

Participation de la  
société civile au  
processus REDD : le  
bon exemple de la  
République  
Démocratique du  
Congo

---

PROGRAMME ONU-REDD

---

Novembre 2009



## 1. Contexte

La République Démocratique du Congo (RDC) possède la deuxième plus grande forêt tropicale du monde, qui couvre 134 millions d'hectares et fournit une source de nourriture, de médecine, d'énergie, de subsistance et de revenu à environ 40 millions de personnes. Bien que variable dans le pays, les taux de déboisement en RDC ont été, jusqu'ici, relativement bas (0.3% par an).<sup>1</sup> Le déboisement a été principalement causé par l'expansion de l'agriculture de subsistance - conversion des forêts en culture itinérante ou en agriculture permanente à échelle réduite - et la migration provoquée par les deux guerres qui se sont produites entre 1996 et 2003 et l'instabilité politique qui en a découlé.<sup>2</sup> Les concessions d'abattage, dont l'étendue de l'impact social et environnemental est à l'étude, sont source de tensions récurrentes avec les communautés locales et autochtones. L'exploitation forestière clandestine dans la partie Nord Est du pays contribue à la déforestation ; l'expansion des plantations d'huile de palme, un facteur de déboisement dans de nombreuses régions du monde, représente également un risque croissant.<sup>3</sup>

Soutenu par des efforts coordonnés du Programme ONU-REDD et un financement initial du Forest Carbon Partnership Facility (Fonds de partenariat pour le carbone forestier, FCPF), la RDC est entrée dans la phase d'exécution de son programme national visant à la préparation au REDD (Réduction des Émissions Provenant de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts). Pour que le processus réussisse vraiment, la participation des parties prenantes nationales est l'une des composantes clés de cette préparation au REDD<sup>4</sup>. Les peuples autochtones et autres communautés dépendant des forêts sont en particulier des acteurs essentiels à la mise en œuvre d'un régime de REDD. En plus des questions de droits de l'homme et de justice sociale, ils devront être directement impliqués dans des efforts de conservation et pourront bénéficier directement des bienfaits économiques, environnementaux et sociaux résultant de REDD.

Entre 400.000 et 600.000 personnes Autochtones Pygmées vivent en RDC. Bien que le pays soit maintenant sorti de la période de conflit et en processus de stabilisation, le rapport entre les organismes de société civile et les autorités gouvernementales a été précédemment décrit comme difficile et manquant de confiance. Le secteur forestier en particulier a vu des désaccords fréquents entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Par exemple, une association collective des organismes des Peuples Autochtones a envoyé en janvier 2007 une soumission formelle au Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, citant la violation des droits des Peuples Autochtones aux terres, aux territoires et aux ressources et du consentement antérieur, libre et en connaissance de cause comme des menaces à l'intégrité et la sécurité des Peuples Autochtones due au manque d'application d'un moratoire 2002 sur l'allocation, l'extension et le renouvellement des titres de coupe.

Pourtant, en dépit de ce contexte, le gouvernement de RDC a entrepris des efforts remarquables de collaboration pour développer son programme national de REDD, cherchant à intégrer pleinement les parties prenantes de la société civile.

---

1 UN-REDD National Joint Programme Document, disponible à <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/DemocraticRepublicofCongo/tabid/1027/language/en-US/Default.aspx>

2 Ibid.

3 Woods Hole Research Center, 2008

<sup>4</sup> Par « parties prenantes » on entend : la société civile, les Peuples Autochtones et autres communautés dépendant de la forêt, les ministères, le secteur privé, les instituts de recherche, les programmes multilatéraux, les bailleurs de fonds, les instances régionales et les gouvernements locaux et provinciaux.

## 2. Le processus de collaboration de REDD

### 2.1 Une première mission participative

En janvier 2009, une première mission a été organisée par le programme ONU-REDD et le FCPF. L'accent a été mis sur la nécessité de combiner la planification avec le dialogue et l'action immédiate.

