

POUR UN FINANCEMENT CLIMATIQUE EXEMPT DE CORRUPTION

Protéger les forêts et les populations

Transparency International est un mouvement mondial animé par une vision : un monde dans lequel les États, les entreprises, la société civile et les individus dans leur quotidien seraient épargnés par la corruption sous toutes ses formes. Avec plus de 100 sections dans le monde et un secrétariat international à Berlin, nous menons le combat contre la corruption pour faire de cette vision une réalité.

www.transparency.org

Pour un financement climatique exempt de corruption

Protéger les forêts et les populations

Cette publication a été produite par Fern en collaboration avec Transparency International dans le cadre du programme *Climate Governance Integrity*.



Toute notre attention a été mise en œuvre afin de vérifier l'exactitude des informations figurant dans ce rapport. À notre connaissance, toutes les informations qui y figurent étaient correctes en octobre 2021. Toutefois, Transparency International ne pourra pas être tenu responsable des conséquences de l'usage de ces informations à toutes autres fins ou sous d'autres formes.

ISBN : 978-3-96076-194-5

Transparency International, 2021. Sauf indication contraire, ce travail est sous licence CC BY-ND 4.0 DE. Citation autorisée. Veuillez contacter Transparency International (copyright@transparency.org) concernant les demandes de produits dérivés.



Cette publication a été rendue possible grâce au soutien financier de :



TABLE DES MATIÈRES

Vue d'ensemble du financement climatique et des flux financiers	4
Recommandations	7
Études de cas.....	9
Cameroun	9
République démocratique du Congo	11
République du Congo.....	13

Notes de fin	16
---------------------------	-----------

VUE D'ENSEMBLE DU FINANCEMENT CLIMATIQUE ET DES FLUX FINANCIERS

Selon les données provenant de plusieurs banques de développement multilatérales d'économies avancées, 78,9 milliards de dollars ont été investis dans la lutte contre les changements climatiques en 2018, contre 71,2 milliards de dollars en 2017 et 58,6 milliards de dollars en 2016¹. Ces chiffres tendent à être surévalués de façon significative. Par ailleurs, étant donné que les entités qui recensent ces financements ne transposent pas les différents types de financement en équivalent-don, les prêts ont le même poids que les subventions dans ce total. Lorsqu'on intègre un calcul de l'équivalent-don, le financement de l'action climatique entre 2017 et 2018 atteint seulement 25 milliards de

dollars². Les montants accordés en 2016 et en 2017 aux six pays étudiés dans le présent rapport sont présentés dans la Figure 1 (les données agrégées à l'échelle de ces pays ne sont pas encore disponibles pour 2018).

Les estimations relatives au volume de flux de financement climatique sont extrêmement variables et dépendent de ce qui est inclus dans sa définition. Ces flux financiers sont de ce fait difficiles à tracer. Il n'y a toujours pas d'harmonisation des définitions utilisées et des méthodes de prise en compte des années de référence, des types de financement (subventions, prêts, etc.) et des devises.

Figure 1 : Financement de l'action climatique en 2016 et 2017

Pays	Montants approuvés (en millions de dollars)			
	2017		2016	
	<i>Estimation haute</i>	<i>Estimation basse</i>	<i>Estimation haute</i>	<i>Estimation basse</i>
Cameroun	155,1	2,3	21,73	9,66
République démocratique du Congo	57,4	48,4	31,1	24,59
Ghana	232,6	177,1	194	72,5
Indonésie	780,2	51,2	74,5	56,9
République du Congo	15,08	12,15	0,04	0,02
Pérou	91,8	83,6	74,7	64,6

Source : OCDE-CAD

Le financement climatique pour les forêts

La majeure partie du financement climatique pour les forêts relève de REDD+ (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des

forêts), qui a évolué au fil du temps pour devenir un mécanisme de prévention de la déforestation et de la dégradation des forêts ainsi que de promotion du développement durable³. Le mécanisme REDD+ possède à la fois des objectifs en matière d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à leurs effets.

Il n'existe aucune estimation à l'échelle mondiale du volume de financement climatique consacré aux forêts. Cela s'explique en partie par le fait que le système de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), qui constitue le socle commun d'élaboration de rapports sur l'aide internationale au développement, propose

plusieurs catégories assimilables au financement de l'action climatique dans le secteur des forêts. À l'échelle nationale, ces catégories incluent même les activités agricoles qui contribuent à la déforestation, ce qui rend ce système de catégorie totalement inutile à la réalisation d'évaluations précises.

Figure 2 : Fonds ayant contribué au financement climatique pour les forêts entre 2008 et 2020

Fonds	Promesse de financement (en millions de dollars)	Financement approuvé (en millions de dollars)	Nombre de projets
Fonds vert pour le climat	--	946,5	22
Fonds Amazonie	1288,2	719,7	103
Initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI)	478,76	182,2	11
Programme d'investissement pour la forêt	739,9	573,7	48
Programme ONU-REDD	329	323,5	35
Fonds biocarbone de la Banque mondiale	349,9	107	5
Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale (FPCF)	1341	311,2	46
Congo Basin Forest Fund (clos en 2018)	186	8	37

Source : Watson et Schalatek, 2021 ; pour les données sur le Fonds vert pour le climat (propres calculs).

