



REPUBLIQUE TOGOLAISE

MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES FORESTIERES
(MERF)



**RESUME DE L'ETUDE SUR LA GOUVERNANCE DE CARBONE ET ANALYSE DES
POSSIBILITES DE PARTAGE DES BENEFICES**

Composante 1 : Appui aux dispositifs nationaux de gestion de la préparation.

Sous composante 1.1: Coordination du processus de préparation à la REDD+.

Financement : Don FCPF TF 018779 administré par le groupe de la Banque mondiale

Juillet 2019

1. Contexte de l'étude

Le Togo est un pays fortement engagé dans la lutte contre les changements climatiques à travers le projet de soutien à la préparation à la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts (P-REDD+) mis en œuvre depuis 2015 par le Gouvernement Togolais à travers le Ministère de l'environnement et des Ressources Forestières (MERF) avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale. C'est ainsi que le pays s'est inscrit dans le contexte d'un vaste ensemble de solutions d'atténuation au moyen des forêts comme en témoignent la signature ou la ratification de plusieurs conventions ou accords internationaux dont les trois conventions de la génération de Rio à savoir : i) la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ii) la convention sur la biodiversité (CDB), iii) la convention de Lutte contre la désertification (CLD) et certaines conventions et/ ou accords internationaux dont le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation et récemment l'Accord de Paris sur les changements climatiques .

En effet, la REDD+ est un processus innovant et participatif, associant plusieurs acteurs à savoir les institutions et services publics, les collectivités territoriales, les institutions et structures de recherche, les organisations de la société civile, le secteur privé, la chefferie traditionnelle, les communautés à la base, les groupes vulnérables (femmes, jeunes, petits exploitants agricoles). Tous ces acteurs sont appelés conjointement à fournir des efforts significatifs pour parvenir à une réduction effective des émissions de gaz à effet de Serre et devraient espérer les bénéfices dus à leur participation aux efforts consentis : c'est alors un défi pour le Togo de trouver des règles et des mécanismes pour la répartition « **juste et équitable** » des bénéfices liés aux efforts consentis pour la mise en œuvre des activités, projets et programmes REDD+. Dans ce contexte, le Ministère de l'environnement et des Ressources forestières (MERF), à travers l'Unité de Coordination Nationale du Projet de soutien à la Préparation à la REDD+ (P-REDD+), a réalisé « **l'étude sur la gouvernance de carbone dans le contexte de préparation à la REDD+** » en vue de proposer « **un mécanisme cohérent et fiable de partage des avantages et bénéfiques (MPB)** » dans le cadre du processus REDD+ au Togo.

2. Les objectifs de l'étude

L'étude sur la gouvernance carbone a pour objectif général de proposer au Togo un mécanisme cohérent et fiable de partage des bénéfices basé sur l'évaluation des forces et faiblesses des MPB déjà implémentés dans les autres pays en vue d'alimenter la future stratégie nationale REDD+ et l'architecture de partage des bénéfices qui lui est associée.

Spécifiquement, cette étude vise sept (07) objectifs majeurs qui consistent à : (i) clarifier les aspects des droits fonciers au Togo en lien avec les droits carbone (la propriété des arbres et des forêts) ; (ii) identifier les expériences de Partage des bénéfices dans les secteurs d'activités au Togo ; (iii) faire la synthèse des expériences de répartition de bénéfices REDD+ pratiquée dans la sous-région et au plan international ; (iv) identifier les parties prenantes au partage des bénéfices à la suite de la mise en œuvre des activités et des projets REDD+ au Togo ; (V) proposer des options juridiques pour l'implémentation du mécanisme de partage des bénéfices REDD+ au Togo ; (Vi) proposer des options institutionnelles de gestion et de distribution de bénéfices répondant tant aux attentes des différentes parties prenantes qu'aux

enjeux nationaux et internationaux de la REDD+ et (vii) proposer un registre géo référencé aux niveaux national, régional, préfectoral, communal et cantonal qui va gérer des informations sur la propriété du carbone.

3. Démarche méthodologique

La coordination nationale REDD+ a été accompagnée dans la réalisation de l'étude par un consultant international recruté à cet effet. Au vu des objectifs de l'étude, une approche méthodologique en 07 étapes a été adoptée :

- L'analyse et la définition des concepts du MPB ; ce qui a permis d'élaborer un document de référence sur les concepts de bases du MPB.
- L'analyse du régime forestier, des ressources naturelles et du régime foncier du Togo.
- L'analyse des expériences internationales sur les droits carbone et sur les systèmes de MPB qui a permis d'aborder les exigences en matière de distribution de bénéfices des différents partenaires techniques et financiers (PTF) ou programmes internationaux soutenant la REDD+ ou des projets forestiers des pays engagés dans le processus REDD+ : un document d'analyse des expériences internationales dans la mise en œuvre du MPB de la REDD+ a été produit.
- L'analyse des cadres politique, juridique et institutionnels des secteurs clés en lien avec la gestion des ressources naturelles d'une part et de la lutte contre les changements climatiques d'autre part en vue de définir le titre carbone (propriété des droits carbone) dans le secteur de la REDD+, de déterminer le lien entre le titre carbone, le droit forestier/foncier et les droits à être bénéficiaire. Le lien entre le titre carbone et le droit forestier/foncier a permis de situer les acteurs sur les systèmes/mécanisme de partage de bénéfice (MPB) adoptés au niveau international et régional en se basant sur des exemples de quelques pays pour bâtir un cadre de réflexion sur les éléments constitutifs d'un mécanisme national du transfert de propriété des réductions d'émissions REDD+.
- L'analyse des textes de lois et règlements au Togo, afin de déterminer le statut juridique des futurs crédits carbone et d'identifier les bénéficiaires au Togo, avant de proposer la manière dont le pays pourrait considérer la propriété du carbone, par exemple comme propriété publique que l'État peut transférer ou comme propriété de l'entité qui peut démontrer la propriété ou usage des arbres.
- L'analyse des mécanismes existants et opérationnels de partage des bénéfices au Togo par secteur (ressources naturelles, minier, forestier, agriculture, industriel, commercial...) avec une attention particulière aux projets existants en matière de conservation ou des services environnementaux dans le secteur forestier suite à la consultation des différentes parties prenantes et aux collectes de données effectuées dans les cinq (5) régions économiques du Togo. Les consultations dans les régions administratives du pays ont pour objectifs de prendre en compte l'avis des différentes parties prenantes aux plans national, régional, préfectoral, municipal et cantonal par rapport aux à ces mécanismes de partage. Cette analyse a permis de produire le rapport sur les consultations publiques sur le processus d'élaboration du MPB tenues sur l'étendue du territoire national.
- Synthèse de l'ensemble des informations et données puis élaboration et validation participative du « **rapport sur la gouvernance de carbone et l'analyse des possibilités de partage des bénéfices dans le cadre de la mise en œuvre des activités de la REDD+ au Togo** ».

