

# ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

## Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI) & Fonds national REDD+ de la RDC (FONAREDD)

Ce document est un résumé en français du rapport complet (en version anglaise) disponible sur le site de Transparency International.



## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI), est une initiative lancée lors de l'Assemblée générale des Nations unies à New York le 29 septembre 2015 pour soutenir les investissements stratégiques, nationaux et de développement à faible émission de gaz à effet de serre (REDD+)<sup>1</sup>, axés sur les pays d'Afrique centrale à forte couverture forestière. CAFI vise à aider les gouvernements de six pays d'Afrique centrale à mettre en œuvre des réformes et à renforcer les investissements pour conserver et utiliser de manière durable les ressources forestières dans le bassin du Congo. Par ces efforts, CAFI cherche à protéger les forêts de la région afin d'atténuer le changement climatique, de préserver la biodiversité, de réduire la pauvreté des populations dépendantes des forêts et de contribuer au développement durable. Toutefois, la corruption menace de compromettre ces objectifs. La perception de la corruption est élevée dans toute la région (voir tableau 1). Selon le Baromètre mondial de la corruption – Afrique 2019, 80 % des citoyens au Gabon et 85 % en République démocratique du Congo (RDC) pensent que la corruption a augmenté au cours des 12 derniers mois. Si la corruption et ses moteurs ne sont pas contrôlés et détectés, le soutien aux bénéficiaires visés par CAFI est menacé, causant finalement des dommages irréversibles à la deuxième plus grande forêt tropicale humide du monde.

Le présent rapport évalue la performance de CAFI et du Fonds national REDD+ de la RDC (FONAREDD) en termes de gouvernance, de transparence et de redevabilité. Depuis 2013, le FONAREDD sert de véhicule financier pour la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ en RDC, il est aussi chargé

par le gouvernement de canaliser le financement de CAFI, qui s'élève à 231 millions de dollars US.

Comme les performances et les structures des deux fonds sont liées, la faiblesse de l'un a un impact sur l'autre, ce qui rend indispensable l'examen des deux entités. Ce rapport fait partie d'une série d'évaluations similaires de la gouvernance des fonds climatiques réalisées par Transparency International. Il analyse les politiques et pratiques anticorruption mises en place par ces deux fonds, afin d'identifier les lacunes et les mesures appropriées d'atténuation des risques.

Le rapport est également destiné à compléter les diverses évaluations en cours et imminentes de ces deux fonds. Celles-ci comprennent la vérification indépendante<sup>2</sup> de 2019 des progrès accomplis dans le cadre des étapes convenues dans la lettre d'intention signée entre CAFI et la RDC, l'évaluation en cours de CAFI, et la prochaine évaluation du FONAREDD.

La présente étude a consisté en une recherche documentaire préliminaire et en des entretiens avec les unités administratives de CAFI et du FONAREDD (Secrétariat, Conseil d'administration, comités), le bureau du Fonds fiduciaire multipartenaires, les bailleurs et les agences d'exécution, les organisations de la société civile (OSC) et les administrations nationales. Des références ont également été faites aux examens de CAFI et du FONAREDD, ainsi que des revues indépendantes par les pairs, pour valider ou affiner les conclusions. Par conséquent, Transparency International a identifié à la fois les bonnes pratiques et les domaines dans lesquels les politiques de CAFI et du FONAREDD devraient être renforcées.

Le rapport cherche à 1) évaluer les forces et les faiblesses des cadres de gouvernance de CAFI et du FONAREDD en termes de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de lutte contre la corruption ; 2) décrire les principales conclusions de l'évaluation ; et 3) formuler des recommandations claires à partir des conclusions pour améliorer les performances et les pratiques de gouvernance de CAFI et du FONAREDD.

## Principales conclusions

Mesurées par rapport à une série de critères de référence pour les fonds climats développés par Transparency International, les performances de CAFI en termes de politiques et de pratiques relatives à la transparence, la redevabilité et l'intégrité sont mitigées. L'évaluation a révélé des règles anticorruption solides et leur respect, mais aussi des faiblesses dans d'autres domaines, notamment les possibilités de participation de la société civile et des citoyens. Parmi les autres lacunes, on peut citer la nécessité de mettre en place des mécanismes de redevabilité et de réclamation plus solides et d'examiner plus attentivement les risques de corruption. Comme tous les fonds d'investissement climatiques, CAFI devrait s'engager à appliquer une politique de tolérance zéro envers la corruption à l'échelle du fonds et améliorer l'accès aux informations sur les principaux mécanismes de redevabilité.

