



COORDINATION NATIONALE REDD DE LA
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

DRAFT 1

**RAPPORT DE L'ATELIER DE CONSULTATION SUR
LE MECANISME DE
GESTION DES PLAINTES REDD+ EN RDC.**

Tenu le 30 Octobre 2012

Salle Arche (Kinshasa-Gombe)

PROGRAMME
ONU-REDD



INTRODUCTION

Contexte et justification

La République Démocratique Congo (RDC) est engagée dans un processus de Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+) depuis 2009. Actuellement le pays se prépare pour la deuxième phase de ce processus qui celui d'investissement.

Alors que le processus REDD+ en RDC monte en puissance et soulève l'intérêt des partenaires internationaux, il soulève aussi certaines préoccupations dans un pays qui a déjà fait face à de nombreux défis en matière de gouvernance, dans le secteur forestier et au-delà. La Coordination Nationale REDD reconnaît entre autres le besoin de (i) renforcer les liens entre le processus REDD et les programmes de gouvernance des agences des Nations-Unies, et (ii) considérer la gouvernance comme une problématique transversale et d'organiser des groupes thématiques avec les Nations-Unies et différents partenaires. Le Ministre de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme de la RDC a déjà publiquement statué sur la nécessité de réduire la corruption et d'améliorer la coopération entre les secteurs publics et privés pour la mise en œuvre de la REDD+, et en Septembre 2010, la RDC a ratifié la CNUCC (Convention des Nations-Unies contre la Corruption). Dans le second Document Stratégique de Croissance et de la Réduction de la Pauvreté (DSCR2) le gouvernement congolais a pris des engagements forts pour améliorer le climat des affaires et, pour le nouveau gouvernement la lutte contre la corruption a été inscrite comme l'un des objectifs dans son programme présenté au parlement en mai 2012.

Les risques globaux de corruption dans la REDD+ et les mesures de couverture possibles ont été clarifiés et explicités dans un rapport commissionné par le PNUD en novembre 2010, et par des études subséquentes sur les risques de corruption dans la REDD+ en RDC réalisées par U4/CMI, par NORAD avec le soutien du PNUD ou encore dans le cadre de l'étude sur l'économie politique de la REDD+ en RDC menée par la Banque Mondiale.

Le programme ONU-REDD a intégré les activités de lutte anti-corruption comme un élément clé de la stratégie de son programme quinquennal. Ce programme sera déployé conjointement avec le Programme Thématique Global sur l'Anti-Corruption pour l'Efficiace du Développement (PACDE) du PNUD. De telles activités comprennent des orientations en matière de cadres institutionnels pour des systèmes de distribution des revenus de la REDD+ équitables, transparents et responsables, pour l'intégrité des systèmes fiduciaires pour la collecte et le déboursement des fonds, pour la coordination des activités anti-corruption aux niveaux national, régional et international, le soutien et le renforcement des capacités vers des mécanismes multipartenaires pour réduire les risques de corruption.

Pour ce faire, au niveau de la Coordination Nationale REDD (CN-REDD), un Plan d'Action de Lutte contre la Corruption dans le processus REDD (PALC-REDD) a été élaboré afin de réduire les risques de détournement de fonds, gagner la confiance du public et garantir

l'intégrité du processus REDD en RDC. Les objectifs spécifiques du PALC-REDD sont les suivants :

- Prévenir les cas de corruption et de détournement de fonds REDD
- Harmoniser le cadre juridique affectant les activités REDD
- Promouvoir la transparence et la reddition de comptes dans le développement et la mise en œuvre des projets REDD
- Renforcer les capacités institutionnelles et humaines gouvernant ce processus

Pour atteindre ces objectifs le PALC-REDD s'articule autour de 4 axes d'intervention stratégique à savoir :

Axe 1 : Communication et sensibilisation

Axe 2 : Clarification du cadre juridique

Axe 3 : Transparence dans la mise en œuvre des projets REDD

Axe 4 : Mécanisme de gestion des plaintes, dénonciations et sanctions

Dans l'axe d'intervention 4, il est prévu de développer un mécanisme de gestions de plaintes. Le processus REDD étant une démarche impliquant des transactions et accords financiers, il est évident que des conflits surgiront entre les parties prenantes. Il peut s'agir de conflits liés à l'exclusion à la participation, au partage de revenu ou à la corruption et détournement des fonds. Tous ces conflits feront l'objet des plaintes qu'il faut gérer soit à l'amiable soit encore devant les tribunaux.