4. Structure du rapport de l'étude

Ce document est structuré en six (06) chapitres à savoir :

- Une introduction qui rappelle le contexte, les buts et objectifs de l'étude, les notions de base de gouvernance carbone et la démarche méthodologique adoptée pour l'élaboration du rapport (chapitre1) ;
- Le rappel des concepts et des principes du mécanisme de partage de bénéfices REDD+ : la signification du MPB, les types de bénéfices et les conditions d'accès aux bénéfices, la répartition des bénéfices (chapitre 2) ;
- L'analyse des expériences internationales sur le mécanisme de partage de bénéfices REDD+ de certains pays africains (le Mozambique, la RDC, Madagascar, la République du Congo), européens (Allemagne), asiatiques (le Laos), sud-américains (Chili et Costa Rica) (chapitre 3) ;
- L'analyse juridique des questions pertinentes pour la définition du mécanisme de partage des bénéfices au Togo : analyse des droits carbone en lien avec le foncier, analyse du cadre législatif et réglementaire des secteurs environnement, forestier, agricole, minier, énergie (chapitre 4) ;
- Le mécanisme de distribution des bénéfices existants au Togo dans tous les secteurs d'activités (chapitre 5) et
- La proposition de l'architecture de la gouvernance carbone à savoir les options juridiques et institutionnelles pour le partage de bénéfices REDD+ (chapitre 6).

5. Synthèse des résultats de l'étude et des grandes orientations qui sont contenus dans le chapitre 6

5.1. Qu'est-ce que la gouvernance carbone ?

De façon générale, la gouvernance signifie la manière de gouverner, c'est-à-dire d'exercer le pouvoir. La gouvernance en quelques mots n'est autre que la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs (règles, normes, protocoles, conventions, contrats...) pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées. Vu sous un autre angle, le concept de gouvernance cherche à répondre à l'éternelle question de la prise de décisions efficaces au sein d'une organisation toujours plus complexe, où l'on ne cerne plus très bien la répartition des pouvoirs, ni les motivations de ceux qui le détiennent, où le processus décisionnel est surtout caractérisé par la confusion due au foisonnement d'intérêts divergents. Elle s'exprime dans la durée comme la coordination de l'action collective.

Le carbone, quant à lui, est un élément chimique atomique de symbole C. Il possède trois isotopes naturels qui sont stables. Il est une composante essentielle de l'arbre qui en constitue un puit (puits de carbone) dont la coupe et/ou l'incinération le libère dans la nature ou dans l'atmosphère contribuant à l'augmentation de la température puis au réchauffement de la

planète. Il est alors considéré à raison comme étant l'un des principaux gaz à effet de serre qui réchauffent la température de la planète.

A cet effet, le but du processus REDD+ étant de lutter contre les gaz à effet de serre (dont le carbone), il est tout à fait justifié que l'engagement du Togo à contribuer à la lutte pour la réduction des émissions de ces gaz à travers le secteur forestier.

C'est ainsi que la thématique de la gouvernance carbone, c'est-à-dire comment gérer ce gaz, constitue l'un des sujets majeurs du processus REDD+. De façon spécifique, il s'agit pour le Togo à travers la coordination nationale REDD+, de concevoir un dispositif politique, juridique, institutionnel et des outils techniques pour organiser cette gouvernance qui passe par la détermination du propriétaire de l'arbre (donc de la forêts), la gestion durable des forêts, la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts, sources d'émission du carbone. Ce faisant, il serait aussi question de prévoir un management et un cadre organisationnel avec pour objectifs fondamentaux d'identifier clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs dans la gestion des forêts au Togo.

Le mécanisme de gouvernance carbone est une étape indispensable à la lutte contre les changements climatiques et à la destruction de la couche d'ozone. En effet le mécanisme de gouvernance carbone prône la gestion durable des forêts, l'utilisation rationnelle des ressources forestières, le reboisement ou les actions de plantation des arbres qui sont les meilleurs « **puits de carbone** ». Les arbres permettent de conserver au maximum possible les gaz à effet de serre dont le carbone. Raison pour laquelle la gouvernance carbone est axée sur la promotion des forêts, le reboisement, la gestion durable des forêts, la valorisation des forêts communautaires. C'est dans cette logique que Togo s'est engagé depuis 2014 dans un processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation des forêts. Le pays a lancé à travers la coordination nationale REDD+ une série d'études analytiques dont celle liée à la gouvernance carbone et aux mécanismes de partage de bénéfices. Les différents efforts en la matière doivent être récompensés d'où l'exigence de partage de bénéfices.