Le nombre élevé d'acteurs au sein de la structure de gouvernance de CAFI - jouant dans certains cas

des rôles multiples - entraîne des conflits d'intérêts potentiels, ainsi qu'une complexité et des lacunes en termes de politiques. En tant que coalition de bailleurs, de pays partenaires d'Afrique centrale et de partenaires internationaux, gérée par un conseil d'administration et soutenue par un secrétariat, CAFI a des lignes hiérarchiques peu claires et des mandats qui se chevauchent. Il s'agit là de questions cruciales qui doivent être traitées immédiatement. Le problème est lié au fait que CAFI est un cadre global représentant les intérêts de parties distinctes. De nombreuses politiques concurrentes sont en place parmi ses membres constitutifs et il n'est pas toujours évident de savoir laquelle doit prévaloir. CAFI devrait envisager d'établir des règles de prédominance pour les différentes politiques et procédures.

Malgré les bons résultats du FONAREDD par rapport aux indicateurs de transparence et de redevabilité, il manque encore des politiques solides de lutte contre la corruption et d'intégrité pour mieux répondre aux problèmes de corruption. Les opérations du FONAREDD sont actuellement régies par les règlements du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). A long terme, lorsque les capacités nationales de gestion fiduciaire répondront aux normes internationales, l'administration nationale de la RDC prendra en charge la gestion du FONAREDD. En attendant, il est nécessaire que le FONAREDD développe ses propres politiques de lutte contre la corruption indépendamment du PNUD, afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle de gestionnaire de fonds compétent.

**TABLEAU 1 : INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION (IPC) DES SIX PAYS PARTICIPANT AU CAFI ET LEURS TAUX DE COUVERTURE FORESTIÈRE ET DE DÉFORESTATION CORRESPONDANTS**

Pays	Classement IPC 2019 (sur 180) et score (sur 100)	Couverture des arbres (2010)	Taux de déforestation mesuré en kha /Mha (2019)
République centrafricaine	Rang : 153 ; Score : 25	47,2 millions d'hectares, soit 76 % de la superficie	49.0 kha
République démocratique du Congo	Rang : 168 ; Score : 18	198 Mha ou 85 % de la superficie du territoire	1.22 Mha
République du Cameroun	Rang : 153 ; Score : 25	30,4 millions d'hectares, soit 66 % de la superficie	12 kha
République du Congo	Rang : 165 ; Score : 19	3,6 millions d'hectares, soit 80 % de la superficie	73.8 kha
République de Guinée équatoriale	Rang : 173 ; Score : 16	2,63 millions d'hectares, soit 98 % de la superficie	9.53 kha
République du Gabon	Rang : 123 ; Score : 16	24,7 millions d'hectares, soit 93 % de la superficie	28,5 kha

## Principales conclusions et recommandations pour CAFI

### TABLEAU 2 : APERÇU DES SCORES DE CAFI

TRANSPARENCE	PERFORMANCE
Indicateur (1.1) : Transparence au niveau des politiques	Au-dessus de la moyenne
Indicateur (1.2) : Transparence au niveau de la pratique	Au-dessus de la moyenne
REDEVABILITÉ	PERFORMANCE
Indicateur (2.1) : Rapports et audits financiers	Moyenne
Indicateur (2.2) : Mécanismes de redevabilité (obligation de répondre)	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.3) : Protection des dénonciateurs	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.4) : Plaintes et mécanismes d'enquête	Faible
Indicateur (2.5) : Sanctions	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.6) : Consultation de la société civile	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.7) : Participation des observateurs	Faible
INTÉGRITÉ	PERFORMANCE
Indicateur (3.1) : Règles de lutte contre la corruption	En dessous de la moyenne
Indicateur (3.2) : Contrôles d'intégrité	Moyenne
Indicateur (3.3) : Formation à l'intégrité	Moyenne

**CAFI devrait établir une politique globale de divulgation des informations qui soit claire et facilement accessible, et y inclure les liens internet vers les procédures existantes de ses partenaires de développement.**

CAFI ne dispose pas de sa propre politique de transparence et de lutte contre la corruption et compte sur ses membres pour qu'ils adhèrent à leurs propres systèmes d'intégrité. La multiplicité des systèmes de transparence et de redevabilité et l'absence d'accès centralisé aux procédures établies par les différentes organisations contribuent à l'opacité systémique.

