'objet d'une protection particulière de par la loi et, également, d'une appropriation publique comme faisant partie du domaine public. C'est, par exemple, le cas en Nouvelle-Zélande ;

(b) Soit un **fruit naturel de l'arbre, planté ou non**. Traditionnellement, les fruits sont perçus par le propriétaire du bien qui les produit (les arbres en l'occurrence), conformément au droit de jouissance qui constitue l'un des trois éléments du droit de propriété (fructus). Cette qualification est d'autant plus importante que, dans certains pays, le propriétaire du foncier n'est pas nécessairement le propriétaire des arbres, et

[4] A titre d'exemple, voici les dispositions du Code Civil français en application du protocole de Kyoto :

Article L. 229-21

Sous réserve que la France satisfasse aux critères d'éligibilité relatifs aux cessions et acquisitions d'unités définis par le protocole de Kyoto précité et par les décisions prises par les parties pour sa mise en œuvre, toute personne peut acquérir, détenir et céder des unités visées à l'article L. 229-22 résultant de la mise en œuvre d'activités de projet.

Afin d'assurer le respect des engagements internationaux de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre pris par la France, le ministre chargé de l'environnement peut limiter le report des unités détenues dans le registre européen mentionné à l'article L.229-16 à l'issue de chaque période visée à l'article L. 229-13 dans les conditions fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L.229-24-1.

Article L. 229-22

I.- Les unités de réduction des émissions et les unités de réduction d'émissions certifiées, respectivement délivrées en application des articles 6 et 12 du protocole de Kyoto précité et des décisions prises par les parties pour leur mise en œuvre, ainsi que les unités de réduction certifiées des émissions temporaires et les unités de réduction certifiées des émissions durables sont des **biens meubles exclusivement matérialisés par une inscription au compte de leur détenteur dans le registre européen mentionné à l'article L. 229-16.** Ils sont négociables, transmissibles par virement de compte à compte et confèrent des droits identiques à leurs détenteurs. Ils peuvent être cédés dès leur délivrance.

II.- Les unités de réduction certifiées des émissions temporaires et les unités de réduction certifiées des émissions durables sont définies à l'article 2 du règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/ CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/ CE du Parlement européen et du Conseil.

réciproquement. Au Brésil, la loi fédérale relative aux forêts publiques, qui a mis en place un système de concessions pour l'exploitation du bois, précise, dans le cas des concessions à titre onéreux, que celles-ci ne concernent pas le carbone qui demeure propriété de l'Etat fédéral. Les « fruits » que peuvent exploiter les concessionnaires n'incluent donc pas, dans ce cas précis, le carbone séquestré.

Concernant les projets forestiers, et hormis les cas dans lesquels le législateur a défini la nature juridique des crédits dans la loi comme c'est le cas de la Nouvelle Zélande ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, le carbone séquestré est considéré comme un « fruit » des forêts.

Le crédit carbone qui atteste de cette séquestration est perçu comme un « bien », c'est-à-dire une chose (en l'occurrence il s'agit d'un titre), objet de droits réels, susceptible de propriété privée. Par ailleurs, on peut dire qu'il s'agit d'un bien « meuble », car le carbone séquestré sera un jour rejeté dans l'atmosphère, il n'est pas rattaché au sol à perpétuelle demeure. Enfin, il s'agit généralement d'un bien « incorporel », car il n'a pas de réalité matérielle en tant que tel et n'existe que par l'effet d'une construction juridique. Cette qualification est importante car, si elle ressort du droit privé et que les crédits ne font pas l'objet d'une nationalisation par l'Etat du pays d'accueil, elle donne un indice pour identifier le propriétaire, les crédits étant susceptibles de propriété privée. Si les crédits sont le plus souvent envisagés comme des biens incorporels ou des marchandises, ils peuvent aussi être considérés comme un instrument financier (lorsque la transaction est constitutive d'un contrat à terme) ou, éventuellement, comme une prestation de services.

Si la loi du pays d'accueil n'identifie pas le ou les propriétaires des crédits carbone, mais qu'il est possible de qualifier, par analogie avec d'autres instruments existants, que le bien est susceptible d'appropriation privée, il est possible de déterminer qui sont le ou les propriétaires à partir de plusieurs critères ou indices.

S'agissant précisément des projets forestiers, il est d'usage de se poser deux questions pour déterminer le ou les propriétaire(s) des crédits sur le carbone :

1) *Qui a des droits sur les terres sur lesquelles sont plantées les arbres, sur les arbres eux-mêmes et leurs fruits ?* Traditionnellement, les fruits sont perçus par le propriétaire du bien qui les produit (les arbres en l'occurrence), conformément au droit de jouissance qui constitue l'un des trois éléments du droit de propriété (fructus). Mais ils peuvent également être perçus par ceux qui ne disposent que d'un droit d'usufruit. Toutefois, la loi peut venir préciser que certains droits d'exploitation des plantations n'incluent pas le carbone séquestré. Il faut notamment tenir compte des droits fonciers, y compris les droits coutumiers reconnus (et ayant fait l'objet d'une immatriculation), et des droits d'exploitation des ressources, y compris ceux dont bénéficient les concessionnaires forestiers selon qu'ils exercent leurs droits de manière à contribuer à la séquestration ou à la réduction d'émissions.

2) *Qui contribue à la production des crédits carbone (qui fait des apports permettant au projet d'être réalisé) ?* Il faut tenir compte des apports en capital ou industrie qui ont permis de réaliser la séquestration ou de réduire les émissions. En l'absence de règle légale sur l'attribution des droits de propriété sur les crédits carbone, il y a la possibilité de partager et répartir les droits de propriété sur les crédits du carbone, proportionnellement aux apports fournis ou efforts consentis par les diverses personnes impliquées dans l'activité concernée. Dans ce contexte, la renonciation à l'exercice de droits réels coutumiers ou d'usage des ressources peut être considérée comme un apport.

S'il s'agit d'un projet éligible au titre du MDP, c'est usuellement l'entité, publique ou privée, qui

s'inscrit comme participant au projet qui est présumée être le propriétaire des crédits. En cas de pluralité d'acteurs, et en fonction de leurs apports respectifs pour le montage du projet, ceux- ci peuvent s'entendre pour la répartir les crédits entre eux. Il faudra tenir compte (i) des personnes qui sont liés ou associés au projet (monteurs de projet), (ii) de celles qui ont un intérêt légal ou économique dans le projet (investisseur, établissement de crédit, détenteurs), (iii) éventuellement de celles qui exercent des droits réels ou, (iv) éventuellement, d´usages sur des biens meubles et immeubles, y compris les terrains, que l'on peut considérer comme contribuant à la « production » des crédits carbone, que ce soit dans le cadre du MDP ou du marché volontaire.

Dans le cas d'un projet forestier, on pourra notamment envisager que les acteurs suivants puissent être reconnus comme propriétaires de tout ou partie des crédits: celui qui met à disposition ses terrains, c'est à dire le propriétaire foncier ; celui qui réalise les activités ou qui est propriétaire des arbres ou de droits ☒usufruitiers ; celui qui finance la réalisation de l'activité ; celui qui gère le projet et qui apporte une assistance technique ; celui qui assure la permanence de la séquestration pendant toute la durée du projet. ☒

Il faut analyser la contribution de chacun, élaborer un schéma organisationnel et vérifier les accords contractuels entre les parties prenantes concernant leurs rôles et responsabilités respectifs. ☒Sur cette base, et dans l'hypothèse où plus d'une personne peut revendiquer la propriété des crédits carbone, les parties prenantes à l'activité doivent décider comment se répartir les crédits qui seront générés par l'activité (pourcentage du volume des crédits carbone générés par le projet, pourcentage des revenus générés par la vente des crédits carbone ...).

En cas de pluralité de propriétaires ainsi identifiés, il est souvent utile de prévoir un mécanisme de commercialisation par lequel l'un d'eux, ou une structure ad hoc, ☒sera mandaté(e) pour vendre les crédits au nom et pour le compte des vendeurs. Ce mécanisme pourra aussi, afin de simplifier la transaction, prévoir que certains renoncent à leurs droits de propriété. Ces derniers pourront percevoir une contrepartie en nature ou numéraire de la valeur des crédits qu'ils auraient pu vendre, le cas échéant, via le projet lui-même. ☒

Il y a donc une possibilité de partager et répartir les droits de propriété sur les crédits du carbone, proportionnellement aux apports fournis ou efforts consentis. Cette analyse (droit sur les arbres et contribution à la réalisation de l'activité) va permettre de disposer d'un faisceau d'indices permettant d'établir une présomption☒de propriété indispensable à l'achat/vente☒de crédits carbone. Les contrats de vente et d'achat de crédits carbone (« ERPA ») permettent de prendre acte de la propriété des crédits au bénéfice des participants au projet ou, le cas échéant, des personnes ayant permis le développement du projet (par exemple les investisseurs). Cela permet d'écarter toute ambiguïté ou contestation sur l'attribution des revenus de la vente des crédits. Le contrat permet aussi le transfert du titre de propriété sur les crédits au bénéfice de l'acheteur en contrepartie du paiement de leu prix d'achat.

Au Congo, le texte de la Constitution justifie à plusieurs égards que la définition et la sécurisation des droits carbone passe par un cadre légal. D'après l'article 111 de la Constitution, relèvent en effet du domaine de la loi : l'environnement et la conservation des ressources naturelles ; le régime de la propriété, des droits réels ; la gestion et l'aliénation du domaine de l'Etat. Le dernier alinéa dudit article listant les domaines dont seuls les principes fondamentaux relèvent du domaine de la loi, il semble bien qu'il faille comprendre qu'on ne peut créer un nouveau droit réel ni modifier le régime de la propriété ni celui de la gestion des ressources naturelles de façon réglementaire.

Au plan des options susceptibles d'être proposées en République du Congo, il faut tenir compte des observations suivantes :

- *Les bénéficiaires des crédits sur le carbone peuvent être identifiés dans un premier temps sur la base des droits de propriété*

Cela appelle la clarification du régime de la domanialité forestière qui comporte dans le cas congolais deux séries de dépendances : les dépendances de l'Etat et les dépendances des personnes privées.

Le système repose sur la propriété étatique de l'ensemble des forêts. L'Etat dispose d'un domaine permanent constitué de forêts classées et de forêts productives enregistrées, sur lequel il peut reconnaître des droits d'usage. De plus, il met en place un domaine rural qui peut être donné en jouissance aux communautés villageoises. L'exploitation est conditionnée par l'octroi d'une autorisation et d'un titre juridique. Le plan d'aménagement est généralisé et, dans les cas prévus, un plan d'industrialisation doit être élaboré. La protection écologique est cependant organisée avec l'institution d'aires protégées dans le périmètre des forêts classées et de zones cynégétiques au sein des forêts productives où la chasse est autorisée.

Cette législation s'inscrit dans la perspective d'une gestion intégrée des ressources naturelles en vue d'un développement durable du pays. On distingue d'une part, les forêts classées ou permanentes; d'autre part, les forêts non classées ou non permanentes, organisées respectivement en forêts domaniales, forêts communautaires et forêts privées (forêts des particuliers) dont la reconnaissance se fait par l'Etat, conformément à la législation en vigueur.

Pour identifier les bénéficiaires de crédits carbone il convient de se référer aux régimes foncier et forestier.

2.4.1 En matière forestière :

La loi forestière de la république du Congo du 20 novembre 2000 énonce trois objectifs d'importance à l'article 1er Il s'agit en effet :

- de mettre en place un cadre juridique approprié pour la gestion durable des forêts et des terres forestières, sur la base d'un aménagement rationnel des ressources forestières de toutes sortes ;
- de définir le domaine forestier national en déterminant les critères et règles d'organisation d'une gestion qui doit être à la fois concertée et participative;
- d'opérer une conciliation entre l'exploitation des produits forestiers qui est une nécessité économique et les exigences protectrices de la conservation du patrimoine forestier et de la diversité biologique en vue de la réalisation du développement durable.

La définition de la forêt (article 2) constitue elle-même un exemple du chemin parcouru dans le processus de protection des forêts tropicales. «Celle-ci est très proche de la définition camerounaise qu'elle tend cependant à approfondir en y ajoutant les sols forestiers non boisés, érodés ou faisant l'objet de glissements de terrains, d'inondation ou d'ensablement, comme le montre de manière très instructive l'exemple mauritanien »[5].

[5] *Etudes juridiques de la FAO en ligne (décembre 2004),* Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale.

Le code forestier détermine le statut d'appropriation des forêts en indiquant les différents propriétaires des forêts. Il s'agit d'une part de l'Etat et des autres personnes publiques que sont les communes et les collectivités locales ou territoriales dont les droits de propriété sont attachés aux forêts domaine privé de l'Etat qui, lui-même, relève de la catégorie du domaine forestier permanent (art.6 & 11). D'autre part, les personnes privées propriétaires ou titulaires des droits de plantation (art.38).

En Afrique centrale, l'exemple de la loi forestière camerounaise peut être relevé. L'article 7 qui détermine le statut d'appropriation des forêts désigne de manière limitative les différents propriétaires : l'Etat, les communes, les communautés villageoises et les particuliers, autorisés à exercer sur leurs forêts tous les droits résultant de la propriété. Le titre III de la loi relatif aux forêts classe ces dernières en deux catégories : d'une part, les forêts du domaine permanent, constitué par les parcelles forestières proprement dites, c'est-à-dire, exclusivement affectées aux destinations forestières classiques, y compris comme habitats de la faune sauvage ; d'autre part, le domaine forestier non permanent, constitué par les terres forestières susceptibles de faire l'objet d'autres utilisations (art. 20).

Ce dernier domaine recouvre trois catégories de forêts : les forêts du domaine national qui sont une sorte de domaine privé de l'Etat constitué à titre de réserve forestière car il est constitué de forêts qui ne rentrent dans aucune des catégories prévues par la loi ; les forêts communautaires et les forêts des particuliers que régit déjà le titre III de la loi ivoirienne. Quant au domaine permanent, il est essentiellement constitué de forêts classées et des forêts communales. Les forêts classées sont dites domaniales alors que les forêts communales sont considérées comme « assises » sur le domaine permanent.

Cette distinction peut apparaître comme subtile, en raison de l'existence, dans la théorie traditionnelle de la domanialité, d'une double domanialité publique et privée dans laquelle, en fonction du système retenu, les forêts peuvent être versées. L'article 25 de la loi camerounaise prescrit précisément le classement des forêts domaniales dans le domaine privé de l'Etat, ce qui est la solution généralement retenue dans les législations forestières africaines.

2.4.2 En matière domaniale et foncière

Ici les droits de propriété reposent, d'un côté sur la définition et la consistance du domaine des personnes publiques constitutif du patrimoine de l'Etat, des collectivités décentralisées et des établissements publics suivant un régime domanial classique ; de l'autre sur la reconnaissance et la constatation des droits de propriété sur les sols selon le régime foncier actuel. Ce nouveau régime allie la législation moderne et le droit traditionnel en reconnaissant les droits fonciers coutumiers préexistants mais qui ne seraient ni contraires ni incompatibles avec des titres dûment délivrés et enregistrés; ce qui n'exclut pas des conflits potentiels (art. 31, Loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier). En définitive, seuls les titulaires des titres fonciers dûment délivrés et enregistrés sont reconnus propriétaires fonciers et partant titulaires des droits de propriété foncière.

Il faut ajouter ici le cas spécifique des populations autochtones, propriétaires de droit des forêts et sols qu'elles occupent, sous réserve des prérogatives reconnues à la puissance publique.

- *Les bénéficiaires de crédits peuvent ensuite être identifiés sur la base de l'investissement ou des promoteurs de projets.*

Il convient de retenir que les crédits sur le carbone ne préexistent pas comme s'ils étaient « incrustés » dans les arbres, mais ils font l'objet d'un véritable processus de création par le travail du promoteur de projet. Le propriétaire du terrain, s'il en a les moyens, peut le faire lui-même; sinon, il faudra qu'un investisseur apporte les capitaux nécessaires. C'est bien l'investissement qui engendre la possibilité d'émettre des crédits carbone, ce qui semble répondre à la question de la propriété de ces crédits, mais qui n'interdit pas de poser la question d'une redistribution d'une partie de ces bénéfices (surtout s'ils sont très élevés) avec les propriétaires ou les usagers des territoires qui ont été utilisés pour le projet REDD+ ».

Notons que la question qui se pose dans ce modèle est « *à qui appartient la forêt?* » (et donc les crédits carbone) et non plus « *qui fournit une contribution active à la réduction de la déforestation?* ». Autrement dit, la question de la reconnaissance de l'effort s'efface devant celle de la propriété du fonds.

Proposition spécifique

Si l'on se fonde sur la classification du domaine forestier national, tel qu'elle résulte du projet de loi forestière validé par l'atelier national de juin 2014 et si l'on considère le carbone forestier comme une ressource naturelle ou un fruit naturel de l'arbre (qui ne se récolte, ni ne se prélève), on peut facilement faire dépendre le statut du carbone du statut de la propriété de l'arbre ou de la forêt en question.

A cet égard, le projet de loi forestière prévoit l'existence, d'un côté d'un domaine forestier de l'Etat et d'un autre côté, d'un domaine forestier des personnes privées :

- Font partie du domaine forestier de l'Etat, les forêts du domaine privé de l'Etat, les forêts des personnes morales de droit public, les forêts des collectivités locales et les forêts communautaires.

- Font partie du domaine forestier de personnes privées, les forêts naturelles privées et les plantations forestières ou agroforestières privées.

Si l'on suit cette nomenclature, il semble que l'on puisse considérer que :

a) le carbone en tant que ressource naturelle ou « fruit naturel » issu des arbres des forêts du *domaine privé de l'Etat, des personne morales de droit public et des collectivités locales* appartient, respectivement, soit à l'Etat, soit directement à la personne morale de droit public ou à la collectivité locale concernée ;

b) le carbone en tant que ressource naturelle ou « fruit » issu des arbres des *forêts communautaires* appartient aux communautés locales ou aux populations autochtones concernées.

c) En ce qui concerne les *forêts privées*, définies comme celles « du domaine privé appartenant à des personnes physiques individuellement ou en indivision ou à des personnes morales de droit privé », leurs propriétaires pourraient librement disposer du carbone forestier, sous réserve du respect des droits des tiers, notamment les droits coutumiers et d'usage des communautés locales et des populations autochtones, et d'un reversement a l'Etat de certains bénéfices

générés par le projet au titre de la fiscalité.

Pour autant, les « crédits carbone », biens commercialisables, sont des *créations* immatérielles qui ne préexistent pas à l'ensemble du processus qui est nécessaire pour les créer. Pour être créés, il est nécessaire que soit entrepris un processus très spécifique (mesure du carbone, élaboration de scenarii de référence, mise en place de systèmes de MRV, enquêtes liées aux clauses de sauvegardes sociales, estimation des fuites, certification des crédits...). En d'autres termes, c'est le processus (donc le projet) qui crée ces crédits sur le carbone.

Des lors, il est normal que les promoteurs d'un projet de création de crédits carbone, ceux qui investissent dans une plantation par exemple, puissent bénéficier d'une part non négligeable des crédits sur le carbone que le projet génère. Un partage des bénéfices entre le propriétaire public ou privé de la forêt et le promoteur du projet devra en résulter. Dans certains cas, les revenus issus de la commercialisation des crédits carbone seront taxés par l'État.

Il convient alors de déterminer de quelle façon les droits sur le carbone peuvent être intégrés dans le cadre juridique national. A cet égard, il apparaît que la loi forestière en préparation soit le cadre naturel de détermination du statut juridique des droits carbone. C'est notamment ce que le projet de code forestier envisage dans son article 176 :

> *Article 176 : Le cadre des droits à la propriété des crédits carbone et celui des droits aux bénéfices des produits de la vente de ces crédits carbone, à la gestion durable des forêts, à la conservation de la biodiversité et à l'accroissement des stocks de carbone sont fixés par voie réglementaire.*

Par suite, il s'agirait de préparer un projet de décret qui tienne compte à la fois du statut juridique de la forêt porteuse d'un projet REDD+ et des parties prenantes (porteur du projet, propriétaire de la forêt (Etat, collectivités locales, personnes morales de droit public ou communautés locales) aux bénéfices qui seront générés par le dit projet. [6] Alternativement, la possibilité existe de manière plus simple de fixer une fois pour toutes la propriété du carbone forestier dans le cadre de la loi forestière.

Quelle que soit l'option qui sera *in fine* retenue par les autorités nationales, le lieu « naturel » d'un statut des droits carbone et des bénéfices résultant de la vente des crédits carbone reste la loi forestière et ses textes d'application.

Le choix a été fait à dessein de ne pas définir la notion de « carbone », d'une part parce que les définitions sont nombreuses (Exemple de définition pour le seul carbone dans la biomasse aérienne : Carbone présent dans toute la biomasse vivante au-dessus du sol, y compris les tiges, les souches, les branches, l'écorce, les graines et le feuillage), et d'autre part parce que le carbone forestier peut être tout aussi bien et facilement défini par le régime juridique découlant de sa propriété, une fois celle-ci déterminée.

[6] On pourrait aussi considérer que la notion de « produits forestiers de toute nature » mentionnée sans autre forme de précisions dans le projet de code forestier puisse inclure le carbone forestier. Pour autant, il serait nécessaire qu'une définition des « produits forestiers de toute nature » puisse être élaborée et ajoutée dans le projet de code. Il n'est pas sûr qu'une assimilation du carbone à un produit forestier de toute nature ne créée une incertitude quant à la nature et aux potentialités de vente réelle des crédits carbone.

Les dispositions suivantes pourraient être ajoutées par voie d'amendement lors de l'examen du projet de loi forestière au Parlement, soit en modifiant l'article 176 ci-dessus, soit par insertion d'un nouvel article 177 et modification de l'article 176.

Article … :

Dans les forêts appartenant à l'Etat, aux collectivités locales ou aux personnes morales de droit public, le carbone appartient à l'Etat, à la collectivité locale ou à la personne morale de droit public concernée.

Dans les forêts communautaires, le carbone appartient à la ou aux communautés locales concernées.

Dans les forêts privées, le carbone forestier appartient au propriétaire de la forêt, sous réserve du respect des droits éventuels des tiers, notamment les droits coutumiers et d'usage des communautés locales et des populations autochtones, et du reversement à l'Etat des taxes résultant de la vente des crédits carbone telles que prévues par la fiscalité en vigueur.

Sauf mention explicite, la mise en concession d'une forêt n'emporte jamais concession des droits sur le carbone.

3 IDENTIFICATION DES OPTIONS POUR LA GESTION DES FONDS REDD+

3.1 LES FONDS EXISTANTS

3.1.1 Généralités

Il ressort de la littérature et de la pratique internationale que, dans toute la mesure du possible, les fonds nationaux REDD+ devraient être (i) indépendants des gouvernements; (ii) gérés par un organisme ou par des gestionnaires indépendants; (iii) appliquer des normes comptables internationales et répondre à des critères fiduciaires internationaux; et (iv) être gérés de manière transparente.

Quels que soient les systèmes existants du point de vue économique ou juridique, la politique nationale, le cadre institutionnel et la disponibilité des ressources, les fonds nationaux REDD+ doivent assurer certaines fonctions principales:

(i) Gestion des relations avec les entités opérant dans le cadre (a) du mécanisme de la CCNUCC REDD +, (b) des programmes nationaux ou régionaux REDD+, et (c) de sources multilatérales et bilatérales internationales de financement REDD + ;

(ii) Mise en œuvre de procédures de déboursement des fonds et de rapportage, de normes techniques et de standards (sociaux et environnementaux) et de procédures de règlement des différends; et relations avec les marchés internationaux de carbone.

Les capacités des fonds REDD+ permettront de déterminer les responsabilités que les acteurs internationaux sont prêts à confier aux institutions nationales ou infranationales. Le petit nombre et la taille actuelle des fonds indépendants REDD + sont encore un obstacle à l'élaboration de structures de financement REDD + sur le long terme.

3.1.2 Examen comparatif de Fonds internationaux existants

L'examen comparatif concerne huit fonds (GRIF, FONAFIFO, PROFONANPE, Fonds pour l'Amazonie, FFM, ICCTF, Lao EPF, FFBC) caractérisés par un large éventail d'objectifs, allant du financement des aires protégées à la réception, la gestion et le décaissement de fonds REDD + basés sur la performance.

Tableau des Fonds examinés

Nom du Fonds	Cible (s) du Fonds
Fonds Amazonie	REDD+
Fonds pour les forêts du Bassin du Congo (CBFF)	REDD+
Fonds d'investissement de la Guyane REDD+ (GRIF)	REDD+
Fonds fiduciaire Changement climatique de l'Indonésie (ICCTF)	Tous secteurs du changement climatique
Fonds forestier du Mexique (FFM)	Large secteur d'activités forestières
Fonds fiduciaire du Pérou (parcs nationaux et aires protégées (PROFONANPE)	Gestion et conservation des aires protégées
Fonds national de financement des forêts du Costa Rica (FONAFIFO)	Conservation par les petits propriétaires
Fonds laotien de protection de l'environnement (EPF)	Projets de protection de l'environnement

L'analyse se concentre sur sept éléments spécifiques qui sont au cœur de la gestion de fonds, en vue de mettre en évidence les enseignements de l'expérience acquise et les meilleures pratiques à l'égard de chaque composante.

Les sept composantes sont:

(i) *la structure du Fonds* - qui comprend la conception globale du fonds, y compris sa personnalité juridique et ses relations avec l'Etat, les différents types de fonds, et la source de financement utilisée;

(ii) *la gouvernance et la gestion du Fonds* - les types d'institutions chargées de la gouvernance et de la gestion du fonds ainsi que leur composition, leur fonction et leurs responsabilités;

(iii) *les principes et les règles applicables à l'investissement* - la façon dont l'investissement des ressources du fond est envisagé, orienté et régulé.

(iv) *l'admissibilité et les critères de sélection* - le type d'actions et d'entités pouvant bénéficier d'un financement, ainsi que les critères de sélection des bénéficiaires;

(v) *l'évaluation et le MRV* - les règles et les processus de surveillance et d'évaluation efficaces et transparentes, d'une part, de la performance globale du fonds et, d'autre part, du rendement individuel des activités financées;

(vi) *les garanties sociales et environnementales* - les règles et lignes directrices établies pour assurer que le fonctionnement du Fonds est compatible avec ses objectifs sociaux et environnementaux et n'entraîne pas de conséquences négatives imprévues;

(vii) *les exigences spécifiques des bailleurs de fonds* - exigences particulières fixées par les bailleurs de fonds comme condition de leur financement.

3.1.3 Structure des fonds

La majorité des fonds sur lesquels porte l'étude, y compris tous les fonds REDD +, existent de façon autonome et indépendante, et non comme composante d'autres fonds.

Beaucoup de fonds comprennent cependant plusieurs sous-fonds relatifs à des questions thématiques (par exemple FONAFIFO au Costa Rica) ou de grands projets spécifiques (par exemple PROFONANPE au Pérou). Des fonds ont également utilisé différents types de financement afin de répondre à divers objectifs. PROFONANPE, par exemple, utilise une combinaison de fonds de dotation, de fonds d'amortissement, et de fonds mixtes. Les fonds de dotation sont utilisés pour des projets qui ont un financement initial relativement important et nécessitent une stabilité financière à long terme; les fonds d'amortissement conviennent aux projets qui nécessitent une grande liquidité du financement; les fonds mixtes sont destinés aux projets qui nécessitent un équilibre entre la stabilité du long terme et la liquidité du court terme.

En termes de sources de financement, la meilleure solution est d'obtenir un large éventail de sources de financement, ce qui permet de limiter l'exposition du fonds aux aléas politiques ou économiques. Cependant, la REDD + et les fonds climatiques nationaux examinés reposent principalement sur les bailleurs de fonds publics internationaux, en particulier la Norvège, l'Allemagne et le Royaume-Uni, bien que le Fonds pour l'Amazonie ait également obtenu une petite dotation (4,2 millions USD) de la compagnie pétrolière nationale, Petrobras.

Plusieurs fonds forestiers plus anciens ont aussi obtenu un financement substantiel du secteur privé national, principalement par le biais des taxes obligatoires ou des prélèvements, et dans le cas de la FFM et de FONAFIFO il s'agit de la principale source de financement. Il faut néanmoins préciser que ces deux fonds sont fortement axés sur le paiement pour les services éco systémiques (PSE), dont la rémunération est parallèle à celles rencontrées dans le secteur privé. Des sociétés du secteur privé opérant dans le pays ont également effectué des paiements volontaires permettant de financer plusieurs fonds, généralement au titre de la responsabilité sociale de l'entreprise. Si, dans tous les cas, cela ne constitue qu'une petite partie du financement, il s'agit tout de même d'un complément utile. Dans le cas du FONAFIFO, ces contributions ont été facilitées par l'émission de certificats de services environnementaux (CES) qui constituent une preuve reconnue de la contribution.

- **Les points clés**

• La majorité des fonds sont des fonds indépendants, autonomes, bien que beaucoup comprennent plusieurs sous-fonds ou des financements différenciés en fonction de priorités thématiques.

• Les fonds les plus solides sont ceux qui ont de multiples sources de financement.

• La diversification des sources de financement et la participation du secteur privé par le biais de

paiements obligatoires ou volontaires permet d'augmenter à la fois le financement et limiter l'exposition aux risques politiques ou des économiques.

3.1.4 Gouvernance et gestion des Fonds

La majorité des fonds étudiés existent comme des entités autonomes ou semi-autonomes avec un degré élevé d'indépendance par rapport aux structures étatiques. Dans la plupart des cas, ces fonds sont dotés d'une personnalité juridique autonome, que ce soit des organisations privées à but non lucratif, des trusts ou fondations, ou une entité décentralisée ou semi-publique. Leur forme juridique dépend dans une large mesure du cadre juridique national. Néanmoins, le degré d'indépendance d'un fonds et son efficacité, et surtout, sa capacité à attirer des financements des bailleurs de fonds, sont étroitement corrélés. L'expérience de PROFONANPE souligne également que le maintien d'un fonds juridiquement distinct du gouvernement permet que les créanciers de l'État ne puissent pas accéder aux ressources du fonds au cas où le pays ferait défaut.

Alors que les structures de gouvernance interne des fonds étudiés diffèrent à plusieurs titres, dans tous les cas deux institutions fondamentales existent: un conseil d'administration (ou conseil de direction) et un organisme de gestion (par exemple, bureau exécutif). Le conseil est généralement chargé de fournir une orientation globale au fonds et à sa surveillance, grâce en particulier à l'élaboration de procédures opérationnelles et d'investissement, tandis que l'organe de gestion gère habituellement les opérations au jour le jour et dans de nombreux cas comporte un certain degré de responsabilité fiduciaire. Plusieurs fonds, comme GRIF et ICCTF incluent des rôles et des responsabilités spécifiques pour des exécutants de projets au sein de leur structure organisationnelle globale.

Dans la plupart des cas, le conseil d'administration est composé de représentants de haut niveau du secteur public (souvent de plusieurs ministères / organismes), du secteur privé et de la société civile. Dans plusieurs des fonds REDD+, notamment le GRIF et l'ICCTF, les représentants de la société civile et du secteur privé ne bénéficient que d'un statut d'observateur ; toutefois, ce choix a entrainé de nombreuses critiques et a certainement repoussé de nombreux donateurs.

De même, dans le cas du PROFONANPE, il a été souligné que la domination du gouvernement sur le conseil d'administration a retardé la diversification et affecté le fonctionnement du fonds. Ces conclusions rejoignent les autres analyses de fonds internationaux de conservation, qui ont mis en évidence qu'éviter la domination du gouvernement sur les organes directeurs, tout en y maintenant au moins un représentant de haut niveau du gouvernement, était d'une importance fondamentale pour la réussite du fonds[7].

Les structures de décision et les droits de vote des différentes entités du conseil d'administration ont tendance à varier considérablement. Certains fonds ne prennent une décision que si elle est consensuelle, d'autres la fondent sur la majorité des votes. De même, certains fonds donnent à chaque membre de l'organe directeur une seule voix, tandis que le Fonds pour l'Amazonie donne à chaque groupe de parties prenantes (gouvernement national, le gouvernement local, les OSC) une voix.

[7] Barry Spergel et Philippe Taïeb, Revue des expériences des fonds fiduciaires pour la conservation, *Conservation Group Finance Alliance de travail sur les fonds environnementaux* (deuxième édition, mai 2008), pages 27-29.

Les responsabilités des conseils d'administration comprennent généralement des questions telles que l'adoption de politiques et de stratégies de financement, le suivi et l'évaluation du rendement du fonds, l'élaboration de directives de placement et les règles et les conditions de prêts / dons. Dans certains cas, ils sont également responsables de l'approbation des budgets ou des demandes de financement, en particulier pour les grands projets. L'expérience de la FFBC, cependant, indique qu'en raison du grand nombre de demandes de financement, limiter l'implication de l'organe directeur dans les décisions à un certain niveau augmente considérablement l'efficacité.

Les organes de direction comprennent généralement une équipe à temps plein de personnel spécialisé, souvent dirigée par un directeur exécutif. Leurs fonctions comprennent souvent la gestion opérationnelle et financière du fonds, l'élaboration des stratégies et des plans pour la présentation au conseil d'administration, l'approbation ou la présélection des demandes de financement et, comme dans le cas de Lao EPF, l'assistance aux bénéficiaires du financement dans l'élaboration de leurs propositions.

Les organes de gestion sont souvent pris en charge par des organismes gouvernementaux ou des organisations internationales. PROFONANPE, par exemple, est pris en charge dans le suivi financier et technique de ses divers programmes et projets par deux organismes de tutelle, le ministère des Finances et de l'Administration, et le Département du Développement et de la Supervision. Dans le cas du GRIF, en outre, les entités partenaires comme la Banque mondiale et le PNUD aident à mettre en œuvre les projets et à élaborer des notes conceptuelles et des propositions, et sont responsables de leur supervision et de surveillance.

En plus des organismes énumérés ci-dessus, de nombreux fonds utilisent également un organisme fiduciaire pour gérer les fonds. Dans le cas de la REDD + et les fonds climatiques nationaux, cette facilité a souvent été fournies par une organisation internationale telle que la Banque africaine de développement (comme dans le FFBC) ou le PNUD (comme dans le ICCTF). Dans la plupart des fonds forestiers nationaux, ainsi que dans le cas du Fonds pour l'Amazonie, une banque nationale joue un rôle fiduciaire.

L'administrateur est généralement responsable de la gestion fiduciaire et d'investir les fonds en conformité avec les politiques et directives de l'organe directeur. Les administrateurs sont toujours soumis à des responsabilités fiduciaires. Dans de nombreux cas, certains aspects des responsabilités fiduciaires sont également appliquées à d'autres organismes - les membres des organes directeurs, par exemple, sont généralement soumis à des dispositions de conflits d'intérêt, de même que les directeurs exécutifs, tandis que le personnel doit respecter certains codes de déontologie. Dans le cas de l'ICCTF les agences d'exécution sont également soumises à des responsabilités fiduciaires.

Dans un nombre limité de cas, les entités du secteur privé ont également été intégrées dans les structures de gouvernance. Dans le cas de la FFBC, un agent de gestion du secteur privé (un consortium de la SNV et PricewaterhouseCoopers) a été engagé pour superviser des petits projets, tandis que dans le cas de FONAFIFO, des *régents* du secteur privé ont été utilisés pour surveiller les performances d'un grand nombre de bénéficiaires de financement. Dans chaque cas, on constate que l'utilisation de ces entités a été un gage de grande efficacité, bien que l'expérience de FONAFIFO ait également mis en évidence la nécessité d'audits réguliers et approfondis de ces entités pour se protéger contre d'éventuels conflits d'intérêt.

L'expérience de la REDD+ et des Fonds climatiques nationaux suggère que les établissements

privés ou les banques nationales peuvent être en mesure d'administrer les Fonds plus efficacement que les grandes institutions internationales telles que le PNUD ou la Banque mondiale. Dans le cas de l'ICTFF, les coûts administratifs du PNUD étaient d'à peu près 12%, tandis que la Banque mondiale facture généralement entre 10 et 15% pour les fonds sous gestion. En revanche l'organe de gestion du Fonds Amazonie est une banque nationale qui facture seulement 3% des frais administratifs.

L'expérience du Fonds forestier du bassin du Congo montre que l'utilisation d'un agent de gestion du Fonds (AGF) (un consortium de PricewaterhouseCoopers et SNV) a augmenté l'efficacité du projet à un coût beaucoup plus faible que celui du Secrétariat de la Banque africaine de développement (BAD). L'AGF a été nommé en 2011, une année qui a vu la valeur des projets approuvés augmenter de 923%. Aujourd'hui, l'AGF supervise près de 80% des projets approuvés alors que le budget 2011-2014 est d'environ 35% inferieur aux seules dépenses administratives de la BAD pour l'année 2010.

Le Fonds pour l'Amazonie et ICCTF ont également intégré des comités techniques à la structure de gouvernance de leurs fonds, avec des fonctions nettement différentes dans chaque fonds. Dans le cas du Fonds pour l'Amazonie, le comité technique est exclusivement chargé de l'élaboration de méthodes de détection des variations des stocks de carbone forestier et d'estimation des réductions d'émissions pour les paiements basés sur la performance. Au contraire, le comité technique d'ICCTF a été créé pour effectuer un examen technique des propositions de projets et recommander leur approbation sur la base de leurs mérites techniques.

- **Les points clés**

• L'indépendance d'un fonds par rapport au gouvernement est un facteur important pour attirer les financements des bailleurs.

• Tous les fonds ont une forme de conseil d'administration et un organe de direction, tandis que plusieurs fonds font aussi appel à la fiducie, à des comités techniques ou à des entités professionnelles du secteur privé pour accroître leur efficacité. Les organismes gouvernementaux peuvent aider mais ne jouent généralement pas un rôle central.

• L'inclusion de représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé dans le conseil d'administration et la garantie d'un même droit de vote qu'aux autres membres accroît la légitimité et l'efficacité des fonds.

• La limitation des coûts de transaction permet d'augmenter l'attractivité du fonds pour les bailleurs de fonds. Alors que la plupart des grandes agences internationales retiennent 10 à 20% des sommes qui leur sont confiées, les pratiques du secteur privé comme des banques nationales prouvent que les charges administratives peuvent être cantonnées à 3%.

• Il est indispensable de s'assurer que des responsabilités fiduciaires adéquates sont précisément attribuées. Cela implique d'imposer des obligations aux administrateurs tout d'abord, mais aussi dans de nombreux cas aux organes de direction ou à d'autres personnes qui gèrent ou décaissent des fonds.

3.1.5 Investissements

Tous les fonds étudiés, à l'exception de ICCTF, ont cherché à investir au moins une partie de leurs fonds d'une manière ou d'une autre. Dans la plupart des cas, la responsabilité d'investir les

ressources du fonds est assurée par l'organe fiduciaire conformément aux politiques ou lignes directrices énoncées par l'organe directeur du fonds, même si des conseillers en placement peuvent également être engagés pour fournir des conseils stratégiques. Ces politiques sont généralement orientées vers des stratégies d'investissement permettant de garantir la conservation de l'actif, à revenu fixe, afin d'assurer la prévisibilité et la sécurité tout en offrant un accès à la liquidité nécessaire pour fournir un financement à des projets dès leur approbation. Malgré cette prudence, certains fonds ont réussi à obtenir des rendements importants: le Fonds pour l'Amazonie a obtenu de 5 à 20% de retour sur investissement sur plusieurs années par la création d'un fonds distinct administré par une société d'investissement privée.

