

**Échange Sous-Régional Sud-Sud**





**Côte d’Ivoire Madagascar R.D. Congo Tunisie**

Politiques et Mesures dans le Cadre de la Stratégie Nationale REDD+

*Rapport d’atelier*

**Abidjan – Côte d’Ivoire**

25, 26, 27 Août 2015

Du 25 au 27 août 2015, quinze délégués de la Côte d’Ivoire, de Madagascar, de la République Démocratique du Congo et de la Tunisie se sont réunis à Abidjan pour partager leurs expériences et réflexions en matière de politiques et mesures pour la réussite de REDD+ dans leurs pays respectifs.

Le présent rapport reflète les expériences et analyses des délégués participants :

Côte d’Ivoire :

* Marcel Yao, *Secrétaire Exécutif REDD+*
* Gondo Diomandé, *Directeur de l’Aménagement du Territoire, MEMPD*
* Edmond Seyo, *Chef de Service à la Direction du Cadastre et du Foncier Rural*
* Armand Gore Bi, *Directeur des cultures de rentes, Ministère de l’Agriculture*
* Jean-Paul Aka, *Chargé de la Stratégie Nationale REDD+ au SEP-REDD*
* Eric Konan, *Assistant REDD+ chargé du Système National de Surveillance des Forêts*
* Alloua Kadjo, *Chargée de l’engagement des parties prenantes au SEP-REDD*

Madagascar :

* Marcellin Rabeantoandroa, *Secrétaire Général, Ministère de l’Environnement MEEMF*
* Voahangy Raholisoarimanga, *Chargée de la Politique au sein du BNC-REDD*
* Rostimalala Andriamboavonjy, *Chargée des consultations au sein du BNC-REDD*

RDC :

* Aimé Mbuyi, *Chef de Division Changements Climatiques, Ministère de l’Environnement*
* Kamathe Katsongo, *Chargé du foncier et de l’aménagement du territoire, CN-REDD*

Tunisie :

* Rafik Aini, *Coordinateur National REDD+, Directeur du Développement Sylvo-Pastoral, Ministère de l’agriculture*
* Sahbi Bedhief, *Ingénieur Principal Forestier, Sous-Directeur de la Règlementation et du Contrôle*
* Hellali Habib, *Sous-Directeur Coopération Internationale, Ministère de l’Agriculture*

Cet atelier d’échange a été organisé par le Programme ONU-REDD, avec l’appui financier du Programme ONU-REDD et du Gouvernement de la République de Côte d’Ivoire. Les échanges ont été appuyés techniquement par Emelyne Cheney, Kristine Devalue, Jonathan Gheyssens, Bruno Hugel, Ela Ionescu et Fabien Monteils.

Les organisateurs et participants remercient Alain Karsenty, du Centre International de Recherche en Agronomie et Développement, pour son appui aux échanges en qualité de facilitateur et modérateur.

**Contexte**

Le mécanisme REDD+ tel que défini par la communauté internationale sous la CCNUCC, notamment à travers le Cadre de Varsovie, permet aux pays forestiers en développement d’accéder à des financements internationaux sur base de leurs résultats en matière de réduction des émissions liées à la déforestation, à la dégradation forestière et au reboisement.

Pour obtenir ces résultats et accéder aux financements associés, les pays REDD+ sont amenés à élaborer une stratégie nationale ou un plan d’action REDD+, requis par la CCNUCC à travers les décisions 1 de la COP16 et 15 de la COP19. La stratégie doit présenter la manière dont le pays entend réduire ses émissions liées à la forêt, notamment en élaborant des réponses cohérentes et efficaces aux multiples facteurs de déforestation. Ces réponses, aussi appelées « Politiques et Mesures », sont aussi multiformes que les causes de la déforestation elles-mêmes. Parmi ces politiques et mesures, on peut distinguer le volet de « politiques », par exemple des réformes de politiques ou autres cadres règlementaires dans les domaines macro-économique, fiscal, financier ou sectoriel, d’une part, du volet « mesures », par exemple des programmes d’investissements adossés ou non à des réformes politiques ou à des instruments de financement spécifiques, d’autre part.

En effet, pour enclencher des dynamiques de réduction de la déforestation ou de reconquête du couvert forestier, et particulièrement dans les pays africains où les questions de lutte contre la pauvreté et de développement restent une priorité, les gouvernements sont confrontés à divers défis, notamment :

* Comment réduire efficacement et durablement la déforestation à moindre coût ?
* Comment faire de REDD+ un outil du développement national et l’intégrer dans les priorités de développement existantes?
* Comment financer les investissements dans REDD+ ?

Les politiques, en préalable au déploiement des mesures appropriées, constituent un élément de réponse central à ces trois questions essentielles, car :

* C’est l’approche la plus efficace pour obtenir des résultats à échelle nationale, comme en témoignent la plupart des réussites en la matière (Brésil, Corée du Sud, Costa-Rica, Vietnam, Chine…)
* C’est une approche généralement économique, qui ne requière pas systématiquement de coûteux programmes d’investissements, et qui peut donc être engagée sans apport financier massif au départ
* Les politiques offrent un potentiel généralement élevé d’atténuation, servent de catalyseur pour le déploiement programmatique, et peuvent donc amorcer un cercle vertueux de résultats/paiements REDD+ pour faciliter et financer le déploiement des programmes d’investissements nécessaires au développement des pays africains.

Ainsi, le partage d'expériences concrètes entre pays REDD+, dans une langue commune, est particulièrement important pour promouvoir les progrès accomplis dans la préparation et la mise en œuvre de REDD+. Les pays d’Afrique ont eux-mêmes insistés, notamment à l’occasion de l’atelier régional en octobre 2014, sur l’intérêt de faciliter les échanges à travers des réseaux et des communautés de pratiques sur des problématiques de première importance pour REDD+. Sur invitation de la Côte d’Ivoire, les agences de l’ONU-REDD ont ainsi souhaité appuyer quatre pays dynamiques et pertinents en matière de réflexion sur les politiques et mesures associées à REDD+.