La dernière évaluation la plus complète sur le financement climatique pour les forêts provient d'une étude de 2018 financée par l'Union européenne (UE), selon laquelle 19,4 milliards d'euros ont été investis par les pouvoirs publics en faveur de l'action climatique dans le secteur forestier à l'échelle mondiale entre 2008 et 2015. Sur cette même période, les 28 pays de l'UE ont fourni à peine plus de 35 pour cent du financement climatique pour les forêts à l'échelle internationale, dont 824 millions d'euros en financement direct au

mécanisme REDD+ et pour un total de 7,08 milliards d'euros⁴. La majeure partie de cette somme provient d'une poignée de pays, la Norvège, le Royaume-Uni et l'Allemagne en tête⁵. Le Brésil est de loin le premier bénéficiaire de financements REDD+, devant la République démocratique du Congo, l'Indonésie et le Mexique. En ce qui concerne le financement climatique pour les forêts, plus vaste, le Brésil reste le premier bénéficiaire, devant le Mexique, l'Inde et la Chine⁶.

Corruption et financement climatique (pour les forêts)

En matière de financement de la lutte contre les changements climatiques, la corruption peut non seulement empêcher la réduction des émissions de carbone, mais également entraîner une hausse des émissions et avoir des incidences environnementales et sociales négatives.

Dans les initiatives pour les forêts comme REDD+, le risque de corruption est présent au niveau local, national et international. Ce risque prend différentes formes et se retrouve à différentes étapes de l'élaboration de politiques et de la mise en œuvre des programmes, notamment⁷ :

- + lors de l'attribution des droits forestiers et des droits sur le carbone (exercice d'une influence induite de l'industrie visant à modifier ou assouplir les politiques ou accaparement des financements internationaux par les élites afin

- de concevoir des politiques qui leur sont favorables) ;
- + lors de la détermination de niveaux de référence d'émissions de carbone (collusion visant à falsifier les données) ;
 - + lors de la prise de décisions concernant la répartition des ressources (des fonctionnaires peuvent s'attribuer un revenu au lieu de laisser les avantages aux communautés locales) ;
 - + quant au respect des droits fonciers et forestiers (versement de pots-de-vin à des fonctionnaires afin de pouvoir commettre des violations de droits en toute impunité) ;
 - + lors de la mesure et de la vérification des crédits d'émission de carbone (versement de pots-de-vin aux personnes chargées de l'évaluation pour sous-évaluer ou surévaluer les résultats) ;
 - + lors du recouvrement et de la gestion des paiements du mécanisme REDD+ (détournement, manœuvres frauduleuses).

L'atlas sur la corruption et le climat (*Climate & Corruption Atlas*)⁸ de Transparency International s'appuie également sur des cas avérés de corruption en lien avec le financement de l'action pour le climat et de la protection des forêts. Par exemple, il présente le cas d'un lanceur d'alerte du ministère de l'Environnement de la République démocratique du Congo ayant accusé le Secrétaire général du ministère d'avoir détourné près de 38 millions de dollars provenant de financements REDD+. Un autre exemple évoque le cas du ministère des Forêts de l'Indonésie qui, sur la base d'affinités politiques, a prélevé 600 millions de dollars de son Fonds pour la restauration afin de financer des projets qui n'ont aucunement contribué aux objectifs de ce fonds. Par ailleurs, un audit externe d'Ernst & Young a révélé des pertes de plus de cinq milliards de dollars, faisant état de pratiques frauduleuses de mauvaise gestion financière systématiques de la part d'entités financées et de détournements de fonds réguliers⁹.

RECOMMANDATIONS

Dans les six pays qui ont fait l'objet de cette étude, il reste une marge d'amélioration considérable en matière de gouvernance du financement climatique pour les forêts. Des recommandations spécifiques pour chaque pays sont formulées dans le corps du rapport, toutefois, plusieurs thèmes communs émergent et sont abordés dans les cinq recommandations générales.

Les gouvernements et institutions de financement doivent :

1. Améliorer l'accès à l'information, établir des politiques de transparence relatives au financement climatique pour les forêts et assurer la mise en œuvre effective de ces politiques

- + Dans toute la mesure du possible, les autorités nationales compétentes doivent créer un portail d'information unique en ligne à l'échelle nationale consacré à REDD+ et au financement climatique pour les forêts. Ces portails doivent respecter des normes permettant de publier des données en accès libre et les informations qu'ils contiennent doivent être mises à jour de façon régulière, notamment dans des rapports de progression de la mise en œuvre des programmes et concernant le statut du déboursement des fonds obtenus.
- + Les gouvernements locaux doivent recevoir un soutien conséquent pour organiser des forums réunissant les parties prenantes locales et élaborer des rapports sur la gestion des différents programmes de financement climatique pour les forêts.
- + Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer les capacités de la société civile et de fournir davantage d'appui à cette dernière, notamment aux organisations locales, afin qu'elle puisse améliorer l'accès des communautés locales aux informations indispensables.