Les différentes catégories de fonds, comme les sous-fonds ou les comptes, peuvent se distinguer par des politiques différentes, souvent en vue d'assurer aux investissements le cadre temporel spécifique requis. Les fonds de dotation, par exemple, sont souvent placés dans des investissements à long terme qui donnent généralement des rendements plus élevés, et qui peuvent fournir à la fois la stabilité et une source de revenus pour financer les opérations; les fonds d'amortissement, en revanche, sont placés, le cas échéant, à court terme avec une forte liquidité. L'importance de cette question a été soulignée lors d'une vérification de la FFM, qui a souligné l'importance d'évaluer soigneusement le montant du capital liquide dont le fonds doit disposer afin de s'assurer que les sommes qui ne sont pas nécessaires pendant une période donnée soient investies pendant cette période afin d'assurer un meilleur rendement.

- **Les points clés**

• Les investissements dans des actifs conservateurs qui fournissent un accès au capital liquide afin de conserver les fonds disponibles pour décaissement est préféré par la plupart des fonds.

• Des fonds suffisamment capitalisées peuvent assurer la durabilité à long terme par la création de fonds de dotation qui donnent un intérêt annuel suffisant pour financer une partie des opérations.

• L'expérience avec le Fonds pour l'Amazonie montre qu'il est possible d'obtenir un rendement sur investissement significatif en engageant des gestionnaires de fonds professionnels.

Il est de pratique courante d'adopter des directives de placement qui comprennent des mesures de protection pour empêcher les investissements destructeurs de l'environnement. Bien que la présente étude n'ait pas évalué les critères sociaux et environnementaux appliqués aux investissements, la plupart des fonds de conservation appliquent désormais le dépistage environnemental à leurs investissements, y compris en travaillant avec les entreprises pour améliorer les pratiques environnementales.

3.1.6 Admissibilité et critères de sélection

L'admissibilité et les critères de sélection sont généralement fixés par l'organe directeur du fonds et déterminent les objectifs stratégiques des fonds. Les fonds REDD + étudiés présentent une variété d'approches s'agissant des activités éligibles. GRIF, par exemple, se concentre actuellement sur le renforcement des capacités et le développement économique sobre en carbone plutôt que sur des projets de réduction des émissions, car les forêts de Guyane ne sont pas des sources importantes d'émissions de gaz à effet de serre. FFBC, d'autre part, tend à ne financer que des projets qui réduisent directement les émissions, tandis que le Fonds pour l'Amazonie oriente ses investissements à la fois sur des projets qui réduisent directement la

déforestation et sur le renforcement des capacités. Plusieurs fonds utilisent des fenêtres séparées, des guichets ou orientent les flux selon les différents types d'activités.

L'éligibilité des entités à recevoir du financement est étroitement liée à l'objectif général et à la portée du fonds. Pour les fonds qui cherchent à conserver les zones gérées par l'Etat, comme PROFONANPE, le financement sera principalement dirigé vers les entités étatiques telles que les autorités des aires protégées; les fonds qui cherchent à conserver les forêts à gestion privée tels que FONAFIFO, FFM ou la RDP EPF dirigeront le financement en direction des propriétaires forestiers privés ou des communautés.

Plusieurs fonds REDD+ utilisent une combinaison d'instruments. Dans le cadre du Fonds pour l'Amazonie, par exemple, 48% du financement du projet a été attribué au privé ou à des ONG bénéficiaires, tandis que 45% des fonds ont été alloués à des projets publics et le reste aux universités. GRIF permet aux entités privées de participer, mais à condition qu'une entité partenaire pré-approuvée (Banque mondiale ou PNUD) supervise le développement et la mise en œuvre du projet. ICCTF, en revanche, exige que tous les projets soient menés par les ministères de tutelle ou des organismes gouvernementaux nationaux ou locaux, un facteur qui explique sans doute que seuls trois projets ont été approuvés à ce jour.

Les exigences procédurales varient fréquemment selon le type et la taille du projet. Pour EDF (Laos), une candidature de 5-6 pages est nécessaire pour les petits projets (jusqu'à 60.000 dollars), tandis que les grands projets exigent une proposition de projet détaillée soumise en anglais. Un soutien à la rédaction de propositions est généralement prévu pour tous les candidats.

Dans le cas des systèmes de PSE, un titre foncier est souvent nécessaire, même si cette exigence a été critiquée comme trop exclusive, et dans certains cas elle a d'ailleurs été assouplie pour certaines catégories de participants (par exemple, les communautés autochtones dans le cadre du FONAFIFO). Pour les régimes de prêts, il est courant d'exiger une preuve de solvabilité et la constitution d'une garantie. Certains fonds REDD+ tels que le FFBC, le Fonds pour l'Amazonie, et ICCTF utilisent des modèles standardisés pour les candidatures, tandis que d'autres fonds demandent des notes de projet plus ou moins détaillées pour obtenir des financements.

En termes de durée des projets, les fonds REDD + se concentrent souvent sur le court ou moyen terme. Le FFBC, par exemple, finance des projets d'une durée maximale de 3 ans, tandis que le Fonds Amazonie finance principalement des projets d'une durée de 2 à 4 ans. PROFONANPE, qui est axé sur la conservation des aires protégées nationales, finance souvent des projets à long terme, même s'il existe des procédures régulières de révision pour adapter si besoin est les objectifs originels.

- **Les points clés**

• Permettre à un large nombre d'entités de recevoir des fonds, y compris, le secteur public, le secteur privé, le secteur non-gouvernemental et les organismes d'enseignement, permet d'élargir l'impact des fonds et d'améliorer la performance et la dynamique du fonds.

• L'examen des demandes de financement doit trouver un équilibre entre un examen rigoureux des demandes et les limites de capacités des requérants, notamment en appliquant des procédures différentes selon les montants de financement et en apportant un appui technique aux requérants.

• Les organisations internationales peuvent être utilisées comme des partenaires à la mise en œuvre des projets.

3.1.7 Évaluation et MRV

3.1.7.1 Evaluation de la performance globale du fonds

- **Les points clés**

• Il est fréquent que le conseil d'administration procède à des examens annuels ou semi-annuels de la performance globale du fonds et ajuste ses politiques et stratégies en conséquence.
• Il est courant de recourir à des parties tierces pour effectuer les audits financiers annuels selon les normes internationales, même si certains fonds effectuent également des vérifications des réductions d'émissions.
• L'accessibilité des documents au public est généralement considérée comme une bonne pratique.
• Certains donateurs peuvent demander des revues extraordinaires du Fonds, généralement aux frais de donneur.

Dans la plupart des cas examinés, la revue globale de la performance du fonds est assurée par le conseil d'administration par le biais d'examens annuels ou semi-annuels. Les rapports sont généralement préparés par l'organisme d'exécution, et incluent des détails sur la performance financière et substantielle du fonds, y compris un aperçu des projets et de leur performance. Les rapports qui ont été approuvés par le conseil d'administration sont généralement rendus publics ou, comme dans le cas de la RDP EPF, soumis au gouvernement, un aspect considéré étant comme la meilleure pratique par les bailleurs de fonds.

3.1.7.2 Vérification

Tous les fonds engagent des vérificateurs extérieurs pour évaluer les états financiers annuels du fonds. Certains fonds, comme GRIF, sont également soumis à des audits externes de réduction des émissions et d'indicateurs de performance, effectués par des tiers (cabinets d'audit privés ou ONG) selon ce qui convenu entre la Guyane hollandaise et la Norvège. Les résultats des audits sont généralement mis en ligne. Dans certains cas, des vérifications exceptionnelles sont autorisées par le Conseil d'administration dans le cas de la FFBC et par le donateur dans le cas de GRIF.

La forme du MRV employé au niveau du projet dépend généralement du type et de la taille des projets. PROFONANPE exige pour les grands projets généralement gérés par des organismes d'État des rapports trimestriels, semestriels et annuels (en divers niveaux de détail) sur les résultats et les budgets des projets. Pour des projets plus petits du secteur privé ou mis en œuvre par des ONG, il est généralement demandé par l'organisme d'exécution ou par les donateurs un rapport annuel.

Là où il y a un grand nombre de bénéficiaires, comme dans les systèmes de PSE, l'externalisation du MRV peut réduire les coûts. Dans le cadre du FONAFIFO, des agents du secteur privé effectuent la surveillance des participants aux PSE, par lesquels ils sont d'ailleurs payés. Cela peut créer un risque de conflit d'intérêts et nécessite des vérifications régulières de ces agents.

Enfin, lorsque la capacité des bénéficiaires des financements est faible, une déclaration simplifiée peut réduire la charge pesant sur les participants. Dans le cadre du EDF (Laos) par exemple, des rapports par les bénéficiaires de petits financements peuvent être faits oralement au cours de rencontres collectives, dans la mesure où de nombreux bénéficiaires n'ont pas la capacité de rédiger des rapports détaillés.

- **Les points clés**

• Les exigences de MRV sont généralement liées au type et la taille des projets ainsi qu'aux bénéficiaires de financements.
• Dans la plupart des fonds REDD +, MRV arrangements sont généralement agréés projet par projet.
• L'utilisation d'entités du secteur privé pour effectuer MRV peut réduire les coûts, mais augmente le risque de conflits d'intérêts.

3.1.7.3 MRV de paiements à base de performances

- **Les points clés**

• Il n'est pas nécessaire que les fonds REDD + aient mis en place des systèmes MRV a grande échelle pour recevoir des paiements bases sur la performance; des indicateurs conservateurs ont été appliqués en leur absence.
• Dans certains fonds, de solides indicateurs de gouvernance, y compris des systèmes MRV, sont exigés comme condition de réception de paiements ultérieurs.

Les Fonds qui reçoivent des paiements REDD+ basés sur la performance (GRIF et Fonds Amazon) n'ont pas été entravés par le fait que les systèmes de référence ou de MRV n'avaient pas encore été mis en place dans le pays. Ils ont utilisé à la place des estimations prudentes et des proxies de déforestation comme approches intermédiaires. Le Fonds pour l'Amazonie, par exemple, utilise un facteur conservateur de 100tCO2e/ha pour estimer les émissions de carbone et applique une référence historique qui ne peut pas être ajustée en fonction de la modélisation.

3.1.8 Garanties sociales et environnementales

La mise en place d'un système robuste de mise en œuvre des garanties sociales et environnementales est considéré comme crucial pour attirer des financements des bailleurs de fonds dans les fonds REDD +. Une grande majorité des principaux bailleurs de fonds publics internationaux exigent l'application de leurs normes de sauvegarde aux projets ou programmes qu'ils financent ou, à défaut, des garanties qui leur sont égales ou supérieures.

- **Les points clés**

• Les systèmes de sauvegarde robustes sont essentiels pour attirer des financements des bailleurs de fonds dans les fonds REDD +.
• Lorsque un financement provient de plusieurs bailleurs de fonds, les sauvegardes doivent être au moins aussi strictes que celles prévues par chaque donneur pour éviter d'avoir à appliquer des garanties spécifiques à chaque flux de financement.

Lorsque le financement provient de plusieurs bailleurs de fonds (comme c'est généralement le cas), deux stratégies principales ont été utilisées pour assurer l'obligation de sauvegardes. La première consiste à appliquer les sauvegardes des bailleurs de fonds projet par projet. Cette

approche est appliquée, par exemple, par FONAFIFO, où les donateurs internationaux ne fournissent qu'une proportion relativement faible de financement, et cela est dirigé vers des projets spécifiques. Les fonds qui utilisent l'argent des bailleurs de fonds pour financer un plus large éventail d'activités ou qui mélangent les financements dans un compte commun adoptent généralement des sauvegardes strictes qui sont susceptibles de satisfaire aux exigences de la plupart des bailleurs de fonds. PROFONANPE (qui a été initialement créé avec un financement de démarrage du Fonds pour l'environnement mondial - FEM) applique les garanties de la Banque mondiale, tandis que le Fonds Amazonie emploie les normes REDD + SES et les politiques de la BNDES qui incluent les critères sur le consentement préalable libre et éclairé (FPIC). Par comparaison, l'EPF du Laos a développé son propre cadre de sauvegarde environnementale et sociale (ESSF), en conformité avec les sauvegardes de la Banque mondiale.

En outre, plusieurs fonds qui sont gérés par les organisations internationales sont tenus d'appliquer les politiques de sauvegarde de ces organisations. C'est le cas, par exemple, avec le FFBC, qui applique les politiques de sauvegarde de la BAD et de l'ICCTF.

3.1.9 Exigences spécifiques des bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds qui envisagent de contribuer à un fonds chercheront l'assurance que leurs contributions seront gérées de manière saine et conforme à leurs politiques de financement et à leurs objectifs stratégiques. Il s'agit généralement de prévoir des éléments tels que la diligence raisonnable, une planification adéquate, une gestion financière transparente et un mécanisme de suivi et de rapportage robuste, tandis que certains bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale chercheront également à conserver un rôle dans les plans et l'approbation des politiques. En outre, de nombreux bailleurs de fonds publics internationaux imposeront leurs conditions générales de financement, qui comportent souvent des garanties sociales/environnementales et des règles de gestion financière.

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, les fonds gèrent généralement les sauvegardes soit projet par projet, soit en adoptant des procédures assez strictes pour satisfaire la plupart des principaux bailleurs de fonds.

Dans le cas des fonds REDD + basés sur la performance, les donateurs ont fait preuve de souplesse dans certains domaines, ce qui reflète l'approche progressive prise pour REDD + compte tenu de l'état de préparation du pays. S'agissant, par exemple, du Fonds pour l'Amazonie et du GRIF, les bailleurs ont autorisé des paiements sans qu'aient été mis en place au préalable des niveaux de référence et les systèmes MRV, permettant ainsi aux systèmes d'évoluer au fil du temps. Malgré la souplesse générale des systèmes de paiements basés sur les résultats, les donateurs ont souvent précisé comment les fonds devraient être utilisés (par exemple, par l'évaluation de certains programmes ou par des financements spécifiques).

Les exigences spécifiques des bailleurs de fonds peuvent également refléter les circonstances nationales du pays hôte. En Guyane, des niveaux de gouvernance faible et un risque élevé de corruption ont conduit les bailleurs à conditionner les paiements fondés sur les résultats à des réformes de gouvernance.

Enfin, dans certains cas, les donateurs peuvent imposer des conditions qui favorisent leurs propres intérêts nationaux, tels que la promotion de leurs entreprises. Dans le cadre d'une subvention de l'Allemagne à FONAFIFO par exemple, il a été exigé que les entreprises de

transport aérien ou maritime allemandes se voient accorder un statut égal aux entreprises du Costa Rica pour la fourniture des services financés par la subvention.

- **Les points clés**

• Les donateurs tiendront fréquemment compte de la gouvernance et des autres circonstances du pays d'accueil ainsi que de leurs propres objectifs stratégiques et intérêts nationaux.
• Les fonds gèrent généralement les exigences des donateurs en les appliquant projet par projet ou adoptent des règles et procédures strictes pour tous les aspects de la gouvernance des fonds susceptibles de satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds.

3.2 ROLE DES FONDS DANS LE CADRE DE REDD+

Il est généralement envisagé trois (3) rôles ou fonctions qui pourraient être assurés par le Fonds dans le cadre de REDD+ à savoir : un rôle d'administrateur des financements de la REDD+ ; un rôle de gestionnaire des paiements pour services environnementaux (PSE) ; et un rôle de courtier en carbone.

3.2.1 Rôle d'administrateur de financements de la REDD+

Un Fonds pourrait administrer une partie des financements internationaux de REDD+ pour soutenir diverses activités de réduction des émissions. Des nombreuses activités nécessiteront un financement durable à long terme plutôt qu'à court terme. Aujourd'hui, la plupart des Fonds accompagnent des activités à long terme de renforcement des capacités (notamment au niveau local, celles concernant l'exploitation communautaire des forêts) etde préparation, telles que la consolidation de la gestion forestière nationale et l'élaboration des politiques. Des nombreux Fonds ont aussi soutenu l'élaboration de politiques et de mesures plus respectueuses de l'environnement dans le domaine des forêts et de l'agriculture. Certains de ces Fonds ont même accordé des subventions spéciales pour la mise au point de cadres juridiques pour la REDD+ et le renforcement des capacités nationales en matière de mesure, de rapport et de vérification (MRV).

Ils ont aussi financé un grand nombre d'activités différentes de protection de la forêt qui doivent être soutenues sur une longue période. Ces activités incluent l'amélioration de l'application des lois pour réduire les activités illégales, l'amélioration de la durabilité environnementale des concessions d'exploitation, l'amélioration de l'efficacité de la gestion post-exploitation, et les projets de boisement et de reboisement.

3.2.2 Rôle de gestionnaire des paiements pour services environnementaux (PSE)

Un Fonds pourrait aussi être chargé de la gestion d'un système national, ou infranational, des paiements pour services environnementaux (PSE). Certains Fonds[8] administrent actuellement des PSE périodiques destinés aux propriétaires de forêts locales ou à des titulaires de droits d'usage forestier. Ces Fonds donnent un aperçu en modèle réduit de la manière dont des dispositifs de répartition des paiements REDD+ à plus grande échelle pourraient fonctionner à l'avenir. Ils ont fait la preuve de leur capacité à administrer et à suivre de façon efficace des subventions accordées aux mêmes types de bénéficiaires que ceux qui sont susceptibles de

[8] Il s'agit du FONAFIFO (Costa Rica), du Minas Water Fund (Guatemala), du FMCN (Mexique) et du Funbio (Brésil).

recevoir les paiements REDD+, notamment les ministères et organismes publics, les gouvernements locaux, les propriétaires fonciers privés, les communautés locales et les populations autochtones.

En plus de leur rôle dans la répartition des PSE, les Fonds ont aussi servi de mécanismes de distribution d'indemnisations à long terme et de gestion de programmes de partage des avantages pour les communautés locales. Ceci a nécessité le déblocage des paiements sur de longues périodes pour indemniser les personnes dont les droits fonciers ou d'accès ont été restreints afin de créer ou d'agrandir des aires protégées, ou pour leur fournir des avantages à long terme tels que des progrès dans les domaines des soins de santé, de l'enseignement, de la formation et de l'assistance technique en vue de développer des moyens de subsistance de remplacement.

3.2.3 Rôle de courtier en carbone

Un Fonds pourrait également certifier et regrouper les réductions d'émissions pour un grand nombre de vendeurs REDD+ tels que les petits propriétaires fonciers, les communautés locales et les groupes autochtones. Il jouerait alors le rôle de courtier, en vendant des crédits carbone à des acheteurs internationaux et peut être aussi aux consommateurs qui sont des gros émetteurs de carbone. Cette solution permettrait de pallier le manque d'information, de pouvoir et de compétences de négociation des vendeurs pauvres. Cela éviterait aussi aux acheteurs d'effectuer et de payer une vérification « diligente » de chaque vendeur auquel ils achètent des unités carbone. En outre, le Fonds diminuerait les risques pour les acheteurs en cas de non-fourniture par les vendeurs des réductions d'émissions promises, en répartissant ces risques sur un vaste portefeuille de projets.

En définitive, les pays en développement boisés sont finalement appelés à recevoir des paiements très substantiels afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre en vendant des crédits sur le carbone sur les marchés internationaux. Dans un futur proche, les paiements REDD+ proviendront probablement de manière plus conventionnelle de l'aide publique au développement (APD) pour soutenir la planification, l'élaboration des stratégies, le renforcement des capacités (en MRV par exemple), la réforme des politiques, les activités de démonstration de la REDD+, etc. Même si de nombreux pays n'atteindront probablement pas le stade de marché à part entière que dans plusieurs années, les exigences institutionnelles pour un système efficace de déblocage des ressources financières seront certainement si complexes et contraignantes, voire controversées, qu'il faudrait que la planification commence dès que l'architecture internationale REDD+ se précisera.

Les Fonds sont des instruments institutionnels éprouvés qui gèrent les actifs et versent de subventions dans le domaine environnemental, en ayant obtenu en général de bons résultats dans des pays très variés. Par conséquent, ils doivent être envisagés comme un mécanisme national de décaissement des paiements REDD+, même si celle-ci apportera son lot de difficultés que ces Fonds n'ont pas encore rencontrées jusqu'ici.

Le tableau ci-dessous illustre les différents rôles que pourraient jouer le Fonds dans un système national REDD+. Afin de faciliter la comparaison, les différences ont été légèrement simplifiées.

Tableau : Rôles pouvant être joués par un Fonds dans l'administration de financements REDD+

Point de comparaison	Rôle d'administrateur de financements REDD+	Rôle de gestionnaire de PSE	Rôle de courtier en carbone
Rôle joué par un Fonds dans le système de paiement de REDD+	Le Fonds fait seulement office d'administrateur des paiements en vue de la mise en œuvre des politiques spécifiques REDD+	Le Fonds fait office de gestionnaire du système national REDD+ axé sur les PSE	Le Fonds fait office de courtier ou d'intermédiaire entre un grand nombre de vendeurs et d'acheteurs d'unités de carbone
Modalités de fixation du montant des paiements	Paiements fondés sur des subventions	Paiements fondés sur la performance, mais pourraient être « immobilisés » ou négociés pour de longues périodes	Paiements fondés sur le marché, les montants payés au titre de la REDD+ pouvant donc changer d'un jour à l'autre
Critères de répartition des paiements REDD+	Paiements fondés sur le besoin de renforcer les capacités ; l'évaluation de la qualité et de la performance du projet ; les critères non contraignants fondés sur la performance ; l'équité et d'autres aspects intéressants.	Paiements fondés sur la mesure de la performance en fonction des points de référence adoptés: les réductions réelles des émissions ; et les indicateurs indirects approximatifs des réductions d'émissions.	Les vendeurs sont payés sur la base de la fourniture d'unités de carbone
Échelle de l'opération et de l'exclusivité	Le Fonds aurait le pouvoir d'administrer des aspects spécifiques d'un mécanisme national REDD+	Le Fonds aurait le pouvoir exclusif d'administrer le système national des PSE	Le Fonds négocierait un grand nombre de transactions REDD+ relatives à des sites précis, mais les acheteurs et les vendeurs pourraient aussi traiter en direct ou recourir à des intermédiaires autres que le Fonds
Coûts de transaction	Coûts de transaction plus faibles, parce que les paiements sont effectués pour des raisons exogènes (des indicateurs indirects tels que la mise en œuvre des programmes de conservation ou le renforcement de l'application de la loi) plutôt qu'en fonction de la quantité d'unités de carbone	Coûts de transaction moyens, étant donné que les paiements peuvent être fondés soit sur la mesure directe des réductions d'émissions, soit sur des indicateurs indirects	Coûts de transaction plus élevés, parce que le Fonds mesurerait et suivrait (certifierait) les réductions d'émissions qu'il négocie, et assurerait la qualité et la quantité d'unités de carbone
Facteurs d'équité	Peut être, en théorie, plus ciblé pour atteindre l'équité sociale et en faire bénéficier à des groupes sans voix. En pratique, il pourrait être davantage affecté par la politique et la corruption	Cas intermédiaire, qui pourrait payer, par exemple, des groupes sans droits de carbone clairement établis	Favoriserait les titulaires de droits fonciers (y compris les groupes autochtones si on leur accorde des titres fonciers et des droits pour vendre le carbone)
Niveau nécessaire de capacité technique et de stabilité politique	Convient à des pays moins développés ou plus instables sur le plan politique, car basé sur des indicateurs indirects approximatifs qui sont plus faciles à suivre et à vérifier	Convient à des pays en développement dotés d'un niveau de capacité technique modéré à élevé ou d'une bonne gouvernance	Convient à des pays dotés d'un niveau élevé de capacité technique ou d'une bonne gouvernance, en raison des compétences perfectionnées et de la capacité MRV requise

3.3 TYPES DE FINANCEMENT

Les Fonds sont des instruments institutionnels qui gèrent des actifs et versent des subventions dans le domaine environnemental. Au stade où se trouve actuellement le Congo dans la construction d'une architecture REDD+, avec l'adoption du R-PP et d'un ER-PIN, il est important que le pays se dote à son tour d'un fonds spécifiquement consacré à la gestion des financements que va générer ce processus ou ceux qui s'y rattachent.

Plusieurs options sont possibles pour l'architecture d'un fonds national REDD+, en fonction de l'utilisation que le pays ferait de ces ressources financières, de la situation locale et selon l'étape où se trouve le Congo dans l'appropriation et l'élaboration du processus REDD+, c'est à-dire de la préparation et des activités de démonstration à une approche pleinement développée.

Le processus REDD+ étant très dynamique, il nécessite des scénarii de fonds capables de s'adapter aux circonstances ou aux enjeux et exigences liés à son stade d'évolution. Plusieurs types de fonds sont aujourd'hui en cours de construction et quatre (4) « types» paraissent adaptables au contexte congolais : un financement basé sur les projets, un fonds national distinct ou indépendant, un fonds national au sein de l'administration nationale et un appui budgétaire régulier.

3.3.1 Financement basé sur les projets

Le financement basé sur les projets, est un type de fonds dans lequel les paiements sont acheminés des sources internationales (marché volontaire, MDP+ ou bailleurs de Fonds) vers des projets locaux, ou bien sont utilisés comme mécanismes pour que les Fonds ou les gouvernements nationaux s'assurent le concours du secteur privé de façon plus directe (par exemple par le truchement d'un Fonds national de REDD+).

La force de la solution fondée sur les projets vient de ce qu'elle ressemble à un marché pour les projets carbone, tirant partie de la capacité des marchés pour produire des résultats efficients. Un aspect essentiel de ce système est sa capacité à trouver des solutions ayant les coûts d'opportunité les plus bas en matière de conservation de la forêt. Les acheteurs privés de carbone et les bailleurs de fonds trouvent une forte légitimité ce du mécanisme, qui peut par conséquent mobiliser plus efficacement les Fonds privés que les autres options. Un argument en faveur de l'efficience est aussi l'indépendance des projets par rapport aux systèmes politiques dont la bureaucratie pesant et les coûts de transaction élevés peuvent conduire à la corruption.

L'instauration et le fonctionnement de marchés produisant des actifs et des passifs environnementaux entraînent souvent des coûts de transaction élevés. Lorsque de nombreux acteurs sont impliqués et qu'il est difficile de déterminer et de mesurer les biens ou les services (par exemple les services environnementaux), les systèmes relevant de l'État, tels que les subventions et les impôts, peuvent être moins coûteux.

D'autre part, des coûts de transaction potentiellement élevés signifient que la solution basée sur les projets dépend d'intermédiaires forts - même monopolistiques dans certains cas - qui peuvent rafler une part importante de la rente REDD+ et être directement impliqués dans des pratiques de corruption. Cette critique a été émise contre le mécanisme pour un

développement propre (MDP) et les intermédiaires en cause qui sont plus intéressés par l'argent à récupérer que par la réalisation des objectifs globaux.

La conclusion dépend en réalité de l'ampleur de la REDD+. Plus les volumes de la REDD+ sont conséquents, plus la participation nationale et l'intégrité augmentent. Néanmoins un dilemme classique refait surface : les ressources de REDD+ devraient-elles être utilisées pour consolider les administrations nationales déficientes, en étant directement acheminées vers les projets ou utilisées pour constituer des mécanismes séparés tels que des Fonds de la REDD+ indépendants ?

Une approche fondée sur les projets pourrait entamer la capacité de l'administration nationale à améliorer la transparence, l'obligation de rendre compte, la participation à la prise de décisions, la mise en œuvre de réformes sectorielles et la coordination de la gestion forestière. Cette option ne pourra pas non plus amortir les variations des paiements REDD+ au fil du temps de manière aussi efficace que les autres solutions.

L'expérience du mécanisme pour un développement propre (MDP) illustre une autre difficulté liée à cette solution fondée sur les projets, à savoir comment éviter les fuites qui compromettent à la fois l'efficacité et l'efficience. Pour être viables, les programmes de contrôle et de suivi doivent aussi être mis en place hors de la zone du projet. S'il est tout à fait réalisable, le système s'appuie sur des projets séparés et ceci pourrait engendrer un manque de coordination sur le terrain.

La production des co-bénéfices est contestée. Le premier but d'un projet, qui est de déboucher sur des réductions d'émissions (et la séquestration du carbone), peut entrer en conflit avec d'autres objectifs. Cependant, les ONG et le secteur privé ont aussi intérêt à ne pas se focaliser uniquement sur le carbone, et les projets sont souvent soumis à un examen approfondi aux plans national et international pour évaluer les avantages hors carbone qu'ils peuvent apporter.

Une approche par projets peut avoir deux types de répercussions en termes d'équité. D'abord, elle affectera le choix des pays et la localisation des projets, et par conséquent la répartition des Fonds REDD+ au niveau des régions ou des pays. L'expérience du MDP n'est pas très encourageante. Peu d'investissements MDP ont été réalisés en Afrique, ce qui est révélateur des craintes selon lesquelles des institutions inadaptées et des coûts de transaction élevés, qui vont de pair avec des interventions dans les régions pauvres aux populations déshéritées, mettent en péril le succès des projets.

Deuxièmement, une approche par projets se répercute sur la répartition au sein de la zone du projet. Un système de paiements pour services environnementaux (PSE) nécessite un certain nombre de conditions préalables. Si les droits fonciers n'ont pas besoin d'être individuels ou absolument officialisés pour assurer la participation aux systèmes d'échange, l'option par projets favorisera ceux qui détiennent des titres de propriété en bonne et due forme. Toutes les publications sur les PSE mettent en relief les problèmes liés à la fourniture de processus et de résultats équitables. En outre, le risque existe que l'établissement en bonne et due forme de titres de propriété exclue les populations pauvres des régions rurales non seulement de l'accès aux ressources REDD+, mais aussi de la terre en général.

3.3.2 Fonds national indépendant

La deuxième option est celle d'un Fonds national distinct ou indépendant ne relevant pas du gouvernement et doté de structures administratives et décisionnelles indépendantes. Ce Fonds ressemble aux fonds fiduciaires pour la conservation dans le domaine de la protection de la biodiversité, comme le fait, au Congo, le PNUD, dans le cadre des fonds de l'UN-REDD.

Ce type de fonds est mis en place en dehors de l'administration nationale et est dirigé par un comité de représentants issus d'un large éventail de parties prenantes, peut-être aussi internationales, comme cela a été le cas pour certains fonds fiduciaires pour la conservation. Un Fonds national indépendant peut être chargé de différentes tâches, par exemple la gestion d'une zone de conservation spécifique ou la gestion d'un système national de PSE. La légitimité globale dépend du processus menant à sa création et des intervenants représentés au comité. Les relations et la coordination du Fonds avec les autres processus politiques et économiques du pays sont aussi un aspect essentiel.

L'avantage du modèle basé sur les fonds est la perspective d'un financement plus stable à long terme que les autres solutions axées sur les projets et le budget ordinaire, car il évite que les ressources soient utilisées pour équilibrer le budget de l'État en période de baisse des recettes fiscales. Un Fonds national indépendant pourrait aussi être une solution plus stable dans les organisations politiques où une partie de l'administration est restructurée à chaque changement de gouvernement ou chaque remaniement ministériel.

Comparativement à l'option basée sur les projets, la possibilité d'officialiser des obligations plus proches de la réalité en matière de co-bénéfices représente un avantage. En fonction des tâches dont le fonds sera chargé, un autre atout potentiel par rapport à la solution basée sur les projets concerne la coordination des ressources de la REDD+ au plan national.

Ce système pourrait intervenir dans les activités entre divers secteurs, même s'il ne lui sera possible qu'exceptionnellement de prendre part à la coordination des politiques intersectorielles, nécessaire pour la mise en œuvre des stratégies nationales. Un argument potentiel en faveur d'un Fonds indépendant est le fait que de nombreuses administrations d'État sont handicapées par la corruption. Dans la mesure où le Fonds indépendant est mis en place avec pour règle le soutien des communautés locales, il existe une garantie contre toute utilisation abusive.

Toutefois, si des ressources financières importantes sont effectivement acheminées par ces Fonds, il serait naïf de croire que les gestionnaires de ces Fonds puissent être à l'abri de la corruption. Cependant, la transparence des Fonds et le droit de regard public semblent plus élevés que dans le cas des aides budgétaires, par exemple, ce qui constitue un avantage. Si le financement de la REDD+ augmente, la légitimité globale d'un Fonds indépendant pour gérer la part du lion de ces financements peut être remise en question.

La création de systèmes en parallèle à l'administration en place peut entraîner une allocation inefficace des ressources et des coûts de transaction élevés ; cela risque aussi de contribuer à fragiliser davantage les structures gouvernementales et d'entraver la possibilité d'entreprendre les réformes nécessaires dans les divers secteurs. Là encore, tout dépend de la situation du pays : si le fonctionnement général d'un gouvernement a peu de légitimité en raison d'une forte corruption, l'affectation d'une part importante des ressources de REDD+ en dehors des structures gouvernementales pourrait se révéler comme la seule solution crédible.

3.3.3 Fonds national au sein de l'administration nationale

La troisième option est un fonds national au sein de l'administration nationale. Elle utilise les capacités de l'administration en place, mais les ressources sont allouées par un comité distinct.

A l'opposé du fonds national indépendant, ce type de fonds est placé au sein de l'administration étatique, par exemple un ministère, ou une instance dépendant d'un ministère, comme c'est le cas pour le Fonds pour l'Amazonie (voir annexe). Le Fonds pour l'Amazonie peut être considéré comme se situant entre un Fonds indépendant et un Fonds au sein de l'administration nationale. Il fonctionne tout à fait indépendamment des instances fédérales responsables des politiques qui portent sur la déforestation et l'utilisation des terres, la coordination des politiques nationales étant un peu négligée.

Comme pour les Fonds indépendants, l'attribution des ressources est gérée par un comité indépendant composé des membres du gouvernement et de l'administration publique concernés, ainsi que de la société civile, le cas échéant. Le comité peut affecter des Fonds à des programmes spécifiques, des administrations sectorielles ou des projets individuels. Les structures et systèmes nationaux existants sont utilisés pour l'attribution et le déblocage de Fonds destinés aux parties prenantes concernées.
Si l'administration est légitime au plan politique, c'est un argument de poids pour qu'elle facilite la REDD+. Ce type de Fonds possède les qualités d'un Fonds indépendant en matière de coordination et d'évitement des fuites, mais il va au-delà en facilitant la coordination intersectorielle et la réalisation des co-bénéfices. Les coûts de transaction pourraient être diminués en ayant recours aux structures administratives existantes de l'État et aux administrations locales. Le Fonds a aussi accès aux prérogatives de l'État, ce qui implique que plusieurs instruments politiques autres que les paiements peuvent être inclus et compléter les paiements ou constituer des mesures distinctes. Ce qui, implicitement, implique aussi la possibilité d'utiliser des instruments qui permettent de mieux toucher les régions et les populations où les droits fonciers sont limités.

Par exemple, l'expérience des parcs nationaux et des contrats d'exploitation dans de nombreux pays illustre le fait que les administrations nationales ne protègent pas toujours les intérêts des populations rurales. En outre, les administrations nationales peuvent être inadaptées, surtout au niveau local, et être sujettes à la corruption. Le recours à un Fonds doté d'un comité indépendant prévient certains de ces problèmes. Cela peut aussi dissuader l'État d'utiliser les Fonds reçus au titre de la REDD+ pour équilibrer son budget en période de baisse des revenus fiscaux.

Le point fort de ce modèle est qu'il offre la possibilité d'utiliser les capacités actuelles de l'administration nationale, mais il pourrait néanmoins créer des conflits de compétences entre le Fonds et les administrations sectorielles. Le risque existe aussi que le système soit coopté. Par conséquent, il serait peut-être raisonnable de mettre en place une unité de suivi et de contrôle qui soit indépendante de l'administration. Cette unité pourrait dépendre d'un comité national de contrôle composé de représentants du secteur privé, de la société civile, des autorités nationales et, éventuellement, d'organismes internationaux.

3.3.4 Aide budgétaire spécifique

La quatrième option consiste en un appui budgétaire régulier, où les ressources externes sont acheminées directement via les administrations sectorielles existantes sous forme d'aides budgétaires générales ou de financements plus ou moins pré-affectés. Cela pourrait être une solution dans les premières phases de REDD+, qui privilégient les activités de préparation et les politiques et mesures spécifiques. Au cours des étapes suivantes, dans un système national uniquement basé sur les résultats, on sera beaucoup moins attentif à la manière dont l'argent est dépensé. La continuité du flux des financements internationaux dépend des résultats obtenus, et la manière dont l'argent est dépensé relève des gouvernements nationaux.

Au cours des dix dernières années, l'appui budgétaire, ou aide globale aux programmes, est devenue une modalité de plus en plus répandue, même si l'aide aux projets domine toujours. L'appui budgétaire peut réduire les coûts de transaction, améliorer la coordination entre les divers secteurs et la génération de co-bénéfices, susciter une plus grande appropriation du pays et garantir une cohérence globale des politiques. Ces avantages potentiels sont semblables à ceux générés par un Fonds au sein de l'administration nationale. Les principaux inconvénients sont une transparence éventuellement moins grande et le risque que l'argent soit utilisé à des fins autres que REDD+. Cela pourrait être évité par la manière dont les dispositifs de MRV sont mis en place et en ayant recours à un système uniquement fondé sur la performance. Les paiements internationaux seraient versés aux autorités nationales sur la base de réductions d'émissions et d'une séquestration du carbone avérées. Les États souverains sont libres de faire ce qui leur semble le plus approprié pour générer des crédits carbone et obtenir les paiements.

Malgré l'attrait de cette option, elle soulève quelques problèmes. D'abord, elle exige beaucoup d'un système de MRV crédible et fiable. Au moins à court et à moyen terme, elle n'est pas susceptible de générer des données suffisamment utiles pour mettre tous les aspects du contrôle dans la mesure de l'évolution des stocks de carbone. Des niveaux de référence crédibles doivent aussi être définis.

Deuxièmement, les pays doivent assumer tous les risques. Ce n'est qu'après que les actions auront été entreprises qu'il sera possible de savoir si la REDD+ a généré un revenu quelconque. Les risques concernent à la fois l'impact réel des mesures prises par rapport aux émissions et la façon dont elles seront récompensées au plan international.

Troisièmement, il existe un problème potentiel de légitimité internationale de politiques REDD+. La communauté internationale a des préférences sur la manière dont REDD+ prend tournure localement. Un système offrant des co-bénéfices et une compensation aux populations locales ne serait pas apprécié de la même manière qu'un autre qui chasserait les communautés des lieux où elles trouvent leur subsistance pour pouvoir instaurer des aires protégées et ainsi maximiser les revenus de REDD+ pour le budget de l'État.

L'avantage potentiel réside dans la capacité à éviter de mettre en place une structure au niveau national qui ferait double emploi. De ce fait, les coûts de transaction peuvent être réduits, puisque la solution incite aussi à améliorer la gouvernance globale du pays, à assurer la coordination entre les secteurs et avec les autres sources de financement, comme l'aide publique au développement par exemple. Enfin, si elles sont couronnées de succès, les actions REDD+ entraînent une diminution des recettes de l'État (par exemple moins de

recettes provenant des concessions d'exploitation) et dans ce cas, l'aide budgétaire est une méthode de compensation simple et logique.

Bien évidemment, les situations nationales varient et doivent être prises en compte, notamment les structures institutionnelles, les capacités et les cadres juridiques existants. D'ailleurs, le choix institutionnel et les résultats dépendront des politiques choisies dans le cadre de la stratégie nationale de REDD+. Par exemple, les résultats en matière d'équité sont davantage liés à la conception des actions de REDD+ qu'au fait que le Fonds se trouve au sein de l'administration nationale ou non.

Les choix institutionnels affectent aussi les incitations fondamentales, notamment celles en relation avec l'équité. Ces options ne sont pas totalement incompatibles et un pays pourrait suivre plusieurs options correspondant à différentes composantes de la stratégie nationale. L'architecture nationale nécessitera aussi la mise en place de systèmes de MRV, comprenant le suivi des co-bénéfices, systèmes qui devront être instaurés indépendamment de la structure de financement.