Pour ce faire, il est prévu un atelier avec toutes les parties prenantes dans le processus REDD pour examiner les propositions d'un mécanisme de gestion de plaintes et conflits résultant de la mise en œuvre de processus REDD.

Objectifs :

- Faire participer toutes les parties prenantes dans la construction du mécanisme de gestions de plaintes et conflits dans lesquels elles peuvent être impliquées ;
- Recueillir les avis et suggestions des parties prenantes sur la structure et le fonctionnement du mécanisme de gestions des plaintes;
- Identification des défis dans l'application des principes du fonctionnement d'un mécanisme de gestion de plaintes et propositions pour relever ces défis.

Produits attendus :

- Suggestions et remarques sur le fonctionnement du mécanisme de gestion des plaintes REDD ainsi proposé ;
- Recommandations des parties prenantes sur les mesures à prendre pour respecter les principes du mécanisme de ce genre ;
- Le présent rapport ;
- Fiches d'évaluations écrites de l'atelier par les participants.

DEROULEMENT DE L'ATELIER

Cérémonie d'ouverture

Sous la modération de Mr. **Guy LANDU BIKEMBO**, l'ouverture officielle des travaux du dit atelier a été faite par le mot de circonstance de Mr. Vincent **KASULU MAKONGA** Directeur Chef de Service de la Direction du Développement Durable, structure de pilotage du processus REDD en RDC. Le Directeur Kasulu a souligné que les réflexions de cet atelier appuieront les efforts du Gouvernement Congolais pour améliorer la transparence et la reddition des comptes dans la gestion des affaires publiques en générale, et la mise en œuvre du processus REDD en particulier. Il a aussi préciser que sa participation à l'atelier témoigne de l'intérêt que le Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature accorde à l'élaboration d'un cadre de gestion de plaintes et aussi de l'attention avec laquelle il compte s'investir pour assurer sa mise en œuvre.

L'atelier a connu la participation des représentants des différentes parties prenantes suivantes :

Ministères impliqués dans REDD, Membres du Comité National REDD, Membres du Comité Interministériel, Société civile Nationale et Internationale, Coordinations thématiques, Porteurs des projets pilotes REDD+, Secteurs privés, membres de la Coordination Nationale REDD et personnels du PNUD. (Cfr liste de présence en Annexe I)

Méthodologie

Dans le cadre du Plan Action de Lutte Contre la Corruption dans le processus REDD+. Le 30 Octobre, s'est tenue dans la salle de l'Arche au Clinique Ngaliema un atelier de consultation sur le mécanisme de gestion des plaintes et conflits en rapport avec le processus REDD+ en RDC dont l'agenda prévisionnel en (Annexe III)

Les travaux de l'atelier se sont déroulés pendant une journée et repartis en trois étapes : (i) les présentations des experts, (ii) Travaux en groupe et (iii) la restitution en plénière des travaux en groupe.

A. Présentations des experts

Dans le but d'apporter des éléments nécessaires devant permettre la compréhension de la thématique du jour, six exposés ont été présentées à savoir:

- (i) La présentation du processus REDD+ en RDC par Mr. **Tosi Mpanu-Mpanu** (Coordonnateur CN REDD) qui est revenu sur les enjeux du changement climatique et l'évolution du processus REDD+ en RDC. Il a aussi indiqué que le suivi et la transparence dans la mise en œuvre de la REDD+ sont essentiels pour un futur mécanisme. Pour ce faire, un mécanisme de plainte permettrait de signaler d'éventuels abus surtout dans un pays gigantesque, difficulté d'accès à certains sites comme la RDC.
- (ii) Présentation du contexte global et des objectifs de l'atelier par Mr. **Xavier Ndonga** (UNDP/UN-REDD), qui a souligné l'importance d'une consultation avec les parties prenantes et l'importance des de l'atelier pour améliorer le design du mécanisme de gestion des plaintes proposé.