**Séance d’introduction**

Les autorités ivoiriennes ont délivré un message d’accueil aux participants à travers les personnes de M. Kouadio Parfait, Conseiller Technique aux Finances du Ministère de l’Environnement et de M. Marcel Yao, Secrétaire Exécutif REDD+. Les objectifs de l’événement ont été rappelés :

* Offrir un espace d'apprentissage et d'échange d'expériences entre les pays sur le développement des politiques et mesures REDD+.
* Faire émerger et diffuser les leçons apprises et les meilleures pratiques pour l'élaboration des politiques et mesures REDD+.
* Partager l'information et promouvoir la compréhension des aspects techniques, juridiques, institutionnels, opérationnels et financiers sur lesquels les pays travaillent, afin de guider et de prendre des décisions éclairées sur le développement des politiques et mesures REDD+ dans le cadre de la préparation de leur stratégie nationale.
* Aider les pays à identifier les actions spécifiques qu'ils peuvent entreprendre pour favoriser le développement de leur politiques et mesures REDD+, en tenant compte des Accords de Cancun, du Cadre de Varsovie et des expériences des différents pays REDD+.

L’équipe ONU-REDD a ensuite présenté un cadrage technique de la question des politiques et mesures (PAMs) pour REDD+. La présentation a notamment porté sur :

* La place des PAMs dans la stratégie nationale REDD+, et l’ancrage dans la stratégie de développement nationale
* La forme que peuvent prendre les PAMs, et leur dimension intersectorielle et multipartenaires
* Le processus d’élaboration et de sélection des PAMs
* Les arrangements institutionnels pour la mise en œuvre des PAMs

La présentation a servi de base à des discussions de clarification et des illustrations.

Chaque pays a ensuite présenté son contexte national. Les participants ont ainsi pu se familiariser avec, pour chaque pays :

* Les circonstances nationales, la situation économique et sociale
* L’état des forêts dans le pays, les tendances et facteurs de déforestation
* L’avancement du processus REDD+
* Les efforts en place et les actions envisagées
* Les principaux défis et messages clés

La séance d’introduction a permis de rappeler les objectifs de l’échange et de partager les informations de base essentielles pour permettre aux délégués de se plonger ensemble dans les thématiques prioritaires identifiées au préalable.

**Thématique #1 : Clarification foncière et aménagement du territoire**

La question de la clarification foncière et de l’aide aux acteurs pour l’aménagement raisonné du territoire revient toujours comme une condition habilitante essentielle, et la plupart du temps comme une barrière majeure. Les pays participants ont partagé une riche expérience en la matière. La RDC, Madagascar et la Tunisie ont présenté à tour de rôle un état des lieux, les avancées passées, les défis encore à relever et leurs idées pour aller de l’avant.

Ces présentations ont permis d’alimenter les échanges, qui ont portés sur les bonnes pratiques à entreprendre à l’échelle locale, et aussi la manière de capitaliser sur des expériences locales réussies pour établir un environnement favorable à une amélioration plus systématique à l’échelle nationale. Comment les services gouvernementaux en charge de ces questions réagissent-elles à l’intérêt de REDD+ en ce sens ? Comment les coopérations peuvent se développer ?

***Quelques idées phares concernant la clarification foncière***

**Message #1 :** Dans de nombreux pays la sécurisation foncière, qu’elle soit coutumière ou administrative, est conditionnée à une mise en valeur de l’espace passant en général par la coupe du couvert forestier (voire la réalisation de plantations, rentables ou non mais permettant de justifier clairement la mise en valeur), ce qui représente un obstacle majeur à la REDD+. Une PAM REDD+ pourrait être d’assurer la reconnaissance d’une mise en valeur sans défrichement.

*Illustration RDC :* Le sol et le sous-sol appartiennent à l’Etat, qui attribue des concessions permanentes (aux citoyens uniquement) ou ordinaires (sur 5, 10 ou 25 ans). Le Code forestier permet une ouverture à des concessions de conservation, réservées cependant à des acteurs disposant de moyens conséquents. La réforme foncière lancée en 2014, bien que sans avancées notables jusque-là, est une opportunité importante pour avancer sur cette question de mise en valeur. Une révision future du Code forestier permettrait par ailleurs, en complément et/ou en parallèle, de renforcer les dispositions attendues.

**Message #2 :** La clarification et la sécurisation foncière peuvent représenter un élément important du système d’incitations REDD+ mais sont insuffisants à eux seuls pour une gestion durable des forêts ; ils sont par ailleurs des préalables indispensables à la mise en œuvre d’un système de paiements pour services environnementaux (PSE), ainsi qu’à certaines PAMs REDD+ telles que le reboisement.

* Clarification foncière : Divers pays font des efforts importants de cartographie des terroirs villageois, ce qui représente une base essentielle à (i) l’étape potentielle ultérieure de sécurisation foncière collective, et (ii) le zonage et la planification participatifs de l’utilisation durable des terres et des ressources forestières.
* Sécurisation foncière : La difficulté d’accès à un Titre foncier (coûts, durée, etc.) a conduit divers pays à développer un système parallèle de Certificats fonciers, d’accès plus facile, représentant une étape et un niveau de sécurisation foncière intermédiaire. Le soutien à l’accès aux Titres ou Certificats fonciers, individuels ou collectifs, pourrait être exploré dans le cadre de la mise en œuvre de REDD+, que ce soit (i) en tant que mesure habilitante, par exemple pour donner une assise légale a la gestion collective durable des espaces forestiers ainsi qu’a un mécanisme de PSE, ou éliminer une barrière importante au reboisement, et (ii) comme partie intégrante du mécanisme incitatif REDD+ de respect des plans de zonage et règles de gestion.