3.4 VERS UN FONDS NATIONAL REDD+ EN REPUBLIQUE DU CONGO

3.4.1 Rôle d'un Fonds national REDD+

Dans le contexte de la République du Congo, ce fonds, qui implique plusieurs parties prenantes, à la différence des fonds existants actuellement (fonds forestier, fonds routier, fonds agricole etc), outre le fait de servir de réceptacle et de redistribution, pourrait déterminer ses fonctions en tenant compte des coûts, des facteurs d'équité et du niveau nécessaire de capacité technique et de stabilité politique.

Les fonctions peuvent être assumées conjointement. Un fonds peut avoir la fonction d'administrateur de financements REDD+, de gestionnaire de PSE et de courtier en carbone, à condition de bien cerner les attributions d'une fonction à une autre et de voir dans quelle mesure, une fois menées ensemble, elles pourraient être compatibles. Néanmoins, dans le cas du Congo, où le système est encore en construction, une évolution progressive du fonds est indispensable, en lui confiant un rôle spécifique, évitant ainsi de le disperser et de mieux l'éprouver.

A cet effet, le rôle ou la fonction d'administrateur de financements de REDD+ ou celle de gestionnaire de PSE ou encore la combinaison des deux paraissent être des options possibles pouvant être adoptées. De la sorte, le fonds va se consacrer soit à administrer les paiements en vue de la mise en œuvre de politiques de REDD+ spécifiques et/ou de gérer le système national de REDD+ axé sur les PSE. Ces deux options ont l'avantage d'induire des coûts de transaction faibles ou moyens, parce que les paiements sont effectués soit pour la mise en œuvre de programmes de conservation ou le renforcement de l'application de la loi plutôt qu'en fonction de la quantité d'unités carbone, soit sur la mesure directe des réductions d'émissions.

Certes, il est couramment reproché à ces deux fonctions la possibilité d'être affectée par la politique et la corruption, mais l'adoption d'un mécanisme rigoureux garantissant la transparence, l'équité sociale, la redevabilité, la représentativité, le contrôle indépendant ou les règles de bonne gouvernance pourrait améliorer la crédibilité de ce fonds.

La fonction de courtier en carbone, pour laquelle le fonds ferait office d'intermédiaire entre un grand nombre de vendeurs et d'acheteurs d'unités carbone, est une réelle possibilité au Congo. Toutefois, en raison de la grande variabilité des paiements fondés sur le marché et d'un nombre important de concurrents ou d'intermédiaires et des compétences perfectionnées et de la capacité MRV requises, en plus d'une gouvernance très élevée, il conviendra, tout en la prévoyant expressément, d'avancer avec prudence dans cette fonction.

3.4.2 Structure du Fonds

Les ministères de l'économie forestière et du développement durable d'une part et le ministère en charge de l'environnement d'autre part sont chacun, en ce qui le concerne, responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales nationales et climatiques, et veillent à ce que les programmes et projets mis en œuvre soient conformes aux dispositions légales. Voilà pourquoi une attention particulière doit être accordée aux politiques environnementales, forestières et climatiques.

C'est dans ce contexte que s'insère la stratégie pour la mise en œuvre du mécanisme REDD+ dont l'une des institutions clé est le fonds national REDD+. De ce point de vue, le fonds national REDD+ (ci-après **FOREDCO**) serait une entité chargée de mobiliser et de gérer diverses ressources de financement pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets.

Le FOREDCO pourrait être défini comme un fonds légalement autonome opérant sous la tutelle du MEFDD (DGEF). Comme les autres fonds existants en République du Congo, Il aurait le statut d'un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement seront définis par décret en Conseil des ministres.

3.4.2.1 Principales caractéristiques

Le FOREDCO aurait pour missions de :

- mobiliser les ressources de financement internes et externes ;
- financer et soutenir des projets qui protègent l'environnement et conduisent à une amélioration des conditions de vie de la population ;
- permettre aux gouvernements de mobiliser, regrouper et gérer des sources de financement publiques ou privées, nationales ou internationales, pour la réalisation de programmes ou projets nationaux liés au changement climatique ;
- contribuer à réduire la fragmentation des efforts de lutte contre le changement climatique et la fragmentation du financement climatique au sein des gouvernements;
- viser en général à soutenir les priorités nationales, la mise en œuvre de stratégies nationales de lutte contre le changement climatique et le renforcement des institutions nationales chargées de coordonner les activités liées à l'action climatique ;
- veiller au respect des normes fiduciaires ;
- assurer le Suivi Evaluation (S&E) du financement REDD+ ; et
- contribuer aux activités de Suivi, de Rapportage et de Vérification (SRV).

Le FOREDCO devrait pouvoir obtenir une accréditation par des fonds internationaux ou régionaux comme entité nationale de mise en œuvre du mécanisme REDD+. L'accès à ce type d'institutions est possible lorsque les institutions du pays font montre de leur intégrité, efficacité et responsabilité financières sur la base de règles et procédures transparentes.

Elles doivent cependant démontrer qu'elles répondent aux normes fiduciaires minimales de ces fonds qui prévoient un accès à leurs ressources de financement, normes qui ont pour but de garantir le transfert des fonds vers des institutions dotées d'un cadre adapté.

En ce qui concerne la gouvernance, le fait que le gouvernement s'est engagé à combattre la corruption en créant la Commission nationale chargée de lutte contre la corruption, la concussion et la fraude et à attirer les investisseurs, instaurant un certain nombre de lois, réglementations et mesures visant à améliorer le climat des affaires est un élément positif pourvu que son intégrité et son efficacité soient avérées.

3.4.2.2 Sources de financement du Fonds

Depuis l' « invention » de REDD, le débat sur le financement a beaucoup évolué. Plusieurs options de financement ont été envisagées : les financements s'appuyant sur un système de fonds et ceux reposant sur le marché. On reconnaît actuellement que REDD+ nécessite des sources diverses de financement (contributions volontaires, financements provenant du marché et des fonds). Dans le cadre du fonds REDD+ qui sera mis en place au République du Congo, les financements se situeront à trois (3) niveaux distincts.

Au premier niveau, les principaux financements pourront venir des contributions financières volontaires c'est-à-dire du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF), de la Banque mondiale, du Programme REDD+ des Nations Unies ou des initiatives bilatérales (Coopérations norvégienne, japonaise, allemande et mexicaine par exemple).

Au deuxième niveau, la mise en œuvre effective de la stratégie nationale de la REDD+ sera surtout financée par les sources bilatérales et multilatérales et des fonds mandatés par les différents partenaires. On peut aussi faire recours aux approches liées aux marchés, où les revenus proviennent de la vente aux enchères des quotas d'émissions du carbone. Le financement de la REDD+ basé sur la performance pourrait aussi être déclenché en s'accordant sur des indicateurs ou en fixant des niveaux de référence nationaux pour les stocks de carbone forestier, afin de pouvoir mesurer les variations de ces stocks (ou indicateurs indirects) résultant de la mise en œuvre des politiques de la REDD+. Pour suivre l'efficacité de ces politiques, il est nécessaire de disposer des données et des capacités appropriées.

Au troisième niveau, les évolutions de stocks de carbone forestier sont mesurées en fonction des niveaux de référence adoptés. Les réductions d'émissions pourraient aussi être vendues sous forme de crédits carbone certifiés sur les marchés internationaux du carbone, générer des revenus et devenir la principale source de financement. Cependant, pour que les marchés du carbone exploitent à fond le potentiel des crédits carbone, l'intégration des crédits REDD+ doit s'accompagner d'objectifs plus ambitieux de réduction des émissions mondiales.

Le FOREDCO sera alimenté par des sources internes et externes, y compris les contributions du secteur privé. Les sources internes pourront comprendre: les amendes et les frais environnementaux, les produits forestiers et environnementaux, les prêts, les subventions et

autres crédits publics, les dons et les legs. Le Fonds devrait également mobiliser des ressources financières différentes des sources de revenus du gouvernement, de façon à le rendre moins vulnérable aux aléas de l'aide extérieure.

Les sources de financement externes pourront comprendre le développement bilatéral (Norvège, Royaume Uni, Japon, Etats-Unis et Allemagne) et multilatéral (Banque mondiale, Union européenne, Fonds de l'Economie Verte de l'Afrique Centrale (FEVAC), ONU REDD, etc.), et les contributions des partenaires.

Les contributions du secteur privé pourront être prises en compte sous la forme de subventions et d'un cofinancement de projets à court terme (0-1 ans), et d'investissements à long terme (> 5 ans) notamment.

Les sources de financement devront être investies selon l'approche progressive mise en œuvre par la REDD+ et proposée par les instances internationales (Meridian Report, 2008).

Selon cette approche, les investissements doivent être effectués par phases successives :

1- Développement des capacités nationales dans le domaine des programmes REDD+.
2- Mise en œuvre des politiques de régulation des activités spécifiques permettant le lancement d'un mécanisme national REDD+.
3- Création d'un mécanisme national REDD+ suffisamment souple pour qu'il puisse s'adapter aux divers scénarii de régulation possibles, qu'ils soient construits de haut en bas (dans le cadre d'un accord international contraignant, par exemple) ou de bas en haut (existence de plusieurs marchés du carbone liés entre eux, dans le cadre des accords bilatéraux).

Au total, les mécanismes de la REDD+ au Congo doivent inciter le gouvernement, la société civile et le secteur privé à créer les conditions d'une substitution non traumatisante des activités économiques qui dépendent de la déforestation, grâce à des investissements, à l'élaboration des politiques environnementales fiables et à la création de structures institutionnelles et de services en milieu rural (éducation, sécurité et justice, santé, assistance technique).

3.4.2.3 Instruments financiers disponibles

Le Fonds utilisera plusieurs instruments de financement à court terme (CT), à moyen terme (MT), et à long terme (LT). Il ciblera les bénéficiaires : les ministères, les départements, les districts, les villages, les organismes gouvernementaux, la société civile et le secteur privé. La mise en place progressive des instruments plus complexes au fil du temps, en fonction des besoins réels et émergents.

Dans le court terme (0-1 an), deux instruments financiers primaires seront proposés aux bénéficiaires publics et privés: le soutien en nature et les subventions basées sur la performance, dont un volet sera cofinancé (par exemple, pour les bénéficiaires du secteur privé). Le soutien en nature comprend l'assistance essentiellement technique aux porteurs de projets pour le développement d'une proposition et, dans certains cas, une compensation des coûts de développement de propositions grâce à des subventions.

Pour les deux premières années, la majorité des allocations de ressources financières au secteur privé (20% des ressources financières du Fonds au total) viendra sous forme de subventions qui garantissent et facilitent l'introduction des crédits concessionnels. À moyen

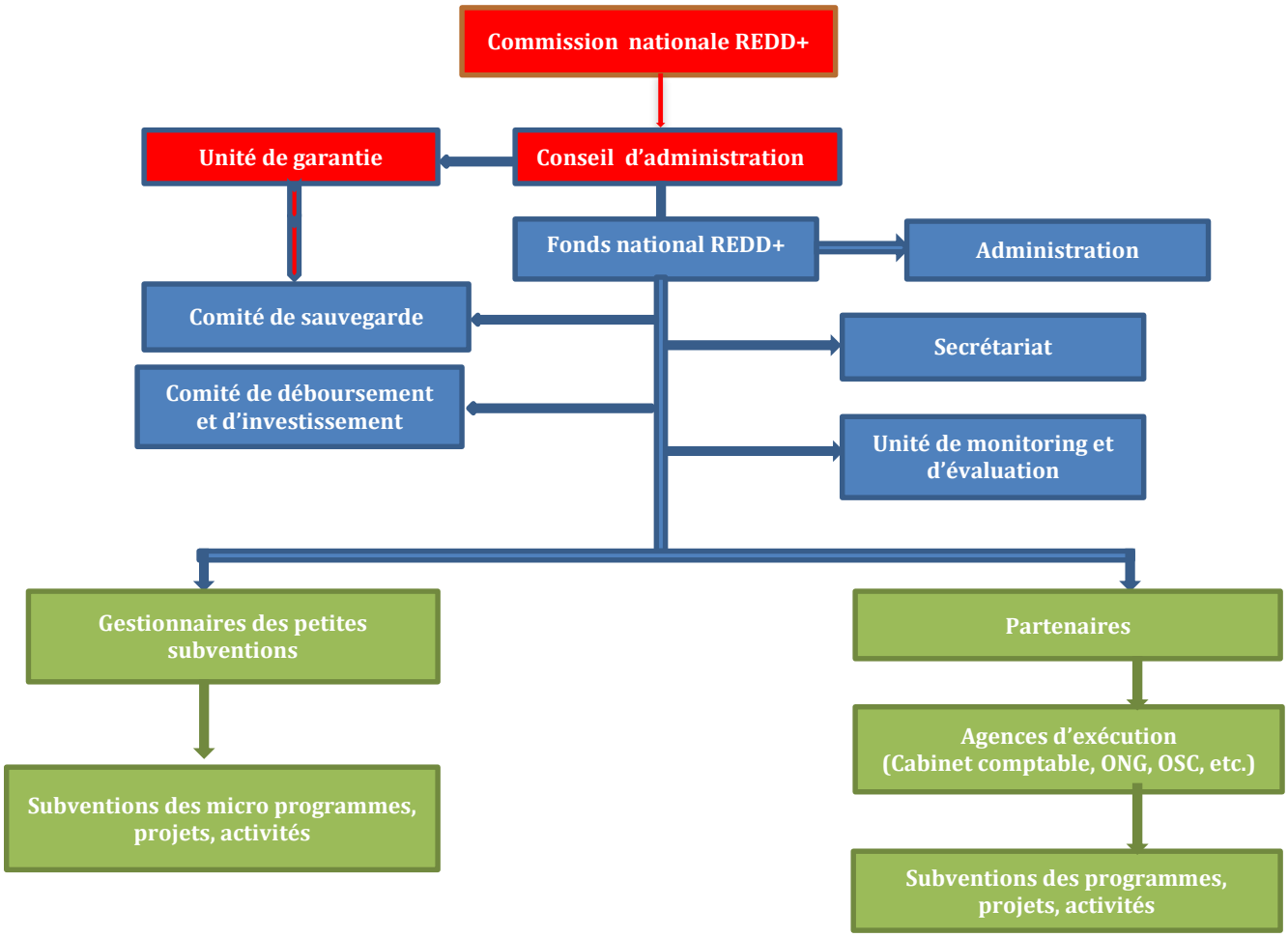
terme (2-5 ans), les instruments financiers deviennent plus complexes, à savoir faible taux d'intérêt et/ou de prêts concessionnels. À long terme (> 5 ans), les instruments financiers tels que les placements en actions devraient être mis en place plusieurs années dans l'opérationnalisation du Fonds sous réserve de la performance du secteur privé à la demande du Fonds. Le séquençage de ces évolutions progressives sera déterminé au fur et a mesure.

3.4.2.4 Gouvernance et gestion du Fonds

La gestion du Fonds national REDD+ nécessite la mise en place d'une structure de gestion adaptée, fonctionnant selon des principes de bonne gouvernance, et notamment la transparence, l'équité sociale, la redevabilité, la représentativité, le contrôle indépendant, la responsabilité maximale afin de garantir sa crédibilité.

Plusieurs configurations ont pu être testées, en fonction de l'existant.

- **CONFIGURATION I : Le modèle indonésien (FREDDI)**



Dans ce schéma, la gouvernance globale de la REDD+, au Congo, serait assurée par la commission nationale REDD+. La commission nationale REDD+ est censée se situer

« au-dessus » du conseil d'administration du Fonds national REDD+. Le Fonds national REDD+ comprend un comité de déboursement et d'investissement, un comité de sauvegarde, une unité administrative, un secrétariat et une unité de monitoring et d'évaluation.

A côté de ces unités de gestion, se trouvent les unités opérationnelles et de mise en œuvre. Les agences d'exécution apportent à la société civile, au gouvernement et aux experts intervenants des orientations stratégiques sur les opérations du fonds.

En pratique, l'influence de ces organismes sur les opérations du Fonds doit être renforcée. Le fonds tirera parti des capacités de gestion financière solides de l'Agence d'exécution (cabinet comptable, ONG, OSC, etc.). Il fonctionnera avec un degré plus élevé de transparence sur les opérations et les décisions. Le comité de gestion de fonds devra être solide et couvrir la totalité des coûts de son administration.

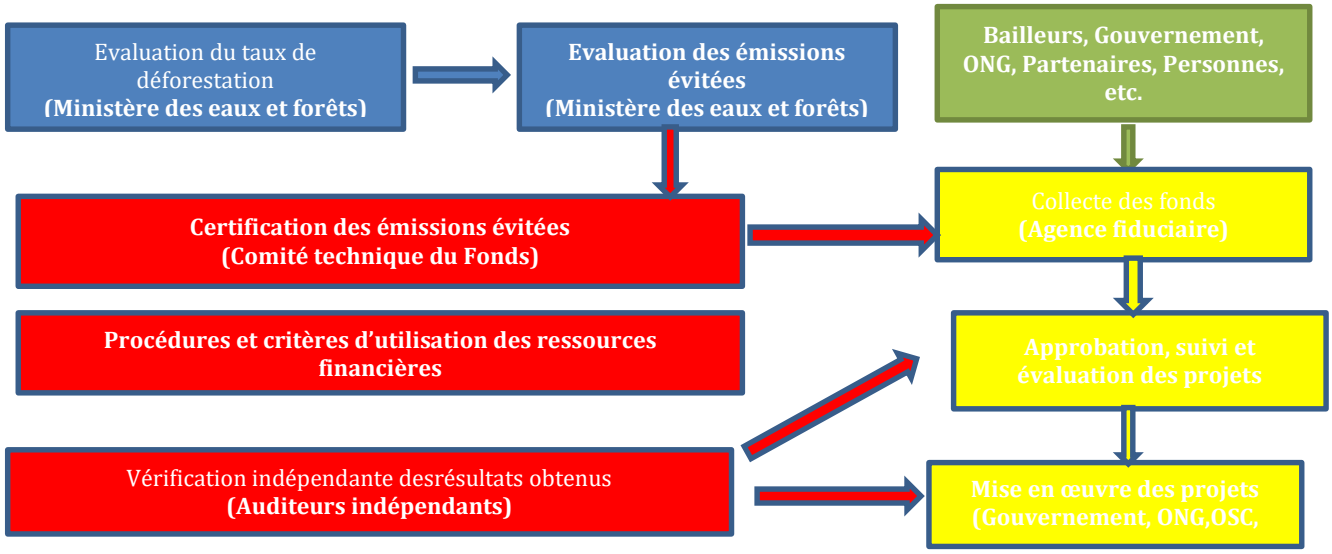
L'architecture proposée comprend trois (3) niveaux de responsabilité à savoir :

Niveau I : Commission nationale REDD+ ; Conseil d'administration ; et Unité de garantie.

Niveau II : Fonds national REDD+ ; Administration ; Secrétariat ; Unité de monitoring et d'évaluation ; Comité de sauvegarde ; et Comité de déboursement et d'investissement.

Niveau III : Partenaires ; Agences d'exécution (Cabinet comptable, ONG, OSC, etc.) ; Subventions des programmes, projets, activités ; Gestionnaires des petites subventions ; et Subventions des micro programmes, projets, activités.

- **CONFIGURATION II: le Modèle brésilien (Le Fonds de l'Amazonie)**

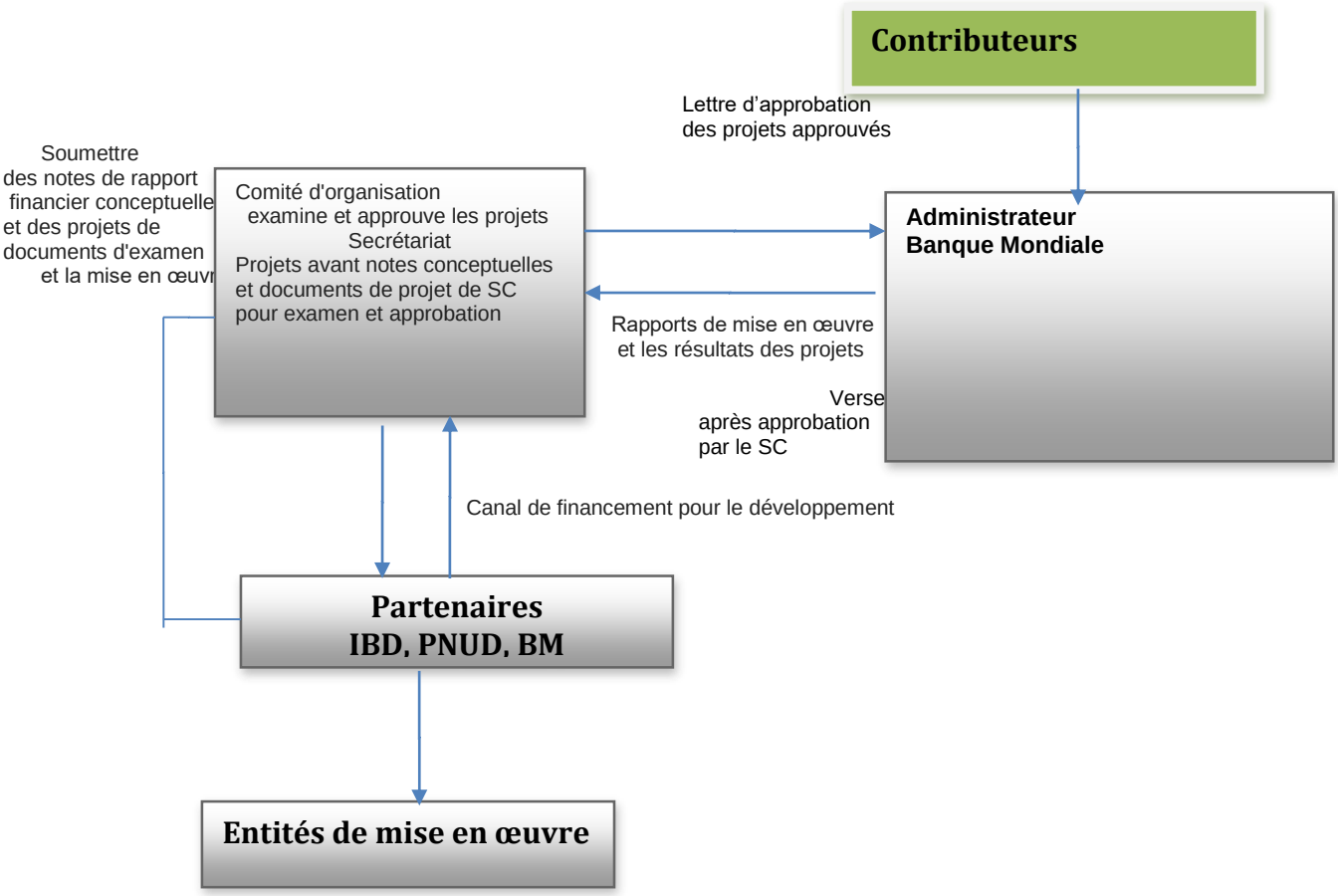


Cette architecture du Fonds proposée ici implique davantage les autorités nationales à travers le ministère en charge des eaux et forêts qui aurait pour mission d'évaluer le taux de déforestation et les émissions évitées.

Les sources de financement du Fonds proviendront des bailleurs (bilatéraux et internationaux), des pouvoirs publics, des ONG, des partenaires de développement, des personnes privées, etc. Ces ressources seront collectées au niveau de l'agence fiduciaire qui approuve, en comité multi parties prenantes, suit et évalue les projets mis en œuvre.

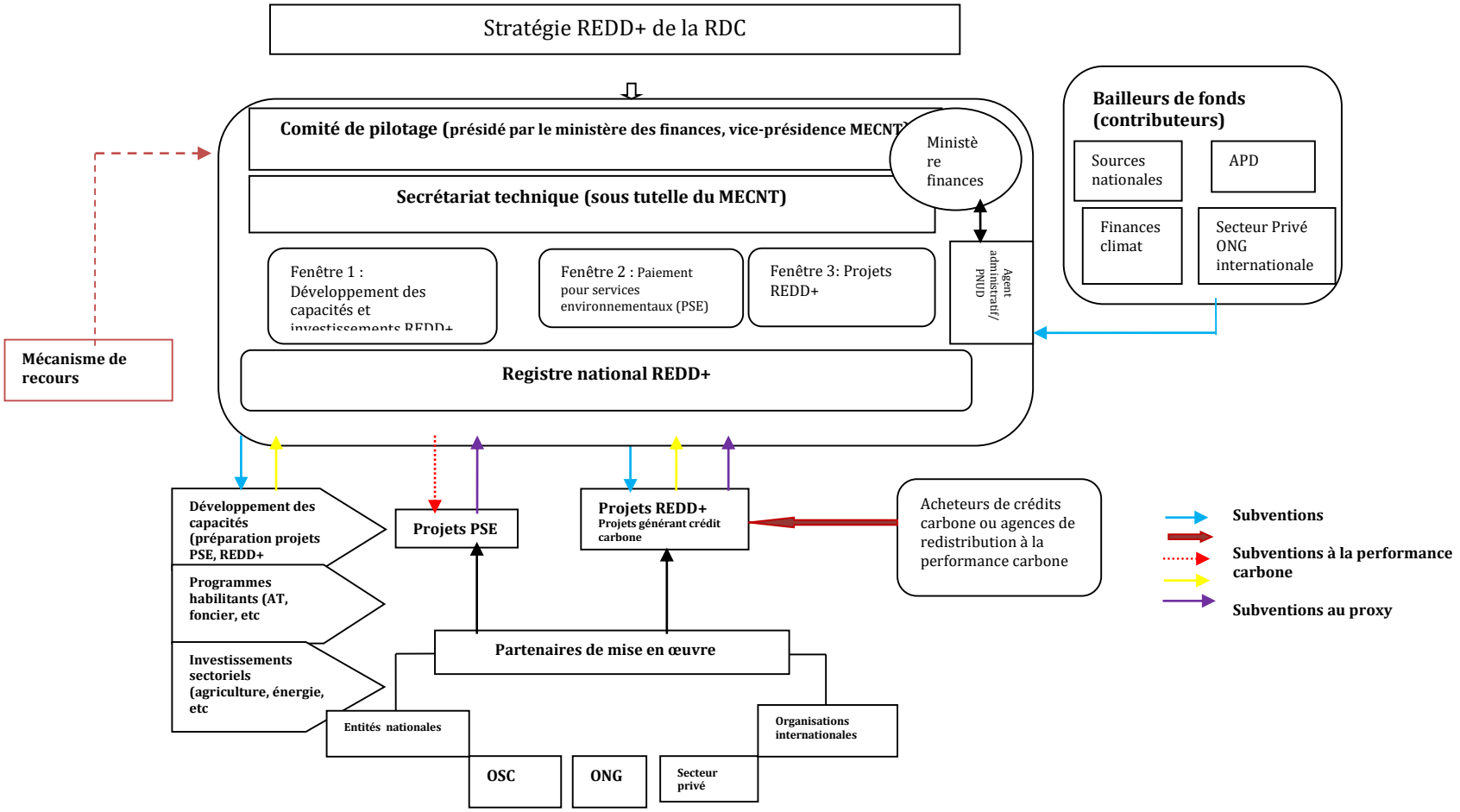
Un comité technique du Fonds assurera la certification des émissions évitées. Les procédures et les critères d'utilisation des ressources financières seront respectés. Les auditeurs indépendants vérifieront de manière indépendante les résultats obtenus.

- **CONFIGURATION III : Le Modèle guyanais (GRIF)**



Le GRIF se singularise par un accord d'administration signé entre la Guyane et la Banque mondiale.
Il comprend un comité d'organisation et des entités de mise en œuvre. Le processus est relativement centralisé. Il n'est pas raisonnable d'espérer pour la République du Congo un financement extérieur unique, comme celui dont bénéficie la Guyane, puisque son financement unique provient de la Norvège.

➢ CONFIGURATION IV: Le Modèle RDC (le Fonds REDD+)



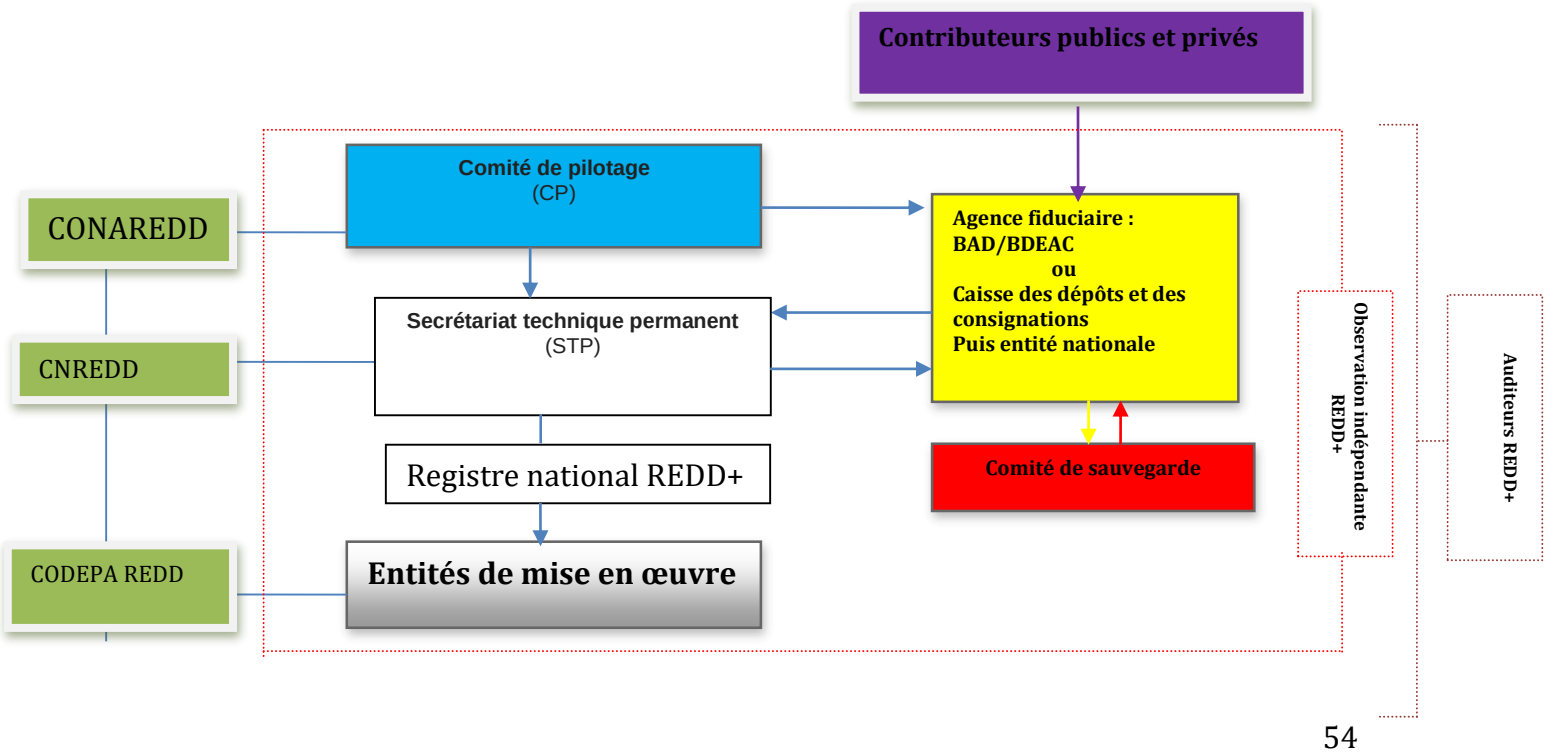
L'architecture de ce modèle comprend un comité de pilotage, présidé par le Ministère en charge des finances et un secrétariat technique permanent. Ce secrétariat est appuyé par le ministère en charge des eaux et forets. Ces deux organes sont en relation fonctionnelle avec l'unité de Gestion du Fonds (UGF).Les sources de financement du Fonds viennent de l'aide publique au développement (APD), des sources nationales, du secteur privé, des ONG internationales et de la Finance climat.

Le secrétariat technique permanent comprend trois (3) sections à savoir : le développement des capacités et investissements REDD+, les PSE et les projets REDD+. A la base se trouvent les partenaires de mise en œuvre (Organisation de la Société Civile (OSC), Organisation Non Gouvernementale (ONG), Communauté Locale Autochtone (CLA), Secteur Privé (SP) et Aide Publique (AP)).

Le registre national REDD+ est en relation opérationnelle et fonctionnelle à travers les subventions, les résultats carbone, les subventions au proxy et l'information pour le MRV. Les acheteurs de crédits carbone ou agences de redistribution à la performance carbone financent les projets REDD+ à travers les subventions à la performance carbone.

3.5 PROPOSITION DE FONDS POUR LA REPUBLIQUE DU CONGO

Au regard des propositions ci-dessus présentées, la structure suivante pourrait éventuellement convenir au contexte congolais, en tenant compte de l'expertise développée ou à développer dans la gestion des fonds REDD et de l'implication de toutes les parties prenantes. Fondamentalement, il est composé, outre le registre national, d'un comité de pilotage (CP), d'un Secrétariat technique permanent, (STP) et d'une agence fiduciaire (AGF), d'entités de mise en œuvre et d'un comité de sauvegarde. Les observateurs indépendants et les auditeurs gravitent autour du système pour le crédibiliser à partir de leurs investigations.



Comité de pilotage

3.5.1 Composition

Le comité de pilotage pourrait être composé de 14 membres, représentants de toutes les parties prenantes, à raison de : cinq représentants de l'administration publique (Eaux et Forêts, Finances, Agriculture, Aménagement du territoire, Environnement), un représentant de la société civile, un représentant des populations autochtones, deux représentants des bailleurs de fonds (contributeurs), un représentant du secteur privé, le Coordonnateur résident des Nations Unies, le Coordonnateur national REDD+, un représentant du Comité national REDD+ et le responsable de l'Agence fiduciaire, en qualité d'observateur. Le comité de pilotage est présidé par le ministère en charge des finances et la vice-présidence est assurée par le ministère en charge des forêts.

3.5.2 Fonctions

Le CP est l'organe décisionnel et d'orientation de la gestion globale du fonds. Il prend ses décisions par consensus. Il travaillera en collaboration avec le Comité national REDD+ (CONA-REDD), qui jouera aussi le même rôle, mais dans un cadre plus élargi de la REDD+. Il peut inviter ou accepter de nouveaux membres selon les procédures approuvées de manière consensuelle.

Il a pour fonctions :

- définir et valider les orientations stratégiques du Fonds ;
- examiner et valider le cadre budgétaire et les priorités programmatiques du fonds présentés respectivement par l'UGF et le SCT;
- s'assurer de la bonne gestion du Fonds ;
- examiner des propositions de financement pour approbation et autorisation de décaissement ;
- veiller au respect des orientations stratégiques établies par la stratégie nationale et les plans d'investissement REDD+, en accord avec les décisions de la Commission nationale REDD+ ;
- examiner et valider l'allocation de financements aux propositions de projet soumises au Fonds sur la base des recommandations établies par le comité technique ;
- examiner et d'approuver les rapports d'activités et financiers annuels du fonds, avant leur diffusion ;
- examiner les plaintes et d'arbitrer les éventuels conflits pouvant surgir entre les organes de gestion ou d'utilisation des services du Fonds ;
- informer la Comité nationale REDD+ sur les activités du fonds et recueillir son avis
- d'examiner et suivre l'exécution des recommandations pertinentes faites par les auditeurs et l'observation indépendante REDD+ ;
- autoriser, sur la base des décisions prises par le CP et après avis du comité technique, l'UGF à décaisser des fonds en faveur des entités bénéficiaires.

3.5.3 Responsabilités des représentants du CP

3.5.3.1 Présidence

Le ministère des finances, en sa qualité de président du CP, en consultation avec le ministère en charge des forêts, est le responsable direct de la mise en œuvre du fonds.

Ses principaux rôles sont :

- assurer l'entière responsabilité programmatique et financière, au nom du gouvernement, des activités mise en œuvre par les bénéficiaires du fonds ;
- communiquer à l'UGF les propositions approuvées par le CP pour une mise en œuvre par les bénéficiaires nationaux, conformément à la réglementation nationale et par les organisations internationales conformément à leurs règles et procédures ;
- établir, en consultation avec le ministère en charge des forêts, une stratégie annuelle de mobilisation des fonds et en charge de sa mise en œuvre.
- assurer que les fonds transférés par l'UGF aux bénéficiaires, tel qu'approuvé par le CP ;
- assurer un suivi des activités financées par le fonds.

3.5.3.2 Vice-présidence

Elle est assurée par le ministère en charge des forêts et ses principaux rôles sont :

- promouvoir, à l'échelle nationale la participation, la coordination et la cohérence dans le fonds ;
- définir les priorités stratégiques, programmatiques et financières du fonds, à partir de la préparation de son plan stratégique annuel, en consultation avec le ministère des finances ;
- accompagner, de concert avec le ministère des finances, le développement des propositions de programmes et projets à financer par le fonds ;

3.5.3.3 Autres entités nationales

Les autres entités nationales sont les autres ministères, les OSC, le secteur privé, les structures d'appui et de gestion administrative du fonds, et les autres acteurs non étatiques qui mettront en œuvre les programmes ou projets ou encore qui bénéficieront de l'appui du fonds. Ces représentants ont une voix délibérative au CP.

3.5.4 Organisations de coopération internationales

Les organisations de coopération internationales sont les organisations des Nations Unies, les Banques multilatérales de développement et d'autres organisations que le gouvernement pourrait solliciter pour un accompagnement dans la mise en œuvre d'un projet. Tenant compte de l'expertise développée par ces institutions, leur participation au CP peut utilement accompagner le Congo dans la prise de décision suffisamment éclairée et la mise en place de mécanismes robustes de gestion fiduciaire. Ces représentants ont une voix délibérative au CP.

3.5.5 Bailleurs de fonds (contributeurs)

Les bailleurs de fonds ou contributeurs sont les partenaires qui allouent des ressources au fonds. Ils peuvent être soit publics (partenaires au développement, organisations

multilatérales, intergouvernementales, etc.), soit privés. A l'instar des organisations de coopération internationales, leur participation au CP est plus liée à la formulation d'orientation stratégique du fonds, à la promotion de partenariats solides et crédibles et au suivi de la gestion du fonds. Ces représentants ont une voix délibérative au CP.

3.5.6 Secrétariat technique permanent

Le **Secrétariat technique permanent** du fonds est placé sous la tutelle du ministère en charge des forêts et est un organe d'appui technique et administratif du fonds. Composé d'experts techniques de haut niveau, désignés ou sélectionnés de manière compétitive ou par appel à candidature, avec l'appui des organisations internationales, il travaillera en étroite collaboration avec la Coordination nationale REDD+ (CN-REDD), qui assure l'animation et la gestion quotidienne du processus REDD+ en République du Congo. Il est possible, tenant compte de la maîtrise acquise par la CN-REDD, d'envisager que le STP soit assumé par une partie des cadres de cette structure.

Il a pour rôle de :

- conduire l'évaluation des capacités de gestion fiduciaire et de mise en œuvre des structures ou organisation désirant soumettre des propositions de projets à financer par le fonds
- conduire l'évaluation technique et financière approfondie des propositions de projets soumises au fonds et formuler, dans un rapport circonstancié, des recommandations au CP ;
- s'assurer du respect et de la cohérence des activités financées par le fonds avec les bonnes pratiques promues par le processus REDD+, les règles et procédures du fonds ;
- réviser les rapports et l'ensemble des documents requis dans le cadre de la notification des projets soumis sur le Registre national REDD+ par les bénéficiaires ;
- encourager l'utilisation des mécanismes et de technologies innovants notamment en matière de mesure, notification et vérification afin de réduire les coûts de transaction ;
- faire le suivi des réunions du CP pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de ses décisions ;
- assurer la liaison et la coordination entre le CP, l'AGF, le comité national REDD, les partenaires et les différents bénéficiaires du fonds.

