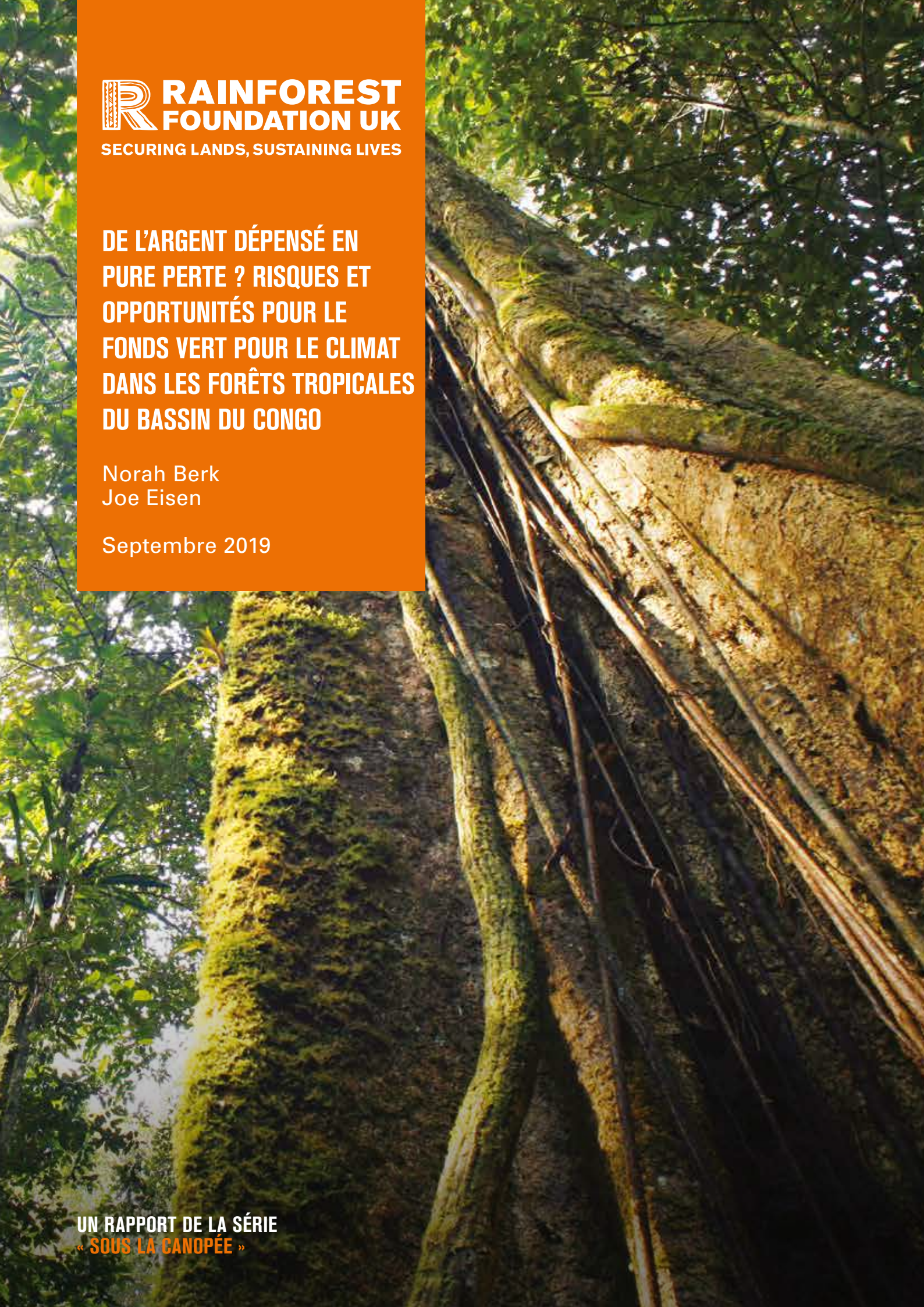
RAINFOREST FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

# DE L'ARGENT DÉPENSÉ EN PURE PERTE ? RISQUES ET OPPORTUNITÉS POUR LE FONDS VERT POUR LE CLIMAT DANS LES FORÊTS TROPICALES DU BASSIN DU CONGO

Norah Berk
Joe Eisen

Septembre 2019



UN RAPPORT DE LA SÉRIE
« SOUS LA CANOPÉE »

# REMERCIEMENTS

Ce rapport n'aurait pu être produit sans les contributions de Jutta Kill, Jean Paul Brice Affana, Simon Counsell et Anne Perrault.

# TABLE DES MATIÈRES


SYNTHÈSE 2

1. CONTEXTE 4
Défis rencontrés par le Fonds Vert pour le Climat (FVC) 5

2. FONDS VERT POUR LE CLIMAT ET REDD+ 10
Niveaux de référence gonflés et erreurs de calcul concernant les réductions des émissions 12
Non-permanence des réductions des émissions 12
Risque de double comptage des réductions des émissions 13

3. DÉVELOPPEMENT DU FVC DANS LES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO 14
Vue d'ensemble des projets proposés du FVC dans le Bassin du Congo 14
Défis spécifiques rencontrés par les investissements du FVC dans le Bassin du Congo 15
Défis institutionnels 21

4. RECOMMANDATIONS 22
Recommandations pour le FVC 22
Recommandations pour les Entités Accréditées 22
Recommandations pour les Autorités Nationales Désignées 23
Recommandations pour la société civile nationale 23

ANNEXE 24

# SYNTHÈSE

Le Fonds vert pour le climat (FVC) est un instrument financier des Nations Unies destiné à financer des mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets dans les pays en développement, ciblant particulièrement les pays les plus vulnérables aux impacts catastrophiques du réchauffement climatique. Son objectif affiché est de favoriser un changement de paradigme en faveur d'un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques. Le FVC est une occasion d'améliorer de façon significative la vie de nombreuses personnes, à condition que les investissements faits mettent ces personnes au centre et renforcent leurs droits.

Dans le bassin du Congo, qui abrite la deuxième plus grande forêt tropicale au monde, le FVC s'annonce comme étant la prochaine source majeure de financement des programmes destinés à réduire les émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+). Des notes conceptuelles ont déjà été proposées pour des projets en République démocratique du Congo (RDC), en République du Congo et en Guinée équatoriale.

Dans le but de calculer l'impact potentiel du FVC sur les droits des communautés forestières de la région, le présent rapport analyse des expériences précédentes du FVC dans d'autres régions du monde, évalue sa structure institutionnelle et ses mesures de sauvegardes sociales et explore les défis spécifiques au contexte du bassin du Congo. Le rapport constate que si le Fonds veut réellement promouvoir un « changement de paradigme » en faveur d'un développement bas-carbone et résilient au climat dans les forêts tropicales, il devra remédier à certaines de ses faiblesses institutionnelles, intégrer les leçons tirées des précédentes interventions du programme REDD+ et favoriser des investissements enracinés dans les communautés locales plutôt que des instruments complexes fondés sur le marché du carbone dont l'efficacité n'a pas été prouvée.

Ce rapport identifie un certain nombre de défis et soumet des recommandations pour que le FVC apporte des bénéfices concrets aux populations locales les plus vulnérables aux effets négatifs du changement climatique. Des recommandations détaillées sont présentées à partir de la page 22.
En résumé :

- **Les membres du conseil d'administration du FVC** devraient consolider les systèmes de sauvegardes pour combler les lacunes et renforcer la diligence raisonnable et le contrôle des projets afin d'assurer la pertinence de l'intervention.
- **Les Entités Accréditées (EA)**, les organisations ou les organes mandatés pour concevoir, gérer et superviser les projets et les programmes du FVC, devraient donner la priorité à des investissements dans des domaines comme les réformes de la gouvernance foncière et forestière et les organisations devraient être choisies pour leur capacité à exécuter des programmes ciblés en partenariat avec les bénéficiaires et les acteurs locaux.
- **Les Autorités Nationales Désignées (AND)** pourraient être structurées en organe plus inclusif composé de représentants des communautés impliquées, d'organisations de la société civile (OSC), des répresentants de différents secteurs et régions, ainsi que des instances ministérielles afin de mieux représenter les connaissances et les intérêts de l'ensemble des acteurs au niveau national.
- **Les AND et les Points Focaux** devraient chercher à mieux informer l'ensemble des acteurs nationaux dans des pays bénéficiaires de la progression du FVC et encourager les OSC nationales ainsi que d'autres organisations à présenter une candidature au financement et à l'accréditation par le FVC pour empêcher les banques multilatérales de développement d'absorber la majeure partie des ressources existantes.
- Une plus forte participation des **OSC nationales** est essentielle pour accroître la transparence et la responsabilité des investissements du FVC et pour empêcher que les communautés forestières ne soient davantage marginalisées, comme c'est le cas dans nombre des programmes en cours destinés à réduire la déforestation dans le bassin du Congo. Les OSC doivent chercher à établir le programme des investissements potentiels du FVC de manière proactive et exiger une place dans les processus de délibération.

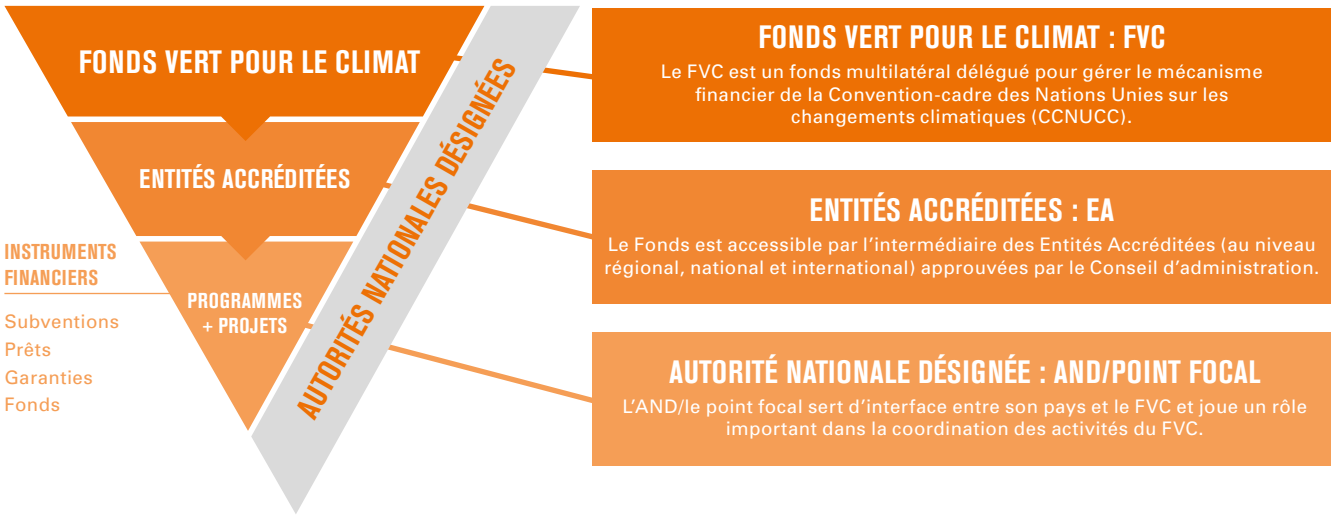


# 1. CONTEXTE DU FVC

Le Fonds vert pour le climat est considéré comme une structure essentielle pour que les pays développés orientent des fonds pour permettre aux pays en développement de s'adapter au changement climatique et d'atténuer ses effets. Il a été créé en 2010 par les 194 pays prenant part à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)[1] et il constitue l'un des mécanismes de la mise en œuvre de l'Accord de Paris, avec le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds d'adaptation (FA).[2] L'engagement des pays développés à agir pour le climat est souvent mesuré à l'aune de leur contribution financière au FVC. À ce jour, 10,3 milliards USD ont été alloués au FVC. Le Fonds cherche à devenir un acteur clé dans la mobilisation et l'acheminement des 100 millions USD par an d'ici à 2020 que les pays développés ont accepté d'allouer au cours de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique à Copenhague en 2009. Cependant, cet objectif semble de plus en plus irréalisable, alors que les besoins financiers pour s'adapter au changement climatique augmentent rapidement.