- (iii) Présentation de la vision Globale lutte anticorruption de UN-REDD par Mme **Estelle FACH** (UN-REDD Genève) qui a relevé les risques de corruption dans le processus REDD+ de manière général et les mesures pour renforcer la transparence et la reddition de comptes. Elle a indiqué les risques de corruption qui peuvent affectés le processus REDD dans ses différentes phases de la mise en œuvre (Phase 1 : Développement de la stratégie nationale, Phase 2: Mise en application des mesures et politiques; Phase 3: Paiement basé sur le résultat).
- (iv) La problématique de corruption liée à la gestion des ressources naturelles en RDC par Prof. **Kodi Muzong**, (Chercheur à Chatham House UK), qui a fait état de la situation de corruption en RDC et énumérés les cas de corruption dans différents secteurs. Il a aussi quelques initiatives du gouvernement congolais dans la lutte contre la corruption. Cependant, a-t-il indiqué, ces initiatives ont produits des résultats mitigés à ce jour.
- (v) La procédure légale de gestion des cas de fraude et corruption en RDC par Mme **Ngalula Makelele** Magistrat/Cellule Nationale des Renseignements Financiers (CENAREF). Mme Ngalula a expliqué la procédure légale de gestion des cas de fraude et de corruption en RDC spécialement les cas traités par la CENAREF. Elle a expliqué que le blanchiment d'argent est fortement lié à la corruption et comment la CENAREF traduisent ces genres de cas en justice.
- (vi) La résolution pacifique des conflits liés au détournement et à la corruption a été abordée par Mr **Christian Mabita** (JURISTRAL). Il a parlé de la médiation et du cadre de concertation pour la résolution pacifique des conflits.

Les contenus des différents exposés cités ci-haut se trouvent en Annexe II du présent rapport.

B. Les travaux en groupe

En vue de recueillir les avis et considérations de toutes les parties prenantes. Trois groupes ont été constitués et ont traité trois thèmes suivants : (i) émission des plaintes, (ii) traitement et catégorisation des plaintes et (iii) évaluation du résultat.

En référence aux dix principes du PNUD (Indépendance, Impartialité, Transparence, Accessibilité, Efficacité, Prédicibilité, Compatibilité avec les droits, Non-coercition, Flexibilité et Professionnalisme) considérés comme guide et étalons pour le développement et la mise en œuvre de processus de doléances à l'échelle du projet. Avec l'appui des facilitateurs et des rapporteurs (Annexe VI), chaque groupe s'est appesantit à l'analyse de quelques principes.

En ce qui concerne les aspects méthodologiques ayant traits à l'analyse succincte du document de travail proposé par la CN-REDD, les membres du groupe ont procédé de la manière suivante :

- Rappel sur les principes PNUD à examiner et lecture de leur définition
- Discussion et examen participative des points de vue
- Harmonisation des points de vue et présentation des résultats des différents principes traités en trois points à savoir : (i) Contexte, (ii) défis et (iii) les propositions pour atteindre les principes

Ces différents résultats des travaux de 3 groupes de travail sont repris dans les tableaux ci-dessous :

B.1. Groupe I : EMISSION DES PLAINTES

Principe 1 : Accessibilité

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : L'ignorance ; la sous information, manque d'intérêt, la fiabilité de l'information ; le mécanisme n'est pas totalement accessible à tous ; La lourdeur de la procédure pour émettre des plaintes.</p> <p>Défis : Mécanismes d'accès à l'information est difficile ; l'analphabétisation ; la pauvreté ; la corruption, la peur de représailles ; manque d'intérêt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mener une campagne de sensibilisation accrue et d'information sur le mécanisme de plainte de toutes les parties prenantes de la CN REDD notamment les ministères, les ONGS et autres parties prenantes au niveau de l'Etat et les ONGs (les structures existantes au niveau du Ministère (CNIE, IEC-CN REDD+, les réseaux de communication, la société civile (RCN et autres) Cfr structure utilisées au niveau de la CN-REDD ; - Mettre en place des canaux de communication ; - Capitaliser les mécanismes existants au niveau local; - La formation des personnes vulnérables entres autres les communautés locales et peuples autochtones, les femmes et les jeunes ; - L'appropriation du processus REDD par le Gouvernement

Principe 2 : Prédicibilité

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Insuffisance des moyens matériel et logistique ; le non-respect de délais requis pour exécuter une tâche ; la non application de la loi, la corruption ; la non appropriation par le Gouvernement du processus REDD ; la non compréhension des projets pilotes en cours ; absence de suivi de rapport d'évaluation des projets pilotes.</p> <p>Défis : La non appropriation par le Gouvernement du processus REDD ; la non implication effective des toutes les parties prenantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un mécanisme de sanction des acteurs qui ne respectent pas la procédure d'émissions des plaintes ; - Sanctionner les acteurs qui ne respectent pas la procédure d'émission des plaintes ; - Renforcer le mécanisme de suivi et évaluation des émissions des plaintes ; - Mettre en place des organes de suivi interne