3.5.7 Agence fiduciaire (AGF)

L'AGF assumera les fonctions de d'agent administratif du fonds. A cet effet, elle aura pour rôle :

- recevoir les contributions financières et les gérer conformément aux règles, procédures du fonds, y compris les dispositions relatives à la liquidation du compte du fonds et les questions connexes ;
- décaisser les fonds en faveur des bénéficiaires, conformément aux instructions écrites du CP, transmises par son président, sous réserve de la disponibilité des fonds ;
- assurer la gestion quotidienne du fonds ;

- consolider, de concert avec le comité technique, les déclarations et rapports de chaque bénéficiaire et les transmettre au CP, par le truchement de son président ;
- élaborer et transmettre au CP, par le truchement de son président, les rapports annuels de gestion du fonds.

Tenant compte de l'expertise développée par la banque de développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC), dans la gestion de ce type de fonds, il est *a priori* indiqué qu'elle assume pendant une période de transition la responsabilité de l'AGF. Toutefois certains bailleurs de fonds ont fait savoir que la BDEAC devrait développer le contrôle qualité avant de pouvoir recueillir en toute confiance des fonds internationaux. Dès lors, la Banque Africaine de Développement (BAD) pourrait, à titre intérimaire, assurer la gestion fiduciaire du FOREDCO.

A terme, la BAD, ou la BDEAC prenant sa suite, développeront et renforceront les capacités nationales, notamment de l'entité nationale qui, à terme, prendra le relais. Le CP procédera à un examen complet des opérations du fonds et une évaluation des capacités de gestion fiduciaire et programmatique de l'entité nationale sélectionnée. Sur la base de ces recommandations, il déterminera la faisabilité d'une remise de fonctions d'administration de l'AGF par la BAD à la BDEAC ou directement à cette entité nationale. Celle-ci pourrait, par exemple, être la toute nouvelle Caisse des dépôts et des consignations, prévue par la loi No 2-2014 du 6 janvier 2014.

3.5.8 Observation indépendante REDD+ (OI - REDD+),

L'observation indépendante de REDD+ (OI-REDD+), est une structure autonome qui sera pilotée par la société civile, à l'instar de l'APV FLEGT, et fera le suivi de toutes les activités du fonds. Tel un auditeur technique, l'OI REDD+ aura accès à toutes les sources d'information, des gestionnaires jusqu'aux bénéficiaires. L'organisation de la société civile qui mènera cette activité signera un protocole d'accord avec le ministère des finances, en sa qualité de président du CP. Il soumettra ses rapports, avant publication, au comité technique pour examen et validation. Il publie librement ses rapports sur tous les canaux de diffusion. Les recommandations qu'elle formulera seront transmises au CP par le STP.

3.5.9 Audit du fonds (OI - REDD+),

L'auditeur du fonds pourrait être un cabinet expérimenté seul (Price Waterhouse, Deloitte… ou tout autre cabinet d'envergure internationale) ou en tandem avec une ONG. Il aura pour mission principale d'évaluer le fonctionnement du fonds, suivant des procédures bien établies. Il s'assurera que les parties impliquées dans le fonds joue chacun son rôle et la gestion financière est conforme aux principes de bonne gouvernance. Ses rapports sont directement et exclusivement destinés au comité de pilotage.

3.5.10 Entités de mise en œuvre

Ce sont des structures bénéficiaires des financements du fonds, dan le but de la réalisation d'un projet. Elles sont suivies par le STP, en collaboration avec les comités

départementaux REDD (CODEPA-REDD). En effet, ces structures qui assurent le relais de la CN-REDD au niveau départemental ou local, pourraient être utilisées comme superviseurs de la mise en œuvre des projets fiancés par le fonds à niveau de la base.

Ce schéma structurel du fonds pourrait naturellement évoluer en tenant compte des circonstances et du retour d'expérience et des fonctions qui seraient assignées à ce fonds.

3.6 ALLOCATION DES FONDS

La procédure d'approbation d'allocation des fonds pourrait suivre les étapes suivantes :

- **Soumission des propositions de projet pour l'évaluation au Comité technique** : les documents de projet une fois développés sont soumis en ligne au sein du Registre national, avec la documentation pertinente et les pièces justificatives. Le CP transmet ces documents au STP. Celui-ci procède à une évaluation technique exhaustive, indépendante, et impartiale de chaque proposition, basée sur des critères développés en coordination avec le ministère des finances et celui des forêts et approuvés par le CP. L'évaluation comprendra un examen des éléments financiers, techniques et des performances attendus de l'activité, les études d'impact social et environnemental, le respect des standards nationaux REDD+, et les capacités institutionnelles et fiduciaires pour assurer l'organisation et la mise en œuvre du projet, du programme ou de la politique. L'évaluation technique peut être effectuée directement par le personnel du STP ou il peut recourir aux services d'une entité nationale ou internationale compétente. Le STP est chargé d'établir un rapport d'analyse et des recommandations à soumettre au CP.

- **Approbation de l'allocation des fonds par le comité de pilotage** : Le STP soumettra les résultats de son évaluation technique des propositions de programme au comité de pilotage, avec tous les documents relatifs au dossier. Lors de ses réunions régulières, le comité de pilotage rend une décision d'approbation sur chaque proposition, en tenant compte des conclusions de l'évaluation technique du STP. Le comité de pilotage peut également recevoir les observations d'autres parties intéressées, lorsque celles-ci ont un rapport direct avec la proposition à l'étude. Le Comité de Pilotage aura accès à tous les renseignements qu'il juge pertinents dans sa décision. Le Comité de Pilotage étudie la conformité du dossier avec les règles et procédures pour l'allocation des financements, et notamment la cohérence avec la stratégie nationale, et approuve ou non l'allocation des financements. Si le Comité de Pilotage rejette un dossier ou s'il demande une étude complémentaire ou un examen additionnel de la proposition de projet, il communiquera sa décision au sein du Registre National et donnera au STP de prendre les mesures de suivi appropriées ;

- **Décaissement des fonds** : Suite à l'approbation du projet/programme et à la décision d'allocation des fonds, le Comité de Pilotage autorisera l'UGF à décaisser des fonds rapidement à partir du compte du fonds aux bénéficiaires ;

- **Pilotage continu et évaluation** : Après la décision d'allocation des fonds, les bénéficiaires travaillent avec les ministères des Finances et des forêts, et le STP pour s'assurer que chaque activité est soumise aux normes requises et aux

modalités de redevabilité et de transparence, y compris tous les contrôles des finances et de la performance du projet, du programme ou de la politique, l'évaluation et les rapports, conformément aux normes nationales et internationalement acceptées.

Les délais encourus pour chacune des étapes du processus seront arrêtés dans le Manuel de procédures du Fonds. Du fait de l'enregistrement de chacune des étapes en ligne au travers du Registre National REDD+, des notifications et rappels automatiques seront envoyées aux parties prenantes afin que ces dernières reçoivent l'information et opèrent en temps et en heure. Tout défaut dans le traitement de dossier apparaitra au sein du Registre National.

Afin d'assurer une gestion efficiente et la cohérence entre le cadre réglementaire de la République du Congo et le processus de décision du fonds, les procédures de notification, de décision et de divulgation publique de l'information seront harmonisées.

3.6.1 Gouvernance dans l'allocation des fonds

La procédure d'allocation doit s'inscrire dans les principes de bonne pratique et gouvernance qui permettent à tous de se rendre effectivement compte de leur respect. Ces principes reposent sur la transparence, la redevabilité et la large diffusion des données. De ce fait, ce schéma pourra être une garantie procédurale importante pour la crédibilité du FOREDCO.

3.6.2 Notification, transparence et redevabilité

Le dépôt et le rapport (notification) de l'information relative au processus d'approbation ainsi que le suivi des activités seront mis en ligne, pour dissémination publique, par le canal du Registre National REDD+ du Congo ainsi qu'au travers du site du FOREDCO.

Pour chaque dossier approuvé pour le financement du Fonds, chaque bénéficiaire doit fournir à l'UGF, via le Comité technique, les déclarations et rapports suivants, préparés en conformité avec les procédures de notification, suivi et évaluation du fonds :

- les rapports annuels sur les progrès en ligne avec les exigences applicables aux projets et initiatives REDD+, aux programmes et aux politiques, seront fournis au plus tard trois mois après la fin de l'année civile ;
- les rapports et les états financiers annuels en date du 31 décembre sur l'utilisation des financements décaissés par la fin de l'année civile ;
- les rapports finaux après l'achèvement des activités définies dans le document de projet approuvé et incluant les activités mises en œuvre lors de la dernière année d'exécution définie dans le document de projet approuvés, seront fournis au plus tard quatre mois (30 avril) après la fin de l'année civile marquant la clôture financière du projet. Le rapport final fournira notamment un résumé des résultats et des réalisations accomplies par rapport aux buts et objectifs du fonds ;
- les rapports d'avancement trimestriels qui permettront au Comité de pilotage et au Comité Technique d'évaluer la mise en œuvre du projet sur une base continue ;
- les états financiers finaux certifiés et les rapports financiers finaux après l'achèvement des activités définies dans le document de projet approuvé, à fournir

au plus tard six mois (30 juin) après la fin de l'année civile marquant la clôture financière du projet.

L'AGF, en tant qu'agent administratif, en étroite collaboration avec le Comité Technique, établira des rapports narratifs consolidés et les rapports financiers, sur la base des rapports fournis par étapes par les bénéficiaires. Elle transmettra ses rapports au président du CP, qui assurera la diffusion auprès de tous les membres du CP.

Outre ces éléments, l'UGF fournira aussi annuellement au Ministère des finances, au Comité de Pilotage, aux contributeurs et au Comité Technique un rapport et un état

3.6.3 Divulgation publique

Le Ministère en charge des finances, celui en charge des forêts, le comité de pilotage, et l'AGF veilleront à assurer une pleine et entière transparence sur les opérations de Fonds. Toutes les opérations liées aux processus d'approbation des projets et concernant la mesure, la notification et la vérification des résultats des projets seront effectuées au travers du Registre National REDD+, et donc accessibles aux parties prenantes. Chaque étape du processus administratif sera notifiée en ligne et donc visible par tous.

Par ailleurs, le ministère des finances et l'UGF s'assureront que les opérations du Fonds soient divulguées sur le site Web du fonds, sur le site Web du processus national REDD+ au Congo ainsi que sur tous les autres sites pertinents. L'affichage sur le site web comprendra : les contributions reçues, un relevé des décisions du Comité de pilotage, les montants transférés, les dépenses annuelles certifiées, des fiches récapitulatives sur les projets proposés et approuvés, le programme de travail et les rapports d'avancement du Fonds concernant entre autre la mobilisation financière, et les rapports d'évaluation externe, y compris des renseignements pertinents sur les opérations du Fonds.

3.6.4 Consultations

De vastes consultations auront lieu auprès d'un large éventail de parties prenantes, y compris le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les communautés locales et autochtones, avec l'objectif :

- d'informer et éduquer sur les faits de la REDD+, les changements climatiques et les options pour un développement compatible avec la lutte contre le changement climatique ;
- d'améliorer la compréhension des besoins des communautés locales sur le terrain et leurs perspectives afin d'affiner la stratégie nationale ;
- de développer des relations de travail entre les ministères concernés, les autorités provinciales et la société civile ;
- de permettre aux autorités locales de communiquer sur les stratégies nationale et départementale, et de tester l'intérêt communautaire et la volonté de participer à des programmes REDD+.

3.7 PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UN FONDS REDD+ EN REPUBLIQUE DU CONGO (FOREDCO)

Article … : Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial [administratif] doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommé Fonds National REDD+, en sigle FOREDCO, dont le siège est à Brazzaville.

Article….: Le FOREDCO est placé sous la tutelle du ministère en charge des finances.

Article….: Le FOREDCO a pour missions d'administrer et de gérer:

- *les financements REDD+ de toutes sortes et de toutes origines;*
- *les paiements pour services environnementaux ; et*
- *le produit de la vente des crédits sur le carbone.*

Article … : Les ressources du FOREDCO sont constituées par :

- *les contributions en provenance de gouvernements, d'entités intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales, de fondations privées, d'organismes du secteur privé et contributions individuelles ;*
- *la subvention de l'Etat ;*
- *les produits résultant de la réalisation de ses activités ;* ☒
- *les dépôts de toute nature ;*☒
- *les autres ressources qui lui sont affectées par voie législative, réglementaire ou par tout organisme public ;*
- *les dons et legs*.

Elles sont placées [auprès de la Caisse des dépôts et des consignations] [auprès de la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale].

Article … : Les attributions, l'organisation et le fonctionnement des organes d'administration et de gestion du FOREDCO sont fixés par des statuts approuvés par décret en Conseil des Ministres.

On pourrait aussi y ajouter des services de gestion fiduciaire le temps de l'organisation effective du fonds, afin de pouvoir recevoir les premiers financements selon le modèle suivant, qui est aussi celui retenu par l'article 7 du fonds congolais d'investissement créé par la loi No 1-2014 du 6 janvier 2014 :

Article … : Le FOREDCO peut demander à [un organisme tiers] [international] de fournir des services de gestion fiduciaire sur autorisation par décret en conseil des Ministres.

4 IDENTIFICATION DES OPTIONS POUR LE PARTAGE DES REVENUS ISSUS DE LA REDD+

4.1 LES SYSTEMES EXISTANTS

Dans les autres pays

4.1.1 Projets étudiés

La REDD+ ne peut fonctionner que si l'implication nationale se traduit au niveau infranational par des projets locaux : ce sont certaines de ces expériences qu'il faut analyser pour s'en inspirer, en les améliorant le cas échéant et en les adaptant aussi au contexte congolais.

Les projets dont il sera ici question se caractérisent par leur inscription dans le cadre de la REDD+ en tant qu'ils :

- cherchent à quantifier et à notifier les changements survenus au niveau des stocks de carbone forestier, selon les lignes directrices du GIEC et/ou d'autres lignes directrices largement acceptées, et mènent éventuellement à des transactions de crédits carbone ;

- opèrent dans un ou plusieurs sites géographiquement définis, avec des limites prédéterminées comme le suggère la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, y compris des activités qui cherchent à incorporer le carbone dans les décisions concernant l'utilisation et l'aménagement du territoire dans des paysages hétérogènes à l'échelle infranationale ».

Le cadre ainsi déterminé est suffisamment large pour inclure des projets variés, et assez précis pour inspirer des projets nationaux.

De nombreux projets ont déjà vu le jour, certains même avant la détermination du cadre actuel de la REDD+ ; un rapport du CIFOR de 2012[9] en identifie plus de 200 et en étudie 20, récemment lancés pour la plupart.

Cependant, il faut garder à l'esprit que l'étude des projets déjà lancés, et plus encore celle des projets qui fonctionnent, ne permet pas de déterminer entièrement ce que sera REDD+ à l'avenir ; en effet, les étapes qui restent à franchir, tant dans le domaine de l'évaluation des performances avec la mise au point encore à parfaire des indicateurs MRV que dans celui de la rémunération des avantages via le marché mondial du carbone forestier, vont sans doute être l'occasion de mettre au point des programmes aux modalités nouvelles[10].

[9] Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and Choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

[10] Les premières méthodologies complètes pour la référence et la surveillance n'ayant été adoptées que récemment, de nombreux projets REDD+ du début se sont pas conformes à celles-ci et courent le risque de rater des opportunités sur les marchés du carbone. Une telle situation invite à attendre d'identifier et d'élaborer les méthodologies adaptées *avant* d'investir dans le développement de cadres de référence et de systèmes de mesure, de suivi et de vérification, afin de ne pas générer des couts inutiles et un flou préjudiciable au fonctionnement de la REDD+.

Une autre étude[11] s'est focalisée sur trois projets plus anciens, dont la pérennité est donc attestée, lancés en Amérique Latine :

- Le Costa Rica a commencé son programme de PSE en 1997, coordonné par le fond national de Financement forestier avec des fonds provenant d'une taxe sur les combustibles fossiles. En 2009, il y avait 671000 hectares sous le programme de PSE. La couverture forestière est ainsi passée de 44% en 1998 a 51% en 2005. Le programme est placé sous l'égide d'un ministère unique de l'environnement, de l'énergie et des télécommunications, dont relèvent tous ses aspects.

- Le Mexique a commencé son programme de paiement pour services hydrologiques en 2003, avec des fonds provenant des redevances nationales sur l'eau. Les paiements rémunèrent les propriétaires fonciers individuels comme les communautés agraires et a pour objectif le maintien des forêts dans les zones hydrologiquement cruciales. En 2004, on lui a adjoint un Programme de Paiements pour les services de carbone et la biodiversité, puis ces programmes ont été intégrés dans le programme de paiements pour services environnementaux forestiers (PSAB). le PSAB concerne 2,2 millions d'hectares de foret.

- L'Équateur a créé en 2008 le programme Socio Bosque des incitations à la conservation de la foret et autres écosystèmes prioritaires, qui concernait en 2011 environ 870 000 hectares.

Enfin, une troisième étude[12] réunit des données sur les projets lancés dans treize pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique. La présente étude se fonde en particulier sur ces différentes analyses pour dessiner un panorama des programmes existants qui reposent essentiellement sur le modèle contractuel.

Une approche contractuelle

Les programmes fonctionnant actuellement, en particulier en Amérique Latine, s'appuient au niveau infranational sur des contrats standardisés (1.2.1), s'attachant l'implication des populations (1.2.2.) et prévoyant des modalités de partage des avantages variables (1.2.3) en lien avec un contrôle plus ou moins serré des performances (1.2.4).

4.1.2 Des contrats standardisés

Les contrats types, auxquels on peut choisir d'adhérer ou pas, sont préférables au cas par cas. Ils permettent à la fois une réduction des coûts administratifs et techniques et une certaine transparence pour des parties souvent peu éduquées. Ainsi dans les programmes équatorien, mexicain et costaricain, les contrats sont standardisés et il n'y a pas de négociation individuelle, les propriétaires fonciers pouvant seulement choisir d'adhérer ou pas. Les contrats eux-mêmes sont volontairement simples, mais en amont de la signature existent des étapes de pré-candidature et de candidature destinées à évaluer la motivation des participants potentiels, et à sélectionner les projets prioritaires. Directives

[11] FONAFIFO, CONAFOR et le Ministère de l'Environnement. *2012. Enseignements des programmes de PSE et d'incitation à la conservation pour REDD+. Exemples du Costa Rica, du Mexique et de l'Équateur*

[12] *Approaches to benefit sharing, A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries*, Pham Thu Thuy et alii, CIFOR, 2013.

complémentaires et règles du programme fournissent les renseignements supplémentaires nécessaires. Par exemple, au Costa Rica, le contrat fait deux pages, mais les documents annexes seize. En outre, une certaine flexibilité est introduite car les bénéficiaires s'engagent à respecter les recommandations techniques futures émanant des ministères ou spécialistes techniques compétents. Les conditions d'adhésion sont simples : il faut fournir une identification, une attestation d'un représentant officiel, une carte des terres concernées, un titre foncier.

Durée du contrat

D'après les expériences étudiées, la durée du contrat doit être assez longue pour que les résultats soient sensibles, assez brève pour conserver une relative souplesse ; elle est choisie au minimum quinquennale, avec une possible clause de tacite reconduction. A l'origine, elle était de 20 ans au Costa Rica, avec une réinscription automatique, toujours d'actualité ; aujourd'hui, comme au Mexique, les contrats sont de cinq ans. Cependant, le Mexique propose aussi des contrats de 15 ans et le Costa Rica envisageait en 2012 de faire de même dans le cadre du programme national.

4.1.3 Implication des populations

Le cadre contractuel suppose l'implication volontaire des populations alors même que celles-ci, de part leur enracinement géographique, souffrent d'un déficit d'information. Les pays précédemment cites (Équateur, Costa Rica, Mexique) ont trouvé moyen de s'assurer du consentement éclairé des parties avant la conclusion du contrat: pour être certain que les bénéficiaires savent à quoi ils s'engagent, des assemblées générales sont organisées par les promoteurs sur le terrain ; avec Socio Bosque au Mexique, l'information est diffusée puis contrôlée car les participants de la communauté doivent démontrer qu'ils ont suivi les procédures décisionnelles. En outre, les participants doivent fournir un plan d'investissement des paiements reçus. En général, la consommation familiale prime, avec des médicaments, des fournitures scolaires, mais les infrastructures et biens et services publics sont aussi souvent concernés.

La nécessité de préserver le carbone forestier n'allant pas forcement de soi pour leurs interlocuteurs, et la multiplication des projets étant onéreuse et compliquée a gérer, beaucoup de porteurs de projet ont choisi de coupler l'objectif REDD+ avec un ou plusieurs autres, plus précis et plus familiers localement : mise en œuvre d'un plan d'État contre la déforestation (au Brésil), projet de conciliation de la production des petits exploitants et de la conservation des ressources naturelles (ONG au Brésil), Protection de l'environnement et amélioration des moyens de subsistance (ONG au Cameroun), gestion des ressources forestières (par le gouvernement provincial, au Cameroun), conservation de l'eau (gouvernement provincial, Indonésie), sécurisation des droits des villageois (ONG en Indonésie.) Cependant, c'est évidemment surtout au niveau du partage des avantages que va s'obtenir l'adhésion.

4.1.4 Partage des avantages

La plupart des projets infranationaux de REDD+ cherchent à conjuguer l’approche de projet intégré de conservation et de développement (PICD) à des paiements pour services écosystémiques (PSE) ; cette structure hybride permet aux porteurs de projet de mettre rapidement ceux-ci en place tout en limitant les conséquences néfastes de l'incertitude pesant sur les politiques et les marchés, et l’approche par PICD peut servir d’option de repli si les PSE ne se matérialisent pas.

Cependant, cette structure constitue un défi, car l'approche par PICD a souvent donné des résultats décevants, et parce que les porteurs de projet tendent à insister sur la dimension PICD et à minimiser l'importance des PSE lors des consultations avec les parties prenantes, ce qui peut avoir des conséquences négatives en termes d'efficacité et d'équité.

a) des rémunérations fixes

Socio Bosque en Equateur prévoit explicitement des paiements incitatifs de conservation de la forêt, mais les autres programmes rémunèrent aussi la préservation forestière via des frais à payer par hectare conservé. Ainsi, le droit de vendre des services écosystémiques n'est pas requis et il est d'ailleurs proscrit par la Constitution en Équateur.

Le programme mexicain prévoit six niveaux de rémunération différents en fonction de la zone concernée, essentiellement selon le type de végétation, mais aussi en fonction du risque de déforestation. Socio Bosque rémunère à l'hectare selon un tarif dégressif en fonction de la superficie inscrite (30 $ / an /ha pour les cinquante premiers hectares) ; au Costa Rica, il est prévu une rémunération par arbre plante quelle que soit la superficie.

L'étude *Approches to Benefit Sharing,* sur 13 pays[13], indique que la plupart n'ont pas de programme national ou encore seulement une idée vague du mécanisme de partage des avantages. En 2013, seul le Brésil et le Vietnam avaient intégré cette notion dans leur politique de lutte contre la déforestation. Aucun de ces pays n'a encore lancé de programme rémunéré à la performance.

b) régime foncier et partage des bénéfices

Même quand l'État a la pleine propriété des forets et contrôle l'ensemble des droits afférents, le problème de l'absence de titre foncier se pose dans beaucoup de pays; au Costa Rica, le gouvernement reconnaît un droit de possession sans titre foncier, tandis qu'au Mexique une certaine flexibilité est prévue pour intégrer les populations autochtones, via en particulier la reconnaissance explicite de leur éligibilité en l'absence de titre foncier et une compréhension plus large de la conformité aux directives. L'Équateur en revanche a mis en place un programme onéreux d'attribution de titres fonciers.

Dans les pays qui ne modifient pas le cadre juridique existant pour permettre la mise en place de REDD+, le cadre régentant la gestion commerciale des forêts est généralement utilisé : par exemple, au Cameroun, la loi forestière de 1994 prévoit une distribution des revenus des concessions : 50% à l'État, 40% au conseil rural, 10% au village. Dans ce cas cependant, la part revenant aux villageois est faible, ce qui peut gêner la mise en place du projet.

Dans ce domaine, la composition mixte de la rémunération des projets fonctionnant actuellement permet de minorer les problèmes évoqués ci-dessus en proposant de surcroit une rémunération stable et prévisible.

c) avantages financiers et autres

[13] Brésil, Bolivie, Burkina Faso, Indonésie, Vietnam, Cameroun, Tanzanie, RDC, Laos, Népal, Papouasie Nouvelle Guinée, Mozambique, Pérou.

La mise en place des projets suppose que soit évidents les avantages pour les populations concernées, y compris des avantages immédiats ; ceux-ci ne sont pas nécessairement purement financiers (voir tableau ci-après). Ainsi, l'étude du programme brésilien transamazonien met en évidence que les populations locales sont insatisfaites de leur agriculture sur brulis peu productive et désirent acquérir les moyens de l'améliorer, et donc d'augmenter leurs revenus en sécurisant leur subsistance, tout en épargnant la forêt.

Tableau - Attentes des communautés locales

Les populations locales interrogées dans le cadre de plusieurs projets ont formulé des recommandations quant à leurs attentes : - ne pas limiter les moyens de subsistance et au contraire les améliorer : équipement, fourniture d'intrants, irrigation, amélioration des sols, prévention contre les ravageurs, transports améliorés. - proposer un accroissement de revenus non négligeable, avec des paiements directs en espèces; - améliorer les infrastructures locales et les services publics ; - proposer des indemnisations ou des incitations en échange d'une absence de déboisement ; - informer régulièrement et largement les communautés concernées ; - encourager la participation locale au projet (consultation et inclusion dans la prise de décisions) et la collaboration entre communauté locale et gouvernement ; - pour renforcer l'agriculture durable et maintenir la forêt existante, prévoir interdictions et sanctions ; - l'argent doit parvenir à la communauté (sa captation par les intermédiaires est l'un des freins au fonctionnement des programmes) et l'indemnisation doit se faire en nature ; les bénéfices doivent être continus et constants ; - renforcement des droits des communautés.

Tableau - Différentes approches de partage des bénéfices[14]

Projet	Type d'accord de partage des bénéfices	Détails
Tanzanie : Kilosa et Lindi	PSE, développement des compétences, amélioration de l'agriculture, moyens de subsistance alternatifs	les dividendes REDD+ sont verses à chaque membre qualifie du village en fonction des émissions évitées ; l'assemblée du village détermine l'usage de ces fonds pour des projets communautaires.
Tanzanie : Mpingo	PSE, sécurité foncière, certification	acquisition de titres fonciers, clarification des droits, rémunération fondée sur la vente du bois.
Tanzanie : Care	PSE, développement des compétences, moyens de subsistance alternatifs, énergies alternative (cuisson)	Distribution des revenus du carbone selon le système local existant de répartition.
Brésil : Sao Felix do Xingu	clarification foncière ; développement des compétences ; moyens de subsistances alternatifs.	paiements conditionnels. Les propriétaires privés, les habitants des terres d'indigènes et les aires de conservation sont soumis à des règles différentes.

[14] Tiré d'*Approaches of Benefit Sharing*, op. cit.

Brésil : Acre		PSE, stratégies de production alternative, gestion durable de la forêt, régularisation des droits fonciers	financement de la certification ; valorisation de la forêt ; bénéfices tirés du stockage du carbone
Brésil : Bolsa Foresta		PSE, diversification des revenus, développement des compétences	Bénéfices conditionnés aux résultats pour les foyers, communautés et associations participantes. L'engagement des familles a une déforestation nulle leur garantit un paiement mensuel de 30 USD avec inscription automatique des enfants a l'école.
Vietnam : SNV		moyens de subsistance alternatifs, aide à la gestion des terres	EN TEST, en utilisant les fonds provinciaux et communaux pour l'instant
Pérou : projet des concessions de Noix du Brésil		PSE, avantages en nature	Bénéfices conditionnes aux résultats (carbone stocké) d'une opération de reforestation
Pérou : Alto Mayo		Intrants agricoles, développement des compétences, amélioration des débouches, services publics.	Aide à la production de café organique
Indonésie : Ketapang		Développement des compétences, moyens de subsistance alternatifs, renforcement des droits fonciers	renforcement des droits fonciers à travers l'établissement de villages forestiers
Indonésie : Rimba Raya	Développement des compétences, moyens de subsistance alternatifs, développement du village	Écotourisme, infrastructures, santé et crédit.	

Tableau - Deux exemples kenyans[15] de partage des bénéfices

Projet	Droits carbone	Revenu Carbone	Cout	Partage des revenus
Kasigau Corridor Redd+	terres privées et communautaires, droits reconnus par un texte de 1999.	en 2012 : 3,1 millions USD	en 2012 : 2,5 millions USD	Propriétaires : 1/3 des revenus carbone par paiements trimestriels Communautés: biens collectifs Volonté de dédommager les producteurs de charbon illégaux création d'emplois
TIST AR	petites terres privées - droits accordés à la Clean Air Act Corporation	en 2012 : 42 MUSD	en 2012 : environ 30 MUSD	70% du revenu carbone pour les fermiers et un paiement en avance pour les arbres plantés, par arbre. 30% pour la CAAC collecte du bois mort et amélioration des sols pour les fermiers

[15] D'après *Carbon rights and benefit-sharing for REDD+ in Kenya,* UN-REDD Program, 2013

4.1.5 Modalités du contrôle

Le partage des avantages et les modalités de contrôles sont doublement liés : d'une part, parce que ce contrôle a un coût et que le montant des avantages à partager dépend de ce coût ; d'autre part, parce qu'il est indispensable au calcul de la rémunération à la performance, comme au contrôle de l'existence réelle des prestations rémunérées de façon fixe.

4.1.6 Encadrement technique du contrat

Pour accompagner le projet, un encadrement technique est de toute façon nécessaire, et onéreux. Au Mexique, des fournisseurs de services techniques sont utilisés pour préparer et mettre en oeuvre le programme localement ; ils établissent un programme quinquennal des meilleures pratiques de gestion. Au Costa Rica, le "Regente", régent forestier, spécialiste technique privé, est requis pour préparer le contrat en amont, puis pour en contrôler la réalisation. Il est rémunéré avec une partie des paiements du programme.

4.1.7 Surveillance et contrôle des résultats

Plusieurs méthodes sont appliquées, ayant chacune leurs limites :

- contrôle par des agents extérieurs, contrôle ministériel, régentes, etc. - tous les contrats prévoient un droit de visite à tout moment des agents de contrôle ;
- contrôle via la télésurveillance, beaucoup moins cher mais pas toujours possible, soit que les données de comparaison manquent, soit que les données actuelles ne soient pas disponibles ;
- pas de contrôle systématique mais une simple possibilité de contrôle.

Au Costa Rica, la surveillance est ainsi effectuée via des visites de sites, les régions concernées étant difficiles à surveiller avec la télédétection. Les Regentes et le personnel technique travaillant pour le programme sont autorisés à visiter les exploitations à tout moment et la rémunération dépend de la certification par le régent du respect des obligations contractuelles. Les régents peuvent eux-mêmes être contrôles via de fréquents audits et sont tenus pour responsables des inexactitudes et fraudes possibles. Cependant, l'expérience montre que les contraintes sont généralement bien respectées.

En Équateur, les participants certifient tous les deux ans que la zone à conserver est toujours dans le même état; le ministère se réserve le droit de faire des inspections a tout moment.

Au Mexique, une vérification annuelle via les visites de site et la télédétection de plus en plus utilisée est préalable au paiement ; par ailleurs Le Mexique a essayé de lancer des projets carbone fondés sur un système MRV plus contraignant, mais la participation a été extrêmement faible.

Dans tous les cas, une partie des bénéfices est forcement allouée au paiement de ces contrôles ; ainsi, l'usage de la télésurveillance, beaucoup moins onéreuse, permet de rendre les programmes plus attrayants.

En République du Congo

L'exploitation des ressources naturelles minières, pétrolières et forestières se fait sur la base d'une coopération avec des compagnies privées, coopération qui fait l'objet de différents types de régimes de partage des revenus issus de cette exploitation. Cette coopération peut revêtir la forme contractuelle. A cet égard on rencontre plusieurs types de contrats qui peuvent aller de la concession au contrat de partage de production en passant par les contrats de services voire de joint-venture. A chaque type de contrat correspond un type de régime de partage.

La question du partage des avantages est consubstantielle à celle de la participation et des droits des populations locales et autochtones et des usagers forestiers. C'est une question complexe qui nécessite une attention soutenue. En effet ces protagonistes peuvent légitimement craindre que les avantages financiers ne soient confisqués par les gouvernants.

Les processus officiels du partage peuvent aussi générer des tensions lorsque par exemple les avantages ne parviennent pas aux destinataires locaux ou sont attribués aux nivaux locaux par des systèmes inefficaces. La mise en place d'un système propice de partage des avantages implique d'abord une recension des systèmes existants. Cette quête d'éclairage va se focaliser sur les secteurs pétrolier, minier et forestier.

4.1.8 Dans le secteur pétrolier

Le système du secteur pétrolier repose essentiellement sur les contrats de partage de production (CPP). L'objet de ce partage est bien entendu la rente pétrolière qui caractérise le volume du surplus généré par les activités d'exploration –production pétrolière. « La rente pétrolière est le surplus qui se dégage des recettes pétrolières brutes après la déduction des coûts d'investissement et d'exploitation, ainsi que le minimum de marge bénéficière que les investisseurs estiment nécessaires».

Au Congo, le partage de la rente pétrolière est régi et par le code des hydrocarbures et par les CPP et autres contrats. Depuis 1994, la République du Congo a adopté le CPP comme mode de coopération avec les sociétés pétrolières internationales sans nécessairement abandonner les anciennes formes, d'où la complexité de la législation pétrolière congolaise communément soulignée par les experts.

4.1.9 Modalités de partage

Le partage de la rente pétrolière est le fruit d'un mécanisme de prélèvements successifs de parts de production, suivant des paramètres économiques, financiers et fiscaux.

Il s'agit :

- du prélèvement de la redevance minière proportionnelle sur la valeur brute de la production commercialisée ou commercialisable appelé redevance ;
- de la limitation de la récupération des coûts appelée « cost stop », c'est-à-dire la part définie en pourcentage de la production de pétrole brut, limitant le niveau de la récupération des coûts encourus par les sociétés pétrolières ;
- des modalités de récupération des coûts pétroliers, appelées « cost oil ». Les coûts pétroliers encourus par les sociétés pétrolières à l'occasion d'une

production d'hydrocarbures régie par un CPP sont dits récupérables sur le « cost stop » dans l'ordre défini dans ledit CPP. Dépenses d'exploitation, dépenses de développement, dépenses d'exploration, provision relatives à la réhabilitation des sites à la fin de l'exploitation, tel est l'ordre de récupération des dépenses effectuées eu égard aux coûts pétroliers.

- de l'excédent du cost stop sur le cost oil ou l'excess oil. Il représente la part résiduelle du cost stop après la récupération des coûts pétroliers ;
- du prélèvement du profit oil. Le profit oil est la part résiduelle de la production qui se dégage après le prélèvement du cost stop, de la redevance minière et du super profit oil. Il est réparti entre l'Etat et les sociétés pétrolières ;
- du prélèvement du super profit oil. Il représente un profit exceptionnel « apporté par le vent », autrement dit tombé du ciel ; Il bénéficie toujours à l'Etat et n'inclut en principe la redevance minière ;
- du prélèvement de la provision pour investissements diversifiés. Il représente un pour cent du volume de la production commercialisable ;
- du prélèvement de l'impôt sur les sociétés et de la surtaxe pétrolière. Certaines législations pétrolières assujettissent à l'impôt sur les sociétés, le profit oil qui leur est affecté, augmenté parfois du cost oil ;
- du prélèvement des bonus. Qu'il s'agisse des bonus d'attribution ou à la signature et des bonus à la production etc., l'Etat perçoit des droits relatifs à la valorisation de ses ressources n hydrocarbures ;
- du prélèvement de la redevance superficiaire d'exploration et de la redevance superficiaire d'exploitation. Elles sont payées par Km carré en fonction de la superficie concernée.

En République du Congo, les contrats de partage de production (CPP) établis selon l'article 34 de la loi No 24-94 du 23 août 1994 portant Code des hydrocarbures consignent les modalités de partage de la production entre l'Etat, l'opérateur et ses différents partenaires, ainsi que les dispositions fiscales négociées. Au delà de la part de production qui revient à l'Etat, certains impôts sectoriels sont versés en barils de brut ; la fiscalité de droit commun et la fiscalité des entreprises en exploration sont versés en numéraire.

4.1.10 Dans le secteur minier

A priori la question du partage des revenus n'était pas inscrite dans l'agenda du département des mines avant la récente exploitation industrielle minière. Reste à savoir ce que prévoient les contrats miniers en cours d'exécution à ce sujet. On note cependant une évolution de taille par la mise en œuvre des procédures de consultation des populations concernées par une exploitation minière.

Dans le domaine de l'exploitation minière, certaines sociétés pourraient, selon certaines enquêtes, être prêtes à céder jusqu'à 1% de leurs bénéfices pour alimenter un fonds consacré au développement local.

Sous réserve de vérification, la Convention pour l'exploitation du minerai de fer dans la zone Ouest du Département de la Sangha (mont Nabemba, dans le district de Souanké) par la société Congo Iron incluerait le principe d'une redistribution des bénéfices à des fins de développement. Il est généralement mentionné un pourcentage de 0,75% ou une somme globale de 200 000 dollars.

4.1.11 Dans le secteur forestier

L'article 168 du Code forestier dispose, *inter alia*, qu'une entreprise candidate à la gestion d'une concession doit, en dehors des taxes et redevances à payer, prévoir et préciser (i) les travaux à effectuer au profit de l'administration des eaux et forêts et (ii) les actions à mener dans le cadre du développement socio-économique local.

Cette disposition est perçue comme une forme de partage des revenus car la pratique actuelle est que le montant à consacrer au développement socio-économique local est fonction de la production annuelle de la concession et du niveau d'investissement de la société. L'avis des autorités locales ou territoriales est requis en ce qui concerne les propositions d'action visant le développement socio-économique local. Plusieurs acteurs (administration, entreprise, société civile et représentants des communautés locales) décident des actions à entreprendre lors de négociations qui concernent la détermination de l'enveloppe financière, objet de la contribution de la société, et le choix des réalisations ainsi que l'estimation des coûts.

Les sociétés forestières ayant élaboré et fait valider les plans d'aménagement de leurs concessions doivent également mettre en place un fonds de développement local, dont l'organisation et le fonctionnement sont réglementés par le Ministre chargé des forêts. Un conseil de concertation multi acteurs, créé lui même par arrêté, administre le fonds de développement local et s'appuie sur un comité de gestion, une coordination technique et une commission d'évaluation.

Le fonds, destiné à financer les micro-projets d'intérêt communautaire des populations riveraines est alimenté par (i) une redevance de 200 FCFA par m3 de bois commercialisable produit par la société, (ii) des subventions du Conseil départemental et (iii) des dons et legs de différentes natures. On compte aujourd'hui au moins six (6) fonds de développement local en fonctionnement (UFA Kabo, Pokola, Ngombé, Loundoungou Toukoulala, Mokabi et Makabi Dzanga).