Les projets approuvés pour un investissement du FVC doivent répondre à six critères : potentiel d'impact, potentiel de changement de paradigme, potentiel de développement durable, besoins du bénéficiaire, appropriation par le pays ainsi qu'efficience et efficacité.[3] En théorie, le fonds permet d'aider les communautés locales et les populations autochtones qui sont sur la ligne de front des changements climatiques. Comparé à d'autres mécanismes financiers internationaux, le FVC accorde une place importante à l'engagement de la société civile et d'autres acteurs concernés, dispose de politiques détaillées en matière de sauvegardes sur les questions de genre et de droits des populations autochtones et met l'accent sur l'appropriation des investissements par le pays grâce aux modalités d'accès direct par exemple. Cependant, afin de garantir que les investissements soient réellement appropriés par les communautés locales et viennent renforcer leurs droits, le Fonds devra apporter une réponse à un certain nombre de défis, parmi lesquels les faiblesses de ses politiques de sauvegardes, le non-respect des normes internationales, les failles de sa structure institutionnelle, les pressions politiques et géostratégiques pour faire approuver de façon hâtive des projets et des programmes, ainsi que l'importance excessive accordée aux financements privés.

## ARCHITECTURE DU FVC




*Source : site Internet du FVC*

[1] « About the Fund - Green Climate Fund. » Consulté le 29 août 2018 https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund.

[2] *Green Climate Fund and the Paris Agreement.* Climate Focus Client Brief on the Paris Agreement. Climate Focus, 2016. https://climatefocus.com/sites/default/files/GCF%20and%20Paris%20Brief%202016.new_.pdf.

[3] *Terms of reference for the pilot programme for REDD+ results-based payments.* Archives du FVC. N.p.: Fonds vert pour le climat, 2017.



## DÉFIS RENCONTRÉS PAR LE FVC

### Problèmes liés aux politiques de sauvegarde et à l'application des normes internationales

Afin d'assurer la durabilité sociale et environnementale de ses investissements, le FVC a mis au point un ensemble de garanties qui comprennent une politique relative aux peuples autochtones ainsi que des sauvegardes environnementales et sociales. Sur le papier, la politique relative aux peuples autochtones adoptée en février 2018 après les contributions de 105 organisations de défense des populations autochtones,[4] fournit un ensemble relativement solide de mesures de protection pour les populations autochtones et les communautés locales,[5] l'accent étant mis sur le promotion de bénéfices hors carbone ainsi que l'obtention du consentement libre, informé et préalable (CLIP) des bénéficiaires du projet.

Cependant, un certain nombre de lacunes et de failles présentes dans les sauvegardes du FVC pourraient nuire aux droits des populations forestières. Les sauvegardes environnementales et sociales paraissent à première vue exhaustives dans leur prise en compte de la consultation, du partage des bénéfices, de l'inclusion des groupes marginalisés, du respect des droits fonciers communaux, etc. Cependant, elles souffrent de graves carences dans la mesure où les solutions censées résoudre les situations de non-conformité se concentrent souvent sur des ajustements en termes de *procédures* plutôt que de mise en application.[6]

Par exemple, en ce qui concerne la réinstallation forcée, les sauvegardes environnementales et sociales affirment dans le paragraphe 46 :

> *« Les activités financées par le FVC seront conçues et mises en œuvre de façon à éviter ou à réduire au maximum le besoin d'une réinstallation forcée. Lorsque la réinstallation forcée ne peut pas être évitée, le FVC exigera, par le biais de consultations éclairées et de la participation des membres des communautés affectées par les activités, la préparation d'un plan de réinstallation ou, si des activités ou des lieux particuliers n'ont pas encore été décidés, un cadre stratégique de réinstallation proportionnel à l'ampleur des déplacements physiques et économiques et à la vulnérabilité des populations et des communautés. »*

En d'autres termes, tant qu'un cadre d'action prétendant avoir été élaboré avec les communautés locales est en place, des réinstallations forcées limitées peuvent avoir lieu. Cette disposition semble entrer en contradiction avec la politique relative aux peuples autochtones du FVC, qui affirme : « Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le déplacement ou la réinstallation est nécessaire, ils ne seront autorisés que si les critères suivants sont remplis :
(a) le consentement libre, informé, et préalable est obtenu. »[7]

---

[4] « An Indigenous Peoples Policy for the GCF. » Consulté le 9 janvier 2019. http://www.indigenousclimate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=250%3Aan-indigenous-peoples-policy-for-the-gcf&catid=3%3Anews&lang=en.

[5] Nera, Paul. « Indigenous Peoples and the Green Climate Fund (GCF). » Tebtebba. Consulté le 29 août 2018 http://www.tebtebba.org/index.php/content/391-indigenous-peoples-and-the-green-climate-fund-gcf.

[6] « Environment and Social Safeguards. » Fonds vert pour le climat. Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/safeguards/environment-social.

[7] An Indigenous Peoples Policy for the GCF. « Consulté le 9 janvier 2019, http://www.indigenousclimate.org/index.php?option=com_content&view=article&id=250%3Aan-indigenous-peoples-policy-for-the-gcf&catid=3%3Anews&lang=en.

Une analyse menée par *Rights and Resources Initiative* (RRI) sur onze projets financés par le FVC et ayant une forte probabilité d'impacter les populations autochtones et communautés locales en Asie-Pacifique, en Afrique, en Amérique latine et dans des petits États insulaires en développement (PEID) a déterminé que les sauvegardes du FVC et les normes internationales n'étaient pas systématiquement appliquées.[8] L'étude a trouvé plusieurs raisons à cette situation. Tout d'abord, les projets sont fréquemment classés par erreur comme ayant un faible risque d'avoir un impact négatif sur les populations autochtones et les communautés locales, évitant ainsi le déclenchement de systèmes de sauvegardes plus contraignants. Ensuite, il y a très peu de directives et de supervision de la part du FVC pour pouvoir demander des comptes aux Entités Accréditées et assurer qu'elles respectent les sauvegardes. La probabilité que des projets ne se conforment pas aux sauvegardes du FVC augmente quand les EA voient leurs projets financés par le biais d'intermédiaires financiers. Ces projets sont moins transparents et la capacité des intermédiaires financiers à respecter les sauvegardes est plus incertaine et discutable.[9]

## Failles institutionnelles, conflits d'intérêts potentiels et transparence

Les risques de non-conformité aux sauvegardes augmentent quand il y a un manque de transparence dans la façon dont les projets sont élaborés, approuvés et suivis. Bien que le FVC aspire à devenir une institution financière internationale transparente (par exemple, toutes les réunions du conseil d'administration sont diffusées en ligne et des observateurs accrédités issus de la société civile et du secteur privé peuvent y assister, les coordonnées des AND sont facilement accessibles en ligne, et les projets de financement et les notes conceptuelles ainsi que les décisions à venir du conseil d'administration sont rendus publics), il reste néanmoins matière à amélioration.

Ainsi, alors que le FVC affirme divulguer tous les documents liés aux projets, le processus d'approbation des projets et de désignation des EA pourrait être plus transparent. La politique de divulgation de l'information commence par affirmer que toutes les informations seront accessibles au public, mais se termine par une partie concernant les exceptions, qui incluent notamment les études, les rapports d'audit, les examens, les évaluations ou les analyses préparées pour les processus de délibération et certaines informations financières.[10] Fondamentalement, cela pourrait signifier que les documents ne sont publiés en ligne qu'une fois les décisions prises et les projets approuvés. De plus, les documents essentiels



[8] Perrault, Anne, et Stephen Leonard. The Green Climate Fund: Accomplishing a Paradigm Shift? Washington D.C.: Initiative des droits et ressources, 2017.

[9] Le prêt par l'intermédiaire d'instruments financiers a augmenté de façon importante depuis que la publication du rapport de la RRI.

[10] « Information Disclosure Policy. » Green Climate Fund. Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/disclosure/information-disclosure-policy.

pour juger de la viabilité des projets tels que les budgets, les études et les audits ne doivent pas nécessairement être publiés. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que GCFWatch (www.gcfwatch.org), un portail en ligne regroupant les organisations de la société civile surveillant le FVC, affirme que les OSC ont du mal à s'y retrouver dans la « jungle du FVC », et à suivre la progression de celui-ci. De la même façon, si l'accessibilité de la documentation s'est améliorée depuis sa publication, l'analyse entreprise par la RRI n'a pas pu pleinement évaluer la conformité des projets aux sauvegardes du FVC en raison d'un manque de documentation.[11]

### Gestion de projet, comptes rendus, conflit d'intérêt et pression politique

Rien n'oblige les projets à être contrôlés par un auditeur externe et indépendant. Au lieu de cela, les EA ne sont tenues qu'à présenter des comptes rendus sur la progression des projets au FVC, qui peut décider de leur demander plus d'informations.[12] Un tel système entraîne un conflit d'intérêts évident, dans la mesure où les EA recevant le financement de la part du FVC sont bien plus susceptibles de décrire le projet de façon excessivement favorable.

En l'absence de mécanismes de contrôle solides dans l'accès au FVC, il semble qu'un certain nombre de projets soient validés de manière hâtive, les gouvernements étant sous pression grandissante de démontrer leur action pour le climat. Dans le contexte de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 21) à Paris en 2015, le FVC a examiné huit propositions de financement en seulement deux mois.[13] Cela contraste nettement avec le processus d'examen de 12 à 18 mois auquel un simple projet doit habituellement se soumettre,[14] ce temps étant nécessaire pour vérifier, par exemple, si les communautés ont été correctement consultées et impliquées dans l'élaboration du projet qui doit être examiné pour un financement de la part du FVC.[15]

### Faiblesse des processus de consultation et de due diligence

Certains éléments montrent que l'absence de procédure établie s'est déjà ressentie sur le terrain. GCFWatch a exprimé sa préoccupation quant à l'inclusion, la consultation et le respect des droits fonciers des communautés locales dans le cadre de nombreux projets financés entre 2015 et 2017 (le FVC n'a commencé à approuver des projets qu'en 2015).[16] L'analyse de la RRI a de la même façon découvert une application inadéquate du CLIP dans le cadre des projets du FVC.[17] Beaucoup de projets analysés par RRI ne mentionnaient même pas le CLIP et lorsque c'était le cas, son application était considérée comme étant partiale dans le meilleur des cas, soit parce que les personnes concernées n'étaient pas considérées comme des autochtones, soit parce que le processus de mise en œuvre du CLIP n'étaient pas bien défini.[18] Il convient de noter que l'analyse de la RRI a été effectuée avant l'adoption par le FVC de sa politique relative aux peuples autochtones, qui a par la suite exigé que toutes les activités financées par le FVC appliquent le principe du CLIP.[19] Cependant, il reste encore à voir jusqu'à quel point le FVC va renforcer la dimension du consentement présente dans le CLIP et assurer que les EA respectent elles aussi la définition du CLIP donnée par le FVC. Le projet (détaillé ci-dessous) d'obligations forestières de la Société financière internationale (International Finance Corporation ou IFC) peut servir de test puisqu'il se fonde sur l'approche du Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FCPF, en anglais Forest Carbon Partnership Facility), qui définit le « C » comme consultation et non consentement.

---

[11] Perrault, Anne, et Stephen Leonard. The Green Climate Fund: Accomplishing a Paradigm Shift? Washington D.C.: Initiative des droits et ressources, 2017.

[12] « Environment and Social Safeguards. » Fonds vert pour le climat. Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/safeguards/environment-social.