La mission a créé un précédent en termes d'engagement des parties prenantes, impliquant plus de quarante représentants de la société civile et des peuples autochtones, le personnel de neuf institutions internationales, et l'équipe nationale menée par le point focal de l'UNFCCC - REDD.

Des principes fondateurs pour l'engagement des peuples autochtones et des OSCs ont été définis de manière collaborative. La mission a mis l'accent sur les processus participatifs comme élément pivot, et en particulier a:

- Organisé un groupe de travail spécifiquement sur la participation et la consultation (les quatre autres ateliers ayant travaillé sur les aspects politique, les dimensions institutionnelles, et les aspects techniques de REDD) ;
- Organisé un atelier de la société civile, qui a compris près plus de quarante organisations des Peuple Autochtones et contribué aux recommandations émises par la mission au gouvernement ;
- Défini le rôle pour un groupe de travail de société civile comme interlocuteur auprès des parties prenantes gouvernementales et internationales ;
- Rédigé un décret établissant une représentation substantielle des peuples autochtones et de la société civile sur le Comité national de REDD.

Cette première mission a été suivie de plusieurs autres. Dans un récent communiqué de presse (octobre 2009) des représentants de la société civile n'a pas hésité à faire entendre sa satisfaction quant au processus collaboratif et à la mission la plus récente, citant « un espace suffisant d'expression [...] accordé tant pour l'atelier, les contacts que pour les réunions »<sup>5</sup>

### 2.2 Constitution d'un groupe de travail de la société civile

En raison de ce processus d'engagement, la société civile a établi un groupe de travail de Climat-REDD en juin 2009. Le groupe comporte notamment des représentants de Groupe de Travail Forestier, LINAPYCO, Dynamique Peuple Autochtone, et Réseau Ressources Naturelles<sup>6</sup>.

Les fonctions du groupe de travail sont de :

---

<sup>5</sup> Voir <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/DemocraticRepublicofCongo/tabid/1027/language/en-US/Default.aspx> pour toutes les missions et activités du Programme ONU-REDD en RDC, ainsi que le communiqué de presse.

<sup>6</sup> Liste non exhaustive

- Choisir les représentants siégeant au Comité national REDD et d'autres structures liées au REDD ;
- Jouer le rôle de l'interlocuteur principal pour le gouvernement, la coordination nationale de REDD, et les programmes d'UN-REDD et de FCPF ;
- Faciliter la participation à et/ou co-organiser des activités spécifiques des Programmes ONU-REDD et de FCPF et du processus de REDD, y compris la consultation sur la planification et l'exécution, l'analyse et la validation des résultats, et la formulation des termes de référence pour les aspects clé du processus de REDD ;
- Participer activement aux futurs groupes de travail ;
- Participer directement aux activités de REDD (selon compétences) ;
- Travailler avec la coordination nationale pour installer la communication et les campagnes de sensibilisation de sorte que l'information de REDD et les consultations de REDD soient suffisamment répandues ; et
- Informer les négociations du pays sur le climat et les sujets de REDD.

### 2. 3 Le Décret REDD

En octobre 2009 le décret pour soutenir le REDD (rédigé pendant la première mission) a été approuvé par le Conseil des Ministres pour signature par le Premier Ministre. Le décret établit une coordination nationale, un Comité interministériel et un Comité national de REDD. Selon l'article cinq du décret sur le Comité national de REDD, un tiers des membres du Comité proviennent de la société civile et des organismes des peuples autochtones. En effet, le Comité comporte quatre membres de la société civile, six membres du gouvernement (y compris le ministère de la décentralisation), un membre de la fédération des industries en bois (c.-à-d. secteur privé) et un membre de l'institut national pour des études et la recherche agronomiques (c.-à-d. recherche). Les fonctions du Comité sont de définir la politique, les orientations et les actions principales sur REDD ; approuver le plan de travail de REDD et les activités de noyau/résultats ; soutenir les résolutions des activités interministérielles du Comité et de revue de la coordination nationale ; assurer la surveillance de suivi et l'évaluation du processus REDD ; et mettre en place des fonds pour la gestion et la redistribution des attributions et ressources venant du REDD.