Dans le cadre des fonds de développement locaux (FDL), 15% en moyenne des fonds vont au fonctionnement et 85 % à l'investissement proprement dit (micro-projets). Il est cependant à noter que l'accompagnement des projets, dont on pense qu'il pourrait être mené soit par une ONG - option privilégiée par CIB -, soit par un Expert Indépendant sélectionné par appel d'offre -préférée par IFO - n'est pas spécifiquement prévu au budget et qu'il pourrait être pris, au choix, soit dans les 85% de l'investissement, soit dans les 15% et plus des frais de fonctionnement, soit au titre d'un financement additionnel à déterminer.

Dans le cadre du Projet REDD+ Pikounda Nord exécuté par la CIB-Olam, il ressort que le protocole d'accord signé avec le MEFDD prévoit le pourcentage des bénéfices susceptibles d'être redistribués ainsi : 60% société, 13% organisme chargé du développement du projet et du monitoring, 10% pour l'Etat, et 5% pour les communautés locales. Actuellement, le mécanisme d'utilisation des bénéfices à des fins de développement local n'est pas encore défini. La vente des premiers crédits est en principe prévue pour 2014 ou 2015 sur le marché volontaire.

Dans le domaine de l'écotourisme également, il existe au Parc national Nouabalé Ndoki un fonds d'appui aux initiatives de développement local. Ce fonds est alimenté par une partie (50%) des recettes réalisées par le Parc sur les touristes.

4.2 DEFINITION DES AVANTAGES

4.2.1 Cadre général

Un avantage peut être pécuniaire ou non, et être partagé entre des individus, des groupes, des communautés et des organisations. Dans le contexte de la REDD+, les avantages peuvent provenir de la rente forestière associée à la gestion d'une ressource forestière d'incitations aussi bien pécuniaires que non pécuniaires. Parmi les incitations pécuniaires, on peut citer des paiements en espèces, des prêts relevant de la micro finance, des salaires ou des allégements fiscaux. Les incitations non pécuniaires peuvent être des titres fonciers officiels, des biens et du matériel, du renforcement des capacités, une meilleure application des lois, un accès amélioré aux marchés, etc.

Ces avantages peuvent être partagés avec les communautés dépendant des forêts au niveau infranational ou local, soit proportionnellement à la contribution des bénéficiaires (par exemple, la part des biens forestiers ou la qualité de travail qu'ils ont fournis), soit de manière a générer l'incitation nécessaire pour stimuler un ensemble particulier d'activités (par exemple, une incitation financière et une assistance technique en faveur de la restauration des forêts). Dans certains cas, les avantages peuvent être plus une forme de compensation accordée aux bénéficiaires pour ne pas exercer certaines activités ou pour respecter les obligations sociales exigées par la loi.

4.2.2 Partage des avantages

Des systèmes bien conçus de partage des avantages doivent fournir des mesures d'incitations efficaces pour les activités REDD+ et permettre de consolider l'appui à son mécanisme ainsi qu'à sa légitimité. Pour atteindre ce double objectif, le partage des avantages doit adopter une optique plus large que ne le permettrait une focalisation stricte sur des mesures d'incitation efficaces.

Le partage des avantages peut être ici défini comme des accords conclus entre différents acteurs sur la répartition des avantages monétaires et non monétaires de la commercialisation du carbone forestier. Il y a deux raisons principales de vouloir partager les avantages.

D'une part, il s'agit de créer des mesures d'incitation efficaces en récompensant les personnes, les communautés, les organisations et les entreprises ayant pris des mesures pour modifier les modes d'utilisation des sols et réduire les émissions. Cela veut dire fournir des avantages excédant quelque peu le coût des sacrifices consentis pour modifier un comportement par ailleurs légal. La prévention des activités illégales ne doit pas être récompensée.

D'autre part, il s'agit de consolider la légitimité de la REDD+ au niveau national et international à l'appui à ce mécanisme. Pour ce faire, il est impératif que les personnes directement concernées par les activités REDD+ et le grand public soient traités avec justice et équité. Les expériences en matière d'exploitation des ressources démontrent qu'un partage plus large des avantages est essentiel pour encourager la coopération et éviter les conflits. On peut aussi considérer que la distribution de certains avantages en fonction des besoins des groupes pauvres et vulnérables est une obligation morale et pas seulement une fin en soi afin d'obtenir un appui.

Les avantages issus de la REDD+ nécessitent d'être déterminés et clarifiés. A qui profitent ces avantages ? Quelle est leur nature ?

4.2.3 Nature des avantages

Le débat à propos des rémunérations dans REDD+ connaît de nombreuses difficultés dont l'une vient de la confusion entre les notions de bénéfice ou avantage et de rente. Il sied d'y apporter un certain éclairage.

La notion de bénéfice est chargée de plusieurs sens, plusieurs significations. On parle à juste titre de bénéfices multiples. A cet effet, les bénéfices sont soit (i) écosystémiques soit (ii) environnementaux soit (iii) sociaux.

(i) Un bénéfice écosystémique est un bénéfice retiré gratuitement de la nature. Il s'agit de services écosystémiques qui sont au bénéfice de l'homme. Exemple : les produits provenant de la cueillette.

(ii) La notion de bénéfice renvoie aussi aux bénéfices environnementaux en tant que la sauvegarde de l'environnement favorise la multiplication de la faune et de la flore. La forêt est l'habitat des animaux et des espèces végétales et sa conservation aide à les conserver. Il en est de même de la protection des sols.

(iii) Quant aux bénéfices sociaux, ils sont retirés de la nature soit directement soit après transformation de produits naturels. Exemple les feuilles comestibles, les chenilles, les plantes médicinales, etc.

Le bénéfice est conçu ici en termes d'avantages multiples et pas seulement monétaires. Par conséquent la notion renvoie aussi bien aux avantages monétaires que non monétaires. D'une manière générale, les bénéfices engendrés par REDD+ sont des bénéfices affectés aux usagers de la ressource associés à un projet REDD+ après compensation des coûts d'opportunité.

Les coûts d'opportunité sont l'ensemble des coûts nécessaires à la réduction durable de la déforestation :

- les coûts de mise en œuvre du projet, y compris les différentes expertises pour mesurer le carbone, élaborer les scénarii de référence, commercialiser les crédits sur le carbone…
- les coûts de transaction (négociations pour parvenir à la conclusion des contrats avec les usagers de la ressource),
- les coûts de vérification (pour garantir la bonne exécution des contrats),
- les éventuels coûts de certification (VCS= *Verified Carbon Standard*, label volontaire destinés aux projets REDD+).

Les bénéfices sont liés au fait que la conservation d'une forêt plutôt que sa destruction permet de maintenir un certain nombre de services associés à la forêt et d'obtenir d'autres avantages, dont la libération de temps de travail. Bien sûr, l'importance de ces bénéfices peut varier nettement selon le contexte local. Par exemple, la réaffectation du temps de travail libéré ne sera possible que s'il existe d'autres opportunités d'emploi dans la zone (ou si le projet les crée) comme certaines expériences rapportées ci-dessus le montrent.

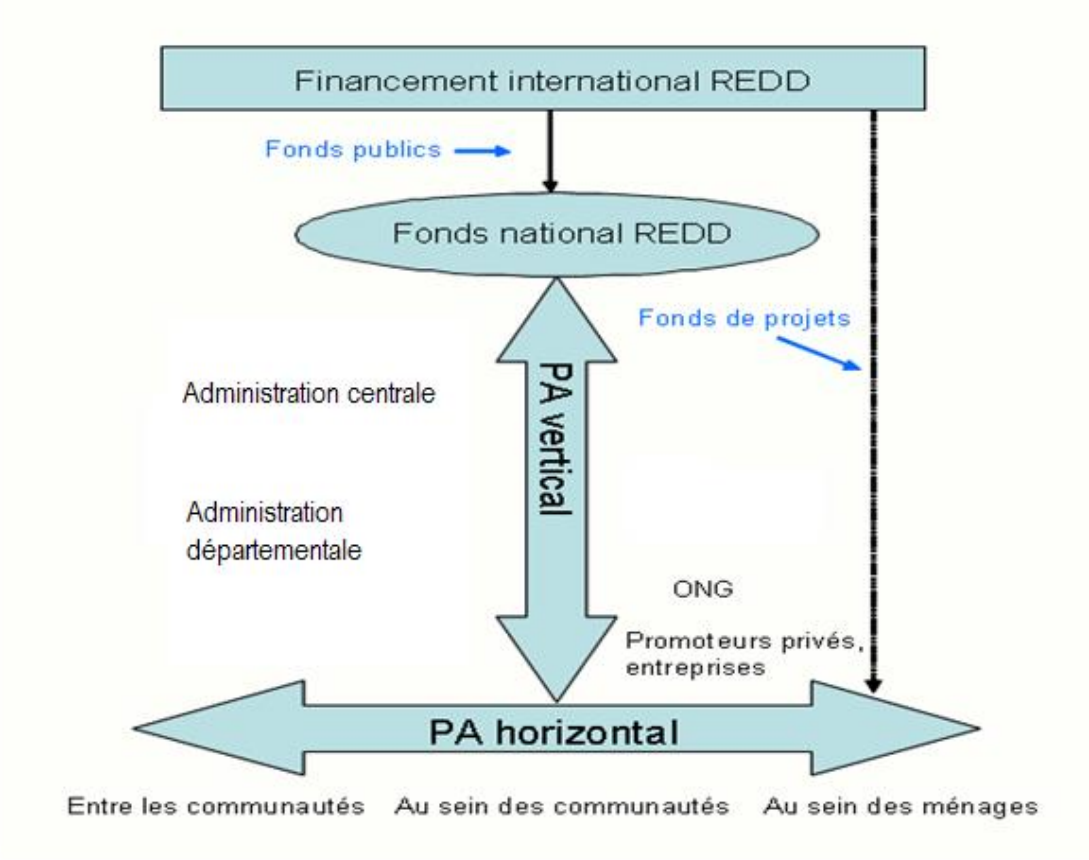
A contrario, la rente carbone, qui correspond à la rente économique, peut être définie comme « le gain réalisé par une entreprise au-delà du coût de la rémunération de ses fonds, rémunération du capital incluse ». La rente économique n'est pas le « profit », mais un « surprofit » au regard d'une rémunération considérée comme « normale » (en deçà de laquelle le capital cherchera à s'investir ailleurs).

Bénéfices et rente carbone, ou rente née de la commercialisation des crédits carbone, sont à distinguer, enfin, des paiements pour services environnementaux (PSE).
Selon certaines définitions, un PSE est « une rémunération d'un « agent » pour un service rendu à d'autres « agents » (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu. Les PSE ont deux caractéristiques explicites : (i) ils découlent d'un accord volontaire entre des parties, c'est-à-dire qu'ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants; (ii) les versements sont conditionnés au maintien du rendu du service par le(s) récipiendaire(s) ».

4.3 L'ECHELLE DES AVANTAGES

Il est nécessaire de déterminer un point d'équilibre pour un partage harmonieux des avantages : en effet, il est nécessaire que tous les intervenants soient rétribués, mais s'il y a trop d'intermédiaires qui demandent leur propre part, le volume des avantages à répartir horizontalement au niveau local, entre les groupes et les particuliers, diminuera.

La figure ci-après (partage des avantages national, vertical et horizontal) illustre le fonctionnement de deux principaux canaux de financement: un fonds national REDD+ et une architecture basée sur les projets où le financement va directement aux projets. L'inclusion de ces deux types de financement dans le cadre d'un mécanisme REDD+ est ce que l'on appelle une « approche emboîtée » ou « nested approach ». Il est possible d'établir un fonds REDD+ national, soit au sein de l'administration nationale, soit indépendant. Le partage des avantages a deux dimensions essentielles : verticale et horizontale. La figure ci - après illustre le partage vertical des avantages entre les paliers nationaux et les acteurs non gouvernementaux, via les collectivités et les intermédiaires, jusqu'au niveau local. Le partage des avantages horizontal correspond au partage des avantages au sein des communautés, des ménages et autres acteurs locaux ainsi qu'entre eux.
Cette figure illustre un problème important relatif à la mise au point de fonds nationaux REDD+ efficaces: si, à mi-chemin du niveau local trop d'acteurs demandent leur part d'avantages, les incitations pour les activités locales seront affaiblies.



4.4 LES BENEFICIAIRES

REDD+ a été mis en place dans une logique qu'il s'agit de respecter : les premiers bénéficiaires des avantages générés par la conservation du carbone séquestré doivent être les populations ; il est fréquemment souligné que les fractions les moins protégées de ces populations, les femmes par exemple, doivent bénéficier prioritairement des avantages. Ces critères président, non seulement à la mise en place générale du programme REDD+, mais au choix des projets locaux qui vont être soutenus.

4.4.1 Rémunération du capital / du travail

Cependant, ces principes doivent se combiner avec une logique de marché susceptible de rendre le programme et les projets afférents viables ; cette logique suppose que soient rémunérés le capital et le travail, ou encore, dans le cas précis, la propriété des forets / des droits carbone d'une part et d'autre part le travail de conservation de la forêt et du carbone séquestré. Cette bipartition met en évidence la complexité du partage mais reste cependant simplificatrice : en effet les droits carbone n'étant pas encore attribués, on ne peut dire si c'est le propriétaire de l'arbre ou celui qui l'utilise, ou les deux, qui les possède ; en outre, l'investissement nécessaire à la mise en place des projets doit aussi être rémunéré et la prise de risque afférente appelle logiquement une rémunération supérieure à celle du propriétaire passif, rémunéré du seul fait que les arbres lui appartiennent.

Quoi qu'il en soit, on constate que le "partage des bénéfices" recouvre des réalités très variables : il peut apparaître à la fois comme une aubaine pour un propriétaire qui n'a rien modifié à sa façon d'être et touche soudain une rente carbone, comme la rémunération d'un juste travail ou la contrepartie d'une abstention générant une baisse de ressources.

4.4.2 Variété des bénéficiaires

En fait, un grand nombre d'acteurs apparaissent devoir être rémunérés :

- L'Etat ou les collectivités locales, soit au titre de la propriété des forêts, soit en tant qu'investisseur / entrepreneur ;

- Les industriels bénéficiant de concessions forestières et souhaitant s'impliquer dans le programme REDD+ ;

- Les propriétaires privés de forêts ;

- les communautés forestières vivant sur ou autour du territoire forestier et dont la participation active est indispensable.

4.4.3 Crédit carbone et services écosystémiques

Si tous ces acteurs doivent logiquement être parties au partage des bénéfices, cela ne semble pas toujours possible ; en particulier, l'affectation du produit de la vente des crédits carbone n'est elle pas du ressort du choix de leur propriétaire? Celui-ci n'est-il pas le propriétaire de l'arbre? La question n'est pas tout à fait aussi simple mais quel que soit le propriétaire du crédit, il va en effet échanger ce crédit contre un avantage monétaire ou non monétaire qui lui appartient en propre. Les bénéficiaires que nous évoquons ne vont pas tous pouvoir vendre des crédits sur le carbone, et il faut donc trouver d'autres modes de partage des avantages, par exemple en rémunérant les services des populations concernées.

Le régime de la propriété des forêts introduit déjà des disparités entre des situations a priori semblables :

- la loi n. 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier reconnaît les droits coutumiers existants, mais seuls les titres fonciers dûment délivrés et enregistrés permettent d'être reconnus propriétaire foncier ;
- Le Code Forestier pose que les forêts appartiennent soit à l'Etat et aux autres personnes publiques (collectivités locales, communes) dont les droits de propriété sont rattaches au domaine privé de l'Etat : il s'agit du domaine forestier permanent (art 6 et 11)
- mais le code reconnait aussi la propriété des personnes privées (art. 38)
- les populations autochtones sont propriétaires de droit des forets et des sols qu'elles occupent sous réserve des prérogatives reconnues à la puissance publique.

Pour ne léser aucun de ceux qui doivent recevoir leur part d'avantages, il convient de ne pas exclure une rémunération autre que celle que fonde la propriété du sol / du carbone.

4.4.4 Rente de conservation et conservation active

La rémunération des uns et des autres dépend aussi de la logique retenue entre rente de conservation et conservation active :

- dans le cas de la rente de conservation, on paie le maintien en état de la forêt en lui-même. C'est une approche inhabituelle mais logique dans la mesure où le but est bien la préservation de la forêt, non la production d'une chose qui n'existe pas encore.

- dans le cas de la conservation active, c'est toujours la préservation de la forêt qui est rémunérée, mais par rapport à une déforestation évitée : la rémunération se fonde sur le coût d'opportunité de la conservation de la forêt par rapport à la déforestation qui aurait pu avoir lieu. C'est généralement, au plan mondial, l'approche retenue dans la mesure où les projets financés sont majoritairement choisis en raison des risques de déforestation.

Ainsi, dans le premier cas, toute personne propriétaire d'une forêt ou habitant celle-ci est susceptible d'être rémunérée, alors que dans le second cas c'est une modification collective locale de l'activité, impulsée ou pas par un promoteur privé (une entreprise peut être à l'origine du projet, une commune aussi) qui transforme ses agents en bénéficiaires éligibles - mais alors la rémunération doit être plus incitative que le gain généré par la déforestation.

4.4.5 Bénéficiaires, avantages et repartition

Ce qui semble clair, quel que soit le mode de rémunération choisi, c'est que les bénéficiaires seront nombreux. La mise en place des projets au plan local, infranational, tient compte de l'impossibilité de rémunérer tous les acteurs de la vie forestière. Malgré cela, il reste une multiplicité de bénéficiaires des avantages ; or, une fois réglés les coûts de fonctionnement du projet - rémunération des agents de contrôle public ou privé, des spécialistes étant intervenus, achat du matériel - combien restera-t-il pour chacun?

Cette question simple met en évidence la nécessité d'une gestion des projets le plus directe possible, en évitant au maximum les intermédiaires, et d'une rémunération des collectivités par des avantages en nature, associés le cas échéant à l'apport d'une expertise permettant de modifier les comportements, plutôt qu'un émiettement de la manne financière.

Par ailleurs, les avantages à distribuer, quelle que soit leur forme, doivent produire un résultat : pour ce faire, il semble clair qu'il faut qu'ils soient incitatifs et que les principaux acteurs de la conservation forestière en soient les principaux bénéficiaires.

4.5 LES MECANISMES DE PARTAGE DES AVANTAGES

Les mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la REDD+ doivent s’appuyer sur l’expérience. Il y a une riche expérience en matière de mécanismes de partage des avantages qui se concentrent souvent sur la gouvernance, la transparence et la responsabilisation ainsi que sur la participation des groupes vulnérables aux processus décisionnels. Dans certains cas, on a fait appel aux structures gouvernementales en place

telles que la redistribution locale des recettes.

4.5.1 Conception générale

En théorie, la conception du partage des avantages peut sembler relativement simple. Si les droits fonciers et les droits d'utilisation sont clairs, il est facile d'évaluer le coût des sacrifices consentis. Il devient alors relativement aisé d'appliquer les lois de manière satisfaisante et de mettre en place des systèmes de gouvernance transparents, responsables et efficaces. Toutefois, les conditions physiques, sociales, économiques et institutionnelles qui prévalent dans de nombreux pays forestiers tropicaux, obligent à se rabattre sur la conception et l'application d'un mécanisme de partage des avantages que les économistes appellent « deuxième choix ».

Par exemple, si dans le cadre des structures existantes des collectivités locales, la gouvernance est problématique, il faudra peut-être créer un nouveau mécanisme pour distribuer les fonds REDD+. Si les paiements directs à des particuliers démunis posent un problème, il vaut peut-être mieux fournir des incitations en nature comme, par exemple, des projets de développement.

4.5.2 Principales caractéristiques

Il n'existe pas de modèle unique pour définir et appliquer des mécanismes de partage des avantages dans le cadre de la REDD+.

Le tableau ci-après donne un aperçu de cinq (5) caractéristiques générales du bon fonctionnement des mécanismes de partage des avantages. Pour obtenir un système de partage des avantages qui fonctionne de manière satisfaisante, les conditions suivantes sont nécessaires :

(i) Il convient d'identifier rigoureusement les acteurs, et non seulement les consulter mais surtout les faire participer ;
(ii) Le montant des paiements d'incitation à ces acteurs, l'échéancier et la forme des paiements doivent être liés aux activités convenues avec eux.
(iii) Il faut qu'un mécanisme inspirant confiance et prévoyant les mesures d'exécution nécessaires soit en place pour le déboursement de paiements opportuns aux acteurs ;
(iv) L'information sur toutes les transactions doit être mise à disposition dans le domaine public pour que la société civile ainsi que le secteur privé et le gouvernement puissent la vérifier.
(v) Les accords de partage des avantages doivent être souples et permettre les ajustements nécessaires, fondés sur l'apprentissage, et prévoir des mécanismes clairs de règlement des différends.

Tableau : Cinq (5) caractéristiques du bon fonctionnement des mécanismes de partage des avantages

Domaines clé	Caractéristiques du mécanisme de partage des avantages	Résultats
1- Engagement des acteurs	Identifie les acteurs, les consulte et renforce les capacités locales afin qu'ils puissent participer	Une base pour déterminer les mesures d'incitation, renforcer les sentiments d'appropriation, confiance et légitimité
2- Mesures d'incitation	Estime le coût des sacrifices des personnes, détermine le niveau, la forme et le calendrier de la répartition des avantages	Des mesures d'incitation claires et directes pour que les acteurs participent aux activités REDD+
3- Mécanisme d'exécution	Garantit les procédures pertinentes pour l'établissement de rapports, la vérification et le suivi des flux des avantages	Confiance générale et légitimité, garanties efficaces contre la corruption
4- Transparence	Utilise les forces internes et externes pour une transparence accrue	Niveaux significatifs de responsabilité
5- Règlement des différends	Prévoit les ajustements des accords et adopte des mécanismes de règlement des différends	Conflits coûteux évités, acteurs disciplinés et incertitude réduite

Tableau: Bénéfices potentiels de REDD+

Type de bénéfices	Exemples
NIVEAU NATIONAL	
Économique et social	• Contribution au PIB • Effets d'entraînement, par exemple quand les revenus de REDD+ sont dépensés sur les marchés locaux • Renforcement institutionnel : amélioration de la sécurité foncière, expansion de la gestion participative des forets, monitoring des systèmes en places, plus grande prise en compte des institutions nationales • économies liées à l'amélioration des services environnementaux, comme la prévention des inondations. • Amélioration matérielle des infrastructures.
Environnemental	Maintien et renforcement : • de la couverture forestière nationale • des écosystèmes forestiers nationaux et des systèmes nationaux associés (eau, terres...) • de la biodiversité nationale
NIVEAU LOCAL	
Économique et social	• paiements, par exemple vente de crédits carbone • Revenus des emplois créés par REDD+, établissant une gestion participative des forêts et générant des revenus associés • amélioration des moyens de subsistance, bénéfices des réalisations locales sur la santé • Plus grande disponibilité des matériaux issus des

	ressources naturelles, tels que la nourriture, les matériaux de construction, le charbon de bois, les produits médicinaux... • Sécurité foncière accrue • renforcement de la gouvernance locale (transparence, participation, résolution de conflits...) le cas échéant. • Renforcement des capacités en ressources humaines et institutionnelles et des connaissances • Résistance accrue au changement climatique
Environnemental	• Maintien et renforcement des forêts locales • Amélioration de la base de ressources naturelles • des écosystèmes forestiers locaux et des systèmes locaux associés (eau, terres...) • de la biodiversité locale

4.5.3 Expériences en matière de partage des avantages

Il y a des années d'expérience en matière de partage du revenu de l'exploitation des ressources telles que les minerais, le pétrole et le gaz. Des arrangements de partage des avantages appropriés peuvent faciliter la coopération même dans les circonstances les plus difficiles. Une leçon à tirer est que s'il y a dysfonctionnement des systèmes de gouvernance en place, il vaut mieux créer de nouveaux mécanismes de partage des avantages. L'expérience en ce qui concerne les politiques de sauvegarde montre de meilleures pratiques des orientations en matière de systèmes de compensation et de partage des avantages ainsi que de participation des acteurs.

La REDD+ peut aussi tirer d'importantes leçons d'autres mécanismes de partage des avantages, en particulier ceux conclus dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Les orientations mises au point dans le cadre de la CDB sur l'accès et le partage des avantages issus du revenu de la commercialisation de ressources de la biodiversité sont très générales et l'application se décide au niveau national. Le problème est qu'elles sont si générales que presque tous les plans de partage des avantages pourraient s'y inscrire. Une autre leçon importante à tirer de la CDB, c'est que ces mécanismes sont trop complexes et incertains dans l'avenir. Cela vaut tout particulièrement pour les redevances attachées à des produits qui, bien souvent, ne parviennent jamais sur le marché de sorte que les gouvernements ne reçoivent jamais leur part des revenus.

4.5.4 Le transfert des avantages

4.5.4.1 La dimension temporelle des paiements REDD+

Les avantages de la REDD+ sont limités dans le temps et prendront nécessairement fin. Le développement des calendriers de paiement REDD+ sera difficile à prédire et dépendra de la fixation et de la stabilité des prix du carbone et autres facteurs. Les activités REDD+ à grande échelle, associées à une demande croissante pour d'autres utilisations des sols et d'autres biens tels que les biocarburants, peuvent contribuer au renchérissement du bois et des produits agricoles qui, à son tour, exercera des pressions plus fortes sur les ressources forestières et les terres. En conséquence on s'attend à ce que les activités REDD

deviennent plus coûteuses avec le temps et nécessitent de plus fortes compensations.

4.5.4.2 Partage des avantages et participation

Dans la plupart des cas, les processus officiels du partage des avantages n'ont pas été discutés en détail, bien que diverses méthodes se dégagent au plan national. Le rôle des structures gouvernementales et non gouvernementales est source de tensions. Par exemple, au Vietnam et en Indonésie, il a été signalé que les avantages ne parvenaient pas aux destinataires locaux ou bien étaient attribués aux niveaux locaux par des systèmes gouvernementaux inefficaces. Il se peut aussi que les attentes quant à l'ampleur des futurs avantages et aux rentes à partager soient irréalistes.

Dans la plupart des pays, la REDD+ met surtout l'accent sur les forêts, avec un partage des avantages gérés, par exemple, par des structures communautaires forestières existantes ou par des systèmes de paiement des services environnementaux ou écosystémiques (PSE). Il semble qu'il y ait moins de débats à propos des réformes plus larges qui pourraient être appliquées au titre de la REDD+ (dans l'agriculture ou l'énergie par exemple). Il est nécessaire qu'elles soient prises en compte dans les dispositifs de partage des avantages, de même que leurs répercussions, notamment sur la santé. On parle aussi beaucoup des « paiements » et de l'acheminement des fonds attribués en fonction de la performance du niveau national au niveau local, tandis qu'en fait, un grand nombre des avantages et des coûts ne seront pas forcement pécuniaires.

Au niveau global, les pays n'adoptent pas les mêmes positions vis-à-vis des systèmes basés sur le marché ou sur des fonds. C'est particulièrement évident si l'on compare la Bolivie, qui a rejeté les méthodes fondées sur le marché, et l'Indonésie, qui les a adoptées. Ces observations de fond se compliquent cependant lorsque l'on regarde les réalités de plus près. Par exemple, le projet Noel Kempff est un système basé sur le marché actuellement en vigueur en Bolivie. On ne sait pas de façon précise comment les gouvernements envisagent le rôle qu'ils pourraient jouer dans la mise en œuvre des approches fondées sur le marché, mais dans des pays comme le Vietnam, les propositions actuelles prévoient un rôle fort de l'Etat pour interagir avec les marchés et transférer les financements vers des projets sur le territoire si l'approche fondée sur le marché est retenue. En Indonésie, en revanche, la réglementation permet apparemment une interaction plus directe avec le marché.

Dans la majeure partie des pays REDD+, l'accent est particulièrement placé sur l'élaboration participative des dispositifs de REDD+. Les processus et les mécanismes ont essayé de promouvoir la participation, en particulier dans la conception des structures nationales liées au FPCF et au programme ONU-REDD+. La représentativité de ces processus est mise en doute, étant donné que dans certains cas, ils sont dominés par des représentants du gouvernement (par exemple au Vietnam), ont impliqué de nombreux consultants externes (par exemple en Indonésie) et n'ont pas eu lieu dans les zones où la REDD+ sera réellement mise en œuvre. Néanmoins, dans la plupart des cas, il est envisagé d'encourager davantage la consultation et de renforcer les capacités au niveau local.

Tableau: Transfert entre les niveaux international/national et local

Options	Forces potentielles	Défis potentiels
Approche nationale a : paiements internationaux collectés par un organe central (Fonds National REDD+) et distribués directement aux acteurs locaux	Peut éviter les problèmes de gouvernance, les délais de paiement, et les coûts de transaction occasionnés par un système décentralisé.	• Minimiser les coûts de transaction pour qu'une plus grande part des bénéfices atteigne les acteurs locaux • Les organisations accédant au fonds doivent être bien régulées et gouvernées, maintenant un équilibre entre flexibilité et standardisation.
Approche nationale b : paiements internationaux collectés par un organe central et distribués par le biais des autorités régionales et locales.	Peut minimiser les coûts de mise en oeuvre, au moins à court terme, en utilisant les réseaux existants ; peut procurer un meilleur appui aux autorités de district.	• Des paiements certains et sans retard sont une condition sine qua non d'efficacité de REDD+. Le système actuel de paiements dans le cadre de la Gestion Participative des Forêts occasionne des délais et des problèmes de gouvernance, et si la même chose arrive avec REDD+, la confiance en REDD+ sera affaiblie. • Les coûts de transaction peuvent être élevés.
Approche par projet : les projets /acteurs individuels accèdent directement au marché international et aux investisseurs ou donateurs internationaux	Certaines communautés participantes pourront bénéficier substantiellement et directement des revenus, y compris en évitant les coûts de transactions inhérents au système centralisé.	• Des projets individuels non coordonnés peuvent constituer un défi pour l'application de la réglementation REDD+ nationale si les systèmes nationaux en vigueur ne sont pas susceptibles de s'appliquer à tous les projets. Le risque concerne à la fois les investissements et les droits des populations locales.
Approche hybride incluant des éléments de l'approche nationale et de l'approche par projet	La possibilité de substantiels bénéfices pour les communautés par l'accès direct aux marchés du carbone est très incitative. La protection des communautés est assurée.	• Peut nécessiter des accords de gouvernance difficiles à mettre en place et des coûts élevés de transaction (pour assurer à la fois l'accès au marché et le respect de la réglementation (mise en place et contrôle))

4.6 LES PRINCIPES ET CRITERES DE GOUVERNANCE

Parmi les multiples définitions de la notion de gouvernance, on peut retenir celle que donne l'ITGI, l'IT Governance Institute (http://www.itgi.org) selon laquelle :« La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ».

Selon l'ITGI, la gouvernance a "pour but de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable". Elle veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. La notion de "bonne gouvernance" a été diffusée dans les années 1990 par la Banque mondiale, comme la condition nécessaire des politiques de développement.

L'aspect essentiel de la bonne gouvernance réside dans une action gouvernementale prévisible, transparente et éclairée, dotée d'une bureaucratie imbue d'éthique professionnelle et d'un exécutif comptable de ses actions. Tous ces éléments sont présents dans une société civile solide qui participe aux affaires publiques et dont tous les membres respectent la primauté du droit ».

La bonne gouvernance est un élément central du développement social et économique dont l'objectif est la réduction de la pauvreté de manière durable dans le monde, bien que les mesures préconisées à cet effet, n'aient pas toujours été concluantes. Il reste que l'inclusion de la bonne gouvernance traduit l'idée généralement acceptée que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de croissance et a réduction de la pauvreté dans un pays.

La gouvernance repose sur quatre principes fondamentaux : la responsabilité, la transparence, l'Etat de droit et la participation.

Le principe de transparence

Les projets soumis aux initiatives REDD+ doivent favoriser la transparence et la bonne gouvernance en vue d'atteindre les objectifs du développement durable. Dès lors leur s coûts ne sont ni dissimulés n i exagérés.

Ces projets ou ces activités mettent en place des mécanismes :

- de suivi et de vérification financière ;

- des garanties d'accès à l'information et la participation de toutes les parties prenantes intéressées.

La transparence des prises de décisions, en particulier celles qui concernent le budget, la réglementation et la passation des marchés, est également d'une importance cruciale pour assurer l'utilisation efficace des ressources et réduire la corruption et le gaspillage.

Au niveau macroéconomique, cela inclut en particulier la transparence financière, laquelle suppose un système comptable efficace et transparent pour le contrôle des dépenses et la gestion de la trésorerie, avec obligation de rendre des comptes au public, et un système d'audit externe. Cela implique aussi des choix budgétaires rationnels, opérés dans la transparence, et qui donnent priorité aux programmes sociaux productifs, tels que les services de santé de base et l'enseignement primaire, qui sont d'une importance capitale pour améliorer le niveau de vie des pauvres et promouvoir le développement économique, plutôt qu'aux dépenses non productives telles que les dépenses militaires.

En effet, les décisions d'investissement du secteur privé dépendent de la connaissance qu'a le public des choix d'orientations de l'État et de la confiance dans les intentions du gouvernement, ainsi que des informations fournies par celui-ci, sur la situation de l'économie et du marché.

L'exigence de transparence est à la base de la naissance de l'l'ITIE dont les principes et ses critères sont susceptibles d'inspirer les solutions applicables à REDD+, à l'instar du quatrième principe qui indique : « Nous reconnaissons que la compréhension du public des recettes et des dépenses des gouvernements dans la durée est susceptible de contribuer au débat public et de faciliter le choix d'options appropriées et réalistes favorisant le développement durable » ; le processus REDD+ s'inscrivant dans le développement durable.

L'ITIE établit, pour résumer, une norme développée à l'échelle mondiale qui promeut la transparence des revenus ou paiements issus de l'exploitation des ressources naturelles à un niveau local.

Le principe de responsabilité

Les gouvernements et leurs fonctionnaires doivent être comptables de leurs actions. Les projets REDD+ sont à même de garantir les mécanismes de réparation justes et équitables d'éventuels pertes et/ou dommages subis par les tiers (communautés et autres parties prenantes) tout en déterminant les mécanismes de réparation pour pertes et / ou dommages.

Au niveau macroéconomique, cela signifie que les responsables des organes d'exécution et des entreprises publiques doivent rendre compte de leur gestion. Les systèmes d'audit doivent satisfaire aux normes internationales et doivent pouvoir faire l'objet d'un examen public.

Le principe de participation

Les activités REDD+ assurent la participation effective et efficiente de toutes les parties prenantes, notamment les communautés locales et autochtones dans leurs spécificités locales. Elles définissent des mécanismes de participation des communautés locales et autochtones affectées.

Les activités REDD+ respectent le consentement Libre Préalable et Informé (CLIP) des communautés locales et autochtones affectées. Ils renforcent la cohésion et la stabilité des communautés riveraines de la zone de mise en œuvre et/ou d'influence tout en respectant leurs spécificités culturelles. Les projets ou les initiatives REDD+ tiennent compte du genre.

Les projets/activités REDD+ se conforment aux mécanismes de prise de décision. Une saine gestion des affaires de l'État implique que la société civile ait la possibilité de participer à la phase de formulation des stratégies de développement, et que les communautés et les groupes directement concernés puissent participer à la conception et à la mise en œuvre des programmes et des projets. Même lorsque les projets ont une incidence secondaire sur certaines localités ou certains groupes, il doit y avoir un système de consultation qui permette de prendre leur avis en ligne de compte. Cet aspect de la gouvernance est un élément essentiel pour assurer l'adhésion et le soutien de la population aux projets et pour améliorer l'exécution des opérations.

Le principe de la suprématie du droit (Etat de droit)

Pour que les entreprises et les particuliers puissent évaluer les opportunités économiques et agir en conséquence sans craindre des ingérences arbitraires ou l'expropriation, il est indispensable que le cadre juridique soit équitable, prévisible et stable. Pour cela, il faut que les règles soient connues à l'avance, qu'elles soient en vigueur et appliquées de manière systématique et équitable, que les différends puissent être résolus par un système judiciaire indépendant et qu'il existe des procédures, connues du public, pour modifier ou abroger les règles.

4.7 LE MRV (SUIVI SELON DES PERFORMANCES VERIFIABLES ET MESURABLES)

La clé de voûte de tout programme national de REDD+ est un système crédible et fiable de mesure, de rapport et de vérification (MRV) des évolutions des stocks de carbone forestier. Très peu de pays disposent de la capacité minimum nécessaire à la mesure et au suivi.

La MRV concerne à la fois des actions sur le terrain, qui agissent sur les stocks de carbone forestier, et des transactions de REDD+ (rémunération et transactions ou transferts financiers). La MRV des actions est très utile lors de l'étape de préparation et pour le renforcement des capacités. Des systèmes nationaux de suivi doivent être mis en place pour utiliser de façon appropriée la télédétection et les méthodes de terrain pour l'inventaire du carbone forestier. Ces systèmes se concentreraient sur l'estimation des émissions anthropogéniques de gaz à effet de serre (GES) liées aux forêts par source, de la séquestration par les puits, des stocks de carbone forestier et l'évolution de la superficie des forêts. Chaque pays devra investir dans une feuille de route pour mettre en place un système de MRV avant de participer à un mécanisme de REDD+. Cette feuille de route devra prendre en compte :

4.7.1 Les exigences internationales en matière de MRV

- une feuille de route doit être guidée par les principes et procédures relatives à l'estimation et à l'établissement de rapports sur les émissions et les séquestrations de carbone au niveau national, comme énoncé dans les recommandations en matière de bonnes pratiques du groupe d'experts intergouvernemental sur

l'évolution du climat (GIEC) pour l'établissement des rapports au niveau international ;
- les détails de la stratégie nationale de mise en œuvre de la REDD+ qui a été choisie, puisque des activités différentes n'auront pas les mêmes répercussions sur la MRV.

4.7.2 La capacité nationale existante concernant la MRV

- une feuille de route doit être fondée sur une évaluation du décalage entre le système national de suivi forestier existant et les exigences d'un système de MRV ;
- une feuille de route doit exposer les étapes de la mise en place d'un cadre institutionnel et de mise en œuvre efficace, efficient et durable pour les mesures et le suivi à différents niveaux, le soutien des politiques nationales et des actions de REDD+, l'établissement de rapports et la vérification au niveau international, et le lien entre la MRV des actions et la MRV des transactions.

Il sied de rappeler que les méthodes adaptées aux inventaires nationaux du carbone forestier existent et peuvent être appliquées. Elles postulent aussi que l'on a une idée du coût des initiatives destinées à combler les lacunes de capacités et à développer des systèmes nationaux de MRV.

Exigences internationales en matière de bonnes pratiques : Les recommandations sur les bonnes pratiques exigent que deux (2) variables soient mesurées et estimées afin de calculer le carbone forestier total et son évolution. Il s'agit de l'évolution de la superficie de la forêt et des facteurs d'émission ou estimation de l'évolution du stock de carbone (carbone par hectare).

La première variable doit être une présentation spatiale claire de l'évolution de la superficie de la forêt (déboisement et recru forestier). Les méthodes de télédétection sont considérées appropriées à la plupart des pays en développement pour évaluer le taux de déforestation antérieur et futur, c'est-à-dire l'évolution de la superficie de la forêt.

La seconde variable nécessite des données mondiales par défaut et surtout des données nationales, provenant des inventaires de carbone forestier. Elle dispose des mesures détaillées de la variation des stocks de carbone dans différents puits.