[13] « Controversial Climate Fund Scrambles to Fund Its First Projects. » InsideClimate News, 11 novembre 2015 ·http://insideclimatenews.org/news/10112015/green-climate-fund.

[14] « Controversial Climate Fund Scrambles to Fund Its First Projects. » InsideClimate News, 11 novembre , 2015. http://insideclimatenews.org/news/10112015/green-climate-fund.

[15] Samndong, Raymond A. « The participation illusion: questioning community participation in a REDD+ pilot project in the Democratic Republic of Congo. » International Forestry Review 20, no 3 (2018).

[16] « Projects + Programmes Green Climate Fund. » Consulté le 29 août 2018.https://www.greenclimate.fund/what-we-do/projects-programmes.

[17] Perrault, Anne, et Stephen Leonard. The Green Climate Fund: Accomplishing a Paradigm Shift? Washington D.C.: Initiative des droits et ressources, 2017.

[18] Perrault, Anne, et Stephen Leonard. The Green Climate Fund: Accomplishing a Paradigm Shift? Washington D.C.: Initiative des droits et ressources, 2017.

[19] « GCF Indigenous Peoples Policy. » Green Climate Fund. Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/safeguards/indigenous-peoples.

## ÉTUDE DE CAS N° 1 : LE PROJET DATEM DEL MARAÑÓN AU PÉROU

En 2015, le FVC a approuvé son premier projet concernant les communautés forestières.[20] Les objectifs du projet Datem del Marañón sont d'appliquer des plans de gestion améliorés, de développer les capacités institutionnelles, de promouvoir les entreprises durables spécialisées dans les produits biologiques et de mettre en place une nouvelle zone de conservation de l'environnement gérée par les populations autochtones à Loreto, au Pérou.[21] En dépit du fait que l'association de défense des populations autochtones AIDESEP avait écrit au FVC pour les prévenir de leurs mauvaises expériences avec l'organisation à but non lucratif PROFONANPE, chargée du financement des parcs nationaux et de la conservation au Pérou,[22] le FVC a approuvé le projet Datem del Marañón de PROFONANPE. Quand la progression du projet a été rapportée au FVC, PROFONANPE a affirmé disposer du soutien et de l'approbation de toutes les communautés et organisations autochtones concernées.[23] Cependant, il semble que les communautés n'étaient pas pleinement informées de toutes les conséquences potentielles du projet. Le leader de la communauté des Achuars affectée par le projet a même envoyé une lettre aux gestionnaires du projet déclarant explicitement que PROFONANPE n'avait pas obtenu le CLIP de la population achuar.[24] Dans la mesure où le compte-rendu du projet affirme que PROFONANPE a consulté 80 communautés représentées par près de 500 personnes et 21 organisations en à peine deux semaines (du 23 juin au 1er juillet 2015), il est probable que le CLIP n'a pas été obtenu pour la majorité des communautés affectées par le projet.[25]

Le mécanisme de recours indépendant du FVC a réexaminé le projet Datem del Marañón en 2019. Ils ont constaté que, bien qu'il existe des preuves que le processus d'obtention du CLIP ait été mené sérieusement, il y avait un manque de documentation prouvant que le CLIP a été effectivement obtenu auprès des communautés. Autrement dit, le rapport précise qu'il existe des preuves d'impacts négatifs, étant donné que l'obtention du CLIP ne peut pas être confirmée sur base de la documentation de consentement incomplète fournie par Profonanpe au FVC.[26] Ils ont également conclu que le facteur de risque du projet devrait être augmenté et que les communauté affectées par le projet auraient bénéficié d'une évaluation plus rigoureuse de la part du conseil d'administration du FVC. Le projet Datem del Marañón fait donc figure de début inquiétant pour les investissements du FVC dans les communautés dépendantes des forêts et les problèmes documentés dans son mécanisme de recours indépendant devraient servir de leçon pour les futurs projets impliquant des communautés forestières.

[20] « Projets + Programmes - Fonds vert pour le climat. » Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/what-we-do/projects-programmes.

[21] *Funding Proposal 001: Building the Resilience of Wetlands in the Province of Datem del Marañón, Peru*. Fonds vert pour le climat, 2015. https://www.greenclimate.fund/documents/20182/574760/Funding_proposal_-_FP001_-_Profonanpe_-_Peru.pdf/c2d588e6-882b-47f8-a06d-0645a9a3382c.

[22] « How the Green Climate Fund Approved a Wetlands Project in Peru without a Process of Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples | REDD-Monitor. » Consulté le 29 août 2018. https://redd-monitor.org/2016/01/19/how-the-green-climate-fund-approved-a-wetlands-project-in-peru-without-a-process-of-free-prior-and-informed-consent-of-indigenous-peoples/.

[23] « Briefingpaper-Fpic-Ippolicy_0.Pdf. » Consulté le 29 août 2018. http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2015/12/briefingpaper-fpic-ippolicy_0.pdf.

[24] « Briefingpaper-Fpic-Ippolicy_0.Pdf. » Consulté le 29 août 2018. http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2015/12/briefingpaper-fpic-ippolicy_0.pdf.

[25] « GCF_B.11_04_ADD.01_-_Funding_proposal_package_for_FP001. Pdf. » Consulté le 29 août 2018. http://gcfwatch.org/wp-content/uploads/2017/03/GCF_B.11_04_ADD.01_-_Funding_proposal_package_for_FP001.pdf.

[26] *IRM Initiated Proceedings: C-002-Peru*. Mécanisme de recours indépendant N.p.: Fonds vert pour le climat, 2019.

### Trop d'importance accordée au secteur privé ?

Une critique supplémentaire du FVC concerne l'importance excessive donnée au secteur privé au détriment possible de la viabilité sociale et environnementale des projets. En ce qui concerne le secteur forestier, le Groupe consultatif du secteur privé du FVC recommande d'investir dans des chaînes de valeur ne faisant pas appel à la déforestation au niveau des matières premières, créant un marché du carbone solide et mettant en place des structures de financement intégrées comprenant des obligations forestières.[27] Cependant, chacun de ces domaines d'investissement risque d'aggraver la déforestation et/ou la marginalisation des communautés locales s'ils sont mis en place de façon prématurée ou inappropriée.

Toute précipitation pour mettre en place des marchés de carbone forestier présente un risque inhérent pour les forêts et leurs habitants, en particulier si cette étape n'est pas précédée de réformes qui clarifient le régime foncier et les droits sur le carbone, ou en l'absence de systèmes comptables solides concernant le carbone, qui mesurent de façon précise les réductions d'émissions d'un projet sur le long terme.[28] Aucun projet concernant le carbone forestier dans le bassin du Congo n'est encore proche de ce stade pour l'instant. En outre, la pression en faveur des obligations forestières pourrait également enfermer les communautés dans un cycle d'endettement si les obligations étaient émises avant que les projets ne soient pleinement élaborés, qu'ils aient démontré leurs bénéfices pour les communautés locales et leur environnement immédiat, et un retour sur investissement certain. Le sujet des obligations forestières dans le Bassin du Congo est discuté plus en détail ci-dessous.



[27] Recommandations du PSAG sur la mobilisation du financement privé pour faire progresser les zones de résultats liés à la foresterie du FVC. Réunion du conseil d'administration. N.p.: Fonds vert pour le climat, 2018.

[28] « Who Takes the Credit.Pdf. » Consulté le 27 juin 2019 et remplacer le lien par https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/Who%20takes%20the%20credit%3F.pdf

# 2. FONDS VERT POUR LE CLIMAT ET REDD+

L'initiative de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD+)[29] ne s'est pas avérée être la solution miracle que certains imaginaient au moment de son lancement il y a plus de 10 ans : la perte du couvert forestier se poursuit avec intensité dans de nombreuses régions, le marché du carbone s'est révélé inutile, comme l'avaient prédit RFUK et d'autres acteurs, et il y a eu au mieux des progrès minimes en termes d'élaboration d'une « politique favorable » et de réformes institutionnelles/gouvernementales. Malgré cela, avec l'approbation de son premier projet pilote REDD+ de paiements basés sur les résultats dans l'Amazonie brésilienne en février 2019, le FVC s'annonce comme la prochaine source principale de financement pour REDD+.

Le projet au Brésil a été soumis au fonds de 500 millions USD dédié aux *programmes pilotes pour les paiements REDD+ basés sur les résultats* ciblant les EA publiques, l'un des quatre appels à propositions spécifiques liées à REDD.[30] D'après les conditions de cet appel à propositions, les droits sur toutes les réductions d'émissions générées depuis le 31 décembre 2013 sont détenus par le pays hôte et ne peuvent pas être attribués à une autre partie.[31] Les autres appels à propositions incluent un fonds de *mobilisation des ressources à grande échelle*, à hauteur de 500 millions USD et centré sur le financement privé (voir le projet du Programme d'obligations forestières de l'IFC à ce propos ci-dessous), un fonds d'amélioration de l'accès direct à hauteur de 200 millions USD, qui vise à acheminer le financement vers des EA[32] nationales et régionales disposant d'un accès direct, ainsi que le fonds *programme pilote pour les micro-entreprises et les petites et les moyennes entreprises* pour les projets REDD+ qui viennent en aide à ce type de structures.[33]

Comme illustré ci-dessous, l'aide du FVC aux programmes REDD+ semble plus centrée sur la génération de réductions d'émissions négociables que sur la mise en place d'approches de la gestion des terres basées sur les droits communautaires. Plutôt que de conduire à un changement de paradigme dans la gestion forestière, cela favorise un système où les titres de papier liés à la réduction des émissions sont utilisés pour légitimer le manque d'actions et de mesures menant véritablement à une gestion forestière durable.



[29] REDD+ signifie Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière. Il s'agit d'un mécanisme développé par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui cherche à récompenser et à encourager les pays tropicaux engagés dans la protection des forêts à travers des paiements basés sur des résultats.

[30] Kill, Jutta, et Liane Schalatek. *Green Climate Fund and REDD+: Funding the Paradigm Shift or Another Lost Decade for Forests and the Climate?* Washington, DC: Heinrich Boll Stiftung, 2019.

[31] Kill, Jutta, et Liane Schalatek. *Green Climate Fund and REDD+: Funding the Paradigm Shift or Another Lost Decade for Forests and the Climate?* Washington, DC: Heinrich Boll Stiftung, 2019.

[32] *Demande de propositions : Améliorer l'accès direct.* N.p.: Fonds vert pour le climat, 2016.

[33] Le FVC permet également aux projets d'être financés par l'intermédiaire du cycle de financement habituel de projets et dispose d'un Processus d'Approbation Simplifié par lequel les EA peuvent déposer une candidature pour financer les petits projets à faible risque. Cependant, il est peu probable qu'une proposition destinée à générer des émissions des réductions REDD+ soit considérée comme à faible risque et approuvée par cette fenêtre de financement.

## ÉTUDE DE CAS N° 2 : PROPOSITION DE FINANCEMENT N° 100 : PAIEMENTS REDD+ BASÉS SUR LES RÉSULTATS POUR LA PÉRIODE DE 2014-2015 AU BRÉSIL

Le FVC a approuvé son premier investissement dans un programme REDD+ en février 2019.[34] Le projet a été approuvé dans le cadre du programme pilote REDD+ de paiements basés sur les résultats d'un montant de 96 millions USD afin de rembourser le Brésil pour les « réductions des émissions » générées en 2014 et 2015 au titre des efforts mis en œuvre dans l'Amazonie brésilienne.[35] Le projet crée un dangereux précédent pour la façon dont le financement du FVC pourrait être utilisé pour « réduire la déforestation ».