2. Élargir la participation de la société civile, des communautés et des peuples autochtones

- + De manière générale, l'approche multi-acteurs globale adoptée dans le cadre des accords de partenariat volontaire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (APV FLEGT) est considérée comme une « norme de référence » qu'il convient de reproduire dans chaque initiative de financement climatique pour les forêts.
- + Les donateurs doivent favoriser un renforcement des capacités de la société civile qui intègre des considérations sur la gouvernance en plus des questions techniques et promouvoir une meilleure inclusion des femmes, des peuples autochtones et des communautés dépendantes des forêts dans les processus décisionnels.
- + En ce qui concerne les partenariats entre entités du secteur privé et du secteur public et les initiatives dirigées par une filière (par exemple, l'Initiative Cacao et Forêts), les gouvernements et les donateurs doivent s'assurer que les agriculteurs, les agricultrices, les peuples autochtones et les communautés dépendantes des forêts sont représentés dans les organes décisionnels.
- + Des objectifs d'équité entre les sexes doivent être intégrés aux programmes de financement climatique pour les forêts et déclinés en cibles, par exemple en matière de participation des femmes ou d'égalité de représentation des sexes dans les consultations et les processus décisionnels, au même titre que des exigences relatives à l'élaboration de plans d'action pour l'équité entre les sexes.

3. Renforcer les capacités d'évaluation indépendante et mettre en place des mécanismes de recours et de protection des

lanceurs et lanceuses d'alerte afin de réduire les risques de corruption

- + Les programmes nationaux REDD+ et d'autres fonds pour le climat et les forêts doivent prendre des mesures concrètes afin d'évaluer et d'éliminer les risques de corruption et mettre en place des stratégies de réduction de ces risques à tous les échelons (notamment en mettant l'accent sur l'intégrité par l'entremise de formations sur les normes éthiques et de politiques relatives aux conflits d'intérêts).
- + La société civile doit être impliquée de façon directe dans la surveillance des mécanismes de financement climatique pour les forêts, les donateurs doivent pour cela fournir un soutien financier à l'évaluation indépendante et à la surveillance communautaire.
- + Des mécanismes de recours et des canaux sûrs et anonymes de signalement doivent être opérationnels avant le début de la mise en œuvre des projets et programmes de financement climatique pour les forêts.
- + La protection des lanceurs et lanceuses d'alerte doit être une priorité des fonds et comités nationaux pour la REDD+ et être étendue aux membres des comités techniques et consultatifs.
- + Les institutions de financement internationales et leurs responsables à l'échelle nationale doivent s'assurer que les organisations de la société civile ont connaissance de leurs mécanismes de redevabilité et de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte.

4. Mettre en place des projets appartenant aux communautés et gérés par elles et améliorer le régime foncier afin de réduire les conflits liés à l'utilisation des terres et à la déforestation

- + Les donateurs doivent davantage accorder la priorité aux projets en faveur des communautés et gérés par elles afin de satisfaire les attentes des populations locales

quant à l'utilisation du financement climatique pour les forêts et ainsi d'encourager la conservation et l'utilisation durable des ressources.

- + Afin de réduire la déforestation et les conflits liés aux terres, les droits des peuples autochtones et des communautés locales à accéder aux ressources forestières doivent être formalisés par l'intermédiaire de la reconnaissance des droits fonciers collectifs. Les peuples autochtones et les communautés locales doivent être impliqués de façon directe dans les travaux de cartographie et de description des caractéristiques des terres, qui sont essentiels à la gestion du régime foncier.
- + Les organes intervenant dans la gestion des terres et de l'environnement (ainsi que les agences veillant au respect des textes et à l'intégrité des acteurs) doivent être protégés contre l'influence indue des personnes et filières puissantes et corrompues.

5. Veiller à ce que les contributions au financement climatique pour les forêts soient adéquates, prévisibles et soumises à un partage équitable des bénéficiaires

- + Le financement climatique international pour les forêts doit être déployé à grande échelle de façon équitable, inclusive et prévisible.
- + La participation concrète de la société civile aux processus décisionnels régissant des paiements liés aux résultats, tels que ceux du Fonds vert pour le climat, doit devenir une priorité.
- + Il est nécessaire de renforcer les synergies entre le financement climatique pour les forêts et d'autres flux financiers (notamment l'aide au développement), ce qui passe notamment par l'intégration des programmes REDD+ et de protection des forêts et de la biodiversité dans des politiques globales de gestion forestière, afin de veiller à la gestion durable des ressources.