5.2. Le lien entre le mécanisme de partage de bénéfice et la gouvernance carbone et les types de bénéfices à partager.

Dans le but d'inciter les parties prenantes dans la mise en œuvre des activités du processus REDD+ (organisations de la société civile, les communautés locales, les organisations communautaires, les groupes de femmes et de jeunes, les petits exploitants agricoles, le secteur privé, les planteurs privés et le milieu scientifique) et de participer au maximum aux activités de lutte contre les changements climatiques, il a été institué un mécanisme de redistribution des bénéfices d'où **le mécanisme de partage de bénéfices**. Les bénéfices à partager dérivent des efforts faits ou des résultats obtenus dans la lutte contre ces changements climatiques à travers les activités de reforestation, de mise en pratiques des techniques agricoles protectrices des terres ou de conservation des ressources forestières. Il est donc nécessaire de relever qu'il n'y a pas de partage de bénéfice sans la gouvernance carbone, donc sans efforts ou sans résultats. Ainsi tous les acteurs sont appelés à fournir conjointement les efforts significatifs pour parvenir à une réduction effective des émissions

de gaz à effet de serre et devraient attendre à être récompensés. Chaque effort consenti par chaque acteur doit être évalué en vue d'établir une meilleure clé de répartition pour un partage juste et équitable.

Quels sont les bénéfices les types de bénéfices et qu'est-ce qui constituent les bénéfices à partager ?

5.2.1. L'étude /le MPB définit les types de bénéfices à partager

Il est aussi nécessaire de souligner que deux (02) types de bénéfices issus de la gouvernance carbone doivent être partagés : il s'agit des **bénéfices carbones** (subdivisés en bénéfices carbones monétaires et en bénéfices carbone non monétaires) et **des bénéfices non carbones**. Les bénéfices carbones sont des avantages acquis directement de la mise en œuvre des activités entrant dans le cadre de la REDD+. Les bénéfices monétaires sont des avantages en espèces alors que les bénéfices non monétaires sont des avantages en nature (la construction des infrastructures, le renforcement des capacités...)

✓ **Bénéfices-Carbone :**

- Bénéfices monétaires (argent payé aux bénéficiaires)
- Bénéfices non-monétaires (assistance technique, renforcement des capacités et des apports ou investissements non-financiers comme les plantules, équipement et bâtiments ou infrastructure)

NB : Bénéfices carbone nets : flux financier reçu – (couts de mise en œuvre + couts de transaction)

✓ **Bénéfices non-Carbone :**

Ce sont des résultats des activités REDD+ au-delà de ceux associés aux réductions des émissions de GES : clarification du régime foncier, augmentation de niveau de vie de populations, effets positifs sur la biodiversité....

Ce mécanisme soulève d'autres questions c'est-à-dire comment répartir ? Qui en sont les bénéficiaires ?

5.2.2. L'étude a défini les conditions d'éligibilité aux bénéfices carbone

Comment répartir les bénéfices ?

Le mécanisme de partage des bénéfices est d'un élan international et national. Au plan international aucun taux de répartition des bénéfices n'a été fixé ; chaque pays fixerait lui-même son taux de répartition, soit en se référant aux pratiques de partage existant dans certains domaines soit en adoptant une nouvelle règle de répartition. Le Togo étant dans la phase de préparation au processus REDD+, ces aspects seront résolus dès que le processus de préparation sera bouclé. **Les conditions d'accès aux paiements des bénéfices seront différentes selon les catégories de bénéficiaires.** Chaque catégorie de bénéficiaires (communautés locales, entités administratives privées et décentralisées) a des capacités et des objectifs différents dans le cadre de la REDD+ et pour cette raison, les conditions de réception des paiements ne devraient pas être identiques pour tous. Les conditions de partage/distribution des bénéfices peuvent se fonder sur les critères liés aux efforts fournis

et/ou aux résultats obtenus ou atteints : d'où il est admis que le paiement est fondé soit sur paiement sur effort ; paiement basé sur résultats ou encore sur les deux critères combinés.

- **1^{er} critère/condition : paiements basés sur des efforts ou paiements basés sur des activités** : ce paiement se fonde sur la volonté affichée par les parties prenantes et le travail fourni même si les résultats ne pas encore au rendez-vous, on note une volonté manifeste et on constate l'investissement physique et humain consenti pour la réussite (effort de reboisement, par exemple)
- **2^{ème} critère/condition : des paiements basés résultats ou sur la performance** : ce paiement se fonde sur les résultats obtenus, c'est-à-dire, sur le taux de réduction sur la base duquel l'engagement était pris par la partie prenante ou l'institution à travers l'activité ou le projet est réalisé ou obtenu ou atteint (à savoir : 15% de réduction obtenue ou 25ha planté ou régénéré)
- **3^{ème} critère/condition : Combinaison des paiements basés sur la performance/ résultats et paiements basés sur des activités/ des efforts**. Il est important de noter que dans certains types de projets les parties prenantes ne sont pas toujours en mesure de démontrer que leurs actions ont généré un certain nombre de résultats à causes des difficultés dans les mesures et la vérification des Résultats. En d'autres termes, il n'est pas toujours possible d'appliquer des critères de performance à toutes les catégories de bénéficiaires. Étant donné que le Togo commence à implémenter des activités, il est tout à fait désirable d'octroyer dans une première phase des paiements sur des activités initiales et au fur et à mesure que les actions commencent à se développer, initier les paiements basés sur des résultats

5.2.3. Définition des bénéficiaires

L'identification des bénéficiaires dépendra étroitement de la définition exacte des activités REDD+ que le Togo souhaite mettre en œuvre et de leur localisation géographique ; en se fondant sur la spécificité du pays et la Stratégie Nationale REDD+. Les catégories d'acteurs suivants sont identifiées comme bénéficiaires : l'Etat, les institutions publiques (services publics centraux ou déconcentrés) ou privées, les collectivités territoriales, les communautés locales (villages, cantons), le secteur privé (sociétés, entreprises, les fondations, plateformes, consortiums, ONG et syndicats) et les particuliers.