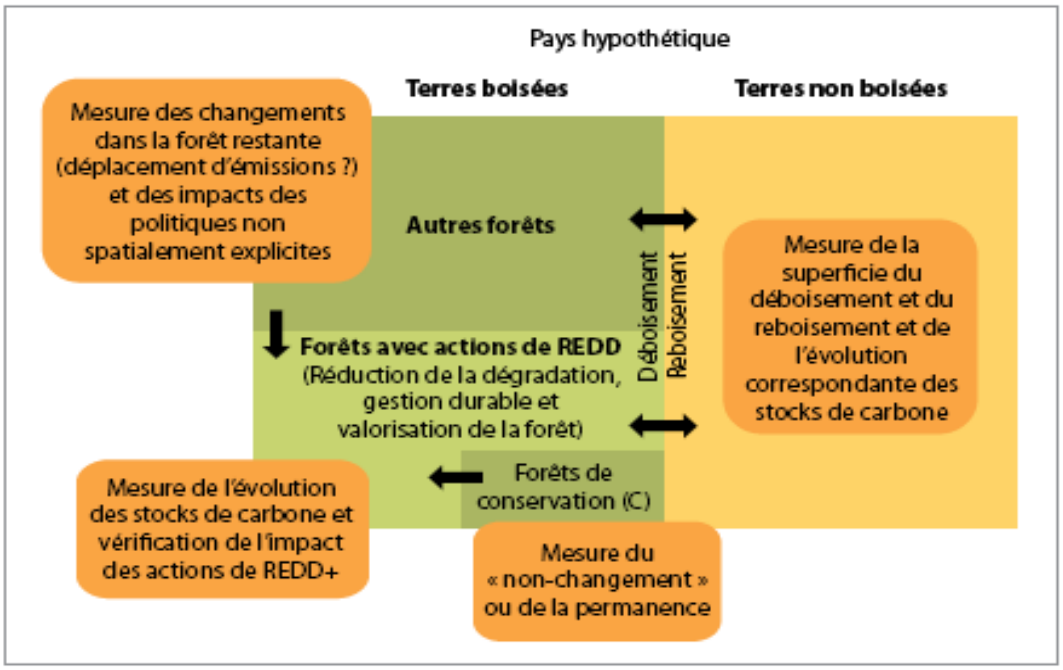
Les recommandations du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) reposent sur cinq (5) principes pour l'établissement des rapports : cohérence, compatibilité, transparence, exactitude et exhaustivité. Les données et les estimations de nombreux pays ne remplissent pas totalement ces critères pour le moment : c'est le cas du Congo.

Ces pays en général et le Congo en particulier ne pourront développer qu'un système de MRV pour satisfaire, au fil du temps, aux exigences de la communauté internationale. Il devra cependant se préparer à un examen international qui évaluera les efforts réalisés pour répondre à ces exigences. En outre, les recommandations du GIEC demandent que l'ensemble des données, des résultats provisoires et des estimations soit obtenu et analysé de façon transparente et mis à la disposition de tous les acteurs et du contrôle international indépendant.

Le pays pourra commencer par quelques activités de REDD+, celles qui sont plus faciles à mettre en place ou qui seront le plus probablement couronnées de succès. Certaines parties, de la forêt nationale, peuvent être sélectionnées pour des interventions destinées à réduire la dégradation et à mettre la forêt en valeur, tandis que d'autres zones seront ciblées pour réduire le déboisement ou conserver le carbone.

Figure : Différents types de terre, leur rôle potentiel dans un programme national de REDD+ et les tâches et objectifs de la MRV correspondants.

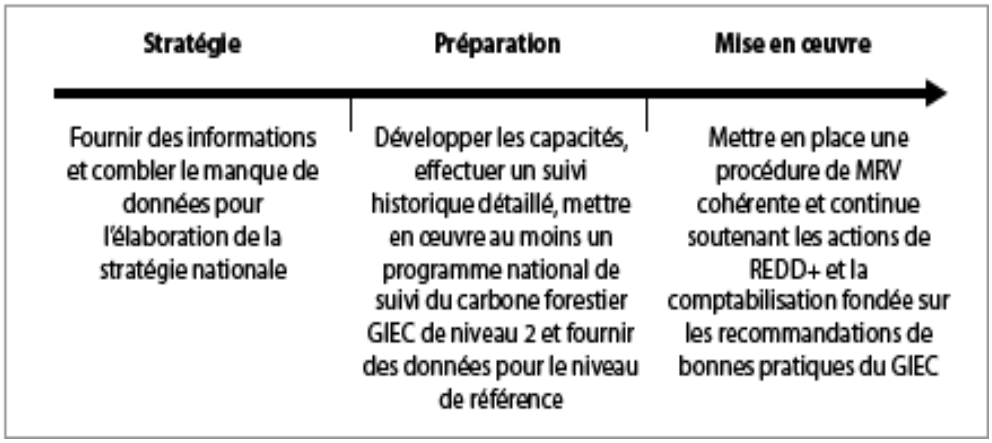
Les flèches indiquent des variations éventuelles de superficies qui doivent être suivies au fil des temps, tandis que les rectangles oranges présentent ce qui doit être mesuré dans chaque type.



Il est donc vital que le lien entre les exigences de MRV et les activités entreprises au titre de la REDD+ soit compris, et que la MRV et les activités se développent en parallèle dans le cadre du plan national de la REDD+.

A cet effet, le Congo devra élaborer un système de MRV qui réponde aux exigences de la REDD+ et, en même temps, choisir des actions qui soient réalisables à l'égard de la MRV. Le tableau ci-après présente les étapes de préparation de la MRV.

Tableau : Objectifs de MRV pour les différentes phases de la participation à la REDD+



Le Congo pourra aborder l'étape de préparation et de développement de la stratégie assez vite s'il dispose des données et des capacités adéquates. Auquel cas, il devra d'abord constituer des ensembles de données initiales pour avoir une idée de l'ampleur de l'activité des facteurs d'émissions forestières et de leur impact sur le carbone forestier. Il devra aussi déterminer comment les politiques peuvent être définies et mises en œuvre pour agir sur les facteurs et les processus. Par conséquent, l'analyse et l'évaluation de la MRV est essentielle dans le contexte des politiques.

Le système de mesure, de rapport et de vérification fait l'objet d'un consensus selon lequel une méthodologie commune doit être utilisée pour les approches de politiques en ayant recours à la télédétection et à la vérification au sol, des systèmes fiables de suivi des forêts nationales et une vérification des faits sont nécessaires et, enfin, les niveaux d'émissions de référence doivent prendre en compte les situations nationales.

4.7.3 Cadre institutionnel et capacités

Les conditions relatives à un cadre institutionnel national pour la MRV sont les suivantes :

- Coordination : un mécanisme de collaboration et de coordination nationales de haut niveau pour associer la MRV du carbone forestier et la politique de REDD+ du pays, et pour préciser et superviser les rôles, les responsabilités, les co-bénéfices et autres mesures de suivi ;
- Mesure et suivi : les protocoles et les unités techniques pour l'acquisition et l'analyse de données concernant le carbone forestier aux niveaux national et infranational ;
- Rapports : une unité responsable du recueil de toutes les données pertinentes dans une base centrale, en vue de la réalisation d'estimations nationales et de l'établissement de rapports internationaux selon les recommandations du GIEC, ainsi que d'évaluations des incertitudes et de plans de perfectionnement ;
- Vérification : un cadre indépendant pour vérifier l'efficacité à long terme des actions de REDD+ à différents niveaux et par divers acteurs.

Il est nécessaire que différents acteurs et secteurs travaillent ensemble pour que le système de suivi soit efficace sur le long terme. La durabilité est un principe important lors

de l'instauration d'un cadre institutionnel pour la MRV. Il serait souhaitable que le Congo envisage, au minimum, de mettre en place les institutions suivantes et de définir clairement leurs rôles et responsabilités :

- une instance nationale de coordination et d'orientation ou un conseil consultatif, comprenant un registre national du carbone ;
- une autorité centrale, chargée du suivi, des estimations, des rapports et de la vérification ;
- des unités de mesure et de suivi du carbone forestier.

Les ressources nécessaires à la mise en place et au maintien de capacités institutionnelles dépendent de plusieurs facteurs. Certains pays peuvent acquérir, traiter et analyser la plupart des données par l'intermédiaire de leurs propres organismes ou services centraux ; d'autres peuvent décider de confier ces travaux à des partenaires non gouvernementaux[16] ou bien impliquer les communautés.

4.8 VERS UN SYSTEME NATIONAL DE PARTAGE DES AVANTAGES

Le partage des revenus sur le plan national repose sur le triptyque suivant : (i) caractéristiques des bénéfices ; (ii) mécanismes de partage des revenus ; (iii) modalités de transfert des avantages, y compris la clé de répartition des revenus. Enfin, il sera proposé des incitations économiques et fiscales (iv).

4.8.1 Caractéristiques des bénéfices

Le bénéfice des crédits carbone, dans le contexte congolais doit être construit à la fois sur les droits de propriété existants (cf. lois sur le code forestier, sur les principes généraux applicables aux régimes fonciers et domaniaux, sur la promotion et la protection des droits des populations autochtones) et sur les utilisations privatives, en ce qui concerne la propriété publique et les mises en valeur (valeur ajoutée ou PSE) réalisées par les propriétaires ou usagers s'agissant de la propriété privée ; autrement dit, sur les critères socio-économiques.

Le code forestier détermine le statut d'appropriation des forêts en indiquant les différents propriétaires des forêts. Il s'agit d'une part de l'Etat et des autres personnes publiques que sont les communes et les collectivités locales ou territoriales dont les droits de propriété sont attachés aux forêts du domaine privé de l'Etat qui, lui-même, relève de la catégorie du domaine forestier permanent (art.6 et 11). D'autre part, les personnes privées propriétaires ou titulaires de droits de plantation (art. 38).

Le titulaire d'un patrimoine foncier jouit de la pleine et libre disposition du sol, ainsi que les mises en valeur et les investissements qui y sont réalisés. Tel est le principe applicable à la jouissance des crédits carbone qui se dégage de la législation congolaise.

De ce point de vue, le propriétaire des sols et /ou des forêts est le bénéficiaire des crédits carbone, directement s'il fournit lui-même une contribution active à la réduction de la

[16] Il peut s'agir des prestataires, des communautés locales, des centres régionaux, des ONG, etc.)

déforestation, et indirectement si c'est par le biais d'un investisseur que des crédits carbone sont émis.

La loi n°5-2011 du 25 février 2011 relative aux droits des populations autochtones en ses articles 38, 40 et 41 ci-dessous, conforte le principe sus-évoqué.

« Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail ».

« L'Etat veille à l'amélioration des conditions de vie et du niveau d'éducation, d'instruction, d'emploi et de santé des populations autochtones comme objectifs prioritaires des cahiers de charges des entreprises privées ou publiques qui exploitent les ressources existant sur les terres occupées ou utilisées traditionnellement par les populations dites autochtones » (art.40) ;

« Les populations autochtones ont le droit aux bénéfices résultant de l'utilisation et de l'exploitation commerciales de leurs terres et de leurs ressources naturelles » (art. 41).

Le bénéfice des crédits carbone n'est pas automatique. Les crédits sur le carbone ne peuvent pas être délivrés pour des forêts qui ne seraient pas menacées. Ils sont assujettis à une exigence d'efficacité environnementale et d'additionnalité. Ces caractéristiques impliquent la mise en place de mécanismes de partage des revenus.

4.8.2 Mécanismes de partage de revenus

Dans le contexte de la REDD, le partage des avantages peut être défini comme des accords conclus entre différents acteurs sur la répartition des avantages monétaires de la commercialisation du carbone forestier. Les paiements prendront la forme d'une compensation pour les coûts d'opportunité, pour les changements opérés dans l'utilisation des sols plus une sorte de revenu REDD.

La REDD+ n'acquiert de légitimité que si les revenus générés par ses activités font l'objet d'un partage équitable et juste. Un partage approprié des avantages confère une légitimité et une efficacité nationales et internationales de la REDD+.

Des mécanismes de partage des avantages efficaces susceptibles de gagner la confiance des acteurs dépendent de la bonne gouvernance et de l'effectivité des lois sur les régimes forestiers et autres liés à la REDD+. Mais concevoir un mécanisme de partage des avantages n'est pas chose aisée. Le partage des avantages entre différents acteurs, au niveau national, implique l'exploration des modalités ou mécanismes de répartition satisfaisants.

Parler du partage des avantages REDD+, c'est fournir des mesures d'incitation efficaces en récompensant les personnes, les communautés, les organisations et les entreprises ayant pris des mesures pour modifier les modes d'utilisation des sols et réduire les émissions. Cela veut dire fournir des avantages excédant quelque peu le coût des sacrifices consentis pour modifier un comportement par ailleurs légal. La prévention des activités illégales ne doit pas être récompensée. Ces mesures doivent toucher, non seulement les acteurs concernés, mais aussi le grand public, car le mécanisme REDD-plus a besoin de légitimité. Il requiert d'être un tant soit peu compris et accepté. Cela

implique que tous ceux qui sont concernés par les activités REDD-plus soient traités avec justice et équité. Un partage plus large des avantages est essentiel pour encourager la coopération et éviter les conflits.

Bien plus, la recherche d'un équilibre rigoureux entre mesures d'incitation efficaces et la satisfaction de certains avantages en fonction des besoins des groupes pauvres et vulnérables, donc au-delà des mesures d'incitation, est une nécessité qui s'impose pour renforcer la légitimité de la REDD+. Pour ce faire le partage renferme un volet distribution.

Voilà pourquoi le partage doit se faire avec doigté pour ne pas donner l'impression de payer une prime à l'inaction, au détriment des mesures d'incitation. La légitimité de la REDD+ va de pair avec les droits légitimes de ceux qui ont activement contribué au résultat. Le but recherché par le mécanisme REDD+ est le changement efficace des pratiques d'utilisation des sols qui génèrent des émissions de carbone dans l'atmosphère. Par conséquent, le degré de partage nécessaire pour obtenir l'appui et garantir la légitimité dépendra aussi du type particulier de politiques et de mesures REDD ainsi que des acteurs impliqués.

Quelles sont les activités susceptibles de constituer des mécanismes de partage des avantages liés à la REDD+ ? On conseille à cet égard de s'appuyer sur les expériences plus ou moins avérées, pour autant qu'elles conviennent aux réalités du pays. L'expérience relative au mécanisme de partage des avantages existants peut aider à juger de la meilleure approche à adopter selon les circonstances.

On peut citer, à ce sujet, cinq activités de conservation et de gestion des forêts souvent rapportées dans les études internationales :[17]

a) Projets intégrés de conservation et développement (PICD)
   - Identification plus rigoureuse des principaux acteurs pour les besoins du partage des avantages
   - Liens trop souvent distendus entre incitations/avantages et activités
   - Les critères du partage des avantages peuvent inclure le coût, le respect, les besoins et la résidence
   - Malversations et détournement par les élites sont souvent des problèmes majeurs
   - Les PICD portent sur trop de choses – leçon pour la REDD+?

b) Paiement pour les services environnementaux des forêts (PSE)
   - Liens entre incitations/avantages et actions plus solides que pour les PICD
   - Les PSE ne ciblent habituellement pas les pauvres, une des raisons en est le coût élevé des transactions
   - Des arrangements fonciers souples et des paiements préalables peuvent améliorer le partage des avantages

c) MDP & marchés volontaires du carbone
   - Dans le cadre du MDP, les questions de développement durable sont laissées aux pays

[17] IUCN, REDD+, partage des avantages. Expériences en conservation forestières et en d'autres secteurs de gestion des ressources, 8 p.

- Les normes des marchés volontaires pour les questions sociales peuvent être utiles
- Le calendrier des paiements préalables est important pour les participants pauvres
- La taxation des crédits carbone peut être redistribuée à des fins de partage des avantages

d) Gestion communautaire des forêts (GCF)
   - Partage vertical des avantages souvent spécifié dans les règlements; partage horizontal est habituellement décidé localement
   - Procédures gouvernementales pour la GCF sont souvent lourdes et les avantages faibles
   - Pour les mesures d'incitation, il importe que les règlements gouvernementaux concernant le partage des avantages soient clairs et stables
   - Inclure les groupes marginaux rend le partage des avantages plus équitable et plus transparent

e) Sylviculture de production
   - Sensibilisation et formation sont nécessaires avant la réception des avantages monétaires
   - Problèmes de transparence et de responsabilisation à différents niveaux

Autres domaines et secteurs

Industries extractives

- Un partage des avantages approprié peut faciliter la coopération même dans des situations difficiles
- Lorsqu'il y a dysfonctionnement des systèmes en place, il est nécessaire de créer des systèmes dédiés au partage des avantages

Mesures de sauvegarde pour les projets d'infrastructure

- Des lignes directrices peuvent être utiles pour le partage des avantages dans le cadre de la REDD+
- Des systèmes de compensation monétaire peuvent créer des problèmes au niveau local.

Dans le contexte congolais, les canaux dédiés au partage des avantages peuvent concerner la gestion communautaire des forêts et les projets intégrés de conservation et développement.

Le mécanisme pour un développement propre (MDP), les projets pilotes à l'instar du projet Pikounda (projet volontaires relatifs au carbone), les initiatives REDD+ qui encouragent les acteurs qui acceptent d'abandonner les cultures dévastatrices des forêts pour se convertir aux cultures en savane dites « jachères améliorantes » ; conservation de la biodiversité, conservation des forêts par la plantation des arbres, par exemple le projet de réaliser 1million d'hectares de forêts plantées, (piloté par le PRONAR).

Les avantages sont distribués sous forme soit de paiements à des personnes ou à des communautés, soit de contributions à des projets de développement ou à des services

sociaux. Tous ces mécanismes sont censés contribuer en même temps aux services environnementaux et aux moyens d'existence.

Quelles sont les modes de transfert des avantages ainsi générés dans le cadre REDD+ ?

4.8.3 Modalités de partage des avantages

La problématique du partage des avantages est construite autour de trois questions principales que voici : quoi partager ? Avec qui partager ? Comment partager ? Des questions secondaires surgissent à l'instar de celle de savoir qui partage ? Ces questions comme d'autres, nourrissent encore le débat au niveau international, sur l'instauration d'un mécanisme REDD+ efficace et efficient.

Les développements qui suivent tentent d'y apporter des éléments de réponse pour la mise en œuvre de la REDD+ au Congo, dans un cadre institutionnel dynamique. Par ailleurs, le mécanisme REDD fait nécessairement appel aux principes et critères de gouvernance, gage de performance.

Neuf principes directeurs sont généralement avancés 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 consolider de tels partenariats, les éléments suivants semblent les plus importants:

- 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.

Comment se fait la répartition ?

La question préalable est celle de savoir à quel titre peut-on entrer dans les avantages ? La répartition dépend de la propriété du carbone et de la forêt.

La clé de répartition est la règle adoptée pour la répartition des frais ou des bénéfices entre parties prenantes. Ces frais ou ces bénéfices sont généralement répartis selon le principe de la proportionnalité. Ce pourrait être dans le cas d'espèce au prorata du volume de production des crédits carbone.

L'expérience de la Tanzanie [18] montre que 8 % du budget du projet « Tanzania Forest Conservation Group » 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.

A qui appartiennent les avantages à partager ?

La question touche à la fois au statut des crédits carbone et aux droits de propriété. 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 doit 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 comme cela a été déjà indiqué.

[18] Rapportée dans « l'étude sur le partage des revenus issus de la REDD+ » (2011/RDC)

Tableau: distribution des bénéfices à la communauté, aux foyers ou aux individus

Unité de référence	Avantages potentiels	limites potentielles
Communauté	• Rend possible des paiements relativement faibles, donc des projets à plus grande échelle • Peut bénéficier aux plus vulnérables • Minimise les couts de transaction (bien que les couts de transaction afférents aux paiements individuels soient également très bas • Renforcement de la gouvernance (capital social) là où les communautés gèrent collectivement les fonds	• Moins d'autonomie de choix dans l'utilisation des fonds • les effets d'entrainement peuvent être minorés • La plupart, ou les plus vulnérables, des membres de la communauté risquent de ne pas bénéficier des fonds • Les projets communaux peuvent générer des couts de gestion et des problèmes de gouvernance.
Foyers	Comparativement aux fonds communautaires : • Plus d'autonomie et de flexibilité • Des bénéficiaires spécifiques sont plus facilement ciblés • Lien plus net entre les bénéfices et la contribution à REDD+, incitation plus grande	• Les revenus peuvent être insignifiants une fois divisés par le nombre de foyers concernés (cependant de petits paiements peuvent être bien reçus) • il risque d'être difficile de cibler les plus vulnérables car déterminer l'exacte composition des foyers et en suivre l'évolution n'est pas facile • La distribution des fonds peut être complexe
Individus	• Plus grand contrôle / flexibilité accrue • Lien plus direct entre contributions et bénéfices • évite certains problèmes de gouvernance et permet cependant de renforcer celle-ci en encourageant une large participation • Cf. avantages de la distribution par foyers et non par communautés	• Les revenus peuvent être insignifiants une fois divisés par le nombre d'individus concernés (cependant de petits paiements peuvent être bien reçus • Hauts couts de transaction potentiels (bien que les coûts de transaction afférents aux paiements individuels soient très bas) • La distribution des fonds peut être complexe

Qui est chargé de partager les revenus ?

La réponse à cette question renvoie à celle du financement de la REDD+, donc du fonds REDD+. Ce qui est ici en débat, ce sont en réalité les crédits carbone. A qui reviennent-ils ? On les attribue volontiers aux parties prenantes qui contribuent à leur réalisation ou leur production.

Il s'agit d'un actif immatériel qui ne préexiste pas au projet. Selon une étude du CIRAD sur le partage des revenus issus de REDD+ à Madagascar[19], « les crédits carbone sont fabriqués par l'ensemble des procédures et des normes qui sont requises par les acteurs du marché carbone pour assurer leur commercialisation. En d'autres termes, c'est le processus (donc le projet) qui crée ces crédits sur le carbone. Néanmoins, si la propriété des crédits carbone va logiquement aux promoteurs du projet, il est légitime de penser que l'État puisse demander un partage des bénéfices au titre de sa position potentielle de propriétaire des forêts ».

Cette conception est celle du Congo qui proclame sa souveraineté sur les richesses naturelles et donc sur le carbone (article 3 du projet du code forestier validé) mais aussi son droit de prendre des mesures pour faciliter la mobilisation des financements des projets de lutte contre les changements climatiques (article 175).

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 oeuvre 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 oeuvre) ;
- 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.).

La grille de répartition, les proportions de chaque échelon ainsi que les procédures de transfert se réfèreront à celles fixées par voie réglementaire sur la base de l'article 176 du projet du code forestier révisé.

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

[19] Étude d'identification des éléments pour la préparation d'un mécanisme de partage des bénéfices des revenus carbone pour le projet REDD « CAZ Madagascar », 2013.

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 quelle que soit l'approche REDD+ en présence, marché ou Fonds, que les autres participants recevront leurs parts de 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. Tous ces mécanismes fonctionneront à la lumière des accords conclus.

Le projet Guanxji (Chine) constitue un exemple intéressant de partage des avantages.

L'exemple du projet Guanxji (Chine)

Les principales caractéristiques du projet Guangxi en Chine sont l'accord de partage et le système d'actionnariat: Le dispositif de partage regroupe les terres de 27 villages de Cangwu et 12 de Huanjiang, pour former la taille du projet total de 4000 ha.

Un système par actions a été créé entre les utilisateurs locaux des terres et trois entreprises forestières locales, et comporte deux volets:

1) Les entreprises forestières locales sont entièrement responsables du paiement de développement de projet et du suivi des coûts, des coûts de production (capital et travail) nécessaires pour le reboisement et la gestion forestière. Elles prennent la responsabilité pour la récolte et la vente de produits, et fournissent un appui technique et la formation nécessaires aux utilisateurs locaux des terres sur le projet carbone. Les utilisateurs locaux des terres apportent seulement leurs terres a titre individuel ou dans un cadre communautaire.

2) les utilisateurs des terres locales recevront 40% des revenus des ventes futures de bois et résine de pin et 60% du revenu des ventes de crédits carbone.

Pour mettre en commun les crédits sur le carbone et réduire les coûts de transaction, des dispositions contractuelles collectives ont été signées entre acheteurs et vendeurs.

Les contrats collectifs ont été signés en trois étapes:

- D'abord, l'acheteur, le Fonds Biocarbone de la Banque mondiale, a signé un contrat avec la Compagnie de développement des forêts de Luhan, comté de Huanjiang, qui agit comme un intermédiaire, et représente tous les vendeurs dans le cadre du système d'actionnariat.

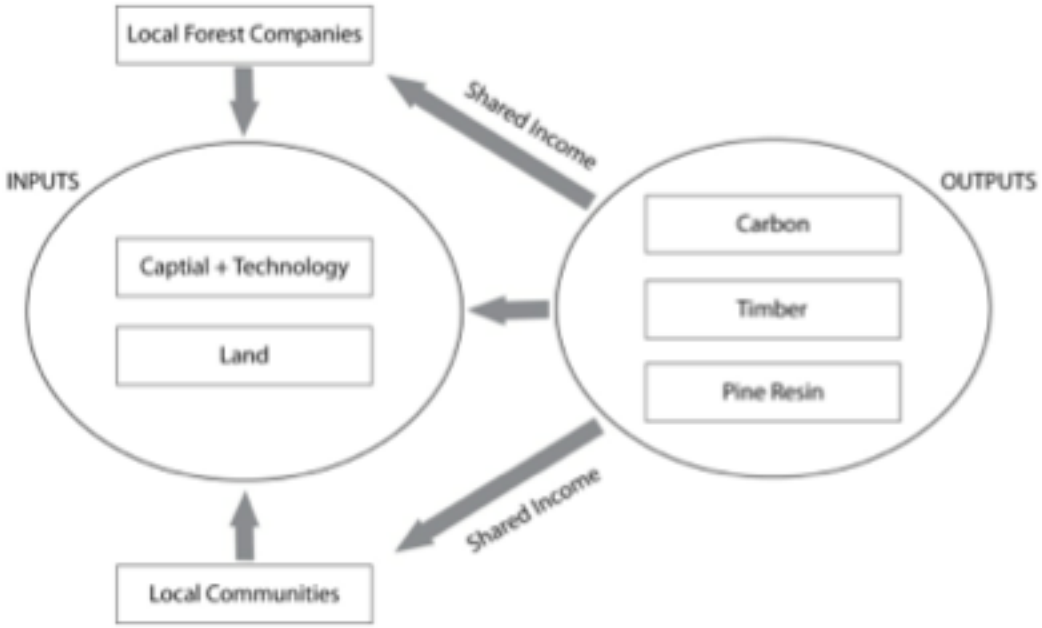
- Ensuite, la Compagnie de développement des forêts de Luhan a signé des contrats individuels avec les deux autres sociétés forestières locales.

- Enfin, pour les terres communales, les trois compagnies forestières ont signé des contrats avec les chefs de village, qui ont déterminé la façon dont les recettes provenant des terres communales serait partagée entre les membres de la communauté. Pour les terres des particuliers, les entreprises forestières ont signé des contrats directement avec les chefs de famille.

Le Fonds Biocarbone paie un prix de US $ 4.5/ton de CO2e pour les vendeurs à moment

de l'achat d'unités de réduction certifiée des émissions (URCE). Ce mode de paiement ne différencie pas selon la qualité ou les couts d'établissement des terres. Aucun paiement initial n'est fait aux vendeurs, qui portent tous les risques jusqu'à l'achat des URCE.

Tableau : Exemple de partage des revenus du projet Guangxi (Chine)



Quelle clé de répartition ?

Principes de partage

Les bénéfices économiques et sociaux générés par les activités REDD+ sont partagés équitablement par les parties prenantes intéressées. Les activités REDD+ définissent les mécanismes de partage des avantages qui seront générés avec les parties prenantes intéressées. Le partage peut être non monétaire et/ou monétaire.

Comme dans les paragraphes précédents de ce rapport, les arguments ci–après militent pour le renforcement du partage des avantages non monétaires au sein des communautés bénéficiaires des activités REDD+.

Les avantages ou les financements, en appui aux initiatives de la REDD+ sont également partageables. Ils le seront entre les différentes échelles de gouvernance de la question REDD+ (central, départemental et local) pour appuyer les politiques, les programmes, les actions ou les activités de réduction des émissions de carbone, dans les proportions prévues par les textes en vigueur. Dans la loi n°34-2013 du 30 décembre

2013 portant loi des finances pour l'année 2014, il est prévu plusieurs taxes[20] liées à la protection de l'environnement et à la forêt.

L'avant-projet de loi portant régime forestier, version finale de l'atelier national, tenue à Brazzaville, en juin 2014, stipule en son titre IX que la création du « fonds forestier » est destiné à contribuer à la mise en valeur des ressources forestières nationales et à en garantir la gestion, la conservation et la reconstitution.

En ce qui concerne son alimentation en ressources financières, il est prévu en son article 185, que le fonds est alimenté par :

- les recettes provenant des taxes forestières, à l'exception des taxes à l'importation et à l'exportation, telles que définies à l'article de la présente loi ;
- 50% des recettes provenant de la vente des bois de plantations du domaine de l'Etat ;
- 30% du montant des amendes, des transactions, des restitutions, des dommages et intérêts, du produit des affaires contentieuses ;
- les recettes provenant de l'exploitation de la faune ;
- les subventions allouées par l'Etat ;
- le budget de l'Etat à travers les transferts ;
- les dons et legs.

Les avoirs du fonds forestier sont déposés dans un compte de dépôt hors budget, ouvert au Trésor Public. Dans le cadre de la gestion du fonds forestier visé aux articles précédents, l'administration forestière obéit aux règles de gestion du budget de l'Etat et publie un rapport d'activités annuel (Article 186).

Dans le même avant-projet de loi portant le régime forestier, en son titre X relatif aux taxes et aux prix de vente des bois des plantations, au chapitre I (Des taxes forestières), les articles 190[21], 191[22] et 196 évoquent respectivement la prévision des taxes, l'éligibilité, et les modalités de répartition des dites taxes pour le développement des communautés. A cet effet, l'article 196, stipule qu'un «décret pris en Conseil des ministres fixe les modalités de répartition des 50% de la taxe de superficie destinée au développement des départements».

Au Congo, les lois sur la décentralisation ne prévoient aucune disposition visant à repartir les revenus entre l'Etat et les collectivités locales pour leur développement. Ces collectivités locales reçoivent des subventions annuelles de l'Etat.

La décentralisation de la fiscalité forestière peut également se référer à la pratique de la distribution des revenus générés à l'aide des instruments fiscaux nationaux.

[20] Il s'agit de la taxe d'abattage, sur les produits forestiers accessoires, de déboisement, de superficie, d'exploitation de la faune sauvage, unique à l'ouverture, et la redevance superficiaire.
[21] Article 190 : Les taxes forestières prévues, sont : la taxe de superficie ; la taxe d'abattage ; la taxe sur les autres produits forestiers ; la taxe de déboisement ; la taxe à l'importation et la taxe à l'exportation.
[22]Article 191: Les taxes forestières sont exigibles au moment de la délivrance des autorisations d'exploitation et d'exportation. Les modalités de paiement de ces taxes sont fixées par voie réglementaire.

Au Cameroun, par exemple, les revenus générés par une taxe de superficie sont répartis entre le Trésor public (50%), les conseils[23] ruraux (40%) et les villages (10%). En République centrafricaine, la législation dispose que les droits de coupe sont attribués au Trésor public (40%), au Fonds forestier (30%) et aux collectivités locales (30%).

Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'il y a plusieurs autres intervenants impliqués dans le processus du partage des avantages REDD+; et ce, quelle que soit l'approche, projet ou initiative REDD+, à savoir : i) les financiers ou les investisseurs (Banque, entreprise privée, etc.), qui apportent de 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+, à titre de rémunération pour leurs différentes prestations. Ces rémunérations, qui devraient également être considérées comme une part des revenus de la REDD+ partagés, feront l'objet des accords spécifiques entre le porteur du projet et chacun des intervenants identifiés.

En définitive, le principe du partage des avantages REDD+ doit être clair. L'on doit savoir quoi partager, avec qui le faire et comment le faire. A cet effet, le partage des avantages doit i) contribuer à la réduction de la pauvreté et à la conservation de la biodiversité (co-bénéfices); ii) tenir compte des droits du pays et des communautés sur les ressources ; iii) créer des incitations à l'investissement dans la REDD+ de plusieurs sources (privé, bailleurs) ; iv) évoluer avec l'évolution du processus national et les phases internationales de la REDD+ (flexibilité) ; v) assurer le suivi et l'évaluation des avantages ; vi) porter sur les différentes échelles (nationale au locale) ; vii) respecter les principes et règles de partage des avantages ; et viii) offrir un espace de négociation entre les parties prenantes : efficience, simplicité, et flexibilité.

Proposition des clés de répartition du partage des avantages REDD+

Les avantages monétaires et non monétaires résultent de la clé de répartition du partage de bénéfice. La promotion des investissements à impact réel et des projets de développement communautaire à caractère social (école, dispensaire, piste agricole, forage d'eau, etc.) constitue un avantage non monétaire collectif. Par ailleurs, le financement des projets (familiaux, collectifs ou individuels) productifs à caractère agro-sylvio-pastoral constitue un avantage individuel ou collectif monétaire.

Deux cas de figures de proposition de clés de répartition sur le partage des avantages sont formulés à l'endroit de la CN-REDD en attendant la confirmation des populations sur le terrain. Il s'agit de la clé de répartition des avantages dans les aires protégées et les aires non protégées.

a) Cas des aires protégées

Les communautés villageoises/riveraines vivant dans le voisinage des aires protégées sont amenées à se désengager de l'exploitation de la forêt. Pour vivre, elles développent des activités productives lucratives pour subvenir aux besoins de leurs familles respectives.

[23] Il s'agit des Conseils et villages où se trouvent les titres d'exploitation rurale.

A cet effet, la clé de répartition du partage des avantages sur la vente du carbone, sur laquelle il semble y avoir un certain niveau de convergence serait la suivante :

- 25% des avantages à l'appui des populations riveraines/communautés locales pour leurs initiatives communautaires (y compris les frais de gestion des structures locales d'encadrement) en matière de gestion des ressources naturelles, de conservation et développement communautaire, en vue de la réduction d'émissions de CO_2 ;
- 25 % des avantages à l'Administration forestière pour la supervision du projet et l'appui aux activités de surveillance et de contrôle des ressources forestières ;
- 25% des avantages pour les frais de gestion du projet du gestionnaire ;
- 10% des avantages pour les frais de commercialisation du carbone ;
- 7% des avantages pour les divers frais techniques (registre, MRV) ;
- 8% des avantages pour les frais liés à l'administration générale des fonds carbone (sans doute la CN-REDD dans un premier temps pour assurer le rôle d'agence fiduciaire).

Le principe du partage de 25% des avantages aux populations locales et riveraines devra théoriquement être largement accepté. Ces 25% des avantages pourront être financés soit totalement dans les projets d'investissement (école, dispensaire, piste agricole, forage d'eau, agro-sylvio-pastoral, etc.), en direction des populations locales pour le développement de leurs communautés, soit en direction des familles qui présenteront des projets productifs individuels ou collectifs.

A cet effet, une clé de répartition des 25% des avantages est à définir. Il s'agira d'identifier un bloc de populations locales/communautaires bénéficiaires des 25% des avantages.

Les financements sont repartis de la manière suivante :

- 20% des avantages pour des investissements collectifs à caractère social (école, dispensaire, piste rurale, adduction d'eau, etc.) qui bénéficieront à l'ensemble des populations. Ces investissements pourront être considérés comme des co-bénéfices de la gestion durable des écosystèmes forestiers.
- 5% des avantages pour les populations locales/communautaires qui présenteront des projets productifs familiaux dûment élaborés et orientés vers (i) des investissements productifs dans les activités génératrices de revenus et des améliorations du système agro-sylvio-pastoral, et (ii) les incitations directes à la conservation.

b) Cas des aires non protégées

Les populations vivant dans les environs des aires non protégées profitent de la forêt pour vivre, en y créant des activités lucratives. Elles obtiennent l'essentiel des revenus issus de l'exploitation de la forêt.

Dans ce cas de figure, la clé de répartition du partage des avantages sur la vente du carbone, au niveau des aires non protégées, et sur laquelle il semble y avoir un certain niveau de convergence serait la suivante :

- 20% des avantages à l'appui des populations riveraines/communautés locales pour leurs initiatives communautaires (y compris les frais de gestion des structures locales d'encadrement) en matière de gestion des ressources naturelles, de conservation et développement communautaire, en vue de la réduction d'émissions de CO_2 ;

- 25 % des avantages à l'administration forestière pour la supervision du projet et l'appui aux activités de surveillance et de contrôle des ressources forestières ;
- 25% des avantages pour les frais de gestion du projet du gestionnaire ;
- 12% des avantages pour les frais de commercialisation du carbone ;
- 9% des avantages pour les divers frais techniques (registre, MRV) ;
- 9% des avantages pour les frais liés à l'administration générale des fonds carbone (Agence fiduciaire).

Le principe du partage de 20% des avantages aux populations locales et riveraines devra théoriquement être largement accepté. Ces 20% des avantages pourront être financés soit totalement dans les projets d'investissement (école, dispensaire, piste agricole, forage d'eau, agro–sylvio-pastoral, etc.), en direction des populations locales pour le développement de leurs communautés, soit en direction des familles qui présenteront des projets productifs individuels ou collectifs.

A cet effet, une clé de répartition des 20% des avantages reste à définir. Il s'agira d'identifier un bloc de populations locales/communautaires bénéficiaires des 20% des avantages de financement à répartir de la manière suivante :

- 16% des avantages pour des investissements collectifs à caractère social (école, dispensaire, piste rurale, adduction d'eau, etc.) qui bénéficieront à l'ensemble des populations. Ces investissements pourront être considérés comme des co-bénéfices de la gestion durable des écosystèmes forestiers.
- 4% des avantages pour les populations locales/communautaires qui présenteront des projets productifs familiaux dument élaborés et orientés vers (i) des investissements productifs dans les activités génératrices de revenus et des améliorations du système agro-sylvio-pastoral, et (ii) des incitations directes à la conservation.

Taux de couverture des besoins financiers entrainés par la clé de répartition des avantages proposée

Il s'agira pour l'avenir de réaliser une analyse du taux de couverture des besoins financiers en fonction de plusieurs hypothèses liées aux avantages REDD+.

Les besoins financiers pourront être estimés par trois (3) fonctions :
(i) la gestion du Fonds REDD+, à travers les coûts annuels ;
(ii) les coûts liés au projet carbone (enregistrement et vérification, commercialisation) ;
(iii) les coûts de supervision et de contrôle qui reviennent à l'administration forestière.

Quatre (4) hypothèses sont sommairement posées ici : l'hypothèse optimiste, l'hypothèse médiane, l'hypothèse pessimiste, et l'hypothèse « prix faibles, volumes élevés ».

• L'hypothèse optimiste :

Les revenus de carbone annuels moyens reposent sur des hypothèses (i) de prix du carbone relativement élevé, (ii) d'une bonne performance de commercialisation (70%), et (iii) d'un taux d'efficacité du projet élevé.

Sous ces hypothèses, les besoins de financement du Fonds seront plus que largement couverts. Dans un tel cas de figure, il apparaîtrait une «rente carbone». Cette «rente» pourrait recevoir plusieurs affectations, mais la plus évidente serait de l'affecter en priorité

au bénéfice des populations locales communautaires pour compenser les coûts engendrés par le manque d'exploitation forestière sur leurs terroirs et de lutter contre la pauvreté.

• L'hypothèse médiane :

Dans cette hypothèse, le prix du carbone est bas (3 dollars US /tCO_2) et le Fonds a du mal à trouver des acheteurs du carbone. Les besoins financiers du Fonds sont couverts, avec un léger excédent. Le coût du Fonds (enregistrement, vérification, commercialisation, etc.) n'est couvert qu'à 30%. Les faibles excédents ne permettent pas de combler le déficit lié aux coûts spécifiques du Fonds. Un déficit global apparait. La logique serait que les trois (3) piliers de base du Fonds (gestion, administration de supervision et de contrôle) voient leurs financements sécurisés. La variable d'ajustement serait donc la part qui reviendra aux populations et aux collectivités départementales.