ÉTUDES DE CAS

CAMEROUN

Les forêts équatoriales denses du bassin du Congo s'étendent sur près de la moitié du territoire camerounais, soit environ 22 millions d'hectares. Le secteur forestier joue un rôle essentiel dans le développement économique du pays. Bien que les niveaux de déforestation et de dégradation des forêts soient bas, ils ne cessent d'augmenter en raison du développement des activités économiques et de la croissance démographique. Le Cameroun possède une empreinte carbone positive et fait partie des pays qui ne contribuent pas à la hausse des émissions, ses politiques en matière climatique sont donc principalement axées sur l'absorption des gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère. Malgré un engagement important en faveur des objectifs de REDD+, de différents mécanismes de financement de l'action climatique et de l'APV FLEGT, le Cameroun n'a pour l'instant pas été en mesure d'obtenir des résultats significatifs en matière de protection des forêts, d'amélioration de la gouvernance ou de renforcement des droits et des moyens de subsistance des communautés locales et des peuples autochtones¹⁰.

Financement global

Le Cameroun est engagé dans les activités REDD+, le Programme d'investissement pour la forêt de la Banque mondiale et le Plan d'action de l'UE relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT). Les flux financiers provenant de sources internationales sont cruciaux pour les initiatives pour le climat et les forêts dans le pays. Malgré plus de dix ans d'implication dans ces initiatives, les flux financiers restent relativement modestes, l'Allemagne étant de loin le principal contributeur (ayant fourni 9 des 131 millions de dollars

approuvés entre 2014 et 2018 selon l'OCDE, CAFI et le FCPF).

Transparence du mode de gouvernance

La participation effective de la société civile au niveau local reste entravée par des réalités contextuelles complexes. L'accès aux informations essentielles sur la REDD+ est limité, ce qui entraîne des retards dans la réalisation des objectifs et favorise les élites au détriment des communautés rurales. Du fait de faiblesses concernant la mise en œuvre du cadre légal sur l'accès à l'information, les parties prenantes ont beaucoup de difficultés à obtenir des informations. En effet, les textes législatifs ne contiennent aucune exigence quant à l'inclusion des communautés locales, l'absence de réponse satisfaisante à une demande d'accès à une information n'est pas pénalisée et la démarche pour avoir accès à une information est complexe.

Collaboration avec les communautés

Au Cameroun, deux plateformes constituent les principaux instruments de représentation des organisations de la société civile dans les processus politiques liés à l'APV FLEGT et à REDD+ : (1) la Plateforme forêts et communauté et (2) la Plateforme REDD+ et changements climatiques. Bien que ces deux plateformes possèdent des membres en commun, la fragmentation et la division de la société civile affaiblissent sa participation effective aux principaux processus décisionnels, qui est souvent perçue comme insignifiante. Les réponses à des enquêtes et entretiens font état d'une marge d'amélioration considérable en matière de participation des organisations de la société civile à la gouvernance des projets de protection des forêts et de lutte contre les changements climatiques. Les institutions de financement ont pour leur part souvent une

perception plus positive, car elles sont davantage impliquées dans la planification que dans la mise en œuvre et peuvent donc juger de la qualité de la concertation avec la société civile durant cette phase.

Risques de corruption

Le Cameroun est classé 149^e sur 180 pays à l'Indice de perception de la corruption 2020. La corruption est un défi majeur de la gouvernance dans le secteur forestier. Ainsi, dans une évaluation sur les risques de corruption dans les activités REDD+ mises en œuvre au Cameroun, Transparency International fait état de lacunes politiques, législatives et réglementaires, de faiblesses dans le cadre institutionnel ainsi que de difficultés concernant la traçabilité des flux financiers et économiques, le suivi des résultats et l'élaboration de rapports. Un accès inadéquat à l'information contribue à l'impunité et a conduit des partenaires techniques et financiers à se retirer d'initiatives de lutte contre la corruption. Le gouvernement a déclaré être déterminé à éradiquer la corruption du secteur forestier, par exemple, grâce au nouveau système électronique de vérification SIGIF2, qui facilite la traçabilité du bois et permet de contrôler la légalité des entreprises forestières. En revanche, cet outil simplifie seulement certains processus de gestion des forêts et ne règle pas certains problèmes de corruption, tels que les conflits d'intérêts.

Résultats du financement climatique pour les forêts

De manière générale, les communautés soutiennent la délimitation de zones de conservation protégées et souhaitent promouvoir la participation au niveau local dans l'espoir de générer des avantages importants. Toutefois, l'instabilité du régime foncier crée des tensions dans le cadre de certains projets et l'efficacité de la législation censée y remédier est perçue avec scepticisme par certains acteurs non étatiques. Des structures décisionnelles hypercentralisées et des cadres réglementaires vagues ont également des effets négatifs sur la participation des communautés locales. Alors que les programmes REDD+ font jusqu'à présent état d'une augmentation de la participation des femmes, l'équité entre les sexes doit encore être renforcée,

car plusieurs personnes interrogées ont souligné que les femmes étaient uniquement impliquées dans les phases avancées des projets REDD+.