- L'état, les institutions ou services publics centraux et déconcentrés

L'État est considéré comme bénéficiaire à travers ses propres actions REDD+ (domaine forestier de l'État), c'est-à-dire que l'État, met en œuvre les activités REDD+ dans son propre domaine ou mène des actions d'accompagnement des privés et des communautés pour la réduction des émissions. De même, seraient considérés comme bénéficiaires, les institutions ou services publics centraux et déconcentrés qui sont impliqués dans la gestion des programmes, projets et activités REDD+ ou dans leurs activités d'appui-accompagnement des privés et des communautés dans leurs activités de réduction des émissions.

- Les collectivités territoriales

Il est souhaitable que les collectivités décentralisées (les communes et les régions) dont le rôle sera déterminant dans la mise en œuvre des activités REDD+ soient considérés comme

bénéficiaires REDD+, afin de motiver leur gestion et la mise en œuvre des activités REDD+. Cette approche accroîtra la responsabilité des collectivités décentralisées dans la gestion des forêts et renforcera leur implication dans les processus décisionnels sur les options REDD+. En outre, cette approche est conforme au développement actuel du processus REDD+, au plan de gestion décentralisée des ressources naturelles mis en œuvre dans le cadre du Programme national d'action décentralisée pour l'environnement (PNADE) et du Programme national de renforcement et de gestion décentralisée de l'environnement (PRNDGE)

- **Les communautés**

Sous ce concept, les types d'acteurs suivants seraient inclus :

- Les coopératives et les associations gestionnaires des forêts communautaires ;
- Les associations villageoises de gestion des aires protégées (AVGAP),
- Les unions des associations villageoises de gestion des aires protégées (UAVGAP),
- Les communautés locales en général et celles riveraines des aires protégées (telles que les villages, les cantons) ;
- Le Réseau de gestionnaires des forêts communautaires (RFC).

- **Le secteur privé**

- La plateforme des propriétaires des forêts privées et communautaires (APPT, PFPC et RFCT)
- Les sociétés, entreprises commerciales
- Les fondations, plateformes, consortiums, ONG et syndicats

- **Les particuliers**

Les bénéficiaires potentiels du secteur seraient :

- Les petits exploitants agricoles.
- Les petits planteurs forestiers.
- Moyen planteurs forestiers

L'État peut, en outre, inclure comme catégories générales de bénéficiaires des groupes particulièrement défavorisés, tels que les associations de femmes ou de jeunes ou les associations des personnes handicapées.

Les bénéficiaires sont récompensés sur la base de trois principes fondamentaux qualifiés de « **principes de répartitions des bénéfices** ».

5.3. Les principes de répartitions des bénéfices

Les trois (03) principes qui sous-tendent la répartition des bénéfices REDD+ sont relatifs à l'efficacité, l'efficience et l'équité. Ces trois principes sont qualifiés des principes des 3E

Le principe de l'efficacité suppose que les acteurs du processus REDD+ parviennent à produire, à l'échéance prévue, des résultats en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le principe de l'efficience suppose que les acteurs de la REDD+ soient aptes à réaliser de manière rationnelle de bonnes performances pour l'activité REDD+ ou à optimiser les moyens disponibles ou alloués pour atteindre un résultat (réductions des émissions).

Le principe de l'équité suppose que les acteurs REDD+ soient récompensés en fonction des efforts qu'ils ont fournis.

Les principes des 3E sont renforcés par celui de la transparence qui suppose que les informations en matière de partage de bénéfices soient claires et accessibles à toutes les parties prenantes. Ce principe de transparence implique toutes les informations y relatives soient divulguées, diffusées et accessibles à tous.

Comme on le voit, la gouvernance carbone est un concept au contenu très dense avec une portée très élastique pour qu'un stage de trois mois puisse permettre de le cerner entièrement. En plus de cette difficulté majeure, il faut relever certaines qui sont relative à la conduite du projet même.

5.4. Proposition d'options juridiques pour la gouvernance carbone et le mécanisme de partage des bénéfices (MPB) AU TOGO

L'étude a proposé trois (03) options juridiques pour asseoir la gouvernance carbone et pour effectuer le partage des bénéfices (MPB) au Togo

5.4.1. 1^{ère} option juridique : intégrer la gouvernance de carbone dans le cadre juridique existant

Le Togo peut choisir d'intégrer des dispositions sur la réglementation de la gouvernance du carbone et le MPB dans le cadre législatif et réglementaire existants. En ce sens, le nouveau **Code Forestier** en voie de révision pourrait intégrer un chapitre dédié à la gouvernance carbone et le MPB comme instruments juridiques principaux régissant la gouvernance carbone.

1. Considérer la réduction des émissions (RE) comme un produit forestier et réglementer son exploitation. Cette considération s'appuierait à la fois sur le Code forestier et sur le Code Foncier et Domanial ¹. Le Code Foncier et Domanial permettrait d'interpréter les Réductions des Émissions.

A. **Forêts de l'État. Dans le cas des forêts domaniales et à des fins de gouvernance du carbone :** l'État pourrait mettre en œuvre directement des projets REDD+ dans son domaine forestier et la réduction des émissions (REs) seraient la propriété de l'État. L'État peut mettre en œuvre des projets REDD+ dans son domaine forestier à travers des tiers. Dans ce cas, l'état continuerait à être le titulaire des REs, mais l'État peut établir, par le biais de contrats de licence ou de gestion, les modalités selon lesquelles des personnes privées (personnes physiques, personnes morales ou communautés locales

B. **Domaine forestier des collectivités territoriales :** les régions et les communes pourraient développer des activités ou projets REDD+ directement associées aux activités et projets REDD+. Dans ce cas, la réduction des émissions (REs) appartiendrait aux régions et aux communes.