Ce décret offrira à la société civile un rôle fort de décision dans la conception, l'exécution et la surveillance du processus de REDD, et représentera ainsi un excellent exemple positif de bonne gouvernance du gouvernement congolais pour le REDD. Ces représentation importante des acteurs non gouvernementaux au sein d'un Comité national est sans précédent non seulement en RDC mais également dans les pays exerçant en ce moment des activités de préparation au REDD.

### 2. 4 Une « Task Force » inclusive pour les négociations

L'équipe de travail sur les négociations de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), établie par le Ministre, comporte deux représentants de la société civile. Cette « Task Force » est en liaison directe avec les négociateurs. De plus, deux représentants de la société civile ont participé aux négociations lors de la réunion de Barcelone (novembre 2009) et un nombre plus important encore se rendra également à la conférence des parties à Copenhague (décembre 2009) grâce à l'appui financier du Programme ONU-REDD. La permanence des perspectives de la société civile au sein de cette

équipe contribuera sur la scène internationale à rechercher un mécanisme REDD qui soit bénéfique aux populations locales et dépendant de la forêt.

### 3. Mesurer les bonnes pratiques

Ce processus collaboratif peut être évalué en se référant aux standards établis par le Programme ONU-REDD dans son règlement opérationnel et dans son Guide Opérationnel sur l'engagement des Peuples Autochtones et autres communautés dépendant de la forêt, ce dernier étant en cours d'harmonisation avec celui du FCPF. Ce guide comporte des éléments forts et clairs pour les programmes nationaux sur :

#### 3.1 Représentation

Le Guide Opérationnel stipule que les Peuples Autochtones et autres communautés dépendant de la forêt doivent être représentés au sein des comités directeurs REDD ou organismes équivalents. La représentation importante (quatre sur douze) de la société civile au sein du Comité National, comme décrit ci-dessus, dépasse cette exigence et peut être considérée comme meilleure pratique, permettant aux représentants de jouer pleinement leur rôle.

#### 3.2 Participation et inclusion

Le Guide Opérationnel établit qu'une réunion de validation doit être tenue pour réviser le document du programme national REDD afin que les allocations budgétaires soient approuvées par le Conseil d'orientation : ces éléments sont compris dans le rapport de la mission d'exploration. De plus, Le Guide Opérationnel souligne 1) la nécessité de l'engagement entier des Peuples Autochtones dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation du processus REDD. Ceci est clairement énoncé dans l'article quatre du Décret qui décrit le rôle du Comité National REDD, ainsi que dans l'article sept qui stipule que le Comité National élabore ses propres règles opérationnelles ; 2) une planification des consultations régulières afin de permettre de prendre en compte les inquiétudes qui se développent chez la société civile et les Peuples Autochtones : cette planification est comprise dans le plan de travail 2009-2010 établi par la Coordination Nationale ; 3) et le respect du principe de consentement libre, préalable et en connaissance de cause, dont la mise en œuvre, comme il est décrit ci-dessus, est en cours d'élaboration et continuera à bénéficier du processus consultatif.

#### 3.3 Transparence et responsabilités

Comme demandé par le Guide Opérationnel, les documents de travail doivent être diffusés et rendus publics. En plus de la dissémination de l'information à la société civile par le biais de la Coordination Nationale et du Comité National, les documents – tels que termes de référence et compte-rendus de missions, présentations et liste de participation – sont rendus publics au moyen du site public du Programme ONU-REDD, à [www.un-redd.org](http://www.un-redd.org)

Enfin, selon le Guide Opérationnel, le Coordinateur résident est responsable de la distribution du rapport annuel et de l'enregistrement des plaintes formelles. En RDC, le premier est en cours de préparation, et il n'y a pas eu de plaintes à ce jour. Il faut noter qu'un mécanisme complémentaire de plaintes au niveau global, au

travers du Secrétariat du programme ONU-REDD est en cours de développement en partenariat avec des organisations non-gouvernementales internationales.