Recommandations

1. **Transparence et accès à l'information.** Les autorités étatiques doivent publier de façon trimestrielle des informations relatives aux activités REDD+ mises en œuvre dans le pays, notamment les contrats conclus avec des entreprises, des données de référence sur les niveaux d'émissions et des rapports sur la mise en œuvre des activités. Les programmes pourraient également fournir une aide au gouvernement local consacrée à l'organisation de forums entre les parties prenantes locales.
2. **Participation de la société civile et des communautés.** Il est nécessaire d'améliorer les synergies entre les instruments de représentation de la société civile, et l'approche pluripartite globale adoptée dans le cadre de l'APV FLEGT doit être reproduite dans la mise en œuvre des activités REDD+. Les institutions de financement et les organes nationaux de mise en œuvre doivent s'assurer que les perspectives de la société civile et des communautés sont prises en compte de façon plus systématique dans les processus décisionnels.
3. **Risques de corruption.** Il est nécessaire d'effectuer un examen indépendant des données de référence de REDD+ et de produire des rapports sur les tendances en matière de déforestation afin de garantir que le financement climatique pour les forêts n'accroisse pas les inégalités existantes en profitant aux élites plutôt qu'aux communautés. L'amélioration de l'accès à l'information, de l'accès à la justice et de la participation de la société civile dans les processus décisionnels doit devenir une condition absolue de tout financement climatique international accordé au Cameroun.
4. **Gouvernance.** La portée des projets REDD+ doit être élargie afin de couvrir les projets appartenant aux communautés et gérés par elles dans le secteur des forêts. Les droits des peuples autochtones et des communautés locales d'accéder aux ressources forestières doivent être formalisés dans le cadre d'accords sur le régime foncier.

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Avec 155 millions d'hectares, la République démocratique du Congo (RDC) abrite la deuxième plus vaste étendue de forêts tropicales au monde. Bien que le taux de déforestation soit relativement faible (0,3 pour cent) par rapport à celui de l'Amazonie, des activités minières et agricoles, l'exploitation forestière et le développement des infrastructures ont entraîné une perte de couverture forestière qui a régulièrement dépassé un million d'hectares par an entre 2015 et 2019. Les moyens de subsistance de près de la moitié de la population de la RDC dépendent des forêts tropicales, dont ceux de deux millions de personnes s'identifiant comme appartenant à un peuple autochtone.

Financement global

Le Fonds national REDD+ (FONAREDD) a mobilisé 219 millions de dollars pour la mise en œuvre de programmes REDD+ dans le pays, dont 190 millions de dollars dans le cadre d'une lettre d'intention signée entre la RDC et CAFI. En décembre 2020, le Comité de pilotage du FONAREDD avait approuvé 18 programmes, pour un budget total supérieur à 244 millions de dollars. Malgré la contribution importante de la société civile à l'élaboration d'un manuel sur la participation de la société civile, l'utilisation et le respect de ce manuel par les organisations de mise en œuvre des projets du FONAREDD restent incertains.

Transparence du mode de gouvernance

En RDC, on assiste à l'émergence d'une structure nationale de gouvernance du processus REDD+ hybride, combinant l'établissement du FONAREDD à l'échelle nationale et la mise en œuvre de projets indépendants de REDD+ à l'échelle locale. Une évaluation récente de Transparency International sur la gouvernance révèle que le FONAREDD obtient généralement des résultats satisfaisants concernant les indicateurs de transparence et de redevabilité. Cela étant dit, son site Internet contient encore des incohérences et les informations qu'il contient ne sont pas toutes à jour. Les politiques et pratiques de CAFI en matière de transparence, de redevabilité et d'intégrité sont plus variées et certaines parties prenantes indiquent que sa grande influence risque

de compromettre l'indépendance du FONAREDD dans ses prises de décisions. De manière générale, en RDC, la transparence dans le secteur forestier est un défi en raison de faiblesses dans la réglementation et sa mise en œuvre ainsi que de la capacité limitée de la population à demander des comptes aux autorités forestières. Des réformes sont mises en place, notamment plusieurs décrets ministériels récents sur la gestion durable des forêts par les communautés locales, mais le problème fondamental de la mise en œuvre des textes officiels persiste.

Collaboration avec les communautés

En RDC, au cours des dix dernières années, la planification initiale du processus politique de préparation à la REDD+ a été modifiée en raison de changements politiques sur la scène nationale et de modifications du cadre institutionnel de REDD+, notamment du ministère responsable de diriger le processus. Un certain nombre d'acteurs non étatiques restent dubitatifs quant aux affirmations d'inclusivité dans les processus décisionnels, signalant que leur rôle est toujours limité. Les initiatives de renforcement de la diffusion de l'information et des capacités incluent notamment le programme de la société civile du FONAREDD et un soutien à l'élaboration d'une nouvelle loi sur la protection des peuples autochtones.