Tout d'abord, il existe un risque extrêmement élevé de revirement car rien ne garantit que les forêts à partir desquelles les réductions des émissions ont été vendues resteront en l'état. Le projet récompense le régime hostile à l'écologie de Jair Bolsonaro pour des émissions qui ont été réduites quatre à cinq ans auparavant. Bolsonaro a menacé de retirer le Brésil de l'Accord de Paris et a tenu des propos désobligeants envers les populations autochtones ainsi que la protection des forêts.[36] Il a également sabré le budget du Ministère de l'Environnement, mis fin au secrétariat de ce même ministère pour le Comité REDD+ national du Brésil, et transféré les compétences de celui-ci au Ministère de l'Agriculture, une institution étroitement liée aux intérêts du secteur agro-industriel. Il s'est également engagé dans un processus visant à placer la Fondation nationale de l'Indien (FUNAI), en charge de la démarcation des terres autochtones, sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture.

Ensuite, il est très probable que la rémunération des réductions des émissions par le FVC se base sur une surestimation de la déforestation évitée grâce aux mesures REDD+. Le projet demande des paiements sur des réductions calculées dans le passé (2014-2015) par rapport à un niveau de référence exagéré. Le niveau d'émission de référence déclaré se base sur le niveau moyen de déforestation entre 1996 et 2010, époque où la déforestation au Brésil a atteint son paroxysme, avec 19 000 km$^2$ de forêts perdus par an. Cependant, aujourd'hui la déforestation au Brésil représente en moyenne 8 000 km$^2$ par an. Si le FVC avait demandé à ce que le projet démontre son potentiel de création d'un « changement de paradigme », la demande de financement REDD+ aurait dû se baser sur la moyenne des dix dernières années, ou bien montrer que la déforestation dans le pays a tendance à se rapprocher des objectifs de la Contribution déterminée au niveau national du Brésil,[37] dont les résultats auraient alors été bien moins élevés. De ce fait, en se basant sur le niveau de référence, le taux de déforestation au Brésil pourrait plus que doubler et le pays serait toujours éligible pour recevoir des fonds visant à aider les pays à réduire la déforestation et à financer des actions en faveur d'un changement de paradigme.

Troisièmement, il existe des préoccupations importantes sur l'inclusion des acteurs locaux et nationaux dans la conceptualisation et la mise en œuvre du projet. Les organisations de la société civile brésilienne dénoncent le fait qu'elles n'aient pas été convenablement consultées à propos du programme pilote et que la proposition de projet n'esquisse en rien comment leur implication sera améliorée. Le Brésil ne dispose d'aucune politique nationale réglementant la façon d'obtenir le consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés locales et il est très peu probable que le CLIP ait été obtenu pour toutes les communautés dans la région qui a fourni les résultats et les activités entreprises pour atteindre ces résultats (par exemple le CLIP des personnes touchées n'a très certainement pas été obtenu concernant l'interdiction des pratiques de culture itinérantes). Les bénéfices qui seront distribués aux populations autochtones et aux communautés locales dans le cadre des activités financées par les paiements basés sur les résultats ne sont pas clairs.

[34] Fonds vert pour le climat. « Project FP100. » Fonds vert pour le climat. Dernière modification le 11 mars 2019. https://www.greenclimate.fund/projects/fp100?inheritRedirect=true&redirect=%2Fwhat-we-do%2Fprojects-programmes.

[35] Fonds vert pour le climat. « Project FP100. » Fonds vert pour le climat. Dernière modification le 11 mars 2019. https://www.greenclimate.fund/projects/fp100?inheritRedirect=true&redirect=%2Fwhat-we-do%2Fprojects-programmes.

[36] Brazil's Bolsonaro scraps pledge to quit Paris climate deal, 2018. Reuters.

[37] Les contributions nationalement déterminées « incarnent les efforts réalisés par chaque pays dans le cadre de l'Accord de Paris de la CCNUCC pour réduire les émissions au niveau national et s'adapter aux effets du changement climatique. L'Accord (article 4 paragraphe 2) demande à chaque partie de préparer, communiquer et respecter des CND successives destinées à être réalisées. » Source (consultée en juin 2019) : https://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php

Enfin, il existe cinq mécanismes de plaintes et de recours qui sont listés dans le projet. Cependant, on ne trouve aucune explication claire sur leur structure ou sur quelle entité sera responsable de la gestion des doléances soumises.

Malgré le fait que ces questions aient été soulevées auprès du conseil d'administration, le projet a été approuvé. La décision d'approuver ce projet de financement peut être en partie due à la promesse faite par la Première ministre norvégienne Erna Solberg d'accroître le financement du FVC si le Fonds approuvait les paiements pour les réductions des émissions. En effet, à la suite de l'approbation du FP100, la Norvège a doublé sa contribution au FVC, passant de 1,6 milliards NOK (couronnes norvégiennes), sur la période 2015-2018, à 3,2 milliards, et ce dans le contexte d'un processus continu de réapprovisionnement des ressources du FVC.[38]

## Niveaux de référence gonflés et erreurs de calcul concernant les réductions des émissions

Il existe un risque significatif que les réductions des émissions obtenues grâce aux interventions REDD+ soient surestimées. La plupart des niveaux de référence pour les forêts qui décrivent combien la déforestation a été diminuée grâce aux programmes REDD+, et par conséquent la quantité de réductions des émissions générée, sont exagérés. Habituellement, les niveaux de référence pour les forêts sont calculés sur base du niveau historique moyen de déforestation ou à partir d'estimations concernant la déforestation à venir. Ces calculs peuvent facilement être manipulés, par exemple en prenant comme années de référence des années où le niveau de déforestation était anormalement élevé ou bien en excluant les tendances récentes à la baisse de la déforestation. Cette approche apparaît clairement dans le projet pilote REDD+ au Brésil (voir étude de cas). En effet, le niveau de référence pour les forêts se basait sur des années où la déforestation au Brésil était élevée et ne prenait pas en compte la baisse récente de ce phénomène. Par conséquent, la déforestation pourrait avoir plus que doublé et le Brésil continuerait à être éligible pour les paiements REDD+.[39]

En outre, des sources importantes d'émissions de carbone sont souvent exclues du calcul des réductions des émissions ayant lieu dans le cadre des programmes REDD+. Ainsi, en février 2019 la Norvège a accepté de faire un premier paiement d'un milliard USD à l'Indonésie[40] pour des réductions des émissions, en se basant sur un calcul qui omettait les émissions issues de la destruction des tourbières, qui peuvent stocker jusqu'à dix fois plus de carbone que les autres écosystèmes,[41] causées principalement par leur conversion en plantations de palmiers à huile.[42]

## Non-permanence des réductions des émissions

Aucune stipulation dans les demandes de propositions du FVC n'exige que le carbone reste stocké dans les forêts une fois les investissements du FVC terminés. Par conséquent, rien ne garantit que des réductions des émissions échangeables, dont la génération a coûté des millions de dollars, seront associées à une réduction permanente de la déforestation. Des évènements imprévus, comme des sécheresses ou des feux de forêt, qui deviennent de plus en plus fréquents sous les effets combinés du changement climatique et de la fragmentation de l'habitat,[43] ou des fluctuations des marchés de biens liés à la déforestation, comme les palmiers à huile et le soja, peuvent déclencher une vague de déforestation et relâcher du carbone comptabilisé et vendu dans les réductions des émissions. De la même façon, interdire la déforestation dans une région peut souvent la déplacer dans les régions voisines. Un tel phénomène peut également facilement inverser toute réduction d'émissions.

[38] Usher, Ann Danaiya. « Brazil receives first Green Climate Fund grant for REDD+. Critics warn of 'paper reductions' with no real climate benefits. » Development Today, 15 mars 2019.

[39] Kill, Jutta, et Liane Schalatek. *Green Climate Fund and REDD+: Funding the Paradigm Shift or Another Lost Decade for Forests and the Climate?* Washington, DC: Heinrich Boll Stiftung, 2019.

[40] Jong, Hans Nicholas. « Indonesia to get first payment from Norway under $1b REDD+ scheme. » Mongabay, 20 février 2019. https://news.mongabay.com/2019/02/indonesia-to-get-first-payment-from-norway-under-1b-redd-scheme/.

[41] « How the Loss of Peat Lands Affects Greenhouse Gas Buildup. » Scientific American. https://www.scientificamerican.com/article/peat-lands-and-greenhouse-gasses/.

[42] Lang, Chris. « Norway is planning to pay Indonesia for fudging its REDD carbon accounting. » REDD Monitor. Dernière modification le 12 mars 2019. https://redd-monitor.org/2019/03/27/norway-pays-indonesia-for-fudging-its-redd-carbon-accounting/.

[43] Yale School of Forestry and Environmental Studies. « Climate Change and Tropical Forests. » Global Forest Atlas. https://globalforestatlas.yale.edu/climate-change/climate-change-and-tropical-forests.

Le FVC ne demande pas à ce qu'un certain montant de réductions des émissions soit donné en garantie sur un compte tampon au cas où les forêts seraient détruites dans des circonstances imprévues (par exemple des incendies, une guerre, la découverte de minerais, etc.) ou pour apporter une solution au déplacement de la déforestation dans les régions voisines. En d'autres termes, les réductions des émissions ne sont pas garanties dans le cas où celles vendues ne sont finalement pas liées à des sources permanentes d'élimination du carbone.

### Risque de double comptage des réductions des émissions

L'une des façons par lesquelles les décideurs ont essayé de résoudre la question du déplacement de la déforestation a été d'intégrer les projets de réductions des émissions au sein de programmes juridictionnels plus larges. La théorie considère que si le calcul des réductions des émissions se base sur un niveau juridictionnel plutôt que sur des zones géographiques spécifiques du projet, toute hausse de la déforestation dans l'ensemble de la juridiction sera prise en compte. Cependant, plus il y a de projets REDD+ privés intégrés dans un programme juridictionnel, plus le risque de double comptage des crédits carbone est élevé. À partir de 2020, dans le cadre de leur Contribution déterminée au niveau national, tous les pays devront faire un rapport sur leurs comptes de carbone au niveau national auprès de la CCNUCC. Cela devient un problème si plusieurs projets REDD+ privés vendent des réductions d'émissions alors que le pays hôte, le pays acheteur et l'entité privée peuvent chacun comptabiliser les réductions des émissions dans leurs comptes de carbone. L'article 6 de l'Accord de Paris aborde la question du transfert de réductions des émissions entre les pays et la façon d'empêcher le double comptage dans les Contribution déterminées au niveau national. Cependant, ces points sont toujours en cours de négociation. L'approbation des systèmes d'échange de réductions des émissions intégrant des programmes REDD+ avant que l'article 6 ne soit finalisé est susceptible d'aggraver la confusion.

En plus, l'aide du FVC à REDD+ pourrait provoquer un accaparement des droits sur le carbone par les EA privées au détriment des EA publiques. Dans les procédures et modalités utilisées par le FVC pour aider la REDD+ dans les premières phases de son existence, les EA publiques sont invitées à soumettre des projets qui créeraient des « conditions favorables » pour les activités REDD+.[44] Cela inclut des interventions qui, par exemple, amélioreraient les régimes fonciers, renforceraient l'application de la loi, réformeraient les politiques dans le secteur forestier, ou développeraient les capacités des acteurs locaux. Tous ces exemples désignent des interventions essentielles, pourtant aucune d'entre elles ne se verrait récompensée par la vente de réductions des émissions.[45] En revanche, les acteurs privés incluent ceux engagés dans la génération et l'échange de réductions d'émissions.[46] Par conséquent, il leur serait facile de tirer profit de la génération de réductions d'émissions.



[44] Green Climate Fund support for the early phases of REDD-plus. Songdo: Fonds vert pour le climat, 2017. https://www.greenclimate.fund/documents/20182/751020/GCF_B.17_16_-_Green_Climate_Fund_support_for_the_early_phases_of_REDD_plus.pdf/574e7c22-df75-42f9-811d-98432a2f3bc0.