**Toutes les informations clés sur les projets doivent être disponibles sur le site web de CAFI en anglais et en français, avec un accès direct aux informations sur le programme dans le**

**pays, y compris les normes d'information sur les investissements, les impôts payés, les employés, les actifs, les noms des investisseurs et des bénéficiaires des investissements, le type et le montant des investissements, et le nombre et la nature des plaintes reçues.**

Le site web de CAFI n'est pas toujours à jour en ce qui concerne les décisions, les réunions et les rapports.

**Les protocoles d'accord et les accords entre CAFI et les organisations partenaires, ainsi que des informations financières détaillées et désagrégées sur les programmes et des données consolidées doivent être facilement accessibles, soit via le site web de CAFI ou, au minimum, sur demande.**

Les données détaillées sur les décaissements ne sont pas disponibles sur le site web de CAFI ou sur le site web du Fonds fiduciaire multipartenaires.

Cela entrave sérieusement le contrôle des acteurs externes tels que les OSC.

**Les procédures internes de CAFI devraient permettre aux représentants de la société civile, de communautés et de peuples indigènes, d'agir en tant qu'observateurs dans toutes les discussions sur le fonds, et ne devraient pas être excessivement liés par des accords de non-divulgation.**

Selon les termes de référence de CAFI, aucune tierce partie externe, en dehors des membres du conseil d'administration et des observateurs officiellement accrédités, n'est autorisée à participer aux réunions du conseil, bien que des observateurs ad hoc puissent être invités sur demande.

**Le secrétariat de CAFI devrait établir une procédure formelle spécifique qui permettrait aux plaignants, y compris les personnes affectées par les projets financés par CAFI sur le terrain, de déposer un appel ou de faciliter l'accès aux procédures d'appel complexes du PNUD.**

Pour déposer une plainte concernant les décisions du Conseil d'administration ou les opérations du Fonds CAFI, les procédures formelles obligent le plaignant à utiliser les mécanismes laborieux du PNUD. Cela pourrait expliquer pourquoi ce mécanisme formel n'est pas utilisé.

**Le secrétariat de CAFI devrait clarifier les protections disponibles pour les lanceurs d'alerte par le biais des organisations participantes et établir un mécanisme de protection des lanceurs d'alerte spécifique à CAFI.**

Il existe des dispositions pour la protection des lanceurs d'alerte parmi les organisations participantes, mais la manière dont CAFI (le Conseil ou le Secrétariat) pourrait activer ces mécanismes n'est pas explicite.

**Le site web de CAFI devrait indiquer les sanctions et les capacités d'exécution dont disposent CAFI et ses agences d'exécution au niveau national.**

Chacune des organisations participantes de CAFI dispose de son propre mécanisme de sanction en cas de corruption et d'actes répréhensibles. Cependant, il y a peu de clarté sur la manière dont les sanctions seraient appliquées et par qui si un acte de corruption ou de fraude était découvert au niveau local dans les programmes financés par CAFI.

**Plusieurs actions doivent être envisagées pour réduire les possibilités de conflits d'intérêts. Le PNUD pourrait limiter son mandat à celui d'un observateur actif et suspendre volontairement sa participation en tant qu'agence d'exécution. CAFI devrait demander et publier des déclarations de conflits d'intérêts de la part de ses membres.**

La chaîne décisionnelle de CAFI présente un défaut majeur, car le PNUD est confronté à d'importants conflits d'intérêts, compte tenu de son triple rôle de gestionnaire du Fonds fiduciaire multipartenaires de CAFI, de membre de l'organe décisionnel et d'agence d'exécution. En RDC, il est également le gestionnaire du FONAREDD. Ce conflit d'intérêts concerne également d'autres membres, dont certaines agences d'exécution.