Principe 3 Non-Coercition

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : La peur de représailles des émetteurs des plaintes ; l'impunité des personnes qui empêchent les émissions des plaintes ; la manque des moyens pour entamer les procédures d'émissions des plaintes ; l'analphabétisation, l'inaccessibilité aux organes de répression (cours et tribunaux, poste de police)</p> <p>Défi: Le manque de la liberté d'expression</p>	<ul style="list-style-type: none">- Harmoniser la collaboration entre le chef coutumier et les émetteurs des plaintes par voie ordinaire;- Mettre en place le mécanisme de la gratuité de procédure dans les émissions de plaintes;- Assurer la liberté d'expression des émetteurs des plaintes;

Principe 4 Indépendance

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Le clientélisme des receveurs des plaintes ; le trafic d'influence des acteurs impliqués dans la procédure d'émission des plaintes ; l'ignorance des émetteurs des plaintes ; la peur de représailles des émetteurs des plaintes.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Mettre en place le mécanisme de protection des plaignants ;- Mettre en place un mécanisme d'enquête judiciaire assurant la protection des émetteurs des plaintes.

B.2. Groupe II : TRAITEMENT ET CATEGORISATION DES PLAINTES

B.2.1. Traitement des plaintes

Principe 1: Indépendance

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : L'interférence politique dans le traitement des plaintes émises ; Les mauvaises conditions de travail des instructeurs (salaire insignifiant tec.) ; Le trafic d'influence des acteurs impliqués dans la procédure de traitement des plaintes</p> <p>Défis : L'application des lois et règlements (respect de la réglementation) Le rapprochement de justiciable avec les juridictions</p>	<ul style="list-style-type: none">- Améliorer des conditions de travail des instructeurs ;- Respecter des textes réglementaires ;- Mettre en place une structure d'éthique professionnelle ;- Renforcement des critères objectifs de sélection des instructeurs ;- Ne pas nommer de membres du panel chargé du traitement et catégorisation des plaintes ;- Sanctionner les membres panel qui traite les sanctions en cas de méconduite ;- Dépolitiser la structure de gestion de conflit et plaintes

Principe 2 : Impartialité

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Appartenance à une famille politique et ou à une tribu des instructeurs, Le non-respect de l'éthique et déontologie de travail des instructeurs, L'usage de la corruption dans les chefs des instructeurs.</p> <p>Défis : Respect des critères objectifs de sélection des instructeurs, Le non-respect des règles de jeu.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Permutation régulière des membres (instructeurs) constituant le mécanisme de résolution de conflit ;- Définition des critères objectifs de la sélection des instructeurs ;- Respect des règles de jeu ;- Mise en place du mécanisme de sanction des instructeurs qui se méconduiraient

Principe 3 Transparence

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Opacité de la procédure judiciaire dans le traitement et catégorisation des plaintes; Confiscation des dossiers publics au profit des individus</p> <p>Défis : Publications des résolutions des conflits ; La recevabilité (obligation de rendre compte)</p>	<ul style="list-style-type: none">- Implication et accès facile à l'information à toutes les parties prenantes ;- Mise en place d'un mécanisme de partage et publication des résultats de résolutions des conflits ;- Définition du mécanisme de participation dans la procédure de résolution des conflits à l'amiable.

Principe 4 Flexibilité

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Flexibilité dans la procédure de règlement de conflits.</p> <p>Défi : Iniquité du jugement en fonction de rangs sociaux</p>	<p>Promouvoir l'équité par l'application rigoureuse de la loi.</p>

Principe 5 : Professionnalisme

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
<p>Contexte : Manque d'éthique et déontologie de travail des instructeurs ; Manque de compétence et de spécialisation des instructeurs ; Mauvaise condition de travail des instructeurs</p> <p>Défis : Le manque de critères objectifs de sélection des instructeurs ; Absence de formation continue des instructeurs impliqués dans le mécanisme de résolution des conflits.</p>	<ul style="list-style-type: none">- Assurer la formation continue des instructeurs impliqués dans le mécanisme de gestion des conflits ;- Allouer un budget conséquent pour la réalisation de mission des instructeurs ;- Elaborer le code de bonne conduite aux instructeurs

B.2.2. Catégorisation des plaintes

Règlement à l'amiable	Contentieux judiciaire
<ul style="list-style-type: none"> - Conflits non légalement sanctionnés ; - Conflits liés aux limites des terres entre porteurs des projets et ou population ; - Violations des standards socio-environnementaux de la REDD+ - Conflit lié à l'accès de la terre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conflits légalement sanctionnés ; - Conflits liés à l'expropriation de terre ; - Conflits liés au partage de revenu

B.3. Groupe III : EVALUATION DU MECANISME

Principe 1 : indépendance

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
Les structures d'évaluation de gestion des plaintes ne sont indépendantes ; Manque des moyens financier et matériel doivent être disponibles.	Mettre les moyens matériel, financier et humains afin assurer son autonomie de la structure d'évaluation des résultats des conflits.