Risques de corruption

La République démocratique du Congo est classée 170^e sur 180 pays à l'Indice de perception de la corruption 2020. La mauvaise gouvernance des ressources naturelles a pendant longtemps favorisé la corruption dans le pays, et malgré les mesures initialement prises pour lutter contre la corruption dans les activités REDD+, ce risque est toujours présent. Bien que le FONAREDD possède des politiques relatives à l'intégrité et à la lutte contre la corruption, il doit se doter d'un mécanisme de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte et prévoir un système de formation sur l'intégrité obligatoire pour les organisations qui mettent en œuvre ses projets. Il existe un certain nombre d'obstacles juridiques à la mise en place de mesures de ce type, car elles relèvent de la seule responsabilité du système judiciaire de la RDC, mais le FONAREDD devrait néanmoins s'assurer que les programmes qu'il finance élaborent des principes et directives en matière d'intégrité et s'y tiennent. En décembre 2019, le ministère de l'Environnement et du Développement durable de la RDC et le Conseil

d'administration de CAFI ont convenu d'une « feuille de route pour le secteur forestier », qui prévoit une revue des titres de concession forestière et vise à vérifier la légalité des différents types de contrats de concession forestière. Le Conseil consultatif national des forêts est enfin devenu opérationnel en février 2021.

Résultats du financement climatique pour les forêts

Un des derniers événements marquants dans le secteur forestier a été l'adoption d'une loi sur les forêts communautaires en 2016, qui garantit aux communautés locales le droit d'obtenir des titres de propriété forestière et de gérer leurs terres. Des défis subsistent concernant certains groupes vulnérables, tels que les femmes et les peuples autochtones. Les femmes ont un accès limité aux informations concernant REDD+ et sont tenues à l'écart des processus décisionnels et lésées par les normes sociales existantes.

Recommandations

1. Transparence et accès à l'information. Les informations présentes sur le site du FONAREDD doivent être mises à jour plus régulièrement. Il est nécessaire de créer un registre de financement afin d'améliorer la traçabilité des fonds consacrés à l'action climatique dans le secteur des forêts qui ont été déboursés et il faut mettre en place un

processus technique permettant de veiller au respect de la Stratégie-cadre nationale REDD+. Les autorités étatiques doivent publier de façon trimestrielle des informations relatives aux activités REDD+ mises en œuvre dans le pays, notamment les contrats conclus avec des entreprises, des données de référence sur les niveaux d'émissions et des informations sur la mise en œuvre des activités.

- 2. Participation de la société civile et des communautés.** Davantage de soutien au renforcement des capacités et à la formation est nécessaire afin que les communautés locales et les peuples autochtones soient en mesure de donner leur consentement clair et totalement informé en ce qui concerne REDD+ et les autres programmes.
- 3. Risques de corruption.** Le FONAREDD doit se doter de mécanismes de protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Il doit également veiller à ce que les programmes financés élaborent et respectent des codes de conduite clairs prévoyant des règles et normes éthiques et de lutte contre la corruption. Il est nécessaire de créer et mettre en place des mesures ou mécanismes à plus grande échelle afin de lutter contre la corruption et l'abus d'influence, à l'instar de règles et contrôles concernant le mode d'attribution des concessions forestières.
- 4. Gouvernance.** La participation des femmes et des jeunes doit être renforcée à tous les niveaux essentiels des processus décisionnels, en particulier au niveau local, là où les projets sont mis en œuvre.

RÉPUBLIQUE DU CONGO

La République du Congo abrite 22,5 millions d'hectares du bassin forestier du Congo, qui s'étend sur 69 pour cent de son territoire et où vit environ 15 pour cent de sa population. Les peuples autochtones de la République du Congo constitueraient dix pour cent de sa population totale. Certains d'entre eux possèdent aujourd'hui encore des modes de vie entièrement ou partiellement nomades, c'est-à-dire qu'ils se procurent de la nourriture dans les forêts. L'économie congolaise repose grandement sur l'exploitation de ressources naturelles, en particulier du pétrole et du bois, qui représentent près de 70 pour cent du produit intérieur brut. L'exploitation forestière industrielle, la production agro-industrielle (huile de palme), l'agriculture sur brûlis et les activités minières font partie des facteurs directs de la déforestation dans le pays. Par ailleurs, le taux de déforestation ne cesse d'augmenter en raison de la dépendance du pays aux exportations.