[45] Green Climate Fund support for the early phases of REDD-plus. Songdo: Fonds vert pour le climat, 2017. https://www.greenclimate.fund/documents/20182/751020/GCF_B.17_16_-_Green_Climate_Fund_support_for_the_early_phases_of_REDD_plus.pdf/574e7c22-df75-42f9-811d-98432a2f3bc0.

[46] Green Climate Fund support for the early phases of REDD-plus. Songdo: Fonds vert pour le climat, 2017. https://www.greenclimate.fund/documents/20182/751020/GCF_B.17_16_-_Green_Climate_Fund_support_for_the_early_phases_of_REDD_plus.pdf/574e7c22-df75-42f9-811d-98432a2f3bc0.

# 3. DÉVELOPPEMENT DU FVC DANS LES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO

L'attention du FVC se tourne vers le Bassin du Congo, un réservoir de carbone d'une importance mondiale qui abrite également près de 50 millions de personnes dépendantes de la forêt, dont environ 700 000 membres de populations autochtones, communément appelés « Pygmées ». Bien que d'importants fonds doivent encore être versés, les activités du FVC sont planifiées en RDC, en République du Congo, au Cameroun, au Gabon, en République centrafricaine et en Guinée équatoriale. Le chapitre ci-dessous décrit ces activités dans le Bassin du Congo et examine dans quelle mesure les problèmes identifiés au cours des premières expériences du FVC risquent de s'amplifier dans une région où plus de dix ans d'interventions REDD+ n'ont pas apporté les améliorations attendues dans la gouvernance forestière, le soutien aux droits des habitants des forêts, ou la réduction des taux de déforestation.

## VUE D'ENSEMBLE DES PROJETS DU FVC PROPOSÉS DANS LE BASSIN DU CONGO[47]

| Pays | Intitulé du projet | État du projet | Financement | Commentaires |
|---|---|---|---|---|
| République Démocratique du Congo | Zone de traitement des cultures vivrières (SCPZ, en anglais *Staple Crop Processing Zone*) | En cours | 93 500 000 USD | La Banque africaine de développement (BAD) est l'EA. Le projet aura lieu au Togo, en Éthiopie, en Zambie et en RDC. Le but est d'établir des parcs agro-industriels afin de faire de ces pays des puissances agricoles au niveau mondial. Le projet aura lieu dans la province du Bandundu en RDC. |
| | Amélioration du paysage forestier, Réduction des émissions, Résilience au changement climatique et Programme de croissance verte dans la province du Kongo central. | En préparation | 70 000 000 USD | Un fonds supplémentaire de 36,9 millions USD sera délivré par le Programme d'investissement forestier (PIF) de la Banque mondiale. Le projet est extrêmement vaste, incluant une assistance technique pour les parcelles agricoles, la diffusion de cuisinières, la promotion d'activités écotouristiques, le développement d'infrastructures afin de protéger les populations de la hausse du niveau de la mer, le développement des capacités en matière d'investissements verts et le soutien aux capacités de l'administration que ce soit au niveau national, local ou de la province dans le but de mettre en œuvre des activités, en plus d'autres actions. Ce projet est actuellement interrompu car il n'y a pas d'EA. |
| | Programme de réduction de l'impact du changement climatique grâce au boisement et à la reforestation, l'amélioration des technologies des cuisinières et la redistribution des revenus des services environnementaux aux communautés dans le cadre de partenariats public-privé. | En préparation | 9 950 000 USD | Le projet se compose de quatre éléments, comprenant : (I) la mise en œuvre de projets d'agroforesterie, de reforestation et de boisement sur 6 200 ha dans l'ensemble de la RDC ; (ii) la diffusion de cuisinières aux communautés locales résidant sur le territoire de ces 6 200 ha ; (iii) l'intégration des mécanismes de rémunération du crédit carbone dans les activités d'agroforesterie, de reforestation et de boisement ; et (iv) l'investissement dans le développement des capacités et des équipes institutionnelles, de transformation, de stockage et dédiées au marketing. Ce projet est actuellement interrompu car il n'y a pas d'EA. |
| République du Congo | Mise en œuvre de la Contribution déterminée au niveau national du Congo dans les secteurs de l'affectation des terres et de la foresterie. | En cours | 80 000 000 USD | Le projet se compose de cinq éléments : (I) élaborer un Plan national d'affectation des terres ; (ii) instaurer des systèmes agroforestiers sur une surface allant de 20 000 à 30 000 ha et distribuer des cuisinières ; (iii) améliorer la gestion et la gouvernance forestière ; (iv) déployer des systèmes agricoles éco-intelligents et des activités économiques alternatives en collaboration avec le programme RE et le programme PIF de la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative CAFI et (v) soutenir les investissements écologiques dans le bois de chauffage, les produits agricoles, les produits forestiers non ligneux et le bois issu de concessions forestières. Le Ministère de l'économie forestière/Ministère du tourisme et de l'environnement est l'AND. |

[47] Cette vue d'ensemble date de juin 2019 et se base sur des informations fournies par des AND présentes en RDC, en Guinée équatoriale et au Cameroun. Les informations concernant les projets en cours au Congo, en RCA et au Gabon se basent sur les pages de profil des pays du FVC.

| Pays | Intitulé du projet | État du projet | Financement | Commentaires |
|---|---|---|---|---|
| Guinée équatoriale | Élaboration d'un plan d'investissement REDD+ | En cours | 1 000 000 USD | Financé par CAFI avec la FAO en tant qu'EA mettant en œuvre le projet. |
| | Activités de préparation du FVC | En cours | 900 000 USD | Financement du FVC avec la FAO en tant qu'EA. |
| | Énergie durable pour tous | En cours | 3 500 000 USD | Financement du Fonds pour l'environnement mondial par le FVC avec le PNUD en tant qu'EA. |
| | Gestion des forêts communautaires | En préparation | 6 000 000 USD | En phase de développement. La FAO sera l'EA. |
| Cameroun | Activités de préparation | En cours | 3 500 000 USD | Aucun projet n'est actuellement en cours au Cameroun, car le pays est engagé dans les activités de préparation du FVC. Le financement recensé correspond au montant demandé par le Cameroun. Un montant de 338 700 USD a été approuvé par le FVC pour des activités de préparation. |
| République centrafricaine | Activités de préparation | En cours | 928 000 USD | Aucun projet n'est actuellement en cours en RCA, car le pays est engagé dans la phase de préparation au FVC. Le financement recensé correspond au montant demandé par la RCA. Un montant de 628 000 USD a été approuvé par le FVC pour des activités de préparation. |
| Gabon | Activités de préparation | En cours | 1 700 000 USD | Aucun projet n'est actuellement en cours au Gabon, car le pays est engagé dans la phase de préparation au FVC. Le financement recensé correspond au montant demandé par le Gabon. Un montant de 1 300 000 USD a été approuvé par le FVC pour des activités de préparation. |

### Défis spécifiques rencontrés par les investissements du FVC dans le Bassin du Congo

Financer la protection des forêts dans la région est assurément nécessaire, mais les projets proposés résumés dans le tableau, bien que présentant différentes facettes, manquent pour la plupart d'explications sur la façon dont les communautés forestières ont été impliquées ou sur la façon dont leurs droits seront renforcés. Il existe un risque réel que les leçons des échecs des interventions REDD+ actuelles ne soient pas prises en compte, notamment concernant l'exclusion des communautés locales des processus de prise de décision, les efforts insuffisants afin d'améliorer les droits fonciers, l'absence de supervision indépendante[48] et l'accaparement du financement par des organisations intermédiaires. Au lieu de continuer à considérer REDD+ comme la solution principale à la déforestation et d'acheminer la majeure partie de finances forestières dans les programmes REDD+, le FVC devrait cibler des alternatives qui ont démontré leur soutien pour les communautés forestières et leur environnement.

[48] Bayrak, Mucahid Mustafa, and Lawal Mohammed Marafa. « Ten Years of REDD+ : A Critical Review of the Impact of REDD+ on Forest-Dependent Communities. » *Sustainability* 8, no. 620 (2 juillet 2016).

## ÉTUDE DE CAS N° 3 : LE FVC ET LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT FORESTIER EN RDC : SAUVETAGE DES FORÊTS OU RENFORCEMENT DES ÉCHECS ?

La note conceptuelle « Amélioration du paysage forestier, Réduction d'émissions, Résilience au changement climatique et Programme de croissance verte dans la province du Kongo central » illustre à quel point les défauts identifiés au sein du processus d'investissement du FVC se développeront au cours de la mise en œuvre du projet s'ils ne sont pas corrigés. Le projet est actuellement en attente jusqu'à ce qu'une EA soit désignée.[49]

L'investissement de 70 millions USD[50] est destiné à élargir le rôle du projet d'amélioration du paysage forestier d'un montant de 36,9 millions USD faisant partie du PIF et se déroulant dans les provinces de Mai-Ndombe, du Kongo Central et de Kinshasa depuis 2014.[51] Cependant, les recherches menées par la RFUK et d'autres ONG au sujet des activités du PIF dans la province de Mai-Ndombe ont montré l'existence d'un certain nombre de failles concernant l'implication des communautés. Des recherches effectuées par la RFUK et ses partenaires locaux dans neuf villages ont montré que les communautés locales n'avaient pas été correctement consultées au sujet du développement du projet REDD+, qu'elles avaient jusqu'à présent obtenu des bénéfices minimes du programme ou des activités agroforestières vers lesquelles elles ont été encouragées à s'orienter, et, pour la plupart, leur sécurité foncière ne s'est pas améliorée.[52]

Des conclusions similaires ont été rapportées par l'organisation congolaise LICOCO après avoir mené des recherches indépendantes sur les activités du PIF dans les territoires de Bolobo, Kwamouth, Mushie et Yumbi dans la province de Mai-Ndombe.[53] Le rapport de l'organisation établissait que le WWF (l'organisme responsable de la mise en œuvre du projet mandaté par le PIF) n'avait pas obtenu le CLIP des communautés locales, que non seulement les structures de pouvoir coutumières n'étaient pas respectées mais qu'elles étaient souvent remplacées par des Comités locaux de développement (CLD) non représentatifs et que l'administration locale était ignorante de la mise en œuvre de REDD+ et non impliquée dans celle-ci. Selon ce rapport, plus de ressources étaient apparemment allouées au paiement de la location de bureaux, d'hôtels et de voyages pour le personnel du WWF qu'à l'amélioration des infrastructures et aux autres bénéfices promis aux communautés.[54]

De la même façon, Rights and Resources Initiative a montré que beaucoup de ces thématiques se retrouvaient de façon récurrente dans les initiatives REDD+ menées dans toute la province. À savoir, une structure de gouvernance incomplète pour REDD+, des approches adoptées sans

[49] Alors que l'EA pour le projet n'a pas encore été sélectionnée, les deux favoris sont la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAD). Aucune des deux n'a démontré la capacité d'améliorer les capacités institutionnelles dans la région, en particulier les capacités du Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) au moment où il accueille l'AND du FVC pour la RDC. Bien qu'il soit actif dans la région depuis 2011, le PIF de la Banque mondiale ne verse toujours aucun fonds au MEDD. Le Fonds Forestier du Bassin du Congo (FFBC) administré par la BAD, a très mal géré ses fonds, à tel point que le gouvernement britannique a pris la mesure inhabituelle de récupérer la partie encore non dépensée de sa participation. La BAD a clairement été confrontée à des défis qui étaient insurmontables pour elle, en s'occupant de projets qui impliquaient une action au niveau local et des acteurs non gouvernementaux. Ses processus administratifs étaient tellement lourds et chaotiques que les projets financés par le FFBC ont échoué à cause de trop gros problèmes dans les paiements.

[50] Un financement supplémentaire à hauteur de 6,2 millions USD est proposé par le Fonds pour l'environnement mondial dans la partie Kongo-Central du projet d'amélioration du paysage forestier.