¹ À cet égard, il convient de rappeler que le Code Foncier prévoit que la propriété foncière s'étend aux fruits et produits de la chose et à tout ce qui s'unit à elle par accession naturelle ou artificielle (Art. 138).

Les autorités locales pourraient également établir des conditions de permis et de licence pour que des personnes privées (personnes physiques, personnes morales ou communautés locales).

- C. *Domaine forestier des particuliers et forêts communautaires* : Les communautés locales et les privées pourraient être associées aux activités et projets REDD+. Les REs appartiendraient aux individus ou aux communautés qui sont propriétaires de la forêt et qui exécutent des activités REDD+, pourvu qu'ils aient l'autorisation de l'État, conformément aux textes réglementaires.

2. **Considérer le carbone comme un produit non forestier et le réglementer spécifiquement.** Dans ce cas, l'État togolais peut faire valoir que les réductions d'émissions ne sont pas un produit forestier typique, et qu'à ce titre elles sont soumises à un régime spécifique. Les droits sur les REs pourraient donc être considérés par le pays comme un type particulier de droits

5.4.2. 2^{ème} option juridique : adoption d'un nouvel instrument juridique exclusif sur la gouvernance du carbone

Le législateur togolais peut considérer qu'étant donné que le carbone forestier est en quelque sorte une nouvelle forme de ressource naturelle, il serait utile que le Togo adopte un nouveau cadre juridique ou le pays définisse clairement les titulaires des droits sur les réductions des émissions et les bénéfices carbonés. Dans le cadre de cette option, *le Togo devra adopter l'instrument juridique sous la forme d'une loi, d'un décret.* L'adoption d'une loi spécifique donnerait certainement une sécurité juridique à tous les acteurs impliqués dans les projets et activités REDD+ dans le pays. L'instrument juridique exclusivement consacré aux activités et projets REDD+ réglementerait entre autres les aspects suivant :

- Les **principes** du MPB ;
- Les **compétences des différentes institutions** en matière d'approbation, contrôle et suivi des activités REDD+ et approbation des projets et activités REDD+ ainsi que de la gestion institutionnelle en matière de déboursement des ressources financières REDD+;
- Le **régime de propriété des réductions des émissions** (REs) et le transfert des REs à l'État togolais qui se chargera de partager alors les bénéfices : cet aspect concerne **le transfert de propriété des REs à l'État.**
- Le **régime de participation des communautés locales et des privées à la REDD+** et les exigences et conditions pour leur participation.
- Inclure les **conditions générales et les conditions spécifiques dans les règles du partage de bénéfices, pourcentage, efforts réalisés, type de bénéfice et de bénéficiaires** (une clause sur la manière dont le partage des bénéfices devrait être effectué dans les activités et projets REDD+ doit être intégrée à cette nouvelle loi).

Concrètement, l'Etat peut fixer par exemple les conditions suivantes dans la nouvelle loi : que les projets développées par les privés respectent la ligne de base des émission nationale, que le promoteur du projet présente un document du projet et un plan d'aménagement, la preuve

du titre foncier ou des droits coutumier sur la terre ou forêts, la preuve de la non-existence des conflits, le plan de distribution de bénéfices en faveur des populations locales et l'approbation par les communautés locales de sa conformité au projet.

5.4.3. 3^{ème} option juridique : accords avec les participants aux activités de la REDD+ basées sur la législation existante

Au cas où le pays préférerait pour le moment *ne pas intégrer la gouvernance carbone et le MPB ou ne pas adopter de loi spécifique* sur le cadre de gouvernance carbone et le MPB, en ce qui concerne la mise en œuvre des premières activités pilotes REDD+, *le système de partage des avantages devrait simplement se faire dans le cadre d'accords entre tous les acteurs impliqués dans ces activités*. Le pays devrait en tout cas considérer les textes juridiques existants pour déterminer les bénéficiaires et bénéfices à intégrer dans ces accords. L'adoption des accords REDD+ peut être particulièrement utile en cas des premières activités pilotes REDD+ car leur mise en œuvre sans qu'il ne soit nécessaire de les approuver par la loi. L'expérience acquise lors de la négociation d'accords pourrait également être prise en compte dans l'élaboration de la législation relative au système/mécanisme de partage des avantages.

Avantages : Les accords sont probablement le moyen le plus clair d'établir les droits et obligations de chacune des parties impliquées dans les activités REDD+, ainsi que les bénéfices à obtenir par chacune d'elles et le transfert des réductions des émissions, limitant ainsi les incertitudes juridiques. Dans ce sens, le Togo peut réglementer le transfert d'avantages aux parties prenantes et garantir en même temps à l'État de conserver les droits sur les réductions d'émissions obtenues en intégrant dans les accords une clause dans laquelle les bénéficiaires des activités REDD+ lui transfèrent tous les droits sur les réductions d'émissions générées. Ce type d'approche est très courant dans les petits projets qui portent sur des terres des petits exploitants. Les contrats ont aussi l'avantage supplémentaire de garantir la participation des parties prenantes ainsi que le principe du consentement libre, préalable et éclairé.

5.5. Propositions d'options institutionnelle pour la gouvernance carbone et le mécanisme de partage des bénéfices (MPB) AU TOGO

Les arrangements institutionnels proposés dans ce chapitre pour la mise en œuvre du MPB dans le cadre de la réduction des émissions s'appuient sur les mécanismes existants de distribution des bénéfices REDD+, sur l'encadrement institutionnel national et sur les lignes fixées dans la Stratégie Nationale. En outre, les structures de gouvernance du MPB proposées s'inscrivent dans un système national solide de contrôle fiscal et de surveillance des fonds internationaux.