*Illustration Côte d’Ivoire :* La difficulté d’accès aux titres fonciers a été identifiée comme un frein aux efforts privés de reboisement. Des efforts importants sont réalisés par l’Etat pour cartographier les terroirs villageois, base importante de reconnaissance des droits de chaque communauté. Le certificat foncier, collectif ou individuel, attribué par le Ministère de l’agriculture et valable pour trois ans (devrait être étendu à dix ans), a pour vocation de constituer un acte de propriété intermédiaire devant faciliter l’accès ultérieur à un titre. Ces titres, attribués quant à eux par l’administration foncière, ne peuvent qu’être individuels. Dans le cadre de la REDD+, à défaut de créer des titres collectifs, il pourrait être intéressant d’explorer la possibilité d’étendre la durée de validité des certificats collectifs, notamment dans le cadre de la gestion collective durable des forêts.

*Illustration Madagascar :* le certificat foncier, individuel ou collectif, est attribué par les communes (loi de 2008) et permet la reconnaissance d’un certain nombre de droits d’usage (‘possession’ plutôt que ‘propriété’). Le certificat collectif est particulièrement pertinent dans le cadre du transfert de gestion des forêts aux communautés locales car il permet de lui donner une base légale. Une difficulté réside cependant dans le fait qu’à l’heure actuelle l’administration foncière ne reconnait pas la validité de ces certificats fonciers.

*Illustration RDC :* la cartographie des terroirs communautaires est en cours à travers le pays dans le cadre de diverses initiatives de la société civile, y compris liées à la REDD+.

***Quelques idées phares concernant l’aménagement du territoire***

**Message principal :** l’aménagement du territoire, au niveau macro (national et sous-national) aussi bien que micro (paysage, terroir) représente une PAM essentielle à la réussite à la REDD+

* De nombreux pays sont confrontés à une multiplicité de zonages et cadastres sectoriels non harmonisés, créant de nombreux conflits entre usages et usagers. A défaut de pouvoir assurer une recentralisation de ces instruments, la consolidation de l’information est un effort nécessaire à une politique d’aménagement du territoire. De même, bien que la hiérarchie sectorielle soit de mise, une autre PAM REDD+ pourrait être la mise en œuvre de procédures de concertations intersectorielles dans le cadre de l’aménagement du territoire en cas d’affectations incompatibles, voire de compensations.
* En lien avec le point ci-dessus, la définition d’un domaine forestier permanent pourrait être un élément potentiel de l’aménagement du territoire, particulièrement pertinent pour la REDD+, permettant de régler l’accès des divers secteurs à l’espace forestier pour des usages durables de la forêt. S’il semble peu réaliste de vouloir restreindre l’accès au domaine forestier permanent aux industries extractives, celles-ci peuvent par contre représenter une source de financement nationale substantielle et durable pour la REDD+ dans le cadre de compensations. Le domaine forestier permanent pourrait par contre limiter la conversion des forêts dans le cadre de l’agro-industrie, et participer à l’appui direct à l’exploitation et la gestion durable de la forêt à destination du secteur privé comme des communautés locales.
* La cartographie des terroirs villageois représente un support essentiel aux travaux d’aménagement du territoire au niveau micro, ainsi qu’a la reconnaissance formelle des droits des communautés locales dans le cadre des politiques et investissements sectoriels.
* Un système de PSE peut être l’un des outils pertinents permettant d’assurer que les instruments de l’aménagement du territoire (schémas nationaux et provinciaux, plans de zonages des paysages et terroirs villageois, etc.) trouvent une application concrète sur le terrain.

*Illustration Cote d’Ivoire :* une loi d’orientation sur l’aménagement du territoire ainsi qu’une politique nationale en la matière ont été élaborées de manière concomitante. Elles vont permettre de développer les instruments que sont le Schéma National d’Aménagement du Territoire, les Schémas Régionaux d’Aménagement du Territoire, et les Plans d’Aménagement du Territoire. Un manuel de procédure a été également rédigé afin d’appuyer les Conseils Régionaux dans l’élaboration des Schémas Régionaux.

*Illustration RDC :* la réforme de l’aménagement du territoire a été lancée officiellement récemment, sur la base notamment de l’étude prospective multisectorielle « Congo Vision 2035 ». Cette réforme prévoit également l’élaboration d’une loi et d’une politique nationale d’aménagement du territoire, ainsi que d’un schéma national et de schémas régionaux. Le processus REDD+ est directement impliqué, et un expert REDD+ participe activement à la réforme qui a d’ailleurs été inscrite dans la matrice de gouvernance économique du pays avec l’objectif justement de mieux préserver la ressource forestière.

*Illustration Tunisie :* Une carte agricole a été réalisée à l’échelle du pays, et comporte trois grandes catégories : (i) zone d’interdiction, (i) zone de sauvegarde, et (iii) autres. Un Décret est nécessaire pour changer un terrain d’une catégorie à une autre, ce qui participe d’un contrôle des changements d’affectation des sols. Depuis 2011, suite à la révolution, la question de l’appropriation et du respect de ce zonage par les populations locales se pose, ce qui plaide pour un changement d’approche et le renforcement de la transparence et de la participation dans l’élaboration des politiques et mesures REDD+.

**Thématique #2 : PSE et appui à l’action et l’activité économique communautaire**

Une grande part du changement en faveur de REDD+ doit venir des actions locales à échelle communautaire, et ce dans différents domaines et pour répondre à différents facteurs de déforestation, allant de la lutte contre les feux de forêt, à l’agriculture sur brûlis, en passant par le développement de l’agroforesterie ou le développement d’alternatives au bois énergie, parmi tant d’autres. Cette séance a permis de partager les différentes expériences des pays en la matière. La RDC et Madagascar ont présenté leur expérience et leurs ambitions en matière de PSE , en écho à l’étude de faisabilité de la Côte d’Ivoire pour déployer un mécanisme de PSE national pour soutenir la transition vers une agriculture zéro déforestation.