[51] La note conceptuelle trace le contour d'un investissement dans la partie du projet d'amélioration du paysage forestier se déroulant dans le Kongo-Central. D'après la Banque mondiale, sur les 36,9 millions USD de ce projet, seul 10,5 millions sont dédiés à l'aide aux projets d'agroforesterie communautaires de petite échelle dans le Kongo-Central.

Pourtant, la note conceptuelle du FVC mentionne un cofinancement des 36,9 millions USD dans l'investissement de 70 millions USD du FVC dans le Kongo-Central. L'incohérence entre le financement dans les documents du projet est symptomatique d'une opacité plus large concernant la façon dont les fonds sont attribués et à quel organisme.

[52] « REDD minus: why the Mai Ndombe Emissions Reduction Programme must do better | RFUK. » 2019. Publication actuellement en cours de préparation

[53] Kassanda, Jarline, et Fabrice Mangbele. *Rapport Mission d'Observation Independante Non-Mandatee du Processus REDD+ dans la Province de Mai-Ndombe, Territoire de Mushie Villages de : (Isali, Mbali, Duama, Kesomi, Mpoko)*. Kinshasa : Ligue Congolaise de Lutte Contre la Corruption, 2017.

[54] Kassanda, Jarline, and Fabrice Mangbele. *Rapport Mission d'Observation Independante Non-Mandatee du Processus REDD+ dans la Province de Mai-Ndombe, Territoire de Mushie Villages de : (Isali, Mbali, Duama, Kesomi, Mpoko)*. Kinshasa: Ligue Congolaise de Lutte Contre la Corruption, 2017.

étude préalable sur les moteurs de la déforestation, des efforts limités pour améliorer les droits fonciers des communautés, un manque d'inclusion des communautés et l'accaparement des bénéfices par des acteurs privés tandis que les populations les plus pauvres retirent très peu de bénéfices, voire aucun.[55]

Malgré les nombreuses critiques exprimées quant à la partie qui concerne Mai-Ndombe dans le projet d'amélioration du paysage forestier, peu d'éléments dans la note conceptuelle du FVC indiquent que des leçons ont été tirées. Tout d'abord, la consultation des communautés locales n'est mentionnée nulle part, à l'instar de l'obtention du CLIP de ces dernières, ce qui n'est pas conforme aux sauvegardes prévues par la politique relative aux peuples autochtones du FVC.[56]

Ensuite, l'intervention est tout aussi insuffisante sur les questions foncières. Des années après le début du projet (en 2014), il n'y a toujours pas d'évaluation foncière au niveau de la province, ce qui constitue pourtant une étape préliminaire pour analyser la façon dont les communautés seront affectées par les activités liées au projet.[57] En application de la politique relative aux peuples autochtones du FVC, l'EA doit au minimum évaluer et documenter les terres et l'utilisation des ressources des populations autochtones sans affecter défavorablement les revendications territoriales de ces dernières dans le cas où des activités proposées se dérouleront sur des terres soumises à des systèmes de propriété ou de tenure traditionnelles.[58]

Enfin, tout investissement supplémentaire dans le PIF en RDC doit répondre à l'absence de supervision et de responsabilité du programme évidentes à ce jour. Aucune observation indépendante des activités REDD+ dans la province de Mai-Ndombe n'a été mandatée depuis le projet Moabi, qui avait été suivi dans la région en 2015.[59] Les questions soulevées ci-dessus ne sont issues que de travaux de suivi non mandatés. Tout investissement du FVC, et plus particulièrement un investissement considérable de 70 millions USD, devrait être accompagné d'un suivi local et indépendant pour déterminer si les AND et les EA gèrent correctement les fonds destinés à mettre en œuvre les activités promises. Les sauvegardes environnementales et sociales et la politique relative aux peuples autochtones devraient être révisées pour préciser cette exigence.



[55] Gauthier, Marine. *Mai-Ndombe : le laboratoire de la REDD+ bénéficiera-t-il aux Peuples Autochtones et communautés locales ?* Traduit en anglais par Stephanie Guico Washington, DC: Initiative des droits et ressources, 2018.

[56] *Note conceptuelle :* Amélioration du paysage forestier, Réduction d'émissions, Résilience au changement climatique et Croissance verte dans la province du Kongo-Central. N.p.: Fonds vert pour le climat, 2018.

[57] *REDD et les droits communautaires en RDC : L'usage des cartes participatives pour informer le programme intégré REDD du Mai-Ndombe.* Mapping For Rights. Rainforest Foundation UK, 2018. https://www.rainforestfoundationuk.org/media.ashx/redd-and-rights-in-drc-2018.pdf.

[58] « GCF Indigenous Peoples Policy. » Fonds vert pour le climat. Consulté le 29 août 2018. https://www.greenclimate.fund/safeguards/indigenous-peoples.

[59] Moabi. Dernière modification en 2016. https://moabi.org/reports/monitoring-redd-safeguards-with-communities-in-mai-ndombe-district-drc/.

## ÉTUDE DE CAS N° 4 : LE PROGRAMME D'OBLIGATIONS FORESTIÈRES

L'une des évolutions les plus inquiétantes des activités du FVC dans le Bassin du Congo est le potentiel élargissement du programme d'obligations forestières *(forest bonds)* de la société financière internationale (IFC). Tout a commencé en 2016, avec l'accréditation de l'IFC, filiale privée de la Banque mondiale, en tant qu'entité accréditée du FVC.[60] Depuis, le Fonds a mis en avant la note conceptuelle de l'IFC proposant le financement d'un programme multinational de 72 millions USD d'obligations forestières.[61] Ce programme étendrait les projets REDD+ émanant du secteur privé à trois pays additionnels au Kenya : Madagascar, la RDC et le Pérou.[62]

Dans le cadre du Programme Multinational d'Obligations Forestières, l'IFC accordera des prêts à des initiatives climatiques à travers des obligations « forestières », que toute personne ou entité sera éligible d'acheter. Cependant, alors que les obligations sont qualifiées de « forestières », il n'est pas obligatoire d'investir les revenus qu'elles génèrent dans la conservation forestière à proprement parler. Lorsque les personnes mettant en œuvre le projet réalisent le paiement annuel des intérêts sur les prêts au bénéfice de l'IFC, les porteurs d'obligations recevront ce paiement en espèces, sous la forme de crédits carbones, ou bien une combinaison des deux. La demande des porteurs d'obligations de recevoir le paiement de leurs intérêts sous forme de crédits carbones donnerait selon l'IFC une impulsion à un marché du carbone favorisant les réductions des émissions et encouragerait de nouveaux projets REDD+ privés. Les 72 millions USD seront divisés entre un instrument de financement par prêt aux projets REDD+ privés (12 millions USD) ; un instrument de soutien à la liquidité en supportant le prix des réductions des émissions à un minimum de 5 USD par tonne de carbone séquestré (52,5 millions USD), même si les crédits sont proposés aux porteurs d'obligations à moins de 5 USD ; ainsi que le développement des compétences destinées à intégrer les projets REDD+ privés au sein des programmes REDD+ juridictionnels (7,5 millions USD).[63] Le projet de l'IFC est problématique pour plusieurs raisons.

Premièrement, le Programme Multinational d'Obligations Forestières est conçu en priorité pour servir les intérêts d'acteurs privés au détriment des communautés locales et des pays où les programmes REDD+ ont lieu. L'IFC se concentre exclusivement sur le secteur privé dans les pays en développement,[64] et comme les seuls acteurs privés interagissant avec les projets REDD+ en RDC sont des entreprises internationales (par exemple Wildlife Works Carbon, Somicongo et Novacel), c'est à elles que les bénéfices de ce programme reviendront. De plus, il n'est pas certain que les paiements des acteurs privés pour leurs réductions des émissions s'ajouteront aux paiements qu'ils pourraient recevoir à travers le Contrat d'achat de réductions des émissions de Mai-Ndombe (ERPA, *Emissions Reduction Purchase Agreement*) d'un montant de 55 millions USD en collaboration avec le FCPF de la Banque mondiale, qui constitue une autre initiative pour établir un marché du carbone forestier. Les acteurs privés pourraient donc potentiellement recevoir plusieurs paiements pour les mêmes réductions d'émissions.

En second lieu, il existe un risque élevé que les réductions des émissions ayant lieu dans le cadre du Programme Multinational d'Obligations Forestières soient comptées deux fois. Un organisme chargé de la mise en œuvre d'un projet REDD+ privé pourra utiliser un crédit REDD+ pour compenser en théorie ses émissions tandis que la même réduction d'émission est conservée dans le compte de carbone national du pays hôte. Bien que théoriquement les crédits de carbone ne peuvent être échangés que tant que les crédits n'ont pas été « encaissés » ou « retirés » dans une base de données de carbone, les projets REDD+ privés ne sont pas dans l'obligation de garder la trace de toutes leurs ventes de crédit de carbone dans des bases de données accessibles au public. Il n'existe pour l'instant aucun moyen avéré de suivre de manière fiable les crédits carbones et de garantir qu'il n'existe pas plusieurs crédits disposant du même numéro de suivi. En outre, comme les réductions des émissions

[60] « ANNOUNCEMENT: IFC Accredited to Green Climate Fund. » Consulté le 2 octobre 2018 https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/NEWS_EXT_CONTENT/IFC_External_Corporate_Site/News+and+Events/News/ifc-accredited-to-green-climate-fund.

[61] « Pitch for the Planet - $500 Million to Catalyze Climate Capital - Green Climate Fund. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.greenclimate.fund/500m#shortlisted-concept-notes.

[62] IFC (2018). Multi-country forests bonds program [en ligne]. International Finance Corporation World Bank Group.

[63] Schalatek, Liane. *Notes from Meeting with IFC Representatives.* Washington D.C., 2019.

[64] Banque mondiale. « About IFC. » International Finance Corporation. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/About+IFC_New/.

peuvent être vendues plusieurs fois au lieu d'être retirées, une réduction d'émission liée à une tonne de carbone séquestrée (et le bénéfice associé aux communautés locales), pourrait être vendue à plusieurs reprises entre différents acteurs privés, générant du profit de façon continue alors que les communautés reçoivent, au mieux, un seul paiement.

Troisièmement, le Programme se base sur un marché des réductions des émissions qui est non testé. Jusqu'à présent, aucun porteur d'obligations vertes n'a opté pour recevoir le paiement annuel de ses intérêts sous la forme de titres correspondant à des réductions d'émissions, probablement parce que la valeur d'un crédit de carbone est moins sûre qu'une compensation en devises. Pour compenser le manque de demande pour des crédits REDD+, même à un prix de 5 USD par crédit, l'IFC a établi un instrument de soutien à la liquidité afin de payer l'IFC (ou un intermédiaire désigné pour réaliser cette tâche) la différence entre le prix auquel celui-ci a acheté le crédit (5 USD) et le prix fixé lors de son transfert aux porteurs d'obligations (par exemple 1 USD). Cela éliminera tout risque pour l'IFC (ou l'intermédiaire) lors de la vente de crédits de carbone à un prix inférieur à leur achat par l'IFC. Par conséquent, les 52,5 millions USD du financement par le FVC seront utilisés pour subventionner les crédits de carbone non désirés et probablement illégitimes via l'instrument de soutien à la liquidité.

Quatrièmement, il existe des écarts potentiellement considérables entre les politiques de sauvegarde du FVC et la façon dont les projets REDD+ privés sont mis en œuvre. Par exemple, malgré que la politique relative aux peuples autochtones du FVC stipule que l'ensemble des projets et des programmes doivent obtenir le CLIP des communautés locales, la lettre « C » désignant le consentement, le FCPF de la Banque mondiale ne le demande que pour les projets ayant été approuvés après l'adoption du Cadre environnemental et social de la Banque mondiale en octobre 2018.[65] Par exemple, les organismes chargés des projets privés dans le cadre du programme du FCPF dans la province de Mai-Ndombe doivent seulement obtenir un « large soutien de la communauté » par l'intermédiaire d'une consultation libre, informée et préalable, une formulation qui a été d'emblée rejetée par les populations autochtones.[66] La façon par laquelle le FVC compte résoudre ce genre de divergences entre les exigences des sauvegardes et la conduite des projets REDD+ privés n'est pas claire.