Principe 2 : impartialité

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
Tribalisme, népotisme, corruption, clientélisme, des évaluateurs	La promotion des valeurs éthiques par l'élaboration d'un code des bonnes conduites des évaluateurs

Principe 3 : Transparence

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
Manque de suivi des rapports d'évaluation.	Mettre en place des mécanismes de contrôles permanents et de diffusion d'informations liées au résultat d'évaluation.

Principe 4 : comptabilité avec les droits

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
Violation des droits humains	Mettre en place un mécanisme de promotion et protection des droits humains.

Principe 5 Professionnalisme

Contexte et défis existants	Propositions pour atteindre le principe (y compris les rôles et responsabilités de différentes parties prenantes)
Non spécialisation des évaluateurs la mauvaise condition de travail	<ul style="list-style-type: none">- Promouvoir le mécanisme d'évaluation interne et externe des évaluateurs ;- Permutation régulière des évaluateurs

EVALUATION DE L'ATELIER

A la fin de la journée, les participants étaient appelés à évaluer le déroulement de cet atelier en considérant différents aspects partant de la logistique au contenu traité. La grande majorité des participants a donné une note positive à tous les aspects de l'atelier. Cependant, quelques personnes n'étaient contents du changement de la salle où devrait se tenir l'atelier initialement. La qualité des présentations et experts était bien appréciée par les participants qui ont souhaité les revoir apporter leur expertises lors des prochaines formations. Les attentes des participants étaient bien atteintes et nombreux ont promis de restituer leur participation auprès de leurs organisations respectives.

RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER

De l'examen des résultats de discussions de Trois groupes de travail, il ressort des recommandations suivantes :

1. Mener une campagne de sensibilisation accrue et informer sur le mécanisme de plainte de toutes les parties prenantes de la CN REDD, notamment : les ministères, les ONGS et autres parties prenantes au niveau de l'Etat et la Société civile (les structures existantes au niveau du Ministère (CNIE, IEC-CN REDD+, les réseaux de communication, la société civile (RCN et autres) ;
Cfr structure utilisées au niveau de la CN-REDD ;
2. Mettre en place des canaux de communication afin de capitaliser sur les mécanismes existants (IEC);
3. Mettre en place un système de sanction des acteurs qui ne respectent pas la procédure d'émissions des plaintes ;
4. Renforcer le mécanisme de suivi et évaluation des émissions des plaintes (suivi interne et externe);
5. Harmoniser la collaboration entre le chef coutumier (niveau local) et les émetteurs des plaintes par voie ordinaire;
6. Assurer la gratuité de procédure dans les émissions de plaintes;
7. Assurer la liberté d'expression et la protection des plaignants lors de l'émission des plaintes;
8. Garantir un mécanisme de permutation régulière des membres (instructeurs, panel d'expert, comité local de médiation) constituant le mécanisme de résolution de conflit ; et définir des critères pour leur sélection
9. Respecter les règles de jeu ;
10. Impliquer et rendre accessible l'information à toutes les parties prenantes
11. Mettre en place un mécanisme de partage et publication des résultats de résolutions des conflits ;
12. Définir le mécanisme de participation dans la procédure de résolution des conflits à l'amiable;
13. Promouvoir l'équité par l'application rigoureuse de la loi ;
14. Assurer la formation spécialisée continue des animateurs du mécanisme ;
15. Allouer un budget conséquent pour la mise en œuvre de ce mécanisme (formation et renforcement des capacités des acteurs et parties prenantes) et pour assurer l'autonomie de son fonctionnement ;
16. Promotion des valeurs éthiques dans la structure d'évaluation du mécanisme tout en assurant les principes fondamentaux des droits humains ;
17. Mettre en place des mécanismes de contrôle permanents et de diffusion d'informations sur la gestion des plaintes.