L'étude a proposé **trois (03) options institutionnelles** de gestion des fonds alloués par la communauté internationale et les PTF au titres des efforts fournis et des résultats atteints par le Togo avec l'ensemble des parties prenantes au plan national : **la 1^{ère} option institutionnelle porte sur le choix du ministère en charge de l'économie et des finances** pour être l'institution qui reçoive ces fonds et qui organise la redistribution aux parties prenantes avec l'appui de la coordination nationale REDD+, **la 2^{ème} option institutionnelle est le choix de la coordination nationale REDD+**, à travers sa cellule financière, qui reçoive les fonds des bailleurs pour organiser la redistribution des bénéfices avec l'appui du ministère de l'économie et des finances et la commission de passation des marchés publics et **la 3^{ème} option institutionnelle**

est la création d'une institution spécifique en tant que Fonds REDD+ pour gérer et administrer tous les flux financiers REDD+ des donateurs internationaux. À partir de là, le Togo a trois propositions d'option institutionnelle.

5.5.1. La 1^{ère} option institutionnelle porte sur le choix du le ministère en charge de l'économie et des finances

Il est proposé que l'entité nationale qui reçoit les paiements REDD+ des bailleurs internationaux soit le Ministère en charge de l'Économie et des Finances, compte tenu du fait qu'il est fort possible que ce ministère soit l'institution chargée de signer les accords économiques avec les bailleurs internationaux. **Que le ministère en charge de l'économie et des finances soit l'autorité qui, tout au long du processus, gère tous les paiements REDD+ et la trésorerie liée au programme REDD+ du Togo.** Dans ce cas, il effectuerait des paiements aux institutions nationales pour couvrir les coûts de mise en œuvre et serait par la suite l'autorité chargée de verser les paiements aux bénéficiaires REDD+, les communautés et privés. À cette fin, **le Ministère de l'Environnement et des ressources forestières, à travers la Coordination nationale REDD+, donnerait des orientations pour le paiement aux bénéficiaires REDD+, après vérification du respect des conditions de réception des paiements.**

- **Avantages :** l'avantage de cette option est qu'elle assure le transfert financier et s'appuie sur deux unités aux compétences différentes et complémentaires : la Coordination Nationale REDD+ du MERF avec compétence technique sur la REDD+ et le MEF avec compétence en procédures financières.
- **Faiblesses :** Il pourrait imposer un fardeau trop lourd au ministère des Finances. En outre, le fait qu'il s'agit normalement d'un ministère ayant une charge de travail considérable pourrait retarder le versement des paiements et la distribution des prestations.
- **Opportunités :** Tout le contrôle d'implémentation et de surveillance du MPB reste sous la tutelle d'une seule institution ce qui évite les problèmes liés à l'utilisation détournée et impropre des ressources financières.
- **Risques :** il y a toujours le risque que les ressources financières soient canalisées par le MEF vers d'autres allocations budgétaires d'une part et d'autre part, il est important de noter que la canalisation des bénéfices ne fonctionnera pas sans une coordination claire entre le MEF et la Coordination National REDD+.

5.5.2. 2^{ème} option institutionnelle qui porte sur le choix de la coordination nationale REDD+ qui est l'entité nationale qui reçoit les fonds REDD+ des bailleurs internationaux et qui effectue des paiements aux institutions et parties prenantes au plan national ; ainsi la coordination nationale REDD+ du MERF, avec l'appui de la cellule des Marchés Publics et du MEF assure la gestion intégrale des paiements REDD+.

- **Avantages :** La distribution des bénéfices repose sur l'unité compétente dans la gestion de REDD+, liant ainsi les tâches de mise en œuvre de REDD+ avec le décaissement des bénéfices, et évitant le désalignement qui pourrait se produire si l'acheminement des ressources REDD+ dépend de plusieurs institutions.
- **Faiblesses :** l'Unité REDD n'a actuellement aucun mandat pour assumer la distribution des ressources financières. D'autre part, l'Unité REDD+ ne dispose pas d'un personnel

suffisant pour mener à bien cette tâche et n'a pas une grande expérience dans la gestion des flux financiers et assurer la crédibilité et le respect des procédures de transparence financière.

- **Opportunités** : le fait que l'Unité des marchés publics soutienne et supervise les processus de distribution des bénéfices peut être une garantie de bonne gestion et de transparence, de même que le travail de suivi et de préparation des rapports de distribution des bénéfices.
- **Risques** : la Coordination REDD+ peut ne pas disposer de ressources humaines suffisantes pour effectuer les tâches de distribution des bénéfices, s'il n'y a pas de dotation financière adéquate. Il est également possible qu'en l'absence d'un mandat clair pour la Coordination Nationale REDD+, son rôle en tant qu'organe directeur du partage des bénéfices ne soit pas accepté par d'autres entités nationales ayant des activités REDD+ dans des domaines autres que le secteur forestier, telles que le Ministère de l'Agriculture. Finalement, il convient de mentionner qu'un risque supplémentaire est que, sans un processus clair de distribution des bénéfices et de contrôle, des processus de détournement de fonds peuvent survenir et délégitimer le système.

5.5.3. 3^{ème} option institutionnelle qui porte sur le choix de la création d'une institution spécifique et autonome en tant que Fonds REDD+ pour gérer et administrer tous les flux financiers REDD+ des donateurs internationaux. Cela pourrait se faire par la création au sein du Fonds National de l'Environnement d'un fonds dérivé REDD+ qui serait techniquement soutenu par la Coordination Nationale REDD+.