Financement global

Avec le soutien de la FAO, le gouvernement de la République du Congo a récemment obtenu l'approbation d'un financement de 29 millions de dollars auprès du Fonds vert pour le climat dans le cadre du projet PREFOREST. Ce projet vise à réduire la déforestation liée à l'agriculture sur brûlis et la surexploitation de forêts naturelles pour la production de bois de chauffe en promouvant des systèmes agroforestiers combinant la gestion des forêts, des cultures et de l'élevage. Ce projet recevra 9 millions de dollars en cofinancement du gouvernement congolais, 1,6 million de dollars du Fonds international de développement agricole et 7 millions de dollars de CAFI. La République du Congo collabore également avec le mécanisme REDD+ et le Programme d'investissement pour la forêt de la Banque mondiale et a conclu un accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne en mai 2010. Le pays s'est doté d'un Programme de réduction des émissions en décembre 2018, qui vise à exploiter le système REDD+ comme un modèle de développement durable dans une zone de 12,4 millions d'hectares. En mai 2021, la République du Congo a conclu un accord avec le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale qui permettra de mobiliser jusqu'à 41,8 millions de dollars afin de réduire ses émissions de carbone de 8,4 millions de

tonnes d'ici 2025 par l'entremise du Programme de réduction des émissions.

Transparence du mode de gouvernance

La société civile a pour la première fois été reconnue par les autorités nationales comme un partenaire crédible. L'APV FLEGT, qui sert de modèle de gouvernance multipartite, a joué un rôle significatif dans ce processus.

Par ailleurs, la transparence dans le secteur forestier a été renforcée de façon significative par l'intermédiaire de l'application de l'annexe de l'APV relative à la transparence, de la création d'un système de surveillance forestière indépendante et de l'inclusion du bois dans les domaines évalués par l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. De ce fait, les organisations de la société civile ont également renforcé leur capacité collective à influencer et suivre davantage de politiques et réglementations relatives au secteur forestier. Toutefois, des défis fondamentaux en matière de gouvernance persistent, l'accès limité à l'information restant le problème majeur. La plupart des personnes interrogées ont souligné que la concertation avec la société civile était inexistante ou inadéquate.

Collaboration avec les communautés

La participation de la société civile aux processus liés à l'APV et à REDD+ passe principalement par deux plateformes : (1) la Plateforme pour la gestion durable des forêts et (2) le Cadre de concertation des organisations de la société civile congolaise et des peuples autochtones sur la REDD+.

Bien que des groupes de la société civile aient de manière générale participé aux processus de révision de la législation forestière et d'élaboration de politiques forestières, notamment à la rédaction de la proposition pour un plan de préparation et à d'autres réunions techniques liées à la REDD+, certaines personnes affirment ne pas avoir pu participer de façon concrète à la conception des documents liés au mécanisme REDD+.

Même si les activités, notamment celles relatives à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT), ont fortement amélioré l'inclusion de la société civile dans les processus de prise de décisions en matière forestière et environnementale, la participation concrète des parties prenantes de la société civile

reste freinée par plusieurs facteurs sous-jacents, tels que des divisions internes et une fragmentation qui réduisent leur capacité à jouer leur rôle efficacement.

Concernant la participation significative d'acteurs indépendants de la société civile aux processus de gouvernance et de gestion des fonds obtenus, environ la moitié des personnes interrogées estiment que cette participation s'assimilait davantage à un rôle d'observation qu'à un rôle actif, tandis qu'environ un tiers d'entre elles considèrent qu'il n'y a eu aucune participation réelle de la société civile.

Risques de corruption

La République du Congo est classée 165^e sur 180 pays à l'Indice de perception de la corruption 2020. Si un cadre de lutte contre la corruption est bien en place, sa mise en œuvre reste faible. Le manque de coordination entre les ministères du gouvernement occasionne des contradictions et des chevauchements entre les licences d'utilisation des terres, ce qui alimente l'exploitation illégale de forêts.

Selon plusieurs rapports et enquêtes, la corruption est monnaie courante dans le secteur forestier. Pourtant, la stratégie de la République du Congo visant à encadrer le recouvrement des impôts et à éliminer la corruption tout au long de la chaîne d'approvisionnement est aussi obscure qu'inefficace. Des recherches de l'EIA (Environmental Investigation Agency) indiquent que les entreprises industrielles d'exploitation forestière offrent régulièrement de pots-de-vin à des fonctionnaires dans le but d'obtenir des concessions et de jouir de l'impunité. La mise en œuvre de l'APV et d'autres activités ont toutefois entraîné quelques améliorations. Des réformes législatives majeures ont été élaborées de façon inclusive, notamment une nouvelle loi visant à protéger les droits des peuples autochtones. Par ailleurs, le rôle de la société civile dans la surveillance forestière indépendante a été reconnu de façon formelle.

Résultats du financement climatique pour les forêts

Malgré quelques avancées notables en matière de gouvernance forestière et climatique, favorisées en particulier par la mise en œuvre de l'APV, des défis importants subsistent. Les communautés sont rarement impliquées dans les processus

décisionnels et la redevabilité des acteurs étatiques en matière de résolution de conflits et de lutte contre la corruption est limitée. Il est essentiel d'harmoniser et de renforcer les politiques sectorielles et les engagements pour le climat, notamment en améliorant l'APV et la prise en compte de la gouvernance forestière dans les contributions déterminées au niveau national.