Enfin, des incertitudes subsistent quant au crédit REDD+ constituant un actif négociable qui représente véritablement une réduction d'émissions forestières. D'après de nombreux comptes rendus, le seul projet dans le cadre duquel les obligations forestières sont actuellement échangées, le projet REDD+ Corridor de Kasigau au Kenya, n'a pas vraiment conduit à une réduction des émissions de carbone. Comme détaillé dans l'encadré ci-dessous, le niveau de référence de déforestation du projet est exagéré car il se base sur une zone de référence non représentative. Cela a entraîné une exagération de la déforestation évitée et la surémission de crédits de carbone par le projet. De surcroît, le projet a aggravé des inégalités historiques en imposant les restrictions les plus sévères aux membres les plus marginalisés de la communauté qui ont le moins contribué à la crise climatique.[67] Si le projet REDD+ Corridor de Kasigau est l'exemple servant de modèle pour vendre des obligations forestières afin de financer des programmes REDD+, il est probable que des fonds provenant du Programme Multinational d'Obligations Forestières en RDC, ainsi que dans d'autres pays, ne mèneront ni à des économies substantielles de carbone ni à une grande amélioration des moyens de subsistance des communautés locales.

En l'état, le projet de Programme Multinational d'Obligations Forestières proposé par l'IFC est incapable d'entraîner un changement de paradigme vers un développement pour la résilience aux changements climatiques et à faible émission, comme le demande le FVC.[68] Au contraire, le programme maintiendra un système coûteux et inefficace consistant à déplacer des quantités importantes du financement du FVC entre les acteurs investissant dans les obligations forestières, l'IFC et les agences privées de mise en œuvre afin de transférer des crédits de carbone potentiellement frauduleux entre ces mêmes acteurs.

[65] BIRD. « Cadre environnemental et social ». Banque mondiale http://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework.

[66] *Participation efficace et Consentement libre, informé et préalable.* N.p.: Forest Peoples Programme, 2016.

[67] « Choices Have Consequences: REDD+ and Local Democracy in Kenya Chomba S - Conservat Soc. » Consulté le 2 octobre 2018. http://www.conservationandsociety.org/article.asp?issn=0972-4923;year=2017;volume=15;issue=4;spage=400;epage=413;aulast=Chomba.

[68] *Note conceptuelle du guide l'utilisateur.* Archives du FVC. N.p.: Fonds vert pour le climat, 2017.

## ÉTUDE DE CAS N° 5 : LE PREMIER PROJET REDD+ D'OBLIGATIONS FORESTIÈRES : LE CORRIDOR DE KASIGAU AU KENYA

Le projet REDD+ du Corridor de Kasigau est entré dans sa première phase en 2008.[69] Il est mis en œuvre par Wildlife Works Carbon (WWC), une entreprise californienne immatriculée dans le Delaware,[70] un État de paradis fiscal aux États-Unis.[71] WWC avait à l'origine prévu d'élargir le projet dans la zone voisine des « collines de Taita », en concluant un Contrat d'achat de réductions des émissions (ERPA) d'un montant de 10 millions USD avec le fonds Althelia.[72] Cependant, il a été annoncé en 2016 que les négociations avaient échoué, supposément en raison d'arrangements financiers et de modalités de remboursement.[73] Cette situation a laissé WWC sans acheteur pour les crédits carbone. L'IFC et BHP Billiton sont entrés en scène afin de combler le vide financier et c'est ainsi qu'est né le plan de vendre des obligations forestières pour financer des programmes REDD+.

L'IFC et BHP Billiton, un géant du secteur minier disposant d'un historique douteux en matière de protection de l'environnement et de droits humains (cf. la catastrophe du barrage de sa filiale Samarco[74]), en collaboration avec Conservation International, ont développé un plan collectant 152 millions USD pour financer le projet REDD+ du Corridor de Kasigau. Le financement du projet REDD+ n'était pas lié à l'émission des obligations : à l'inverse, les acteurs investissant dans les obligations pouvaient choisir de recevoir le paiement annuel de leurs intérêts (coupon) sous la forme de crédits REDD+ plutôt que des espèces. Pour fournir ces crédits REDD+ à des porteurs d'obligations intéressés, l'IFC a signé une convention d'achat avec WWC. Les porteurs d'obligations forestières peuvent vendre les crédits de carbone sur le marché du carbone à 5 USD l'unité.[75] BHP Billiton s'était engagé à être l'acheteur en dernier ressort des crédits REDD+ que l'IFC avait achetés auprès du projet dans le cas où un nombre insuffisant de porteurs d'obligations opteraient pour les crédits REDD+.

Cependant, des rapports suggèrent que le calcul du taux de déforestation initial dans le cas du projet Corridor de Kasigau est largement exagéré, car il se base sur une zone de référence incomparable à la région où se déroule le projet. La zone de référence sélectionnée pour obtenir ce taux a une population de 100 000 personnes, considérées comme étant responsables de la déforestation, et comprend différentes utilisations des terres. Cette situation contraste avec la zone du projet, pratiquement inhabitée et constituée entièrement d'élevages de bétail.[76]

De nombreuses études ont montré que le projet ne profite pas à la majorité des membres de la communauté, et qu'il a probablement accentué les inégalités socio-économiques en se développant sur des régimes fonciers déséquilibrés hérités de l'époque coloniale.[77] Au départ, les revenus issus des crédits de carbone devaient être partagés en trois parts égales entre WWC (pour les coûts de mise en œuvre du projet), les propriétaires des ranchs (pour la gestion des ranchs), et la communauté dans son ensemble (pour ses initiatives de développement). En réalité, le partage des fonds bénéficie plus aux propriétaires particuliers de ranchs et aux entreprises privées qu'aux communautés. Les propriétaires de ranchs reçoivent tout d'abord leur tiers des revenus issus des crédits de carbone, puisqu'ils ont des contrats juridiquement contraignants sur une période de 30 ans, puis certains coûts sont déduits (par exemple les salaires des éco-gardes, les coûts de mesure du carbone et de production des crédits,

[69] « Choices Have Consequences: REDD+ and Local Democracy in Kenya Chomba S - Conservat Soc. » Consulté le 2 octobre 2018. http://www.conservationandsociety.org/article.asp?issn=0972-4923;year=2017;volume=15;issue=4;spage=400;epage=413;aulast=Chomba.

[70] Freund, Jeremy T., et Simon C. Bird, comps. *La Ière Phase du Projet REDD+ Corridor de Kasigau : le sanctuaire rukinga*. N.p.: Wildlife Works, 2016.

[71] « Choices Have Consequences: REDD+ and Local Democracy in Kenya Chomba S - Conservat Soc. » Consulté le 2 octobre 2018. http://www.conservationandsociety.org/article.asp?issn=0972-4923;year=2017;volume=15;issue=4;spage=400;epage=413;aulast=Chomba.

[72] Kill, Jutta. *Le projet REDD+ Corridor de Kasigau au Kenya : un échec retentissant pour Althelia Climate Fund*. N.p.: Re:Common and Counter Balance, 2016.

[73] Kill, Jutta. Le projet REDD+ Corridor de Kasigau au Kenya : *A Crash Dive for Althelia Climate Fund*. N.p.: Re:Common and Counter Balance, 2016.

[74] « BHP Billiton Employees Face Criminal Charges on Brazil Dam Disaster| Business | The Guardian. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.theguardian.com/business/2016/oct/20/bhp-billiton-employees-face-charges-on-brazil-dam-disaster.

[75] IFC (2018). Multi-country forests bonds program [en ligne]. International Finance Corporation World Bank Group.

[76] *REDD Plus or REDD « Light »? - Biodiversity, communities and forest carbon certification*. Stockholm: Swedish Society for Nature Conservation, n.d. http://redd-monitor.org/wp-content/uploads/2013/02/REDD-plus-or-REDD-light130121.pdf.

[77] « Roots of Inequity: How the Implementation of REDD+ Reinforces Past Injustices - ScienceDirect. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002926.

[78] « Roots of Inequity: How the Implementation of REDD+ Reinforces Past Injustices - ScienceDirect. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002926.

et d'autres coûts du WWC), avant que le reste des revenus ne soit enfin partagé avec la population.[78] On estime que les communautés reçoivent moins d'un sixième des revenus, alors que ce chiffre monte à un tiers pour les propriétaires des ranchs et plus de la moitié pour WWC. Selon d'autres chiffres, sur les 6,3 millions USD générés par la vente de crédits de carbone entre 2011 et 2012, seulement 135 000 USD ont été partagés entre cinq villages.[79] La plupart des membres de la communauté sont désormais également confrontés à des restrictions sur leurs activités de subsistance, comme la chasse, les cultures, la production de charbon de bois et la collecte de bois de chauffage.[80] Même si WWC produit et vend environ 300 sacs de charbon de bois par semaine, les membres de la communauté dont les conditions de vie dépendent de cette activité ne sont plus autorisés à en produire.

Le manque de participation des communautés et la confiscation des fonds REDD+ semble être un trait caractéristique des projets de WWC. Une enquête de la RFUK menée au sujet du projet REDD+ de WWC dans la province de Mai-Ndombe en RDC a révélé que la majorité des membres des communautés n'avaient pas été consultés au sujet de l'élaboration du projet, que de graves conflits intercommunautaires avaient éclaté suite à des soupçons quant aux objectifs du projet et des restrictions initiales sur l'accès à la forêt, et que la majorité des bénéfices promis aux communautés (centres de santé, financement d'activités de reforestation, amélioration des infrastructures, etc.) ne s'étaient pas encore concrétisés. De grandes parties de la concession de 326 636 hectares[81] sont devenues des zones pratiquement inaccessibles pour le personnel de WWC, en raison de l'hostilité de la part des communautés locales, et la déforestation a considérablement augmenté depuis le lancement du projet.

## Défis institutionnels

L'architecture complexe et alambiquée de REDD+ et du FVC prend une apparence encore plus troublante dans le Bassin du Congo, où les pays sont déjà confrontés à des défis majeurs dans la gouvernance des forêts. Par exemple, malgré des années de soi-disant activités de « préparation REDD » et de renforcement institutionnel du Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD), qui constitue l'AND hôte pour la RDC, par le biais de plusieurs programmes de la Banque mondiale consacrés aux forêts et au carbone, un projet de préparation au FVC de 2015 pour renforcer les capacités du ministère a montré qu'il manquait de capacités, à la fois humaines et financières. Les employés, souvent nouveaux, manquaient de compétences techniques et opérationnelles appropriées, rendant plus difficile la collaboration avec le Fonds.[82]

Alors que la deuxième phase de ce projet est désormais en cours,[83] il n'y a que peu d'indices montrant que des progrès ont été faits pour améliorer la transparence du MEDD, sa responsabilité et ses capacités institutionnelles pour superviser les investissements du FVC. Aujourd'hui, la plupart des activités REDD+ en RDC, y compris celle de l'Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI), contournent le MEDD et la structure REDD+ qui lui est associée, la CNREDD, à la suite de plusieurs scandales ayant éclaté au sein du ministère.[84]

Les défis institutionnels auxquels le FVC est confronté dans la région seront sans aucun doute aggravés sans une implication plus importante de la société civile. Alors que des améliorations certaines ont eu lieu dans l'implication des OSC congolaises dans le processus de délibération au niveau national depuis l'introduction de REDD+, leur implication reste dans l'ensemble purement symbolique, et ce d'autant plus pour les ONG locales et les représentants des communautés se trouvant dans les zones ciblées.[85]

[79] « Roots of Inequity: How the Implementation of REDD+ Reinforces Past Injustices - ScienceDirect. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002926.