## Principales conclusions et recommandations pour le FONAREDD

### TABLEAU 3 : APERÇU DES SCORES DE FONAREDD

TRANSPARENCE	PERFORMANCE
Indicateur (1.1) : Transparence au niveau des politiques	Au-dessus de la moyenne
Indicateur (1.2) : Transparence au niveau de la pratique	Moyenne
REDEVABILITÉ	PERFORMANCE
Indicateur (2.1) : Rapports et audits financiers	Moyenne
Indicateur (2.2) : Mécanismes de redevabilité (obligation de répondre)	Au-dessus de la moyenne
Indicateur (2.3) : Protection des dénonciateurs	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.4) : Plaintes et mécanismes d'enquête	Au-dessus de la moyenne
Indicateur (2.5) : Sanctions	En dessous de la moyenne
Indicateur (2.6) : Consultation de la société civile	Au-dessus de la moyenne
Indicateur (2.7) : Participation des observateurs	Au-dessus de la moyenne
INTÉGRITÉ	PERFORMANCE
Indicateur (3.1) : Règles de lutte contre la corruption	En dessous de la moyenne
Indicateur (3.2) : Contrôles d'intégrité	Moyenne
Indicateur (3.3) : Formation à l'intégrité	En dessous de la moyenne

**En tant que fonds national, le FONAREDD (avec le ministère des finances de la RDC agissant comme entité de coordination) devrait renégocier ses accords directement avec le Fonds fiduciaire multipartenaires et développer ses propres politiques de transparence.**

Les procédures du FONAREDD en matière de divulgation d'informations sont en conflit avec les procédures propres des agences d'exécution. Selon les accords signés avec le Fonds fiduciaire multipartenaires, la politique d'une agence d'exécution a priorité sur les mesures du FONAREDD.

**Le site web du FONAREDD devrait être mis à jour plus régulièrement. Une attention particulière devrait être accordée aux liens obsolètes actuels qui sont censés diriger les utilisateurs vers des documents existants.**

Il y a eu des retards importants dans la mise à jour du site web du FONAREDD. Il existe également plusieurs incohérences avec les informations disponibles sur le site de CAFI.

**Les décisions prises par les organes du FONAREDD doivent faire l'objet de débats ouverts et transparents, dans lesquels CAFI ne devrait pas pouvoir imposer ses propres priorités.**

Certaines parties prenantes interrogées ont souligné les liens étroits entre CAFI et le FONAREDD qui pourraient modifier la capacité de prise de décision au niveau du FONAREDD et la transparence dans l'allocation des ressources.

**Le secrétariat exécutif du FONAREDD devrait aligner ses règles de lutte contre la corruption**

**avec celles de son comité technique et de son comité de pilotage.**

Il existe un écart préoccupant entre les règles de lutte contre la corruption et les contrôles d'intégrité et la formation du Secrétariat exécutif du FONAREDD et des membres de ses comités techniques et de pilotage.

**Le FONAREDD devrait inclure son propre système de protection des lanceurs d'alerte dans le cadre de son mécanisme global de lutte contre la corruption.**

Il y a un manque de clarté sur la façon dont le FONAREDD agirait pour protéger un agent de l'administration de la RDC qui révélerait un cas de corruption en relation avec les programmes du FONAREDD.

**Le FONAREDD devrait poursuivre et augmenter son soutien financier pour renforcer la participation de la société civile pendant sa mise en œuvre. La prochaine révision de la lettre d'intention offre une bonne opportunité pour cela.**

Malgré l'implication importante de la société civile dans l'élaboration d'un manuel de participation de la société civile, il reste encore à clarifier comment les organismes d'exécution utilisent ce manuel dans la mise en œuvre des projets du FONAREDD.

## NOTES

<sup>1</sup> REDD+ est un cadre international, REDD+ est l'acronyme anglais pour Reducing emissions from deforestation and forest degradation soit « la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement et rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement ».

<sup>2</sup> Le consultant qui a effectué cette vérification indépendante est également le principal auteur de ce rapport.

Transparency International  
International Secretariat  
Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Phone: +49 30 34 38 200

Fax: +49 30 34 70 39 12

ti@transparency.org

www.transparency.org

Blog: [transparency.org/en/blog](https://transparency.org/en/blog)

Facebook: [transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)

Twitter: @anticorruption