## 4. Facteurs clé contribuant au processus

### 4.1 Une institutionnalisation rapide de la relation de travail

En plaçant la rédaction du Décret à l'ordre du jour de la toute première mission et en l'élaborant de façon participative avec les propositions d'une large gamme de parties prenantes, le processus a non seulement eu comme conséquence une participation forte et institutionnalisée de la société civile dans la préparation au REDD, mais a également planté les éléments d'un rapport de confiance entre la société civile et le gouvernement.

Il est également important de signaler que l'élaboration d'un Décret (qui sera signé par le Premier Ministre, plutôt que par un ministère en particulier) a été un choix stratégique démontrant l'engagement à une participation multi-sectorielle au plus haut niveau.

### 4.2 Un effort constant de renforcement des capacités

Les ONG nationales ont commencé à participer aux ateliers internationaux au Brésil dès avril 2008, et à Kinshasa avec d'autres acteurs régionaux. Depuis, un pan entier du plan de travail REDD en cours (2009-2010) en RDC est consacrée au renforcement des capacités. Des ateliers d'information, d'éducation et de communication (IEC) dans tout le pays sont préparés et réalisés en tant qu'élément du Programme ONU-REDD, les derniers ayant eu lieu à Bukavu et Sud Kivu et ont comporté un élément de renforcement des capacités, et un spécialiste en IEC a été spécifiquement recruté dans la coordination nationale de REDD. Ces ateliers ont stimulé des connections et la coordination parmi les diverses parties prenantes.

Les capacités sont également renforcées au fur et à mesure de la participation et de l'inclusion. La présence de représentants de la société civile au sein de l'équipe de travail (Task Force) sur les négociations établie par le Ministre et leur intégration à la délégation de la RDC à Barcelone et Copenhague, la rédaction du Décret et sa prochaine mise en œuvre, et le groupe de travail de climat-REDD sont en effet des éléments qui contribuent non seulement aux tissages des relations mais aussi à l'approfondissement des compétences et des connaissances.

### 4.3 Le respect de certaines procédures d'engagement avec la société civile

Le programme ONU-REDD, dans son guide opérationnel pour l'engagement des Peuples Autochtones et autres communautés dépendant de forêt, a établi un certain nombre d'éléments clefs aptes pour réussir les consultations avec les acteurs de société civile. Les principes de ces directives fournissent un cadre pour mesurer l'engagement de la société civile dans le processus.

<b>Les consultations doivent:</b>	<b>Meilleure pratique en RDC</b>
Se dérouler librement et volontairement, sans manipulation externe	Un groupe dynamique de la société civile a sélectionné ses propres représentants au sein du comité national REDD