Les discussions ont permis de partager les réflexions et meilleures pratiques pour engager les communautés vers des pratiques en faveur de REDD+, que ce soit par des actions « ad hoc » appuyées par exemple par des PSE comme la lutte contre les feux, ou par une évolution vers des pratiques économiques adaptées. Quelles sont les opportunités à exploiter, comment susciter le changement ? Un lien spécifique a été fait par la Tunisie avec le système national de surveillance des forêts, pour montrer en quoi les dimensions sociale, économique et de gouvernance du système peuvent être développées en synergie avec la formulation des PAMs ciblées sur l’amélioration des pratiques locales.

**Message principal :** Les paiements pour services environnementaux représentent un instrument incitatif efficace pour l’engagement des usagers de la forêt dans la mise en œuvre des politiques et mesures REDD+.

* Les services environnementaux sont des pratiques, c’est-à-dire des actions (comme la plantation d’arbres) ou des absences d’action (arrêt du déboisement…). Il faut les différencier des services écosystémiques, comme par exemple la séquestration du carbone, qui sont rendus par l’écosystème lui-même. Il existe deux types de paiements pour services environnementaux : (1) les restrictions de droits d’usage (suspension de certains droits en échange d’une rémunération ou d’avantages en nature) et (2) les investissements (rémunération de l’usager foncier pour son temps de travail sur les terres qu’il possède ou contrôle). La mise en œuvre des politiques et mesures REDD+ requiert un ensemble d’interventions à différentes échelles (nationale, sous-nationale et locale), et les PSE peuvent permettre la transmission au niveau local d’incitations et d’investissements pour la « fabrication » de résultats nationaux REDD+.

*Illustration RDC :* Le pays travaille au développement d’une stratégie nationale PSE et d’un guide d’identification des projets de services environnementaux. Les services environnementaux envisagés pour la stratégie congolaise incluent le reboisement, la préservation de la beauté du paysage, la conservation de la forêt, le contrôle de feux de brousse, la protection et l’aménagement des bassins versants etc. La stratégie reposera sur des investissements PSE (paiements a priori au niveau des ménages, en appui à la mise en œuvre) et investissements zonage (paiements et avantages collectifs au niveau communautaire). La clarification des droits fonciers a été identifiée comme une condition essentielle préalable à la mise en place du programme national PSE en RDC.

*Illustration Madagascar :* Il existe de nombreux projets de paiements pour services environnementaux à Madagascar (projet de la Fondation Tany Meva, projet PSE hydrologie et eau potable, projet PSE mangrove, extension de projets de conservation par les ONG internationales…). Certaines des leçons tirées de ces expériences peuvent être pertinentes pour la REDD+, notamment la difficulté de mettre en place des PSE en cas de conflit d’utilisation de la ressource, l’importance de trouver des acheteurs avec une régularité de financement et d’accéder à des marchés consolidés, et les défis techniques liés au monitoring des services environnementaux.

*Illustration RDC :* Un exemple de PSE expérimenté dans le cadre de la REDD+ en RDC, notamment dans le Mai Ndombe, est la gestion des feux de brousse avec des paiements aux communautés pour la réduction de la superficie annuelle brûlée, par rapport à une moyenne établie au préalable. Cette expérience a notamment apporté des moyens concrets pour assurer le suivi continu du service environnemental dans le temps.

*Illustration Côte d’Ivoire :* Les politiques et mesures REDD+ envisagées en Côte d’Ivoire constituent un « package » qui nécessite une approche territoriale REDD+, à la fois multisectorielle et multidisciplinaire, pour sa mise en œuvre. Les PSE ont été identifiés comme un instrument innovant pour inciter les petits producteurs à participer à cette approche territoriale REDD+. Deux types de PSE sont considérés comme instruments de la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ : (1) des engagements financiers dit de conservation dans les écosystèmes fragiles ou les aires protégées et (2) des investissements de mise en valeur dans les espaces collectifs ou familiaux. Dans ce cadre de la mise en valeur, les PSE pourront servir à l’intensification agricole réduisant la pression sur les forêts, à travers deux approches : l’approche par filière dans le cadre « zéro déforestation » (avec un appui aux petits producteurs) et l’approche communautaire (avec apport d’avantages collectifs au niveau des communautés).

**Autres messages clés :**

#1. Les PSE sont un instrument concret pour la mise en œuvre de politiques d’aménagement du territoire conciliant les différents usages des terres afin de limiter le débordement sur les forêts.

#2. Il existe d’autres instruments, outre les PSE, permettant d’inciter le changement de pratiques au niveau local, comme par exemple la certification, les subventions, etc.

#3. Le monitoring des services environnementaux peut être un défi, même si des solutions pragmatiques sont possibles (voir expérience des feux de brousse en RDC). Il est cependant important de noter que les résultats REDD+ ne seront pas mesurés à l’échelle d’une forêt ou d’une communauté, mais à l’échelle nationale (ou d’un territoire large en période transitoire).

#4. Des PSE localisés peuvent présenter un risque en termes de fuite ou de déplacement d’émissions, qui souligne l’importance d’accompagner les PSE par une démarche intégrée et multisectorielle au niveau national.

#5. Le recours aux PSE n’est pas recommandé dans les zones ou les droits des usagers ne sont pas clarifiés (ex : forêts classées), car la signature d’arrangements contractuels n’est pas possible.

**Thématique #3 : REDD+ et agriculture commerciale**

L’extension de l’agriculture commerciale et industrielle est considérée comme un facteur majeur de déforestation à travers le monde, et en Afrique y compris. La forêt ivoirienne a payé un lourd tribut à l’expansion du cacao et du palmier à huile, et les forêts de RDC sont fortement menacées par l’appétit des agro-industriels, notamment du fait des limites physiques de l’exploitation an Asie du Sud-Est et des politiques plus contraignantes au Brésil.