• L'hypothèse pessimiste :

Dans cette hypothèse non seulement les prix du carbone sont bas (2 dollars US/tCO_2) mais en plus le Fonds aura du mal à vendre ses crédits carbone (les bas prix étant souvent associés à une demande insuffisante). Les besoins financiers des trois (3) piliers ne sont pas couverts, notamment ceux spécifiques au carbone. La part destinée aux populations et aux collectivités départementales constitue la variable d'ajustement, au risque d'éroder l'efficacité du Fonds (transferts insuffisants pour faire accepter la conservation).

• L'hypothèse « prix faibles, volumes élevés » :

Dans cette hypothèse, on a une « rente du carbone » mais moins élevée que dans l'hypothèse optimiste. Les coûts du carbone ne sont couverts qu'à 58%, mais les surplus permettent des transferts. Cette hypothèse met en évidence le coût élevé de la « bureaucratie » carbone, lié notamment au fait que les frais d'enregistrement (les labels sont associés) sont calculés sur les volumes émis (0.15 dollar US par tCO_2) indépendamment du prix du carbone et des frais élevés pour la gestion et le marketing.

Ces différents scenarii dépendent non seulement de l'état du marché volontaire du carbone (demande et prix), mais également de l'efficacité du Fonds.

4.8.4 Incitations fiscales et économiques des revenus REDD+

Fiscalité du marché carbone

Au sein de la Communauté Européenne, par exemple, le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a été mis en place, avec la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003. Celle-ci a été transposée en droit français par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Dans les faits, le «marché de carbone» a été mis en œuvre à compter de 2005.

Après une phase préparatoire ayant duré deux (2) ans, le marché de carbone est entré jusqu'en 2012 dans la période d'application effective des engagements de Kyoto devant aboutir à une baisse de 8 % des émissions de CO_2 par rapport à 1990.

Possibilité d'Exonération temporaire de la TVA : les cas de la France, du Royaume-Uni et des Pays-Bas

En France : L'Administration fiscale exonère le marché carbone de TVA dans le but de pallier les fraudes constatées sur le marché carbone à partir de mi-2008 et en l'absence d'un régime communautaire sécurisé face aux risques de fraude. La France, a rapidement précisé le régime applicable à ces échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Ainsi, l'instruction fiscale 3 L-1-09 du 10 juin 2009, après avoir posé que ces droits forment des biens meubles incorporels dont la cession est une prestation de services située dans le champ d'application de la TVA, précise que les opérations portant sur ces droits sont exonérées de la TVA. Cette exonération est placée sous le régime des opérations autres que la garde et la gestion, portant sur des titres prévu à l'Art. 261, C, 1°, e), CGI.

La jurisprudence permet l'application plus favorable d'un régime de TVA à taux zéro. Conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat «Divonne les Bains» (CE 03/11/1978 – n° 2409), bien qu'elles soient effectivement taxées en raison d'une tolérance administrative, en l'espèce, l'instruction 3 L-1-09 visée ci-dessus, les opérations du marché carbone n'étant pas légalement exonérées de TVA ouvrent droit à déduction de la TVA en amont.

En conséquence, le régime doctrinal français d'exonération de TVA reste sans conséquence pour les opérateurs assujettis en ce qui concerne l'exercice de leurs droits à déduction de TVA et le calcul de leur rapport d'assujettissement à la taxe sur les salaires. En pratique, le régime fiscal actuel est donc équivalent à un dispositif d'imposition à la TVA à taux zéro.

Au Royaume-Uni : Le marché du carbone est soumis à la TVA à taux zéro. Il est à noter qu'après la France, le Royaume-Uni, les Pays - Bas et, plus récemment, l'Espagne ont adopté des mesures similaires afin de prévenir les fraudes sur le marché de carbone. En particulier, le Royaume-Uni a soumis ces opérations à une TVA au taux zéro à compter du 31 juillet 2009. En pratique, ces transactions entrent donc dans le champ de la TVA britannique et ouvrent droit à déduction.

Aux Pays-Bas : Le marché du carbone est soumis à la TVA au taux de droit commun mais c'est le preneur du service qui «auto liquide» la taxe. Les Pays-Bas ont décidé, le 14 juillet 2009, d'étendre le régime de l'auto liquidation de TVA à tous les échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre, y compris dans les transactions internes. En conséquence, le preneur devient redevable de la TVA sur ces opérations.

Au vu de toutes ces disparités, une nouvelle directive 2010/23/UE du Conseil du 16 mars 2010, portant sur le régime communautaire a été harmonisée. Après une proposition de directive du 29 septembre 2009, adoptée par la Commission européenne, la directive 2010/23/UE du Conseil du 16 mars 2010 est venue modifier la directive 2006/112/CE relative au système commun de la TVA, afin d'introduire des mesures communautaires visant à prévenir certaines fraudes à la TVA.

Celle-ci vise principalement à lutter contre la fraude par l'application facultative et temporaire de l'auto liquidation aux prestations domestiques de certains services présentant un risque de fraude, notamment sur le marché d'échanges de quotas de gaz à effet de serre.

La nouvelle directive laisse une option pour les Etats membres de transférer l'obligation de déclarer la TVA, du vendeur à l'acheteur, pour les opérations domestiques, le «reverse charge accounting», ce qui permet d'éviter le risque de voir le vendeur disparaitre sans déclarer et verser la TVA à l'administration nationale concernée.

La taxe est acquittée par l'assujetti bénéficiaire du transfert. La conséquence première est que les opérations sur le marché carbone en France redeviennent, comme au Royaume Uni, taxables à la TVA.

Propositions d'options fiscales

Pour notre cas de figure, deux options fiscales simples peuvent être proposées :

Options / **Critères**	**Option 1 : Le Gouvernement prélève une certaine proportion des revenus nets du carbone**	**Option 2 : Le Gouvernement se limite à la fiscalité existante**
Inconvénients	l'investisseur peut y voir un double prélèvement de l'Etat (taxation et prélèvement)	L'Etat ne sait pas faire contribuer la REDD+ à la lutte contre la pauvreté, ni assurer la péréquation avec des zones de peu d'attraits pour le processus REDD+
Avantages	C'est un moyen de faire contribuer la REDD+ à la lutte contre la pauvreté et d'assurer la péréquation avec des zones de peu d'attraits pour le processus REDD+	Incitation à l'investissement privé
Modalités de partage	Investisseurs (70%), Etat (10%) et Communautés locales (20%).	Investisseurs (80%), Etat (0%, seulement fiscalité existante) et Communautés locales (20%)
Commentaires	La quote-part de l'Etat est canalisée vers le Fonds REDD+ pour allocations selon procédures prévues: option à encourager.	La fiscalité est canalisée vers le budget de l'Etat et redistribuée suivant la loi des finances.

Fiscalité et corruption

La corruption demeure un grave problème dans l'imposition des régimes fiscaux dans le secteur forestier de nombreux pays en développement. La corruption au sein du secteur forestier conduit à une perte importante de revenus pour les gouvernements et a des effets corrosifs plus insidieux sur les relations État-citoyens. La plupart des études menées sur les régimes fiscaux forestiers relèvent la défectuosité des systèmes de contrôle mis en place en ce sens qu'ils ne règlent pas définitivement le problème de la corruption (pratiques et nature) et de l'exploitation illégale.

Les concessions forestières couvrent souvent de grandes surfaces. La taille de la concession doit être considérée comme un instrument à part entière. Les grandes concessions sont plus susceptibles d'entretenir la corruption et «l'écrémage». Ainsi, une réduction de la taille de la concession forestière peut contribuer aux efforts visant à réduire la corruption dans le secteur forestier.

La corruption est également un problème majeur pour les systèmes d'imposition des forêts en Afrique. D'une part, l'introduction d'importantes nouvelles sources de revenus de la REDD + peut créer de nouveaux problèmes de corruption. D'autre part, l'augmentation de la taille du financement total disponible, tout en améliorant fortement la surveillance et l'application, a le potentiel d'améliorer la situation. Ce qui semble clair, c'est que le financement REDD + va secouer le statu quo, ce qui conduit à des changements importants. Peut-être l'aspect le plus important de la recherche proposée est d'accroître la compréhension de la REDD+ qui pourrait être mieux conçu et mis en œuvre pour réduire l'incidence de la corruption.

Incitations économiques

REDD+ participe d'ores et déjà au développement des garanties et standards environnementaux et sociaux qui peuvent être appliqués plus largement aux investissements dans une économie verte. Les activités que la REDD+ soutient peuvent aussi être conçues pour accroître les revenus issus de l'augmentation de la production des terres cultivées, développer de nouvelles industries vertes, l'écotourisme forestier, et la production durable de marchandises spécifiques dont la demande augmente.

Ces sources de revenus complémentaires augmentent la valeur des forêts (par le biais des paiements REDD+) et aident à contrer les causes de la déforestation (en encourageant une augmentation de la production sur les terres déjà cultivées). La diversification des sources de revenus générés par de tels projets couvre les risques, ce qui est rassurant pour les investisseurs potentiels. Quantifier de tels bénéfices peut aider à préciser les coûts d'opportunités du défrichement, soulignant l'importance de la REDD+.

La REDD+ peut également aider les économies à accroître le bien-être humain tout en diminuant la consommation des ressources par habitant, y compris celle du bois.

Les instruments politiques qui peuvent être utilisés comprennent :

- des instruments fiscaux et des incitations (tels que les paiements publics comme ceux fournis par la REDD+, les marchés pour la séquestration du carbone et d'autres services écosystémiques, entre autres), complétés par une réduction des incitations économiques qui motivent la déforestation;
- des politiques d'information qui aident à s'assurer que les décideurs politiques et le grand public soient conscients des valeurs multiples des forêts, peut-être améliorées par des mesures telles que les systèmes de certification;
- des régulations qui peuvent comprendre de nouvelles lois, une meilleure application de la loi, de nouvelles approches foncières dans les forêts, des garanties obligatoires en particulier;
- une augmentation des options de financements au delà de la REDD+, pour inclure les paiements privés pour d'autres services écosystémiques, les allégements fiscaux, les compensations volontaires, les ressources pour soutenir les stratégies de mitigation des risques financiers tels que les mécanismes de garantie de marché et d'autres encore ;
- une recherche continue afin de quantifier les coûts de l'inaction, améliorer la compréhension des modifications nécessaires aux cadres d'incitations fiscales, et de la valeur des bénéfices multiples de la forêt, soutenir le développement de stratégies innovantes pour la conservation et augmenter les bénéfices qu'elles

fournissent.

Le plus grand défi pour la REDD+ dans les années à venir sera de générer les 30 milliards de dollars US par an estimés pour les paiements REDD+ basés sur les performances, à partir de 2020.

Il y a un rôle possible du secteur privé à ce sujet, à joindre avec une augmentation des investissements couplée à une réduction significative des subventions aux activités qui contribuent au changement climatique (par exemple, les énergies fossiles ont reçu des subventions d'une valeur avant impôt de US$ 480 milliards en 2011).

De fait, rediriger les subventions actuelles qui nuisent à la biodiversité ou à la mitigation du changement climatique vers les paiements REDD+ peut être une solution pour générer des financements pour la REDD+ sur le plus long terme. Accroître les investissements publics et privés dans la REDD+ créerait des paysages productifs, rentables et durables qui séquestreraient et stockeraient plus de carbone et qui permettraient d'améliorer les services environnementaux.

Trois types de recommandations peuvent être faites :

(1) une plus grande implication du secteur privé et des modifications des cadres d'incitations fiscales

Augmenter l'échelle de la REDD+ requiert la capacité d'innovation et les ressources du secteur privé. Les partenariats entre le secteur public et privé seront essentiels pour que la REDD+ opère d'une façon qui améliore également les bénéfices sociaux, environnementaux et économiques. En parallèle, les cadres d'incitations fiscales qui encouragent actuellement les pratiques nuisibles (telles que certaines subventions agricoles ou pour les énergies fossiles) devraient être harmonisés avec les objectifs de la REDD+.

(2) la création d'une demande pour la REDD+

Générer le volume de financement nécessaire pour les paiements REDD+ basés sur les performances à l'échelle, et créer les modalités et capacités requises pour que la REDD+ fonctionne efficacement en tant que premier système global de paiement pour un service écosystémique, restent les défis principaux de la REDD+. Les pays donateurs doivent reconnaître et remplir leur rôle dans le financement de la REDD+, faisant partie des différentes options possibles de financement. Créer les bonnes conditions et des règles claires permettant d'engager l'investissement du secteur privé à grande échelle, sur la base de garanties solides, fait partie de cette responsabilité.

(3) une attention accrue aux bénéfices autres que le carbone

La REDD+ doit s'étendre afin d'accorder une bien plus grande attention aux bénéfices autres que le carbone, et de nouvelles manières de financer ces bénéfices doivent être conçues (y compris par le biais des paiements pour les services environnementaux, tels que les paiements pour la gestion des bassins hydrographiques avec des paiements REDD+). À ce jour, les activités REDD+ se sont surtout concentrées sur la réduction des gaz à effet de serre émis par les forêts, mais cela n'assurera pas l'obtention de bénéfices multiples, et il est peu probable que les paiements REDD+ seuls puissent faire le poids face aux causes principales de la déforestation dans la plupart des pays REDD+.

A titre d'exemple d'incitations économiques que l'on pourrait appliquer en République du Congo, on peut ici mentionner le programme brésilien qui compense des familles pour conserver les forêts.

Lancé en 2007 dans l'Etat brésilien de l'Amazonie, le programme Bolsa Floresta – «allocation forestière» – prévoit des paiements directs aux familles en échange de conservation, développement communautaire, services publics et soutien aux associations locales. Le programme s'adresse aux familles vivant dans les réserves de développement durable du Brésil pour permettre aux résidents de combiner l'utilisation durable des terres et de la forêt par le biais d'un plan de gestion. En 2012, Bolsa Floresta a ainsi bénéficié à plus de 30 000 personnes dans et aux abords de 15 réserves forestières couvrant plus de 10 millions d'hectares.

Les résultats obtenus indiquent cependant que les programmes et mesures d'incitation fournies doivent être adaptés à la situation particulière de chaque endroit. Deux réserves, Juma et Uatumã, ont été choisies pour l'étude d'impact car elles étaient parmi les premières à mettre en œuvre Bolsa Floresta et ont eu des taux de déforestation plus élevés que les autres réserves au début du programme.

La réserve Juma a été établie en 2006 le long de la partie inférieure du fleuve Aripuanã, dans le sud-est de l'Amazonas, un an avant le début du programme Bolsa Floresta. Près de 380 familles vivent dans cette réserve de 5 900 kilomètres carrés, dont environ 70% sont couverts de forêt tropicale. La réserve est également le site de l'un des premiers projets REDD+ certifié dans l'Amazonie brésilienne. La réserve Uatumã, installée en 2004 dans le nord-est de l'Amazonas, s'étend sur 4 200 kilomètres carrés et abrite plus de 360 familles.

Dans chaque réserve, des règlements de zonage précisent quelles terres peuvent être utilisées pour l'agriculture, ils limitent le défrichage des forêts matures et contrôlent strictement l'utilisation du feu.

Le programme Bolsa Floresta renforce la conservation grâce à une combinaison de développement communautaire, paiement pour services environnementaux, prestation de services publics et soutien aux organismes communautaires. Les familles s'engagent à respecter le plan de gestion de la réserve et à limiter la quantité de terres forestières converties pour l'agriculture. Elles doivent également participer à une association locale et envoyer leurs enfants à l'école, s'il y en a une à proximité.

Chaque famille reçoit un versement d'environ 33$ par mois. Le non-respect des réglementations pourrait entraîner un avertissement ou une suspension des paiements. L'association locale reçoit un montant égal à 10% des allocations familiales pour les activités en faveur des membres. Chaque communauté bénéficie également d'investissements dans des activités génératrices de revenus, conformes au plan de gestion de la réserve, telles que la transformation de produits agricoles, les produits forestiers non ligneux, la pisciculture ou l'écotourisme.

Le gouvernement fournit un montant légèrement inférieur par famille pour les services publics, tels que les soins de santé, l'éducation, le transport et la communication. Dans l'Etat de l'Amazonie le programme est géré par une fondation, la Fondation Amazonie Durable (*Fundação Amazonas Sustentável*, FAS).

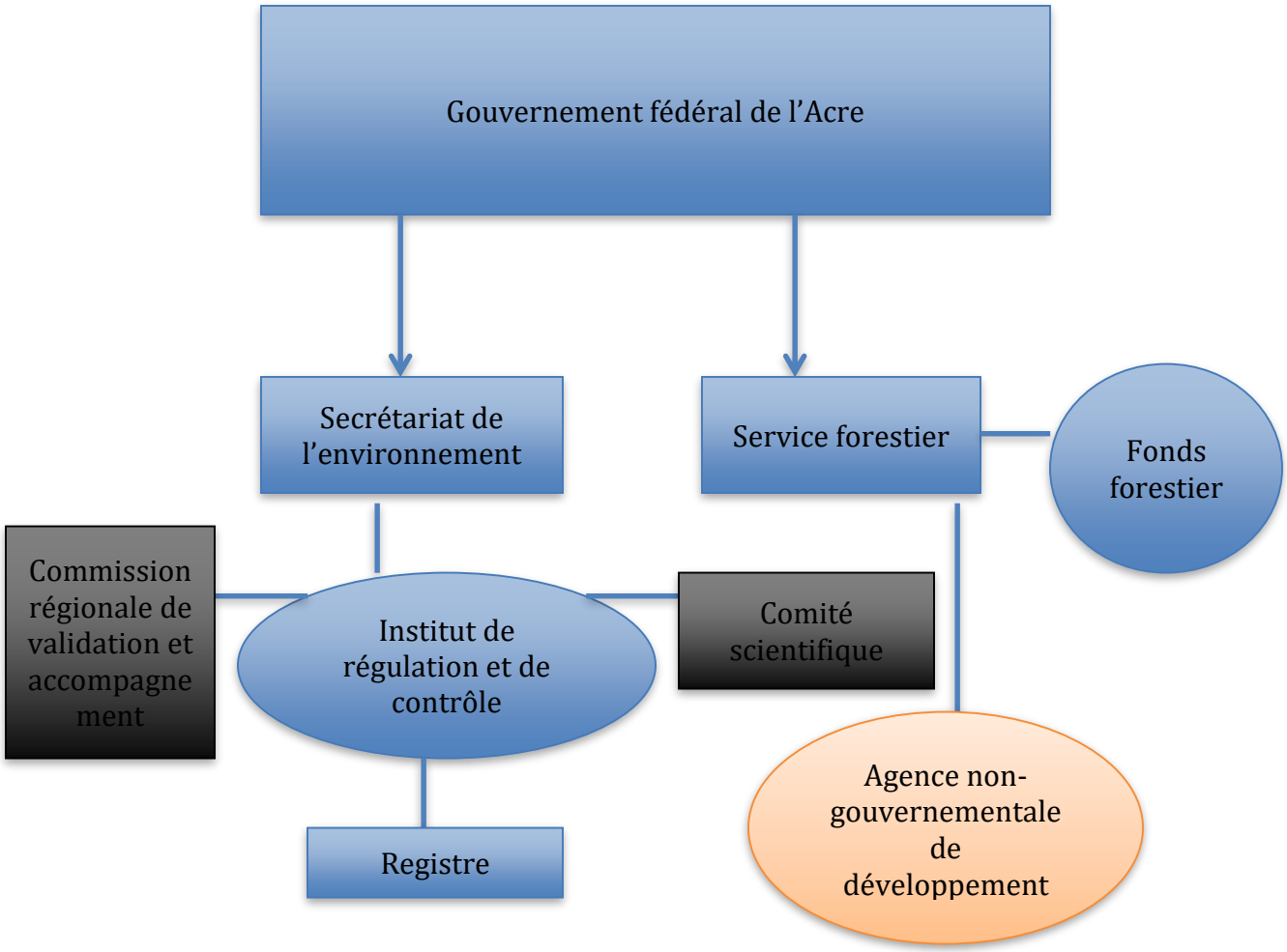
Les niveaux de revenus monétaires des familles dans les réserves sont si bas que même la petite allocation mensuelle devient un apport d'argent important. Cela pourrait ne pas être le cas dans un endroit qui serait mieux connecté aux marchés, ou où la production de bois ou l'élevage de bétail sont plus importants. Dans ces endroits, la taille et la combinaison des mesures incitatives devraient être adaptées aux situations particulières.

Les études effectuées révèlent que la déforestation a diminué d'environ 12% de plus à l'intérieur des réserves que dans le reste de l'Etat de l'Amazonie depuis le début du programme Bolsa Floresta, entraînant une différence d'environ 1500 hectares supplémentaires de forêts préservées de la déforestation.

Un avantage clé de Bolsa Floresta est le soutien des efforts locaux de conservation qui aident à protéger les réserves contre l'invasion par des personnes venant de l'extérieur car, dans des régions éloignées et peu peuplées, dominées par des petits exploitants ou des populations autochtones, la plupart du déboisement se fait généralement par des personnes venant de l'extérieur pour couper du bois ou défricher les terres afin d'élever du bétail.

Toujours au Brésil, des programmes REDD+ sont structurés à une échelle territoriale, comme par exemple dans les États de l'Acre et de l'Amazonie. L'État de l'Acre a ainsi signé, via la loi No 2308 du 22 octobre 2010, la création d'un système régional d'incitations pour la promotion des services éco-systémiques de la région. Cette loi permet notamment de clarifier le cadre institutionnel pertinent pour la REDD+ dans la région. Le développement d'un institut de régulation et de contrôle avec un comité scientifique et un registre associé est inclus. Cet institut est indépendant financièrement de l'exécutif.

Tableau: Structure institutionnelle du programme REDD+ dans l'Etat brésilien de l'Acre



4.9 VERS LA CONCLUSION D'UN ERPA (CAREV) EN REPUBLIQUE DU CONGO : EXAMEN DES PRINCIPALES CLAUSES CONTRACTUELLES

Les transactions de crédits carbone prennent le plus souvent la forme d'une vente de gré à gré sur le marché primaire qui intervient en amont du développement du projet ou de sa mise en œuvre, souvent même avant sa validation par un standard, afin d'offrir aux développeurs de projet une source de financement additionnelle ou une garantie d'emprunt bancaire.

La vente des crédits suppose une relation juridique qui s'analyse comme un *contrat d'achat de réductions d'émissions vérifiées* (CAREV) ou *Emission Reductions Purchase Agreement* (ERPA). L'objectif d'un contrat de vente de crédits carbone est de gérer la relation entre le vendeur et l'acheteur, et de prévoir les conditions de cette relation, sous réserve de la bonne exécution du projet lui-même.

Malgré l'apparition de contrats standards ou contrats types (Banque Mondiale, Fonds nationaux, International Emissions Trading Association...etc.), un ERPA reste

généralement long, complexe et rédigé dans une langue qui n'est pas nécessairement celle du vendeur ou de l'acheteur.

La complexité tient également au fait que la négociation portant sur la vente de crédits carbone requiert des connaissances particulières (connaissance des mécanismes de projet, du marché carbone, de l'évolution du contexte juridique international) dont ni le vendeur, ni l'acheteur ne disposent nécessairement, ce qui explique l'intervention de conseils juridiques.

En effet, chaque contrat reste unique, même s'il est négocié sur la base d'un contrat type, en ce sens qu'il se rapporte à un projet précis, tient compte de ses particularités, ainsi que des risques commerciaux et non commerciaux propres au pays d'accueil. A cet égard, il convient de noter que les contrats peuvent être assez différents selon les caractéristiques du projet, l'activité concernée (et notamment les projets forestiers), le type de crédits (MPD, crédits volontaires, etc.), et le marché sur lequel la transaction a lieu (vente de gré à gré sur le marché primaire, marché spot, vente aux enchères par appels d'offres...).

Sur le marché primaire, ces pourparlers revêtent un intérêt à plus d'un titre, notamment pour tenir compte des spécificités du projet ainsi que des positions respectives du vendeur et de l'acheteur, et pour bien cibler les risques respectifs et s'assurer une marge de manœuvre. Ces pourparlers ont des formes diverses (lettre d'intention précédant le contrat, promesse d'achat ou autres formules telles que le contrat d'option d'achat, pour garantir tant la sécurité juridique que l'exclusivité de la vente pendant une certaine période).

Un contrat suppose un accord sur la chose vendue ou la prestation réalisée et sur le prix payé en contrepartie. En l'espèce, il s'agit de la cession/acquisition d'une certaine quantité de crédits à un prix unitaire, livrables à une ou plusieurs date(s) déterminée(s). La quantité de crédits dépend de plusieurs facteurs qui devront tous être spécifiés dans le contrat, notamment la durée de vie du projet, la méthode et la durée de comptabilisation des crédits retenus et les facteurs internes (selon le plan d'investissement) et externes (par exemple des risques commerciaux et non commerciaux) qui peuvent avoir un impact sur la quantité prévue selon le descriptif de projet.

Les contrats ERPA contiennent des clauses auxquelles il convient de prêter attention au moment de la négociation. En effet, tout contrat ERPA est à la fois *essentiel* et *aléatoire*. *Essentiel*, parce qu'il est le pivot et la condition de toutes opérations industrielles et financières envisagées dans le montage du projet ; *aléatoire*, parce qu'il pose sur des choses futures et que des risques de toute nature risquent d'empêcher le dénouement de la vente envisagée, puisqu'il peut s'écouler près de trois ans entre la conclusion d'un contrat d'achat et la cession effective des crédits.

Les spécifications principales auxquelles il faut veiller sont résumées ci-après.

Les parties contractantes

L'objet du contrat étant la cession/acquisition de crédits carbone, les parties contractantes sont celles qui expriment la volonté de vendre et d'acheter. Il est donc primordial de bien identifier les parties contractantes dans le contrat lui-même et de donner des garanties

quant à leur représentation pour la bonne exécution de leurs obligations respectives, de paiement pour l'acheteur, et de livraison pour le vendeur.

Les risques liés à la livraison des crédits

Dans le cas des contrats négociés sur le marché primaire, l'objet porte sur des crédits qui seront délivrés à une date ultérieure. Il faut ainsi prévoir un certain nombre de clauses pour garantir les risques susceptibles d'empêcher la délivrance des crédits.

La survenance des évènements identifiés comme étant des risques peut avoir pour conséquences:

- La non existence du contrat tant qu'un certain nombre de conditions minimales ne sont pas obtenues (conditions de validité du contrat)
- La rupture du contrat et de tous les engagements pris et honorés depuis sa signature (résolution du contrat);
- La rupture du contrat et de tous les engagements futurs (résiliation du contrat);
- La suspension du contrat jusqu'à résolution du différend (suspension du contrat).

Celles-ci peuvent être accompagnées de pénalités financières prévues dans l'ERPA.

Certains risques, en particulier politiques, peuvent être qualifiés «d'imprévisibles, irrésistibles et extérieurs» et relèvent alors du cas de force majeure prévue dans l'ERPA. La responsabilité du vendeur et de l'acheteur est alors écartée.

Un certain nombre d'autres risques peuvent être écartés par le recours à des clauses de validité ou conditions suspensives (« conditions precedent»). Ces conditions repoussent l'entrée en vigueur de certaines des obligations des parties jusqu'à ce que les conditions convenues soient satisfaites.

Dans le modèle d'ERPA de la Banque mondiale, les conditions ne comprennent pas de conditions suspensives mais édictent une série de droits en faveur de la Banque (l'acheteur) et d'obligations a la charge de l'Entité de projet (le vendeur), qui ont pour but de favoriser et d'assurer la réalisation du projet. Ainsi la Banque a le droit de soumettre le projet au Comité Exécutif aux fins d'enregistrement et le droit de communication. L'Entité de projet est en revanche tenue à un certain nombre d'obligations concernant l'exécution et la gestion du projet. Les conditions, toujours dans le modèle de la Banque, restent silencieuses sur la question de la durée.

On recense les conditions de validité suivantes comme étant les plus fréquemment utilisées :

- La condition pour les participants au projet d'avoir obtenu toutes les autorisations nécessaires prévues par le droit national pour la réalisation du projet et l'exercice des activités;
- L'obtention des financements nécessaires au développement du projet;
- La validation du projet par une entité opérationnelle désignée et l'enregistrement par le Conseil Exécutif du MDP, ou validé et vérifié par une entité opérationnelle;
- L'obtention par les participants au projet de l'autorisation de participer au MDP via l'approbation écrite délivré par l'autorité nationale désignée du pays « investisseur »;

- La lettre d'approbation du pays d'accueil.

Les conditions de livraison des crédits

Le moment de la livraison des crédits doit être déterminé avec soin. La plupart des contrats contiennent des obligations de livraison annuelles mais les règles du MDP et des crédits volontaires permettent d'opter pour des périodes plus courtes ou plus longues, notamment dans le cas des projets forestiers. Fixer le lieu de livraison suppose que le vendeur et l'acheteur disposent chacun d'un compte de personne dans un registre (officiel dans le cadre du MDP, auprès d'une banque agréée dans le cas du VCS, auprès d'un registre privé bien souvent sur le marché volontaire, etc.).

Au delà de cette question du « lieu » de livraison, la question des remèdes en cas de défaut de livraison pour toute raison autre qu'un cas de force majeure reste centrale lors de la négociation du contrat. En cas de défaut de livraison, le vendeur peut avoir le droit de livrer des crédits carbone de remplacement. Il est important de noter que les crédits de remplacement doivent avoir la même validité pour l'acheteur que les crédits contractés.

Le prix de vente des crédits

Reste la question fondamentale du prix d'achat des crédits et, accessoirement, des modes de paiement par l'acheteur.

Le prix de vente des crédits dépend de trois paramètres:

- Le prix des crédits sur le marché;
- La qualité du projet et des crédits vendus;
- Les risques associés à la délivrance des crédits.

Les crédits forestiers se répartissaient principalement entre le marché volontaire de gré à gré et les crédits MDP. Ces moyennes décrivent l'ensemble de la chaîne de vente des crédits (c'est-à-dire primaire et secondaire). Néanmoins, l'essentiel des transactions enregistrées sont primaires, c'est-à-dire entre le porteur de projet et le premier acheteur. Les titres financiers déjà créés sur le marché primaire peuvent ensuite éventuellement être négociés sur le marché secondaire.

Le prix de vente du crédit pourra varier selon la qualité du projet (utilisation de standards reconnus) les co-bénéfices qu'il apporte, sa localisation, le type de projet, et tout autre élément jugé important pour les acheteurs. Il convient de noter également que le prix de vente est aussi sensible au volume de crédits vendus.

Ces deux premiers éléments permettent de calculer le prix de vente d'un crédit «généré» (crédits secondaires). Néanmoins de très nombreuses transactions se réalisent avant la génération des crédits (crédits primaires).

Une décote est alors appliquée selon les risques que prend l'investisseur dans la transaction (financement d'une partie des coûts, risque de permanence, etc.). Plus le projet est avancé, plus les risques diminuent et le prix des crédits atteint la valeur de marché définit précédemment.

Les méthodes de fixation des prix

Les parties peuvent convenir de la méthode de fixation du prix, même si le vendeur peut le fixer de manière unilatérale dans le cas des appels d'offres sélectionnant le mieux disant. Même si ce n'est pas le cas de l'ERPA proposé par la Banque mondiale, qui se contente de dispositions relatives au paiement, dans la pratique de gré à gré, on relève les approches suivantes comme étant les plus couramment utilisées :

- *Méthode du prix fixe*

L'approche la plus simple consiste à adopter un prix fixe par crédit. Ce prix fixe restera en vigueur pendant la durée du contrat. Cette approche est rassurante pour les deux parties, mais elle fait fi de l'impact de l'inflation ou des fluctuations du marché. Il est aussi possible de tenir compte de l'inflation avec un contrat à prix fixe en stipulant que le Prix Unitaire augmentera automatiquement de X% chaque année;

- *Méthode du prix variable (indexé sur le marché)*

Le prix variable fait appel à un cours au comptant pour calculer le prix unitaire. Le cours au comptant peut soit faire référence à des crédits, soit, plus souvent, à d'autres unités de réduction des émissions, comme le cours des quotas alloués dans le cadre de l'EU-ETS. En conséquence, le prix unitaire fluctuera et changera à chaque paiement annuel. Cette méthode de calcul comporte des opportunités et des risques pour le vendeur et l'acheteur, selon l'évolution du cours au comptant de référence sur la durée du contrat. L'utilisation d'un prix indexé simple signifie que ni le vendeur ni ses banques ne seront en mesure de calculer les recettes tirées du carbone et donc la valeur du contrat

- *Combinaison d'un prix fixe et d'un prix indexé*

L'association d'un prix unitaire fixe par crédit et d'un prix indexé permet de garantir un prix minimum et limite l'impact des fluctuations du cours au comptant sur le prix unitaire. L'association d'un prix indexé et d'un prix fixe peut aussi être assortie d'un plafond et d'un plancher sur le prix unitaire. L'inclusion d'un plancher (minimum) et d'un plafond (maximum) sur le prix unitaire protège le vendeur et l'acheteur des fluctuations les plus importantes du cours au comptant, et facilite la planification à long terme.

Il convient de noter que dans un pays au moins (la Chine dans le cas du MDP) les prix sont régulés. Il est possible que des réglementations locales stipulent des prix planchers.

Enfin, les contrôles de change dans certains pays, même s'ils sont favorables au pays hôte dans le cas d'une transaction carbone, nécessitent parfois le respect de certaines procédures au moment du paiement. Le vendeur se doit donc de consulter le droit local avant de fixer un prix ou de choisir une formule de prix.

La vente des crédits: en direct ou via des intermédiaires?

La vente des crédits du projet peut s'effectuer «en direct» à l'utilisateur final du crédit (dans le cadre d'une stratégie de compensation, etc.) ou via des intermédiaires, brokers et traders, qui proposent ce service d'intermédiation. Le choix de l'une ou l'autre des solutions (en direct, ou via un intermédiaire) dépend de la capacité marketing et commercial du porteur de projet pour trouver un acheteur de crédits.

Si celle-ci est limitée, il aura alors intérêt de passer par des intermédiaires pour démultiplier ses chances de trouver un acheteur de crédits au meilleur prix. Le coût de cette intermédiation dépend du niveau de service que propose l'intermédiaire (recherche de l'acheteur, appui aux négociations, etc.) et du volume de crédits à vendre. Ce coût se rémunère très souvent entre quelques % et 10% de la transaction.

Le règlement des litiges

L'exécution d'un ERPA peut être l'occasion de la survenance d'un ou plusieurs litiges. Il est en général prévu un règlement par voie amiable avant toute soumission à un mode juridictionnel de règlement des conflits, tel que l'arbitrage. Dans l'ERPA proposé par la Banque mondiale, c'est le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI qui a vocation à s'appliquer. Les arbitres seront désignés par le Secrétaire de la Cour Permanente d'Arbitrage et l'arbitrage aura lieu en principe à Londres, sauf convention contraire des parties.

ANNEXES

Annexe 1

Exemple d'accord de participation d'incitation à la conservation de PSE dans le cadre de REDD+[24]

Cet exemple d'accord est basé sur une série d'hypothèses, les plus importantes étant (i) que la République du Congo possède un programme national de REDD+ qui établit directement des contrats avec les participants individuels et collectifs pour garantir les intérêts de REDD+ en conformité avec les obligations nationales et (ii) que les participants potentiels ont suffisamment garanti les droits d'utilisation foncière pour appuyer leur participation à ce contrat - soit la propriété est documentée par un titre foncier légal ou par des droits de possession qui sont acceptés par les organismes gouvernementaux compétents.

Dans le but d'atteindre ses obligations, le gouvernement peut structurer des transactions avec les participants de deux façons. Premièrement, le gouvernement peut faire des paiements réguliers aux participants en échange de la conservation ou de la restauration de la couverture forestière ou pour le stockage du carbone. Le gouvernement serait autorisé à commercialiser tous les crédits créés dans le cadre du programme national de REDD+, dont la validation et la vérification se produiraient au niveau national.

Cette structure de la transaction signifie que les paiements réguliers d'un participant doivent avoir lieu même si l'activité du participant n'a pas réellement donné lieu à un crédit valide de REDD+, par exemple parce que le stockage du carbone n'est pas exactement reflété dans ce site particulier pour une raison quelconque.

Alternativement, le gouvernement peut choisir d'acheter des crédits de REDD+ auprès des participants au programme, auquel cas la validation et la vérification se produisent au niveau du projet et les participants assument le risque que les crédits ne soient pas générés comme prévu. Dans ce cas, les participants au projet sont en mesure de mieux contrôler les risques du projet REDD+ car ils sont responsables des activités de REDD+ et ont le contrôle sur la zone du projet. D'autre part, le gouvernement est en mesure de mieux soutenir les risques d'échec du projet, et peut d'ailleurs mettre en commun les risques à travers l'ensemble du programme.

Que le pays hôte établisse des contrats avec les participants soit pour fournir la couverture forestière (ou une autre procuration pour le carbone stocké) en échange de paiements réguliers, soit pour accorder des crédits de carbone vérifiés (ou une combinaison des deux) est prévu par l'exemple d'accord ci-dessous. Les accords eux-mêmes sont normalisés et assez courts et font référence à des directives de programme plus détaillées.

Projet d'accord de participation REDD+

[24] basé sur l'expérience des accords de participation du Costa Rica, du Mexique et de l'Équateur.

Cet accord de participation a lieu entre le [*nom du programme, s'il y a lieu, et le ministère compétent*] (le "ministère"), représenté par [*nom du représentant*] (le "représentant du ministère") et [*nom et prénom du participant*] (le "Participant").

ATTENDU QUE

[*Pays*] est signataire de [*l'accord international qui établit les règles pour le niveau national de REDD+*], qui vise à réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre (l "Accord").

Pour promouvoir les objectifs de l'Accord et favoriser le développement durable, [*pays*] en date du [*date*] a établi un programme national de REDD+ de réduction des émissions de la déforestation et de la dégradation, la conservation, la gestion durable des forêts et l'amélioration de carbone forestier (le "programme").

Dans le cadre du programme, le ministère est autorisé à établir des contrats directement avec [*les individus, groupes et communautés, comme applicable ; voir commentaires ci-dessus pour plus d'informations*] afin d'atteindre les objectifs du Programme. En date de [*date*], le ministère a publié [*la règlementation ou la loi promulguant les lignes directrices du programme*] (les "lignes directrices du programme"), qui établissent les termes et les conditions applicables au participant.

[*La réglementation en date du … qui établit l'autorité et les fonctions du représentant du ministère*] décrit les responsabilités du Représentant du ministère, qui incluent la signature des accords et le renouvellement des projets.

La demande d'application du participant au programme dûment complétée et accompagnée de toute la documentation associée qui était exigée et soumise aux directives du programme a été acceptée le [*date*], est considérée comme une partie de cet accord.

Les parties conviennent donc sur ce qui suit:

1. OBJECTIF

L'objectif de cet accord est que le participant doit prendre des mesures qui réduisent les émissions sur [*sa*] propriété résultant du déboisement et de la dégradation ou qui causent des réductions ou des suppressions d'émissions par voie de la conservation, de la gestion durable des forêts, et de l'amélioration de carbone forestier.

2. ZONE DU PROJET

Le participant signe cet accord en tant que [*propriétaire, usufruitier inscrit, locataire de la propriété appartenant à: nom de propriétaire*] *de la terre enregistrée dans le registre de la propriété sous* [*numéro d'enregistrement*], dans le département de [*inscrire le département*], qui a les dimensions géographiques suivantes: [*entrer les limitations de latitude / longitudinale*] et couvre une zone de [*entrer le nombre total d'hectares*] (la "zone du Projet").