## Participation de la société civile au processus REDD : le bon exemple de la République Démocratique du Congo

Reconnaitre les autorités, institution et processus autochtones et locaux en place	L'élaboration de la liste des parties prenantes s'est basée sur les organisations existantes ; la Coordination nationale REDD est engagée dans un effort continu et de définition des parties prenantes et de leur engagement
Être initiée en tant que première étape dans la conception d'un projet ; Être un processus récurrent et à long terme, qui facilite l'intervention lors de la conception, de la mise en oeuvre et de la vérification d'un programme, et non pas une seule réunion ;	Institutionnalisation au travers du Décret; Dialogue régulier entre la Coordination Nationale REDD et le groupe de travail Climat-REDD ; plusieurs missions
Se dérouler pendant un délai raisonnable accepté par toutes les parties prenantes	La première mission s'est déroulée sur deux semaines, laissant le temps aux interactions
Distribuer l'information et assurer l'échange opportun de toute information pertinente entre parties prenantes	Les organisations de la société civile ont établi le groupe de travail pour faciliter ce processus ; un site web est en cours pour faciliter l'échange d'information
Inclure des parties prenantes diverses et pertinentes	La consultation initiale a impliqué plus de 40 organisations de la société civile ; de nombreux autres parties prenantes y ont participé (gouvernements locaux et acteurs régionaux)
Utiliser des modes de communication efficaces	Les communications se basent sur les réseaux en place
Reconnaitre le droit des Peuples Autochtones et autres communautés dépendant de la forêt à ne pas participer à des consultations ou activités associées	Ce droit est reconnu – cependant les représentants de la société civile et des Peuples Autochtones ont été très dynamiques dans leur engagement
S'ouvrir à une vérification indépendante	La multiplicité des parties prenantes (ONG internationales et institutions) permet un suivi soutenu; les organisations de la société civile n'ont pas hésité à examiner le processus et faire part de leurs inquiétudes tout au long du processus en cours
Etre l'une des composantes d'un processus général en cours qui se base sur le consentement libre, préalable et en connaissance de cause.	Avec le soutien du Programme ONU-REDD, la mise en œuvre du principe est en phase de définition

## 5. Défis et expérience acquises

Comme dans de nombreux processus de collaboration, un certain nombre de leçons ont déjà été apprises :

- Trouver un équilibre entre les voix internationales et nationales de la société civile est un exercice constant. Les liens entre les ONG internationales et nationales sont forts, pour des raisons de capacités, de financement et de suivi. Il peut parfois être difficile mesurer l'influence des acteurs (internationaux) externes sur les organisations nationales de société civile.
- De même, trouver un équilibre entre les attentes et le pragmatisme a été un exercice parfois sensible. Par exemple, des inquiétudes ont été publiquement soulevées lorsque la deuxième mission du Programme ONU-REDD n'a pas donné la même prééminence aux voix de société civile que celle qui avait été fournie lors de la première mission. Bien que la portée de cette deuxième mission ait été concentrée sur l'arrangement de gestion interministériel, la réaction des organisations de la société civile a clairement indiqué que le processus aurait du être plus clair. Bien qu'il soit sans précédent dans ses efforts collaboratifs, le processus national de REDD sera établi progressivement, frustrant parfois les attentes de

la société civile. La mesure de l'application du principe de consentement antérieur libre et en connaissance de cause, par exemple, est encore en phase de formulation.

- La RDC est un vaste pays où les communications ne sont pas toujours faciles. Bien que les échanges entre les parties prenantes de la société civile soient fréquents et coordonnés, ils s'étendent parfois sur de longues périodes. Le temps nécessaire aux représentants de la société civile pour communiquer et recueillir les réactions des personnes et peuples qu'ils représentent devra continuer à être pris en compte dans tout exercice de planification.

## Conclusion

REDD est un sujet qui se déroule de manière particulièrement rapide dans l'arène globale et au niveau national, et il faut louer les efforts entrepris en RDC pour consulter et inclure toutes les parties prenantes afin d'établir un processus REDD équitable et efficace. Tandis que ces efforts reflètent des spécificités du pays, ils doivent être compris comme un exemple encourageant de construction et de renforcement de l'engagement de la société civile et des Peuples Autochtones dans des processus nationaux de REDD. En établissant un cadre institutionnel qui pose les bases fermes de l'engagement de la société civile dans le processus national de REDD, la RDC se positionne effectivement pour être prête au REDD.

## Remerciements

Le développement de cette note est basé sur des rapports de mission de pays élaborés par le Programme ONU-REDD, et a bénéficié des contributions du personnel du programme d'UN-REDD, de représentants gouvernementaux et de représentants de la société civile en RDC. Pour toute question ou commentaire, veuillez vous adresser à Estelle Fach à [estelle.fach@undp.org](mailto:estelle.fach@undp.org).