La Côte d’Ivoire a joué un rôle central dans l’animation de la séance, en présentant en quoi l’agriculture commerciale (cacao, hévéa, palmier…) est la principale cause directe de déforestation dans le pays, et comment le pays entend tirer profit de REDD+ pour protéger ses dernières forêts et inverser la tendance pour augmenter la couverture forestière nationale. Pour atteindre son ambition vers une « agriculture zéro déforestation », deux approches complémentaires ont été identifiées : une approche filière et une approche territoriale. Derrière ces deux approches, ce n’est pas une mais plusieurs PAMs qui doivent être intégrées. La présentation a fait état des liens entre les différents instruments et politiques nécessaires pour concrétiser la vision nationale.

Les discussions ont porté sur la façon de travailler avec le secteur privé, des grandes sociétés jusqu’à l’appui aux petits producteurs, d’améliorer les itinéraires techniques, et sur les différentes conditions nécessaires pour une transition réussie. Les premières thématiques liées aux questions foncières, d’aménagement du territoire et de paiements pour services environnementaux ont été fortement mises en perspectives et en valeur dans le cadre des discussions sur l’agriculture commerciale.

**Message principal :** L’agriculture commerciale peut offrir des structures, des expertises et des solutions d’appuis aux politiques et mesures de la REDD+, notamment dans le cadre des engagements de lutte contre la déforestation pris au niveau international par les acteurs du secteur privé agricole.

* Dans les pays où l’agriculture commerciale joue un rôle majeur dans la déforestation, ou est susceptible d’en jouer un à l’avenir, un enjeu de la REDD+ est de parvenir au découplage entre production agricole et déforestation, par le biais d’un ensemble d’activités encadrées par des politiques et mesures appropriées. Un nombre grandissant d’acteurs privés, dans le cadre d’engagements internationaux et nationaux, se sont engagés à mettre en œuvre des activités en faveur de modes de production découplés de la déforestation.
* Dans les filières agricoles commerciales, les activités possibles sont nombreuses et incluent sans s’y limiter: le traçage et la transparence de la chaîne d’approvisionnement par un système de mesure, reporting et vérification approprié, la diffusion de matériel amélioré, la distribution de fertilisants organiques, la promotion d’itinéraires techniques résilients aux changements climatiques, le renforcement de l’encadrement technique, le soutien aux petits producteurs et le renforcement des capacités de suivi et d’encadrement aux niveaux des filières (notamment le soutien aux coopératives).

*Illustration Côte d’Ivoire :* L’agriculture zéro déforestation est un engagement pris au plus haut niveau de l’Etat, en témoigne la déclaration du Président de la République lors du sommet de New York sur les forêts en septembre 2014. Dans le prolongement de cet engagement, la Côte d’Ivoire travaille à définir une politique agricole construite autour de deux approches complémentaires:

L’approche filière (approche verticale) implique les différents maillons de la chaîne d’approvisionnement (producteurs, coopératives, acheteurs commerciaux, gouvernement) et déploie l’ensemble des activités filières. La première mise en application porte sur la filière cacaoyère.

L’approche territoriale (approche horizontale) vise à sécuriser un territoire durable englobant les acteurs présents sur les terroirs et qui ne sont pas forcément intégrés aux filières agricoles. L’approche territoriale doit permettre de développer des activités garantissant que les efforts obtenus dans les filières agricoles soient pérennes (éviter les fuites) et bénéficient à l’ensemble des communautés: plan d’aménagement du territoire et d’utilisation des terres, conservation des derniers massifs forestiers, effort de restauration du couvert forestier, renforcement de l’offre en bois énergie et de l’efficacité énergétique... Ces activités pourront être financées par l’octroi de paiements pour services environnementaux (PSE).

Le gouvernement devra jouer un rôle essentiel pour accompagner la transition vers l’agriculture zéro-déforestation par le bais de plusieurs outils: utilisation d’une carte de base du couvert forestier, mise en place d’un système de suivi du couvert forestier couplée à l’observation indépendante, interdiction légale de la conversion des forêts en culture (instrument contraignant) et mise en place d’un dispositif national de paiements pour services environnementaux (instrument incitatif).

Pour la Côte d’Ivoire, les gains attendus de cette politique sont (1) une amélioration générale de la productivité agricole, (2) la durabilité de la filière, (3) une réduction de la déforestation d’ici 2020 avec la fin de la déforestation en 2030, (4) la sécurisation des marchés d’exportation associés à une valorisation des prix de vente agricoles et (5) la possible valorisation du carbone dans le cadre du mécanisme REDD+ sous la Convention climat.

*Illustration RDC :* Le pays a adopté une approche filière liée à un aménagement du territoire prenant la forme de parcs agro-industriels (un parc en exploitation et vingt-deux parcs en cours de développement). Ces parcs ne s’intègrent pas encore dans un schéma national d’aménagement du territoire. L’agriculture commerciale est également promue par un programme d’investissement agricole avec des grands objectifs de sécurité alimentaire et de protection de l’environnement. Parmi les enjeux de ce programme d’investissement, on peut souligner un manque d’alignement avec les enjeux de la REDD+, un certain nombre de problèmes liés au foncier, à l’application des lois et au risque de corruption n’étant pas encore résolus. Les intérêts des petits producteurs, qui sont centraux, devront être mieux pris en compte dans les politiques influençant l’agriculture commerciale, y compris par la mise en avant de coopératives.

*Illustration Tunisie :* La filière bois est déjà bien organisée dans le pays. Pour aller plus loin avec les acteurs commerciaux, le pays a engagé le dialogue avec de grandes compagnies (télécom, électricité…) dans le cadre du pacte Tunisie Verte pour conduire un certain nombre d’actions vertes (reboisement…) donnant lieu à la délivrance d’un certificat de durabilité.