[80] « Roots of Inequity: How the Implementation of REDD+ Reinforces Past Injustices - ScienceDirect. » Consulté le 2 octobre 2018. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002926.

[81] « Cartes interactives. » Atlas Forestier de la République Démocratique du Congo. https://cod.forest-atlas.org/map?l=en.

[82] *Readiness Proposal with Le Centre De Suivi Ecologique (CSE) for the Democratic Republic of Congo.* NDA Strengthening and Country Proposal. Fonds vert pour le climat, 2015. https://www.greenclimate.fund/countries/dr-congo.

[83] *Readiness Proposal with Le Centre De Suivi Ecologique (CSE) for the Democratic Republic of Congo.* NDA Strengthening and Country Proposal. Fonds vert pour le climat, 2015. https://www.greenclimate.fund/countries/dr-congo.

[84] Pour ne citer que quelques-uns des scandales en question, le MEDD a tenté à plusieurs reprises de lever le moratoire sur l'exploitation forestière qui est en place depuis 2002 (de nombreuses violations ont été commises par les ministres des forêts entre 2002 et 2008), a attribué plusieurs concessions d'exploitation forestière illégales, a unilatéralement révisé le code forestier national de la RDC, a suspendu les activités forestières et a autorisé la vente d'espèces menacées vers la Chine.

[85] Samndong, Raymond A. « The participation illusion: questioning community participation in a REDD+ pilot project in the Democratic Republic of Congo. » *International Forestry Review* 20, no. 3 (2018).

# 4. RECOMMANDATIONS

Le Fonds vert pour le climat offre la possibilité de catalyser un changement positif pour les forêts tropicales et leurs habitants. Pourtant, ce rapport montre que la réalisation de ce potentiel est entravée par un certain nombre de failles dans la conception institutionnelle du Fonds, des lacunes dans ses systèmes de sauvegardes et l'application d'approches de marché pour la conservation des forêts qui n'ont pas fait leurs preuves et dont la méthodologie est peu solide.

Si le FVC veut réaliser sa mission d'aider les pays en développement à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et s'adapter au changement climatique, ainsi que promouvoir un changement de paradigme en faveur d'un développement résilient et bas carbone dans la région du Bassin du Congo,[86] il doit garantir que les communautés locales soient les principaux bénéficiaires de ses investissements et de ses projets.

Afin que le FVC réussisse à catalyser un changement positif pour les forêts tropicales et leurs habitants, les recommandations suivantes sont émises :

### Recommandations pour le FVC :

Bien qu'ils soient généralement très éloignés des communautés ciblées par les projets du FVC, les membres du conseil d'administration et du secrétariat peuvent adopter des mesures d'envergure pour protéger leurs droits. À ce titre, ils devraient :

- Clarifier et renforcer les exigences en termes de sauvegarde et la politique de divulgation de l'information afin de combler les lacunes et de garantir l'alignement et la conformité des Entités Accréditées ainsi que des autres agences de mise en œuvre et des autres acteurs.
- Mettre en place des exigences plus strictes en termes de diligence raisonnable pour se prémunir contre l'approbation hâtive de projets mal conçus, qui ne font pas correctement participer les bénéficiaires ciblés et les organisations de la société civile.
- Améliorer l'efficacité et l'efficience des investissements du FVC en favorisant davantage les organisations nationales comme EA pour éviter un recours excessif aux bureaucraties et intermédiaires internationaux.
- Exiger de meilleurs évaluations et suivis externes des projets, ainsi qu'une participation importante des parties prenantes.
- Utiliser une approche fondée sur des données probantes pour évaluer l'efficacité des projets REDD+ proposés pour réduire la déforestation ou améliorer les moyens de subsistance des communautés locales dans le Bassin du Congo.

### Recommandations pour les Entités Accréditées :

Il n'existe pas de solution rapide et unique pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts dans le Bassin du Congo, et tout projet affichant ces objectifs proposés par les EA devrait être abordé avec une grande prudence. Les EA doivent diriger les investissements vers des interventions qui amélioreront les moyens de subsistance des communautés, défendront et amélioreront leur accès à la terre, et protègeront leur environnement. Pour atteindre ces objectifs, les EA devraient :

- Donner la priorité aux projets et aux programmes pouvant renforcer de manière probante la gouvernance forestière ainsi que les droits des communautés ciblées, plutôt qu'à des projets se concentrant de façon disproportionnée et prématurée sur la création d'instruments financiers complexes.
- Se concentrer au départ sur des programmes et projets pilotes afin de développer des bonnes pratiques. Ce n'est qu'une fois que les impacts durables apparaissent de façon évidente que les investissements devraient être amplifiés.
- Développer des partenariats avec les OSC nationales, qui ont généralement une meilleure connaissance des systèmes politiques, des coutumes sociales du terrain et auront tendance à mieux représenter les intérêts des communautés avec lesquelles elles travaillent. Travailler avec les OSC nationales réduira également les frais intermédiaires (accès direct), aidera à développer les capacités et l'appropriation au niveau national et favorisera la durabilité après la fin du projet. La mise en œuvre de projets par des OSC nationales devrait être renforcée d'autant plus dans un contexte où les ONG internationales dédiées à la conservation et présentes dans la région sont confrontées à de graves accusations de violations des droits humains.
- En apprenant des problèmes liés aux précédents projets REDD+, attribuer des ressources suffisantes aux institutions locales et aux OSC nationales qui collaborent

[86] « About the Fund. » Fonds vert pour le climat. Consulté le 2 octobre 2018. https://www.greenclimate.fund/who-we-are/about-the-fund.

régulièrement avec les populations autochtones et les communautés locales dans le but d'améliorer la transparence et la redevabilité envers les acteurs locaux, et de réduire le risque d'accaparement des financements.

### Recommandations pour les Autorités Nationales Désignées :

Les AND et les points focaux sont le point central de communication[87] du FVC pour les pays. Ils servent d'intermédiaires entre le secrétariat du FVC, les EA et les parties prenantes au niveau national. Alors que le rôle des AND est bien défini dans les documents « GCF 101 », rien ne garantit qu'elles représentent correctement les positions des acteurs nationaux. Les AND devraient par conséquent :

- Garantir une représentation adéquate des communautés ciblées dans les processus de délibération concernant les investissements qui affecteront leurs moyens de subsistance et leurs droits fonciers. Cela établirait également un canal de communication direct entre le FVC et les communautés impliquées dans les projets financés par le FVC.
- Solliciter la contribution d'OSC locales et nationales établies pour déterminer où et comment diriger les investissements et proposer des options pertinentes aux EA dans le cadre des propositions de projets.
- Assurer la répartition géographique équitable des représentants d'OSC dans les AND afin d'éviter que certaines régions n'accaparent la majorité des investissements du FVC.
- Créer des AND interministérielles pour tirer parti d'une expertise diversifiée et s'assurer de disposer de connaissances poussées sur les questions climatiques au sein de l'AND.
- Informer activement les acteurs nationaux de la progression des projets FVC ainsi que des droits et des rôles des OSC dans le but de collaborer avec le FVC.
- Analyser comment les OSC nationales et autres parties prenantes concernées peuvent être renforcés et accompagnés, notamment à travers des activités de préparation.

### Recommandations pour la société civile nationale :

Alors que le FVC s'apprête à accroître ses investissements dans le Bassin du Congo, les OSC ont un rôle crucial à jouer dans la prise de décision concernant l'usage des investissements du FVC, afin de mettre en avant les leçons tirées des interventions internationales passées (en particulier les programmes REDD+) et d'assurer la supervision des processus du FVC. Les recommandations suivantes s'adressent aux OSC nationales pour qu'elles parviennent à jouer ce rôle dans les processus nationaux du FVC :

- Créer un groupe de travail regroupant les OSC faisant le suivi des investissements du FVC, qui doit être consulté par les AND et les EA et encourager la collaboration avec ces acteurs.
- Élaborer des notes de position déterminant où et comment le FVC devrait être déployé. Cette approche proactive devrait empêcher les investissements de suivre une approche non participative, comme c'est le cas des investissements dans les programmes REDD+.[88]
- Identifier des communautés et projets qui profiteraient des investissements du FVC et notifier les EA de leur existence et de leur capacité à recevoir de tels investissements.
- Établir un canal de communication direct avec les responsables des AND et points focaux, pour être à jour sur la progression des investissements du FVC dans chaque pays, et pour présenter des idées de projets ou soulever des préoccupations, également pour le compte des communautés bénéficiant des activités financées par le FVC ou étant impactées par ces dernières.
- Faire le suivi de la chaîne de valeur des investissements du FVC pour garantir que les investissements sont bien utilisés de la façon dont les documents des projets l'affirment et que les communautés locales sont bien les bénéficiaires principaux de ces investissements.
- Renforcer les liens avec la société civile qui agit au niveau des discussions du conseil d'administration du FVC. Cela s'est montré très efficace pour soutenir les communautés locales affectées par les activités financées par le FVC.[89]

---

[87] *Engaging with the Green Climate Fund.* Incheon, République de Corée: Fonds vert pour le climat, 2015.

[88] *Sondage sur les dix ans du processus REDD+ en République Démocratique du Congo.* Kinshasa, RDC : Collectif des Défenseurs de l'Environnement, 2018.

[89] Les OSC ont par exemple réussi à bloquer l'approbation du projet de financement « Programme Biomasse Énergie dans le Pacifique Sud », soumis par la Korea Development Bank (KDB) lors de la vingtième réunion du conseil d'administration en juillet 2018. Les OSC ont mené une analyse du projet et ont trouvé plusieurs éléments très problématiques, notamment le calcul de base des émissions de CO2, qui au lieu de réduire les émissions les aurait en réalité augmentées. Les OSC ont fermement exprimé leurs préoccupations à plusieurs membres du conseil d'administration en faisant pression sur eux, et en diffusant publiquement une lettre collective d'opposition à l'approbation du projet. Finalement, la KDB a retiré le projet au cours de la réunion.

# ANNEXE N° 1 : LISTE DES ENTITÉS ACRÉDITÉES PAR LE FVC EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Acumen
Africa Finance Corporation (AFC)
Agence autrichienne de développement (ADA)
Agence de coopération internationale du Japon (JICA)
Agence Française de Développement (AFD)
Banque africaine de développement (BAD)
Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA)
Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Association internationale de développement (BIRD et IDA, Banque mondiale)
Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)
Centre de Suivi Ecologique (CSE)
Conservation International (CI)
Deutsche Bank AktienGessellschaft (Deutsche Bank AG)
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
Environmental Investment Fund (EIF)
Fonds Mondial pour la Nature (WWF)
Fonds National pour l'Environnement et le Climat du Bénin (FNEC)
Foreign Economic Cooperation Office (FECO)
HSBC Holdings PLC et ses filiales (HSBC)
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
Ministère de l'Environnement du Rwanda
Ministère des Finances et de la Coopération économique de la République démocratique fédérale d'Éthiopie et Banque (MUFG)
National Environment Management Authority of Kenya (NEMA)
Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO)
Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Organisation du Système CGIAR (CGIAR)
Organisation Météorologique Mondiale (OMM)
Programme Alimentaire Mondial (PAM)
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)
Pegasus Capital Advisors (PCA)
Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (PROPARCO)
Société financière internationale (IFC)
South African National Biodiversity Institute (SANBI)
Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)



RAINFOREST FOUNDATION UK

**SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES**

2-4 The Atelier, Old Dairy Court,
17 Crouch Hill, London N4 4AP
+44 (0)20 7485 0193
info@rainforestuk.org

Rainforestfoundationuk.org

Imprimé sur du papier recyclé post-consommation

Organisation caritative enregistrée sous le numéro 1138287 | Entreprise enregistrée sous le numéro 7391285