- **Avantages** : Il s'agirait d'un fonds indépendant du pouvoir politique et donc non soumis à des pressions ou à des problèmes liés à l'utilisation des fonds REDD+ dans d'autres domaines. De même, le Fonds disposerait de procédures de transparence dans la gestion des fonds en vue du suivi et de la vérification par les donateurs auprès des bénéficiaires.
- **Faiblesses** : La création d'un fonds REDD+ peut être un long processus au niveau de l'approbation.
- **Opportunités** : Cette option nécessiterait toutefois que le Fonds National de l'Environnement soit opérationnel, ce qui n'est pas encore le cas actuellement.
- **Risques** : Il existe le risque que le Fonds REDD+ ne soit pas une institution totalement indépendante du pouvoir politique. Il existe aussi le risque qu'un manque de dotation de personnel et d'un budget adéquat ne permettent pas de remplir les fonctions. L'absence d'existence du fonds lui-même et donc, l'impossibilité de vérifier son travail peuvent ne pas être attrayantes pour les bailleurs.

5.6. Organisation structurelles de partage des bénéfices

De façon générale, un système de partage des avantages REDD+ comporte deux dimensions principales, à savoir : le **partage vertical** (de l'entité qui reçoit les flux financiers au plus haut niveau de l'Etat au plan national aux bénéficiaires) et le **partage horizontal** (entre les parties prenantes membres des communautés locales

- **Le partage vertical des bénéfices impliquant la répartition des revenus entre les parties prenantes du niveau national au niveau local.** Autrement dit, un partage de bénéfices est vertical lorsqu'il intervient entre l'État, les collectivités territoriales et les

communautés (et/ou les autres intervenants reconnus localement). Les avantages économiques sont reçus au sommet, c'est-à-dire au niveau national (central), et partagés vers le bas aux communautés et aux individus (top-down).

- **Le partage horizontal des bénéfices, est celui qui a lieu au niveau d'une partie prenante comme une association** ou coopérative des agriculteurs, planteurs, propriétaires fonciers, une communauté ou une structure dont les actions ont contribué à la réduction des émissions ou qui se sont engagées dans les activités REDD+. Fréquemment, le partage horizontal de bénéfices suit les règles du droit coutumier et les pratiques au sein de la communauté, bien qu'il existe également des cas dans lesquels la communauté peut établir des règles concrètes pour le partage des bénéfices REDD+.

Les États utilisent plusieurs structures dans le cadre de la mise en œuvre d'un PPB pour le partage vertical des bénéfices combinant un partage vertical et un partage horizontal. Les structures de partage de la finance REDD+ verticales sont généralement les suivantes :

5.7. Lien gouvernance carbone/MPB avec le MRV

La mise en œuvre de l'Accord de Paris au Togo s'appuiera de la mise en place d'un cadre de suivi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre à fin que le Togo se conforme aux Contributions Déterminées au niveau National (CDN). Avec ce but, le Togo doit mettre en place un système national permettant la Mesure, le Rapport (ou Notification) et la Vérification (MRV) dans trois (03) composantes suivantes :

- **MRV des émissions** : le MRV sur les estimations des émissions de GES au niveau national et sectoriel ;
- **MRV des mesures** : le MRV sur les mesures et politiques que les Togo adoptent pour atténuer les GES et les impacts desdites mesures ;
- **MRV de soutien** : le MRV sur les flux financiers reçus des bailleurs ou d'investisseurs internationaux et l'utilisation de ces fonds et leur impact.

Le monitoring, le rapportage et la vérification du MPB doit être intégré dans le système de contrôle MRV REDD+ que le pays est en train de concevoir actuellement. Concrètement, dans le volet MRV de soutien, il doit être coordonnée aussi avec les deux autres volets (MRV des émissions et MRV des mesures). À cette fin, le système MRV du MPB devrait fournir les informations suivantes :

- La comptabilisation des résultats calculés ou estimés par bénéficiaire ;
- La réalisation des efforts ou des résultats convenus avec les bénéficiaires et
- Le suivi de l'ensemble des bénéficiaires et des paiements qu'ils reçoivent, en espèces ou en nature, ainsi que la destination de l'utilisation de ces paiements.

Une intégration correcte du MPB dans le MRV de soutien garantit non seulement la transparence du MPB mais aussi la confiance des donateurs internationaux et donc une plus grande facilité à obtenir des fonds internationaux.

5.8. Lien avec les mesures de sauvegardes et le mécanisme de gestion des plaintes

Les instruments de sauvegarde s'appliqueront également aux activités communautaires et aux activités du secteur privé mises en œuvre au moyen de paiements REDD+ d'après le MPB². Dans le contexte des sauvegardes, il est important d'abord de retenir que les consultations en lien avec le partage des bénéfices se sont faites conformément aux processus de préparation REDD+ au plan national, comme l'Évaluation Environnementale Sociale Stratégique (EESS). De plus, le Togo doit respecter ces sauvegardes qui s'appliquent dans la mise en place du MPB. Les activités et projets REDD+ implémentés sur l'étendue du territoire national devront être géo référencés et intégrés au registre géo-référencé décliné au plan national, régional, préfectoral et cantonal sur les projets et activités REDD+

5.9. Sources de financement internationaux

Une grande partie du soutien aux préparatifs, aux investissements et aux paiements REDD+ basés sur les résultats de la REDD+ provient des pays donateurs. Ce support financier aide les pays REDD+ à renforcer leurs capacités et à élaborer des cadres politiques et juridiques afin de réduire la déforestation et d'améliorer la gouvernance forestière et l'utilisation des terres. Dans le cas des paiements basés sur les résultats, le soutien des donateurs aide à piloter les paiements incitatifs pour les activités REDD+ dans les pays REDD+.