*Illustration Madagascar :* Les forestiers ont identifié que l’exploitation intensive portait atteinte à la régénération et la pérennité de leurs activités commerciales. Les problèmes liés à la mauvaise gestion des forêts (problème de délégation de gestion sur les concessions notamment) ont aggravé ces problèmes économiques et conduit à des conflits sociaux.

**Autres messages clés :**

#1. L’engagement de grands groupes agroindustriels internationaux sur des objectifs alignés avec ceux de la REDD+ constitue une opportunité nouvelle de synergie entre les secteurs publics et privés.

#2. L’agriculture commerciale devra faire face à des situations complexes, comme les risques sociaux et environnementaux liés à la question des producteurs en illégalité dans les aires protégées. Les politiques et mesures REDD+ pourront contribuer à établir le dialogue avec ces acteurs afin de trouver une transition acceptable et durable.

#3. Le suivi des engagements zéro déforestation devrait bénéficier des outils de mesure, reporting et vérification déployés pour la REDD+ ce qui pourrait réduire les coûts de mise en œuvre.

#4. Les entreprises agricoles ne pourront résoudre tous les problèmes structuraux, tels que la sécurisation foncière, la bonne gouvernance et l’application des lois. C’est pourquoi les partenariats public-privé devront définir les responsabilités et s’assurer d’un partage juste et efficace des rôles.

**Thématique #4 : Arrangements institutionnels et cadre règlementaire**

Que ce soit dans les domaines plutôt sectoriels (agriculture, énergie…) ou habilitants (foncier, gouvernance…), la mise en œuvre effective des PAMs nécessite un cadre légal et institutionnel favorable. Dans la plupart des pays REDD+, ce cadre est encore déficient et doit être renforcé. Pour introduire la discussion, la Tunisie a présenté l’état des lieux et des besoins qu’elle vient de réaliser, et la RDC a évoqué les grandes lignes de ses réformes institutionnelles et légales en cours pour appuyer le déploiement de REDD+ dans le pays, notamment autour des cinq engagements suivi dans le cadre de la matrice de gouvernance économique, et plus largement dans le cadre de sa stratégie nationale REDD+. Ces interventions ont suscité les échanges et débats autour de questions sensibles comme la propriété des droits carbone, les différents « modèles » et leurs implications en termes d’arrangements institutionnels et légaux, les droits des communautés et des minorités, mais aussi les instruments techniques à établir (système national de surveillance des forêts, registre…). S’il apparaît clairement que REDD+ nécessite une approche multisectorielle, celle-ci est bien souvent difficile à établir et à déployer de manière efficace, ce qui requiert des arrangements institutionnels et légaux adaptés.

**Message principal :** L’analyse et l’adaptation du cadre juridique et des arrangements institutionnels afin de soutenir et rendre opérationnels les processus et stratégies REDD+ est une partie intégrante de la préparation et de la mise en œuvre de REDD+.

* En se préparant pour la mise en œuvre de la REDD+, les pays travaillent à l’adaptation des politiques, lois et réglementations en vigueur ainsi qu’à l’adoption de nouveaux textes, et ce afin de soutenir et rendre opérationnels les stratégies et processus nationaux REDD+. Par exemple, la définition juridique des arrangements institutionnels pour la REDD+ offre l’opportunité de faciliter la coordination des politiques et actions liées à la REDD+. Un cadre juridique opérationnel constitue un facteur clé de réussite pour la mise en œuvre de la REDD+ ; une prise en charge des défis tels que des lacunes ou incohérences juridiques ou un manque d’harmonisation des instruments politiques et législatifs le plus tôt possible dans le processus REDD+ facilitera la transition vers la mise en œuvre d’actions concrètes. REDD+ est un processus de nature transversale en vue de parvenir au développement durable, ce qui nécessite un ancrage institutionnel propice. Il devrait être ancré dans l’ensemble des actions nationales, à qui contribuent plusieurs ministères et d’autres parties prenantes impliquées.

*Illustration Tunisie :* Le pays souhaite capitaliser sur l’ancrage institutionnel mis en avant pour le secteur des changements climatiques. Il analyse les différentes institutions gouvernementales et les partenaires pouvant mener le processus REDD+ dans le pays, afin de produire une proposition de l’ancrage institutionnel pour la REDD+ et une feuille de route pour se doter d’une structure institutionnelle claire et cohérente. Par rapport au cadre règlementaire porté par la Constitution de 2014, la stratégie nationale de développement durable et le cadre règlementaire du Ministère de l’Agriculture et de la Direction Générale des Forêts semblent favorables et impliquent les communautés locales et la société civile. En revanche le code foncier paraît obsolète. Les enjeux stratégiques du cadre institutionnel incluent un manque de concertation et circulation d’information entre les acteurs clés, l’absence d’une structure dédiée à la coordination de travail sur le changement climatique, etc. Dans le cadre organisationnel, il manque un mécanisme d’allocation des ressources et des compétences pour la planification stratégique, par exemple, et les ressources humaines sont sous-valorisées. Une ‘task force’ pluridisciplinaire est proposée pour la gestion et la coordination du travail sur le changement climatique, conjointement avec les différents intervenants au sein des ministères et acteurs nationaux dans ce domaine.

*Illustration RDC :* Le processus REDD+ a démarré en RDC en 2009 avec un décret qui a institué la Coordination Nationale REDD+, un Comité National (organe de décision, représentatif des parties prenantes), et un Comité Interministériel (organe de planification impliquant différents ministères, mais au départ ni les finances ni la justice par exemple). Entre 2012 et 2013, un fonds national REDD+ a été créé avec ses organes de gouvernance: un Comité de Pilotage, un Secrétariat Exécutif et un Comité Technique. Un manque de clarté dans le partage des responsabilités et des problèmes de coordination entre le Ministère de l’Environnement, ‘leader’ du processus REDD+, et le Ministère des Finances, qui préside le Comité de Pilotage et supervise les aspects financiers pour la REDD+, ont été identifiées comme défis clés. Egalement, il a fallu du temps pour que les ministères reconnaissent l’importance du processus et des personnes impliquées. Il faut donc reconnaître un nécessaire processus d’apprentissage et d’ajustement. Dernièrement, il a été décidé la fusion des comités national et interministériel, et une harmonisation avec le comité de pilotage du fonds national REDD+ pour créer une seule entité de pilotage d’ensemble du processus national.