Le ministère procède à l'enregistrement de cet accord, en notant son objectif, dans l'entrée de la zone du projet dans le registre de la propriété.

3. OBLIGATIONS DU MINISTÈRE

Le Ministère doit:

a) Transférer les paiements incitatifs au participant tel que prévu dans cet accord et dans les directives du programme.

b) Effectuer une surveillance (suivi et évaluation) et une vérification régulière, telle que prévue dans les directives du programme.

c) Aider les participants avec la mise en œuvre.

4. OBLIGATIONS DU PARTICIPANT

Le participant doit:

a) Se conformer pleinement aux directives du programme dans l'accomplissement de toutes les activités en vertu du présent accord.

b) Suivre le plan de gestion élaboré et soumis dans le cadre du processus de d'application (le "plan de gestion").

c) Prendre des mesures positives pour lutter contre le début d'incendie, les infestations d'insectes et les maladies des plantes, comme indiqué dans les directives du programme et le plan de gestion.

d) Permettre l'accès au personnel technique associé au programme [*sur demande / selon le calendrier indiqué dans les directives du programme*], et faciliter leur travail de surveillance, notification et vérification.

e) Régulièrement compléter et soumettre les documents d'auto-déclaration, comme prévu dans cet accord et dans les directives du programme.

f) Notifier sans délai le ministère de tout changement important de l'état écologique de la zone du projet.

g) [*Autres obligations positives ou négatives, qui pourraient inclure, par exemple: (1) des services de conservation ou de restauration (s'il s'agit d'un contrat pour la fourniture de services plutôt que la vente de crédits de REDD+), (2) des obligations de livrer les crédits REDD+, s'il y a lieu, (3) des restrictions sur l'utilisation foncière, tel que l'exploitation forestière, l'agriculture, la conversion foncière, ou la chasse, (4) une obligation positive de protéger la zone du projet contre les incursions, etc.*]

5. TERMES

Cet accord a une durée de [*entrer la durée du contrat*] (la "Durée du contrat"), à partir de [*indiquer la date effective*] (la "Date Effective"). Les parties peuvent, par accord mutuel, renouveler cet accord pour une période équivalente, à n'importe quel moment avant l'expiration du terme.

6. LIVRAISON (transactions des crédits REDD+ uniquement)

Tout au long de la durée du contrat, le participant devra chaque année livrer au ministère, et le ministère devra accepter, tous les crédits vérifiés de REDD+ générés dans la zone du

projet au cours de l'année précédente. La date de livraison est [*date*] (la "Date de livraison"). Le participant doit livrer les crédits de REDD+ par l'intermédiaire du registre national de REDD+. Le ministère doit payer tous les frais d'ouverture et de maintenance des comptes de registre concernés, ainsi que le transfert et autres frais évalués par le registre de REDD+.

7. PAIEMENTS

Le ministère devra transférer au participant [*inscrire le montant et la devise, préciser qu'il s'agit d'un montant délivré par crédit de REDD+ ou par hectare conservé, s'il y a lieu*] [*annuellement / selon le calendrier dans les directives du programme / à la livraison de crédits REDD+ ou dans un certain délai par la suite*] tel que prévu dans les directives du programme.

Les paiements sont strictement conditionnels à [*la livraison de crédits REDD+ / la fourniture des services de conservation, de gestion ou de restauration par le participant*] telle que prévue dans cet accord. Les montants des paiements peuvent être augmentés par le ministère comme prévu dans les directives du programme.

8. SURVEILLANCE ET NOTIFICATION

Le ministère, par l'intermédiaire de son personnel technique, peut surveiller la conformité de cet accord par le biais des visites de la zone du projet ou via la surveillance aérienne ou satellitaire. Le participant doit permettre l'accès au personnel technique, rendre ses dossiers relatifs au projet disponibles sur demande, et par ailleurs faciliter la surveillance de la part du ministère.

[*Le participant doit soumettre chaque année un rapport d'étapes dans la forme prévue dans les directives du programme.*]

9. VALIDATION ET VERIFICATION (transactions de crédit REDD+ uniquement)]

Le participant devra soumettre tout le matériel et la documentation requis pour que les crédits REDD+ soient validés et vérifiés conformément à [entrer la norme et la méthodologie à utiliser] (le "Standard") et devra coopérer pleinement avec le personnel technique du ministère et du standard afin de soutenir une validation et une vérification réussies et opportunes.

Le ministère devra payer tous les coûts de validation et de vérification.

10. TRANSFERT

Toute vente partielle ou totale, toute cession ou tout transfert de la zone du projet doit être communiqué à l'avance au ministère.

En acceptant le transfert ou la vente, le nouveau propriétaire ou cessionnaire accepte de prendre la place du participant dans le cadre du présent accord, dont le nouveau propriétaire ou cessionnaire est présumé avoir pris connaissance en vertu de son inscription au registre de la propriété.

[*Si le nouveau propriétaire ou cessionnaire ne prend pas la place du participant dans le cadre du présent accord pour une raison quelconque, le transfert sera considéré comme*

un cas de résiliation et les dispositions de l'article 13 seront appliquées.]

11. SUSPENSION OU ANNULATION DE PAIEMENT

Un ou plusieurs paiements peuvent être suspendus lorsque le participant:

- Refuse de permettre l'accès au personnel technique ou autrement de coopérer avec la surveillance et la notification comme exigé.
- Ne parvient pas à respecter les étapes indiquées dans le plan de gestion pour contrôler les incendies, les infestations d'insectes, ou les éclosions de maladies des plantes.
- Participe à des activités interdites ou provoque intentionnellement une émission de carbone dans l'atmosphère en violation de cet accord, des directives du programme, ou du plan de gestion applicable.
- [*Ne parvient pas à soumettre un rapport d'étape conformément à la clause 8.*]
- [*Entre d'autres conditions sous lesquelles un ou plusieurs paiements réguliers peuvent être suspendus.*] ☒ Si la violation n'est pas ou ne peut pas être efficacement corrigée, le(s) paiement(s) correspondant(s) peut (peuvent) être annulé(s) à la discrétion du ministère. Si l'infraction est corrigée, le ministère doit rétablir le paiement suspendu comme prévu dans les directives du programme, sous réserve d'une peine maximale de [*inscrire le plafond de la pénalité en pourcentage*] pourcent du montant du paiement suspendu. ☒

12. [DEFAUT DE LIVRAISON (de crédits REDD+ uniquement)] ☒

Si le participant ne parvient pas à effectuer la livraison ou si le ministère ne parvient pas à accepter la livraison, la partie lésée a le droit à des dommages tels que spécifiés dans les directives du programme.

13. RESILIATION

Les parties peuvent résilier le présent contrat par accord mutuel. Cette résiliation doit être faite par écrit et signé par les deux parties.

Le participant peut mettre fin unilatéralement au présent accord dans le cadre d'un préavis écrit de [*entrer le nombre*] mois en payant le plus élevé de [*entrer l'amende minimale de terminaison monétaire, et quelle monnaie est utilisée*] ou [*entrer le pourcentage de paiements antérieurs à être frappé de déchéance*] de tous les paiements reçus à la date de résiliation.

Le ministère peut résilier unilatéralement le présent accord dans le cadre d'un préavis écrit de [*entrer le nombre*] mois en payant dans le cadre d'[*entrez le pourcentage de la pénalité*] de la valeur nette actualisée des paiements futurs en vertu de l'accord, mesurée à compter de la date de résiliation, selon la formule spécifiée dans les directives du programme. Les paiements qui doivent être effectués ou reçus au moment de la résiliation doivent être calculés comme prévus par les directives du programme.

14. CAS DE FORCE MAJEURE

Une partie qui ne parvient pas à s'acquitter de ses obligations en vertu de cet accord dans

un cas de force majeure, tel que ce terme est défini dans les directives du programme, ne sera pas tenu responsable en cas de perte ou de dommages subis ou encourus à la suite de cette non- exécution, à condition que la partie non-performante démontre que:

- Des mesures raisonnables ont été prises pour minimiser le retard ou les dommages causés par des événements prévisibles;
- Toutes les obligations non-excusées ont été sensiblement remplies;
- Une notification rapide a été donnée à l'autre partie qu'un événement de ☒force majeure a eu lieu;
- Dans le cas où un feu, une éclosion de maladies des plantes, ou ☒une infestation d'insectes empêchent le participant de travailler en vertu du présent accord, le participant essentiellement s'est conformé aux mesures des risques d'atténuation visées à la clause 4c). ☒Cet accord peut être résilié à la suite d'un événement de force majeure tel que prévu dans les directives du programme.

15. DEFAILLANCES ET RECOURS

Un défaut, tel que ce terme est défini dans les directives du programme, est une violation grave des obligations d'une partie en vertu du présent accord.

Par conséquent, si un cas de défaut se produit, la partie non défaillante peut résilier immédiatement le présent accord et la partie défaillante doit verser des amendes prévues dans les directives du programme. Si l'accord est résilié en raison d'un défaut du participant, le participant sera interdit de participer au programme à l'avenir.

16. DECLARATION

Le participant déclare que les renseignements fournis pour la signature de cet accord conformément aux directives du programme sont véridiques et exacts. Le participant reconnaît que si l'une des informations est fausse ou trompeuse, le ministère peut unilatéralement résilier le présent contrat sans pénalité.

17. DOMMAGES

Dans l'application de ses droits, en vertu de cet accord, le ministère peut infliger toutes sanctions administratives, civiles ou pénales en accord avec la législation en vigueur.

18. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Si un différend survient en vertu du présent accord, les parties sont incitées a recourir a une procédure de négociations. Si elles ne sont pas en mesure de le faire, elles doivent soumettre le différend à une médiation ou à l'arbitrage. Si le conflit n'est pas résolu par médiation, les parties peuvent alternativement demander réparation devant les tribunaux du lieu de signature du présent accord

Annexe 2

Synthèse de quelques fonds existants

Il existe quelques fonds environnementaux finançant les activités REDD+ dans les pays tropicaux. Une brève description est faite ci - après :

1- Le Fonds Amazonie

Description

Le Fonds Amazonie a été créé en 2008 sur une donation de 700 millions de couronnes (près de 110 millions de dollars) de la Norvège. Il est principalement destiné à la prévention et à la lutte contre la déforestation, ainsi qu'à la promotion de l'utilisation durable du biome amazonien. 20% des ressources du Fonds peuvent néanmoins être affectées à d'autres régions forestières du Brésil ainsi qu'aux pays amazoniens voisins. La banque de développement du Brésil, est l'agent administrateur du Fonds Amazonie, qui peut être alimenté par des dons volontaires effectués notamment par des pays mais aussi par des ONG, le secteur privé, des particuliers et des institutions multilatérales.

Le Fonds a déjà reçu des dons en provenance de deux donateurs : la Norvège (près d'un milliard de dollars, décaissable par tranches annuelles d'ici 2015) et l'Allemagne (30 millions de dollars). 17 projets ont été approuvés jusqu'à présent dont 13 ont déjà été signés.

Structure et gouvernance

Les principaux responsables de la gouvernance du Fonds Amazonie sont la BNDES, le Comité technique (CTFA) et le Comité d'orientation du Fonds (COFA). La BNDES administre le fonds, vérifie la documentation des projets candidats et les approuve conformément aux directives et aux critères du Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation en Amazonie (PPCDAM), du Plan Amazonie Durable (PAD), des orientations du COFA et des politiques opérationnelles de la BNDES pour le Fonds Amazonie.

Le comité technique est composé de six experts en Sciences et Technologies nommés par le ministère de l'environnement. Il est chargé de valider la méthodologie de la levée de fonds. Le rapport du CTFA déterminera la quantité d'émissions réduites et autorisera la BNDES à lever les fonds et à émettre les certificats correspondants. Le COFA est chargé d'approuver les informations concernant l'affectation des ressources, de définir les orientations et d'approuver le rapport annuel émis par la BNDES. Il est composé de trois blocs : le gouvernement fédéral (BNDES et ministères) avec neuf représentants, les gouvernements des états d'Amazonie (neuf représentants aussi), et la société civile avec six représentants des peuples autochtones, des universités et du secteur privé). Ses résolutions sont prises à l'unanimité des blocs, chaque membre du comité ayant droit à une voix au sein de son bloc. La gestion des ressources et l'assistance technique aux projets sont organisées avec les populations locales.

Les décaissements du Fonds Amazonie sont effectués sous forme de subventions et ne donnent pas lieu à l'émission de crédits carbone en compensation des émissions des entreprises ou des pays donateurs. Le Fonds finance des projets de surveillance de la déforestation, de récupération du couvert forestier, de réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts et de la promotion de la protection et de la gestion durable de la forêt amazonienne.

Les financements sont approuvés conformément aux directives et aux critères du Plan de Prévention et de Contrôle de la Déforestation en Amazonie (PPCDAM), du Plan Amazonie Durable (PAD), des orientations du COFA et des politiques opérationnelles de la BNDES pour le Fonds Amazonie. Les décaissements de l'État norvégien et de la banque allemande (KfW) sont effectués sur demande de la BNDES, en fonction des besoins financiers du Fonds et du volume des réductions des émissions de carbone dues à la déforestation attestée par le Comité technique du Fonds Amazonie (CTFA), qui est composé des scientifiques renommés du domaine des changements climatiques.

La BNDES est chargée d'analyser, d'approuver, de contracter, de superviser et de suivre les projets. Les contributions financières au Fonds Amazonie font l'objet d'un certificat identifiant le donateur et le montant de sa contribution aux efforts de réduction des émissions de CO_2.

Le montant des décaissements des donateurs dépend de la réduction des émissions réellement obtenue grâce aux projets financés et attestés par le CTFA.

Suivi et transparence.

La BNDES est chargée de superviser, d'assurer le suivi et de rendre compte des activités du Fonds. Elle doit tenir à jour le site internet officiel du Fonds et publier un rapport d'activités annuel.

2- **KFCP – Partenariat pour les Forêts et le Climat de Kalimantan**

Description

L'Australie et l'Indonésie travaillent actuellement sur un projet de démonstration dans les forêts de tourbière du centre de Kalimantan, le Partenariat pour les Forêts et le Climat de Kalimantan (KFCP). Ce partenariat est la première activité démonstrative à grande échelle du genre en Indonésie. Il applique une approche innovante fondée sur les mécanismes de marché au financement et à la mise en place de mesures de réduction des émissions provoquées par le déboisement et la dégradation des forêts dans le Kalimantan central.

Structure et gouvernance

Ce partenariat s'inscrit dans les actions de coopération bilatérale entre l'Indonésie et l'Australie en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) associées à la déforestation en Indonésie. Cette coopération inclut un soutien important au groupe de travail inter agences sur la réduction des émissions provoquées par le déboisement et la dégradation des forêts en Indonésie (REDD-I).

L'activité de démonstration inclut le développement des approches de la gestion des actions REDD sur le terrain. L'un des principaux objectifs consiste à intégrer la REDD dans la planification et la gouvernance des provinces, des districts et des collectivités locales en renforçant les capacités techniques locales et en participant au développement des institutions de gestion et de cadres juridiques.

Les autorités nationales et locales sont pleinement impliquées dans le processus afin de garantir sa mise en œuvre et le succès de l'intégration des actions qui le composent. La concertation avec les parties prenantes, notamment les populations vivant de la forêt est un point central du programme.

Gestion des ressources et assistance technique aux projets organisés avec les populations locales

Pour encourager l'utilisation durable des terres et la conservation des forêts, le KFCP développe un mécanisme original de paiement fondé sur les performances dans ces domaines des populations vivant de la forêt dans le centre de Kalimantan. Ce dispositif permet de tester des approches qui pourraient être utilisées dans un futur mécanisme REDD dans le cadre du CCNUCC. Dans un premier temps, les incitations dépendront d'indicateurs de performance tels que la diminution des incendies, avant d'être calculées en fonction des réductions mesurées d'émissions de GES.

Mécanismes financiers

L'Australie a engagé 30 millions de dollars pour créer le KFCP.

3- **Fundo Clima – Fonds National sur le Changement Climatique**

Description

Le Fonds National sur le Changement Climatique (Fundo Clima) est un instrument créé en décembre 2009 par le Brésil pour financer les projets et les études mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale sur le changement climatique dans le domaine de l'atténuation des changements climatiques, de la lutte contre le déboisement des biomes brésiliens et de l'adaptation aux nouvelles conditions climatiques.

Structure et gouvernance

Le Fundo Clima est une entité comptable placée sous la tutelle du ministère de l'environnement. Il est administré par un comité de gestion présidé par le secrétaire exécutif du ministère de l'environnement.

Gestion des ressources et assistance technique aux projets organisés avec les populations locales

Les ressources du Fonds peuvent être affectées sous forme de subvention ou d'emprunts. La Banque Nationale de Développement Economique et Social (BNDES) en est l'agent financier. Le Fonds est alimenté par 60% de la taxe perçue par le ministère de l'environnement sur la production du pétrole et du gaz, qui est considérée comme l'un des principaux responsables des émissions de gaz à effet de serre (GES), ainsi que par des

crédits budgétaires et des dons provenant des institutions publiques et privées, nationales et internationales.

Mécanismes financiers de distribution des bénéfices

Le Fundo Clima peut être utilisé aux fins suivantes :
• éducation, formation professionnelle et continue, et mobilisation dans le domaine des changements climatiques ;
• analyses d'impacts et de vulnérabilité ;
• adaptation et atténuation des effets des changements climatiques (y compris REDD+) ;
• développement de technologies d'atténuation des émissions de GES ;
• formulation des politiques publiques destinées à résoudre les problèmes liés aux changements climatiques et aux émissions de GES ;
• élaboration d'inventaires d'émissions de GES ;
• régénération de zones dégradées ;
• activités de transition vers une agriculture sobre en carbone.

4- **Fondo Acción**

Rôle

Fondo Acción est chargé de la conception et de l'exécution du programme, en partenariat avec Conservation International Colombie et le concours du bureau de la REDD. Pendant la phase de conception, Fondo Acción a identifié les contenus, les stratégies et les outils destinés au programme, en fonction des différents publics auxquels il s'adresse. Il a géré l'ensemble des moyens du programme, autant pour son compte que pour celui du partenaire, ce qui incluait la sélection des fournisseurs, le suivi des activités et le rapportage des résultats.

Antécédents

Fondo Acción a décidé de prendre part à cette initiative pour les raisons suivantes:

• le conseil de direction du fonds avait décidé que l'un de ses objectifs stratégiques était de développer les compétences au sein des ONG environnementales, en particulier celles qui s'occupent du carbone forestier, et cela en raison des perspectives qu'offre le mécanisme REDD+ en matière de financement de la conservation des forêts ;
• le projet de l'AFCP prévoyait la réalisation, à titre pilote, dans les régions amazoniennes des pays participants, raison pour laquelle il est important que les détenteurs de ces forêts disposent de tous les éléments leur permettant de prendre une décision sur leur participation ou non au dispositif ;
• des fonds philanthropiques étaient disponibles pour des initiatives de préparation autour de ce thème.

Affectation budgétaire

Le conseil de direction a affecté 75 000 USD du budget de l'Initiative des Amériques aux activités liées à l'OE 5. Cela a permis au Fondo Acción de lever 137 500 USD auprès de la Fondation Gordon and Betty Moore, par l'intermédiaire de Conservation International. Le programme a mobilisé 1 875 000 USD au total.

Équipe de travail

Après la signature de la convention, Fondo Acción a été désigné comme administrateur. Un responsable technique, nommé au sein de son équipe, était chargé de concevoir le programme, avec la collaboration de CI Colombie et le concours de la Mesa REDD. Il était également chargé d'appliquer les procédures du système de gestion de qualité de Fondo Acción, pour l'engagement du consultant, le suivi de la conception et de la mise en œuvre du programme, ainsi que pour le rapportage des résultats et des impacts. Se sont joints à lui des représentants des équipes administrative et financière, des départements comptables, des technologies de l'information et des archives. Enfin, le département juridique de Fondo Acción a désigné un coordonateur au sein de l'équipe pour les procédures d'embauche et de chemin critique et, plus généralement, pour aider à l'exécution du projet. Les directeurs administratif et financier, technique et juridique ont également apporté leur aide à l'exécution, tout comme le Directeur exécutif.

Enjeux et perspectives

Le projet s'est bien déroulé et a atteint les résultats escomptés. Toutefois, on a identifié plusieurs défis au moment de la mise en œuvre : le travail auprès de populations autochtones exige des relations de confiance, qui se construisent sur la base d'une communication constante avec les bénéficiaires du projet, ce qui demande beaucoup de temps et de longs déplacements.

Travailler dans de telles communautés, les aspects administratifs et financiers demandent plus de souplesse de la part de l'administrateur, car les conditions n'y sont pas les mêmes que celles que l'on rencontre dans les régions où le Fondo Acción intervient. Ces actions préparatoires doivent être envisagées dans le cadre d'un investissement plus large et à plus long terme, pour permettre l'appropriation des investissements réalisés. Par exemple, le renforcement des compétences doit mener les communautés et les organisations à mettre en place des actions ayant un rapport avec ce qu'elles ont appris (formulation de projets ou de plans, organisation communautaire, mise eu œuvre de mécanismes de soutenabilité financière, etc.). Bien que le projet soit déjà terminé, Fondo Acción souhaite poursuivre le travail auprès de ces autochtones et des organisations pour le développement des projets et des partenariats pour gérer les fonds qui en seront issus.

5- **Le Funbio (Fonds brésilien de la biodiversité)**

Le Funbio a été chargé de concevoir le mécanisme financier du projet. Lors de la création de l'unité de changement climatique du Funbio en 2008, deux objectifs lui ont été assignés à savoir : créer des synergies entre la convention sur la diversité biologique et la convention sur le climat ; et créer des mécanismes financiers pour des programmes et des projets REDD+, en collaboration avec l'équipe de mécanismes de financement. En 2009, le chef Almir Surui, qui connaissait le Funbio depuis le Programme des espaces protégés de la région amazonienne (ARPA), a invité ce dernier à se joindre au projet carbone Surui.

Le principal intérêt du Funbio dans cette initiative est d'aider les populations amazoniennes qui ont besoin d'outils solides pour leurs projets de services environnementaux – en l'occurrence, pour les projets carbone. Le Funbio finance sa participation au projet par des dons internationaux reçus de fondations privées. Pour être choisi comme agent gestionnaire des ressources financières, le Funbio a dû présenter un plan opérationnel et

les grandes lignes du mécanisme financier proposé qui a été approuvé par les 25 dirigeants indiens.

Ce projet est long et les relations entre les partenaires devront donc s'instaurer à long terme. Il convient de construire une relation de profonde confiance entre le gestionnaire du Funbio et les associations indiennes, qui sont les principaux acteurs et le resteront jusqu'au bout du projet.

La distribution de bénéfices peut prendre la forme de paiements en espèces, en nature ou en services. Les Surui ont choisi de recevoir leurs bénéfices sous forme de biens et de services préalablement identifiés dans le plan de vie. Les priorités de ce plan sont les suivantes : gestion foncière, éducation, santé, reforestation et production durable. Le plan prévoit aussi la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus, telles que l'écotourisme et les festivals de culture indienne.

Le Funbio a prévu une mise en œuvre du mécanisme de financement en trois (3) étapes :
1. Conception de la structure de gouvernance et des manuels ;
2. Mise en place des règles et des processus ;
3. Formation de la communauté à la gestion du mécanisme financier.

Le comité directeur du Fonds Carbone Surui est la principale instance de prise de décision. Elle est située au sein de la communauté Surui, en vue de s'assurer que les décisions concernant l'affectation des fonds soient prises par la communauté autochtone. Le Comité est composé de six (6) membres représentant les associations de quatre clans Surui. Le conseil d'orientation sur les politiques publiques est composé de représentants d'instances nationales invités par le peuple Surui, tels que le Parquet fédéral, le secrétariat à l'environnement de l'état de Rondonia, l'université de Rondonia et les communes de la région. Le conseil d'orientation sur la gouvernance inclut les 26 chefs surui et ne joue qu'un rôle consultatif.

La participation d'acteurs externes dans le comité des investisseurs est gage de sécurité pour les investisseurs REDD. L'institution locale, l'Association Kanindé, travaille auprès de plusieurs groupes indiens. Soulignons que la prise de décision (Surui) et leur mise en œuvre locale (Kanindé) sont des processus distincts, ce qui permet d'éviter les conflits d'intérêts.

Pour assurer la pérennité des crédits, le projet a créé un tampon forestier équivalant à 25% des crédits générés et affecte 15% des recettes obtenues de la vente des crédits à un fonds de dotation sur 30 ans. Le Funbio, en tant que gestionnaire du mécanisme financier, assure aussi la pérennité grâce à une clause de protection qui lui permet de retenir les fonds destinés aux projets et de les rendre aux acheteurs au cas où le comité directeur prendrait des décisions menaçant la forêt. Malgré ces protections, le Projet Carbone Surui doit aujourd'hui faire face à deux grands défis :

1. Questions juridiques : les Surui sont les bénéficiaires des crédits carbone, mais leurs terres appartiennent légalement à la Funai (gouvernement). Il n'est pas certain que les Surui aient le droit de vendre les crédits carbone à travers des courtiers ou si cette prérogative est réservée à la Funai. La Funai a signé une lettre d'appui au projet, mais il n'existe pas de texte légal éclaircissant cette question.

2. Marché : le marché mondial du carbone a pu être surestimé et il pourrait ne pas exister de demande suffisante pour ces crédits. Les Surui se fondent sur le prix minimum du crédit payé par le gouvernement norvégien au Fonds amazonien (USD 5,00).

En conclusion, le Funbio accorde une grande importance à son appui aux initiatives REDD+ dans les communautés indiennes du Brésil et s'emploie à en diminuer les risques. La REDD+ ne doit pas être considérée comme une fin en soi, mais comme une source alternative permettant de catalyser le développement économique et environnemental des peuples de la forêt.

6- **Fonerwa (Rwanda)**

L'origine et le but du Fonds

Le gouvernement du Rwanda a récemment mis en place un Fonds sur l'environnement et les changements climatiques en tant que mécanisme de financement inter sectorielle pour atteindre les objectifs de développement de la croissance économique, du climat vert et de l'environnement durable. La mise en place dudit Fonds démontre l'engagement continu du Rwanda pour le développement durable et l'économie verte. Il vise à contribuer à la création de richesse durable et la réduction de la pauvreté, grâce à une gestion durable des ressources naturelles, la croissance économique et le climat vert.

Le FONERWA est le véhicule à travers lequel le financement des activités liées à l'environnement et au changement climatique est canalisé, programmé décaissé et surveillé. Le FONERWA est un instrument pour faciliter l'accès direct à l'environnement international et de la finance climatique, ainsi que de simplifier et de rationaliser l'aide extérieure et les finances internes. L'accès au Fonds est ouvert aux ministères de tutelle et des districts, des entités caritatives et privées, y compris les entreprises, la société civile et les institutions de recherche. Le Fonds est une grande opportunité.

Le FONERWA regroupe 380 participants formés depuis mars 2013 et 729 organisations rwandaises et du monde entier ont présenté des demandes.

Répartition des fonds

Les fonds du FONERWA sont repartis de la manière suivante : 20% des fonds disponibles pour le secteur privé et les organisations de la société civile (OSC), 10% réservés pour les districts et le reste pour financer des projets d'environnement et de changement climatique au cours des 2 prochaines années.

Résultats attendus

Le FONERWA vise à atteindre les résultats suivants : la croissance économique verte impliquant une croissance économique et le développement environnemental.

Points d'entrée

Les points d'entrée du Fonds sont la conservation et la gestion durable des ressources naturelles ; et l'énergie, le transfert de la R&D et de la technologie.

Contributions

Le Fonds reçoit des contributions provenant des sources internes et externes, y compris les contributions du secteur privé. Les sources de capitalisation comprennent les amendes et les frais environnementaux, les produits de la foresterie, les fonds de l'eau, les autres produits de l'environnement, le financement des semences domestiques, etc. Le FONERWA est le seul Fonds au Rwanda qui mobilise les ressources propres qui lui rend moins vulnérable aux chocs de l'aide extérieure.

PRINCIPALES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES UTILISEES

A. Setyowati, Garantir que les femmes bénéficient de la REDD+, 2012

Agus Sari, FREDDI: Financing Instruments for REDD+ in Indonesia, Jakarta, 2014

Assistance Technique en appui au fonctionnement des Fonds de Développement Locaux, République du Congo, Rapport de mission-N°01/2014/FDL, Annexe de la note d'Analyse des Fonds de Développement Locaux, Collecte des données sur les mécanismes de partage des bénéfices, Département de la Sangha, Juin 2014

Association Française des Marchés Financiers (AMAFI), Finance Carbone - Régime TVA, Nouvelle directive 2010/23/UE du 16 mars 2010, Article 283, alinéa 2 septiès du CGI introduit par la LFR 2010, BOI 3 A-1-11 du 24 janvier 2011

Augustin M. Mpoyi, Floribert B. Nyamwoga (CODELT) Guy Kalasi et Félicien MULENDA, Rapport final de l'Etude sur le partage des revenus issus de la REDD+, Février 2011

Avant-projet de loi portant régime forestier, Version finale de l'atelier national, Brazzaville, Juin 2014

Banque mondiale / Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF), Rapport final, L'économie politique du processus REDD+ en RDC

CIFOR, Analyse de la REDD+ : Les enjeux et les choix, 2010

CIFOR, Intégrer le genre en recherche forestière, 2011

CIRAD, Étude d'identification des éléments pour la préparation d'un mécanisme de partage des bénéfices des revenus carbone pour le projet REDD « CAZ Madagascar », Rapport final, 2013

Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), Compte rendu des travaux de la réunion technique du groupe restreint sur le Fonds pour l'Economie Verte en Afrique Centrale (FEVAC), Libreville, Juillet 2014

Conservation Finance Alliance (CFA), Working Group on Environmental Funds, Rapid Review of Conservation Trust Funds, Second Edition, May 2008

Coopération République du Congo/Banque mondiale, Projet Forêt et Diversification Economique (PFDE), Rapport technique sur l'évaluation du niveau d'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des ressources forestières au sein des concessions forestières de la république du Congo, Brazzaville, 2013

FAO-MINAGRI, Synthèse des politiques, lois et règlements relatifs à l'agriculture et l'environnement au Rwanda, Kigali, Novembre 2005

FONERWA, Financement des fonds d'indemnisation des victimes de pollution, 2013

FONERWA, Operational manual government of Rwanda Environment and Climate Change Fund (FONERWA), Design Project, July 2012

FONERWA, Private Sector Guidelines – Fund Management Team (FMT), 2012

FONERWA, Sustainable Financing Mechanism for Environment and Climate Change Initiatives in Rwanda, 2005

FORCONSULT, Modalités d'établissement et opérationnelles nationales du fonds REDD, République Unie de Tanzanie, Secrétariat national REDD Task Force, Rapport final, 2011

Forum sur la gouvernance forestière en Afrique Centrale, Liens entre FLEGT et REDD : leçons et expériences de la RDC, Yaoundé, Novembre 2011

ITIE, Rapport de l'administrateur indépendant de l'ITIE, Brazzaville, 2012

ITIE, Rapport de réconciliation des paiements et des recettes extractives au titre de l'exercice 2011, Brazzaville, Octobre 2012

ITIE, Réconciliation des paiements et des recettes pétrolières au titre de l'exercice 2010, deuxième version, Brazzaville, Septembre 2012

Jessica Campese, Equitable Benefit Sharing: Exploring Experiences and Lessons for REDD+ in Tanzania, 2012

Les amis de la terre, REDD+ à Madagascar : le carbone qui cache la forêt, étude de cas à Madagascar, Madagascar, 2013

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme, Partage des revenus issus de la REDD en RDC, Kinshasa, 2012

National Climate Finance Institutions Support Programme, Case Study: Guyana REDD+ investment fund (GRIF), 2011

ONU – REDD, La REDD+ au-delà du carbone : appuyer les décisions en matière de garanties et d'avantages multiples, 2012

ONU-REDD, Aperçu stratégique du programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, 2009

ONU-REDD, Principes et critères sociaux et environnementaux, Troisième version du projet soumis à consultation, 2012

Presidential task force on REDD+ Working group on funding instruments, FREDDI: Institutional design progress & key issues, Indonesia, 2013

PROFOR, Faire fonctionner les dispositifs de partage des avantages au profit des communautés dépendant des forêts, Washington, 2011

Projet RedLAC de Renforcement des Compétences pour les Fonds Environnementaux, Les Rôles des Fonds Environnementaux dans le REDD+, 2011

République du Congo, Loi n°34 – 2013 du 30 décembre 2013 portant loi de finances pour l'année 2014, Brazzaville, 2014

République du Congo, Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable, Projet de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forets, 2014

République du Congo, Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable, Projet de « révision du code forestier et des textes subséquents », atelier national de validation du code forestier, Brazzaville, 2014

République du Congo, Modalités d'application de la TVA au secteur pétrolier, décret n° 2001-522 du 19 octobre 2001

République Rwandaise, Ministère des Terres, de la Réinstallation et de la Protection de l'Environnement, Sommet mondial sur le développement durable ou rio + 10, Rapport national du Rwanda sur le développement durable et la mise en œuvre de l'agenda 21, Johannesburg, 2002

Simon Labrecque et Michael Garellek, Composants du marché du carbone et aspects fiscaux liés à l'attribution et l'échange de crédits de carbone, 2013

Smita Nakhooda and Charlene Watson, The effectiveness of climate finance: a review of the Amazon Fund, 2013

Stephen Spratt and Guy Crawford, Researching forest taxation and REDD+ in sub - Saharan Africa: a concept note and call for research partners, 2013

UICN, REDD+ et partage des avantages : Expériences en conservation forestière et en d'autres secteurs de gestion de ressources, 2009

PERSONNES RENCONTREES

Nom et prénom	Fonction	Contact
ABOMI OXABA Thide	CN/REDD	-
AMPALI Jean Parfait	Projet MRV / FAO/ Congo	Tél : 05 528 49 11
HANIMBA EMEKA Maixent	Coordonnateur National CACOREDD	Tél : 05 772 57 64/06 618 51 38
BAZABANA Jean Jacques Magloire	Expert de la conférence des Ministres de la CEEAC en charge de l'Economie et des Finances sur le Fonds pour l'Economie Verte en Afrique Centrale (FEVAC)	Tél : 06 940 19 21 j.bazabana@yahoo.fr
BESCONG Jean Dominique	CIB/OLAM	-
BINTOUNGUI Jean Paul	Expert national sur les bénéfices multiples CN - REDD	Tél : 06 638 48 22 jp.bintoungui@undp.org
BOUDZANGA Georges Claver	Coordonnateur - CN/REDD	-
CLETO NDIKUMAGENGE	Projet MRV / Cameroun	Tél : 00 237 94 26 50 12 cleto.ndikumagenge@fao.org
DA ASSIM Serge	Chargé du Suivi et évaluation de PFDE	-
DJONI DJIMBI Bourges	Coordonnateur Régional du projet TRIDOM/UNOPS	Tél : 00 237 72 41 88 64 bourgesD@unops.org
DZABA	Directeur Général de l'Environnement	Tél : 06 661 04 41
GOEHLER Daniela	Carbon Finance Specialist, Banque Mondiale	-
ISSANG Lumière Jean Félix	Conseiller principal, Responsable de l'Unité Energie/Environnement/PNUD	Tél : 06 660 85 76 / 06 667 75 99/ 06 923 01 88 Jean-felix.issang@undp.org
ITOUA Gilbert	Conseiller Juridique du Ministre des Mines	Tél : 06 661 49 76
ITOUA Marie-Alphonse	Coordonnateur / PRCTG	-
IWANGOU Désiré	Membre du Comité Exécutif ITIE et Membre du Comité de pilotage CACOREDD	Tél : 06 952 73 53
KETTY Huguette	Responsable du Bureau de Liaison TOTAL E&P Congo	Tél : 06 662 79 52
KIESSE KIBINZA Arnaud	Chef de la cellule juridique CN - REDD	Tél : 06 977 04 33
KOGUIYAGDA Dieudonné	Représentant Résident de la FAO	-
KOMBO Germain	Chargé de missions/Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable	Tél : (00 242) 05 512 55 45 ou 06 668 93 31 Kombo_g@yahoo.fr
KONDY Joachim	DGEF/MEFDD	-
KOUDIMBILA Hugues	CN/REDD	-
LEMBE Gaspard	Coordonnateur National du projet TRIDOM / UNOPS	Tél : 06 667 67 48 /06 666 68 33 gaspardl@unops.org
LETIA Gérard	Homologue Chargé du Suivi - évaluation de PFDE	-
LIKOUKA Ferdinand	Conseiller juridique, Ministère de l'Economie	-
LOKEGNA Destin	CN/REDD	-
LOUMETO Joël	Conseiller à l'environnement	-
MABANZA-KODIA Stella	-	-
MABIALA Lambert	Assistant technique APV/FLEGT	-
MABIKA Simon	Point focal REDD+ au Ministère des Affaires Foncières et du Domaine Public	Tél : 06 651 37 18 mabikasimon@yahoo.fr
MABOUANA Gaston	Conseiller juridique MEFDD	-
MAMPOUYA Emmanuel	CN/REDD	-
MARQUANT Baptiste	Chargé des projets AFD	-
MATOKO Dabney	CN/REDD	-
MAVOUNGOU Athanase	Attaché à la fiscalité/Ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille Public	Tél : 05 556 56 97/06 656 56 97
MAVOUNGOU Lise Bethy	Assistante Technique The IDL group	Tél : 06 673 85 67/05 673 85 67

	Appui aux Fonds de Développement Locaux dans le secteur Forestier au Congo	missmavoungoulise@yahoo.fr
MFOUTOU Gaston	Directeur de la Conservation des Ecosystèmes Naturels	Tél : (00 242) 06 666 59 94
MINKALA NZONZI Olav	CN/REDD	-
MINZOLA Audrey Prisca	Chef de la documentation CN - REDD	Tél : 06 611 18 16 audreyminzola@yahoo.fr
MITOUAMBI Piercy	CN/REDD	-
MORASSA Fulbert	Responsable de la passation de marchés / PRCTG	-
NDINGA Roland	CN/REDD	-
NDOLOU Claura Davina	Attaché juridique et à la coopération / Ministère des Finances, du Budget et du Portefeuille Public	Tél : 06 651 51 26 claurandolou@yahoo.fr
NGUIMBI Sosthène	ONU/REDD	-
NTIAKOULOU LOULEBO Théophile	Chef de la cellule Action/Montage de projets CN - REDD	Tél : 06 622 62 27 theontiok@yahoo.fr
NZIENDOLO HOLLAND G.	CN/REDD	-
OLAOGOUN Constant	TOTAL Distribution Brazzaville	Tél : 06 669 37 82/05 551 15 04
POATY Sébastien	Conseiller Juridique du Ministre des Hydrocarbures	Tél : 06 900 11 79
PONGUI Sévérin	Consultant révision code forestier	-
RAYDEN Tim	Technical Advisor Forestry and Climate Change/WCS Congo	Tél : 05 694 64 02 trayden@wcs.org
SCHMITT Antoine	Assistant Technique Principal – The IDL group, Appui aux Fonds de Développement Locaux dans le secteur forestier au Congo	Tél : 06 91 768 92 schmittant@hotmail.com
SENGUELA André	Point focal REDD+ au Ministère des Mines	Tél : 01 012 76 66 / 06 667 52 09 / 05 631 24 81senguelaguy@yahoo.fr
SOMBO -TITA John	CN/REDD	-
TSOH IKOUNGA Henriette	CN/REDD	-