Les pays qui sont dans le processus REDD+ comme Togo peuvent explorer une gamme d'appuis de la part des bailleurs de fonds ou institutions internationales selon leurs priorités.

5.9.1. Au plan bilatéral :

- *L'Union Européenne*, qui en plus de participer à des initiatives multinationales telles que le Programme ONU-REDD et le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque Mondiale dispose de :
 - ✓ L'Initiative de Alliance Mondial sur le Changement Climatique (AMCC+), qui aide les pays en développement à atténuer les changements climatiques et à s'y adapter, à l'appui de la réalisation des objectifs du développement durable. L'alliance se concentre sur les pays les moins avancés en matière d'atténuation, comme le Togo.
 - ✓ Le Programme REDD+ de l'UE, qui soutient l'amélioration de la gouvernance de l'utilisation des terres dans le cadre des efforts des pays en développement pour ralentir, arrêter et inverser la déforestation. Le programme soutient également l'effort

² Les mesures de sauvegarde sont des mécanismes de prise en compte des risques environnementaux et sociaux dans la conception, la mise en œuvre et le fonctionnement de activités REDD+ qui sont exigés par les donneurs pour minimiser les dommages aux personnes et à l'environnement. Ces exigences comprennent, par exemple, la réalisation d'études d'impact environnemental et social, la consultation des communautés affectées sur les impacts potentiels des projets ou rétablissement des moyens d'existence des personnes déplacées.

Dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les pays doivent veiller à ce que les activités REDD+, quels que soient la source et le type de financement, soient exécutées de manière cohérente avec les sauvegardes (garanties) adoptées à la 16^{ème} Conférence des Parties à Cancún. En outre, la Convention a demandé aux pays en développement d'élaborer un système de communication d'informations sur la manière dont les sauvegardes sont prises en compte et respectées lors de l'exécution des activités REDD+. Dans le cadre du FCPF, en août 2016, la Banque mondiale a adopté un nouvel ensemble de politiques environnementales et sociales appelé Cadre Environnemental et Social, qui doit être appliqué par tous les pays bénéficiant des financements du FCPF à partir d'Octobre 2018.

global de l'UE pour réduire sa contribution à la déforestation dans les pays en développement.

5.9.2. Au plan multilatéral/international pour la REDD+

- ✓ Le *Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque Mondiale* FCPF. En dehors des fonds d'aide à la préparation de la REDD+, le FCPF pilote un fonds de paiements REDD+ axés sur les résultats.
- ✓ Le *Programme REDD+ des Nations Unies* : UN-REDD avec pour objectifs de renforcer les capacités des états, leurs institutions et leurs connaissances pour établir des stratégies nationales REDD+.
- ✓ Le *Programme d'Investissement Forestier* (PIF), qui aide les pays à combler le fossé entre la préparation à la REDD+ et les paiements axés sur les résultats. Le PIF est l'un des trois programmes stratégiques des Fonds d'investissement climatique (FIC). La Banque Africaine de Développement fait office d'agence de mise en œuvre des PIF en Afrique et a signé des contrats avec des pays comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, la RDC et le Ghana.
- ✓ L'*Initiative du Fonds BioCarbone pour des Paysages Forestiers Durables* (BioCarbon Fund Initiative for Sustainable Forest Landscapes) de la Banque Mondiale, qui met l'accent sur une planification
- ✓ Le *Fonds Vert pour le Climat*, instrument financier de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pour promouvoir un changement de paradigme en faveur d'un développement à faibles émissions et résilient au climat. Le fonds fournit un soutien pour maintenir et amplifier les efforts visant à mettre en œuvre les premières phases de la REDD+. Elle a également mené de vastes consultations sur la manière d'intégrer les paiements axés sur les résultats REDD+.

5.10. Activation du MPB

Les consultations publiques et la vulgarisation sont les étapes clés de l'activation de l'étude sur la gouvernance et le MPB

5.10.1. Consultation publiques

Une fois que le Gouvernement togolais aura choisi l'option juridique parmi les options proposées pour la stratégie de gouvernance carbone et l'option institutionnelle parmi les options proposées pour le mécanisme de partage des bénéfices (MPB), puis élaboré un budget prévisionnel global, **il sera organisé des séances et ateliers de consultations des différents acteurs impliqués dans le processus REDD+ aux niveaux national, régional et préfectoral et communal.** Ces ateliers et séances de consultations permettront de présenter le document de gouvernance carbone et le MPB aux communautés locales et aux différentes parties prenantes afin de le *vulgariser auprès de ces parties prenantes.*

5.10.2. Vulgarisation

La gouvernance carbone et le MPB REDD+ doivent être portés à la connaissance de l'ensemble des parties prenantes du processus REDD+ à tous les niveaux par la coordination nationale REDD+. Pour ce faire, la Coordination Nationale REDD+ devra procéder à la vulgarisation de ces documents au besoin sous des formes simplifiées ou dans un français facile voire dans les langues nationales. **La Coordination Nationale devrait s'appuyer sur les groupes de la société**

civile qui participe dans les plateformes REDD+. Les actions à utiliser pour la mise en œuvre de ce mécanisme de communication et vulgarisation comprends des différents types de canaux tels que médias audiovisuels (radio, télévision), journaux, brochure, rapports, site web, conférences, ateliers, débats.

Si de nouveaux instruments juridiques spécifiques à la gouvernance carbone et au MPB ou si le cadre juridique actuel est modifié en vue permettre l'implémentation du MPB, il serait nécessaire d'expliquer davantage à ces parties prenantes les nouveaux dispositifs juridiques mis en place à cet effet. Par ailleurs, il serait très appréciable si le processus de vulgarisation de la gouvernance carbone et du MPB était mené conjointement avec celui de la Stratégie nationale REDD+ afin de faciliter la compréhension par les différentes parties concernées par les activités REDD+