*Illustration Madagascar :* Du fait de l’engagement historique des partenaires internationaux dont les ONG pour la conservation à Madagascar, et en raison des troubles politiques et de l’affaiblissement du pouvoir central entre 2009 et 2013, le mécanisme REDD+ à Madagascar est davantage perçu comme un instrument de transaction permettant à différents acteurs d’accéder aux produits de la vente de crédits carbone. Le gouvernement est désormais engagé dans la réorientation de REDD+ pour véritablement contribuer au développement durable du pays, notamment en réalignant les objectifs REDD+ avec les objectifs de développement nationaux, et en établissant un mécanisme de coordination et d’harmonisation national pour organiser et superviser les initiatives de terrain. De nombreux promoteurs REDD+ se trouvent au niveau local, mais c’est au niveau national que les politiques et mesures doivent être promues. L’Etat comptabilise et vent désormais les crédits carbone associés aux réductions d’émissions produites au niveau local. Les promoteurs du projet au niveau du terrain, par exemple les ONG, les riverains, les communautés, reçoivent une partie des bénéfices issus de la vente de crédits carbone. La mise en cohérence de toutes ces dynamiques, l’élaboration d’un cadre national efficace et l’alignement avec le mécanisme REDD+ tel que défini par la Convention climat posent néanmoins de nombreux défis.

*Illustration RDC :* Sur la question des droits carbone, des débats sont en cours au Parlement. Il faut impliquer les législateurs. Il faut aussi s’assurer que les populations comprennent et s’engagent effectivement à participer dans le processus. Un guide a d’ailleurs été élaboré à cet effet à l’issu du travail d’une ONG avec les communautés villageoises. En revanche, il n’est pas clair de savoir si le droit sur le carbone doit être dérivé du droit sur les ressources naturelles comme l’arbre, ou sur les ressources du sous-sol, ou encore déterminé en fonction des droits de propriété foncière ou d’usage… Ou encore si l’orientation des financements REDD+ et des futurs paiements au résultat doit seulement résulter des potentiels d’action et de contribution des acteurs comme déterminés dans la stratégie nationale REDD+, plutôt que des droits.

*Illustration Côte d’Ivoire :* Le Ministère de l’Environnement gère le processus REDD+ et préside la Commission Nationale qui revêt un caractère transversal. Un décret établissant les arrangements institutionnels et la coordination interministérielle pour REDD+ est en train d’être modifié et précisé. Pour la mise en œuvre des PAMs, il faut intégrer les mentalités et pratiques de la population. Par exemple les gens ne touchent pas aux forêts sacrées, mais empiètent sur les forêts classées. Il y a des difficultés pour mettre en place des règlementations et surtout pour en assurer la mise en œuvre effective. Il faut donc réfléchir à des instruments pratiques pour accompagner le déploiement des politiques REDD+ comme en matière de fiscalité.

**Autres messages clés**

#1. Pour bien déterminer les enjeux et besoins en matière de fonctionnement et de cadre institutionnel, il est recommandé d’analyser les mandats, les forces et faiblesses, les capacités existantes, les relations, le leadership etc. des structures existantes.

#2. La Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (Cancun, Varsovie…) n’évoque pas la question des droits carbone, ni des crédits carbone qui font référence au marché du même nom. Dans le contexte actuel, une « rente carbone » est peu probable, car dans la plupart des cas et notamment en Afrique où REDD+ doit être associé aux politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, l’investissement nécessaire à l’obtention des résultats devrait être plus coûteux que les paiements attendus en échange. La question de la « rente » hypothétique se pose uniquement dans des circonstances locales bien spécifiques.

#3. REDD+ n’est pas un mécanisme qui paie pour le carbone contenu dans les arbres (le stock), mais pour les actions qui réduisent les émissions ou augmentent les absorptions (le flux). Ainsi, appréhender les droits carbone sous l’angle du droit sur les arbres (en ramenant le carbone à une ressource naturelle tangible) peut mener à une impasse. Sous la Convention climat, il n’est pas indispensable de définir les droits associés au carbone pour engager des politiques et mesures, mesurer, rendre compte et vérifier les résultats, et accéder aux paiements correspondants.

#4. Si un pays décide de s’engager sur une législation en matière de droits carbone, il faudra nécessairement impliquer les législateurs en amont du processus, tout en assurant que la problématique est posée correctement dans toutes ses dimensions – et pas uniquement du point de vue des développeurs de projets locaux.

#5. Puisque le carbone est abstrait, en parler risque de compliquer les échanges au niveau du terrain et la compréhension des politiques et mesures à mettre en œuvre. Le discours pour la mobilisation locale autour des objectifs et des PAMs REDD+ devrait faire abstraction du carbone et se focaliser sur les multiples bénéfices rendus par les forêts.

#6. Les pays ne sont pas obligés de créer des institutions nouvelles pour la coordination et la mise en œuvre de REDD+. Il est aussi possible de capitaliser sur l’existant, de le faire évoluer ou de le compléter pour intégrer la dimension REDD+ dans les termes de référence des organes compétents.

**Conclusions**

La séance de débriefing a permis à chaque participant de revenir sur une leçon apprise et une expérience marquante partagée par un autre pays partenaire du dialogue. Elle a permis de témoigner de la richesse des échanges et du potentiel de ce type d’exercice pour renforcer la compréhension mais aussi le sens critique et le sentiment d’appropriation des leaders des processus REDD+ nationaux. Elle a aussi souligné en quoi les acteurs des processus nationaux sont aussi acteurs et producteurs de leur propre connaissance, qui constitue une richesse à partager et un potentiel sur lequel capitaliser.