Selon les personnes interrogées dans le cadre d'enquêtes et d'entretiens, des activités liées au financement de l'action climatique dans le secteur forestier ont eu des effets négatifs sur les communautés locales et les peuples autochtones. Certains programmes ont favorisé l'accaparement des terres, privé des communautés d'un accès au bois de chauffe et à des activités agricoles, et laissé ces dernières complètement démunies et sans véritable compensation pour la perte de leurs terres.

Recommandations

- 1. Transparence et accès à l'information.** Tous les programmes et cadres de travail doivent contenir des règles en matière d'accès à l'information : des obligations de divulgation d'informations proactive, adéquate et en temps opportun doivent être intégrées à tous les cadres de travail. Des informations relatives aux propriétaires des organisations de mise en œuvre, aux accords conclus et aux flux financiers doivent également être mises à disposition.
- 2. Participation de la société civile et des communautés.** Les plateformes existantes doivent être renforcées afin d'améliorer la représentation de la société civile et des peuples autochtones dans les processus décisionnels. Le renforcement des capacités de la société civile doit aller au-delà des questions techniques et viser à améliorer la gouvernance et la coordination au sein de la société civile. L'amélioration de l'inclusion des femmes et des peuples autochtones doit devenir une priorité des activités visant à renforcer les capacités des parties prenantes.
- 3. Risques de corruption.** Les autorités locales et nationales doivent renforcer leurs activités de surveillance des forêts et des échanges commerciaux afin de lutter contre la corruption et il est nécessaire de renforcer les capacités et d'augmenter les ressources permettant à la société civile de réaliser des activités de surveillance indépendante.

4. Gouvernance. Un examen systématique des projets de financement de l'action climatique doit être réalisé afin de réduire les risques d'expropriation et de marginalisation des femmes et des peuples autochtones. Les projets REDD+ et PREFOREST doivent concevoir des mécanismes de recours clairs et indépendants afin de limiter ou gérer les conflits liés aux paiements et de veiller à ce qu'ils ne conduisent pas à une expropriation de

terres par des élites puissantes. Des activités de renforcement des capacités sont nécessaires afin que les acteurs locaux aient connaissance de l'existence du Mécanisme de redressement indépendant du Fonds vert pour le climat et des mécanismes de règlement des plaintes de la Banque mondiale et puissent y faire appel en cas de besoin.

NOTES DE FIN

¹ OECD (2020). *Financement climatique fourni et mobilisé par les pays développés en 2013-2018*. Disponible à l'adresse suivante : https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financement-climatique-fourni-et-mobilise-par-les-pays-developpes-en-2013-2018_ecd39bac-fr#page1

² Oxfam (2020). *2020 : les vrais chiffres des financements climat*. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.oxfam.org/fr/publications/2020-les-vrais-chiffres-des-financements-climat>

³ COWI et al. (2018). *Study on EU Financing of REDD+ Related Activities, and Results-Based Payments Pre and Post 2020*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6f8dea1e-b6fe-11e8-99ee-01aa75ed71a1>

⁴ COWI et al. (2018). *Study on EU Financing of REDD+ Related Activities, and Results-Based Payments Pre and Post 2020*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/6f8dea1e-b6fe-11e8-99ee-01aa75ed71a1>

⁵ Watson and Schalatek (2021). *Fondamentaux du financement climatique : financement pour les forêts REDD+*. Disponible à l'adresse suivante : <https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/climate-finance-fundamentals/> ; Silva-Chávez et al. (2015). *REDD+ finance flows 2009-2014: Trends and lessons learned in REDD+ countries*. Forêt Trends.

⁶ Heinrich Böll Stiftung et ODI (2021). *Climate Finance Update: Data Dashboard*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://climatefundsupdate.org/data-dashboard/>

⁷ U4 Helpdesk (2014). *Corruption risks and experiences in REDD+ financial benefit sharing mechanisms*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://www.u4.no/publications/corruption-risks-and-experiences-in-redd-financial-benefit-sharing-mechanisms>

⁸ Transparency International (2021). *Climate and Corruption Atlas*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://www.transparency.org/en/projects/climate-governance-integrity-programme/climate-corruption-atlas>

⁹ Christopher Barr et al. (2010). *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009: a political economic analysis of lessons for REDD+*. Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <https://www.cifor.org/knowledge/publication/2886>

¹⁰ En ce qui concerne les sources utilisées pour réaliser ces études de cas, veuillez consulter l'étude commandée par Transparency International et Fern : Fern (2021). *Climate finance: How can it help to protect forests and human rights and improve governance?* Disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais) : <http://www.fern.org/climate-finance-how-can-it-help>