Les derniers échanges ont permis d’évoquer différentes pistes pour capitaliser sur cette première rencontre :

* Organiser un nouvel échange début 2016 avec les mêmes pays et les mêmes participants pour poursuivre les échanges sur la base de la connaissance et compréhension commune déjà avancée. Il est suggéré que les participants échangent entre eux pour identifier les prochains thèmes de discussion, qui seront facilités par l’ONU-REDD.
* Plusieurs pays ont suggéré de renforcer la coopération entre eux, et notamment de profiter de ce rapprochement technique et interpersonnel pour explorer des façons de renforcer leur action à l’échelle diplomatique, par exemple en matière de modalités d’accès aux financements internationaux.
* A l’occasion d’une future rencontre, une première matinée pourrait être consacrée à un « knowledge café » entre les participants et les conseillers de l’ONU-REDD pour aider les pays à mieux cadrer leurs attentes et préparer leurs apports techniques.
* Une prochaine rencontre permettrait aussi de jeter un regard en arrière, pour évaluer la contribution réelle de ces premiers échanges à l’action REDD+ dans les pays : les échanges se sont-ils poursuivis entre les pays au-delà de l’atelier, des actions ont elles été inspirées directement par l’expérience acquise et partagée etc.

**Sur le format du dialogue**

Ce format d’échanges ciblés et directs entre un groupe restreint d’acteurs clés de REDD+ dans des pays africains partageant la même langue, avec leurs similarités et singularités, était une première. Les participants se sont déclarés très positifs. Ils ont souligné la bonne qualité des échanges, le format idéal (nombre de pays et de participants), l’agencement adapté de la salle, le processus d’auto-sélection des thématiques, mais aussi l’apport technique des facilitateurs.

Les axes de progrès concernent d’abord l’intérêt de mieux clarifier et accompagner a posteriori la digestion et la mise en application des leçons apprises par les participants dans leur pays respectif. L’hétérogénéité entre les pays doit aussi être considérée avec précaution, pour que des expériences dans certaines circonstances soient relativisées et contextualisées avant d’être traduites en vérités universelles. Par ailleurs, le niveau de préparation préalable des participants n’était pas suffisamment homogène pour entrer davantage en profondeur sur certains sujets d’intérêt, ce qui peut suggérer l’importance d’aborder des sujets plus ciblés, mieux cadrés et mieux préparés. Enfin, il a été suggéré de développer davantage de techniques d’animation, à l’image de la dernière séance, pour éviter que les participants restent trop longtemps assis.

A retenir parmi les facteurs clés de succès : le choix crucial des participants (compétence technique, capacité de dialogue, état d’esprit…), la sélection et le niveau de préparation préalable des sujets, et l’animation des séances pour injecter les bases conceptuelles et faciliter l’interactivité.

**Annexe - Agenda**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Atelier sur les Politiques et Mesures REDD+** | | |
| **Echange Sud-Sud Cote d'Ivoire, Madagascar, R. du Congo, RD Congo et Tunisie** | | |
| *Manhattan Suites, Cocody, Abidjan, Côte d'Ivoire* | | |
| Mardi 25 août | | |
|  |  |  |
| 9h30-10h | Accueil - café |  |
| 10h-10h30 | Cérémonie d'ouverture | P. Kouadio, M. Yao, F. Monteils |
| 10h30-12h30 | **Introduction aux Politiques et Mesures REDD+** Discussions de cadrage | Equipe ONU-REDD |
| 12h30-13h00 | **Présentation des pays participants** | Côte d'Ivoire, Madagascar |
|  |  |  |
| 13h-14h | Pause déjeuner |  |
|  |  |  |
| 14h-15h30 | **Présentation des pays participants (suite)** | RDC, Tunisie |
| 15h30-16h00 | *Pause café* |  |
| 16h-18h | **Thématique #1: Clarification foncière et aménagement du territoire** |  |
|  | Présentations | RDC, Madagascar, Tunisie |
|  | Discussions |  |
|  |  |  |
| Mercredi 26 août | | |
|  |  |  |
| 8h30-9h30 | **Thématique #1: Clarification foncière et aménagement du territoire** Suite des discussions |  |
| 9h30-10h | *Pause café* |  |
| 10h-13h | **Thématique #2: PSE et appui à l'action et l'activité économique communautaire** |  |
|  | > Présentations: expériences et perspectives | RDC, Madagascar |
|  | > Présentation: approche territoriale | Côte d'Ivoire |
|  | > le SNSF en appui à l'action communautaire Discussions | Tunisie |
|  |  |  |
| 13h-14h | Pause déjeuner |  |
|  |  |  |
| 14h00-15h | **Thématique #3: REDD+ et agriculture commerciale** |  |
|  | > Agriculture zéro déforestation et approche filière | Côte d'Ivoire |
|  | Discussions |  |
| 15h-15h30 | *Pause café* |  |
| 15h30-17h30 | **Thématique #3: REDD+ et agriculture commerciale**  Suite des discussions |  |
|  |  |  |
| Jeudi 27 août | | |
|  |  |  |
| 8h30-11h | **Thématique #4: Arrangements institutionnels et cadre règlementaire** |  |
|  | > Etat des lieux et réflexions en Tunisie | Tunisie |
|  | > Réformes institutionnelles et légales clés pour REDD+ en RDC Discussions | RDC |
| 11h-11h30 | *Pause café* |  |
| 11h30-12h30 | **Revue individuelle des enseignements** Débriefing Allocution de clôture | M. Yao |
|  |  |  |
| 12h30-13h30 | Pause déjeuner |  |
|  |  |  |