



---

**TERMES DE RÉFÉRENCE (TDR) POUR UNE ENQUÊTE**

**En réponse aux allégations de non-conformité aux normes environnementales et sociales du PNUD et à toutes autres politiques pertinentes dans le contexte du projet du PNUD au Congo intitulé « Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Congo »**

**THE OFFICIAL VERSION OF THIS DOCUMENT IS THE SIGNED ENGLISH VERSION AVAILABLE ON SECU'S CASE REGISTRY / LA VERSION OFFICIELLE DE CE DOCUMENT EST LA VERSION ANGLAISE SIGNÉE ET DISPONIBLE AU REGISTRE DES CAS DE SECU.**

**Cas n° SECU0009  
Date: 24 janvier 2019**

**Pour en savoir plus sur l'URNES et sur ce cas, visitez la page [www.undp.org/secu](http://www.undp.org/secu).**

## Données fondamentales

Cas n°	SECU0009
Catégorie de non-conformité :	Sociale et environnementale
Emplacement :	Congo (Région de la TRIDOM)
Date de réception de la plainte :	2 août 2018
Source de la plainte :	Plusieurs représentants de la communauté baka, représentés par Survival International
Évaluation de l'éligibilité menée par :	Richard Bissell, responsable en chef de la conformité
Responsable de la conformité désigné :	Anne Perrault, responsable de la conformité
Autres enquêteurs désignés :	Paul Goodwin, coordinateur du groupe/analyste de recherche
Cas lié(s) :	SECU0008

## I. Aperçu

1. Le 2 août 2018, l'Unité chargée du respect des normes environnementales et sociales (URNES) du PNUD a reçu une communication de la part de la Section des enquêtes du Bureau de l'audit et des investigations (OAI) du PNUD. La communication provenait de l'ONG Survival International et contenait des plaintes soumises au nom de plusieurs représentants de la communauté baka vivant au Congo et au Cameroun concernant des projets de zones protégées financés par le FEM et administrés par le PNUD le long des régions frontalières.
2. Plus spécifiquement, les plaintes font valoir que deux de ces projets – le projet *Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Cameroun* du PNUD/Fonds pour l'environnement mondial (FEM, ID n° 9155) au Cameroun (relatif au parc national Nki), et le projet *Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Congo* (FEM, ID n° 9159) <sup>1</sup>du PNUD/FEM au Congo (soutenant la création d'une nouvelle zone protégée, Messok Dia) – portent atteinte à sept communautés baka, en violation des normes du PNUD.
3. Les communautés baka affirment que, du fait de ces projets et d'activités préalables liées, ils ont été et sont illégalement chassés de leurs territoires forestiers, à la fois dans et en dehors des zones protégées officiellement établies. Plus particulièrement, les communautés affirment que les exécutants du projet n'assurent pas de processus approprié de consultation et de consentement libre et éclairé et ne prennent pas de mesures en ce sens pour protéger la culture et le bien-être des Bakas, et en conséquence violent les droits humains des Bakas.
4. Plusieurs déclarations de membres des communautés baka et bantu sont jointes à la plainte, notamment l'extrait suivant, rédigé par des personnes vivant au Congo : « Nous, les Bakas, sommes nés pour la forêt. C'est dans la forêt que nous trouvons notre nourriture. C'est dans la forêt que nous trouvons la viande et le miel. Mais les écogardes sont venus pour mettre fin à tout cela. Alors, comment allons-nous survivre ? Cela nous occasionne beaucoup de souffrances. Il n'y a pas longtemps, les écogardes sont venus dans notre village et ont commencé à frapper tout le monde... Vous devez faire un effort pour nous permettre de continuer à vivre ici en paix. S'ils veulent travailler dans notre forêt, ils doivent venir ici et nous demander notre consentement, c'est la loi. » Et « Dans le passé, il n'y avait pas de frontières pour nous dans la forêt. Un Baka savait que la forêt lui appartenait. Maintenant ils ont mis en place des frontières dans la forêt... Avant, ils nous disaient que la frontière du nouveau parc Messok Dja était la rivière Koko. Mais maintenant ils disent que la frontière est située à quatre kilomètres de là. Nous avons essayé d'expliquer nos difficultés au WWF, mais ils n'ont pas accepté nos explications. Ils sont simplement venus nous dire que nous ne pouvions plus aller là-bas. On nous dit que, selon le droit international, notre consentement est obligatoire pour ces projets. Nous vous demandons de venir ici à Mbaye pour vous assurer que le droit est respecté. Dans le cas contraire, ce sera la fin de notre monde. »
5. La communication originale est accompagnée de lettres de plainte signées par plus de 125 membres des communautés baka et bantu résidant au Congo. Six des sept communautés à l'origine de l'enquête vivent au Congo.

---

<sup>1</sup>Atlas du PNUD, ID de projet/ID d'attribution n° 00092643, et ID du produit Atlas/ID de projet n° 00097266.

6. Selon le Bureau de pays du PNUD au Congo, ces plaintes sont liées à deux projets. Le premier, « Conservation de la biodiversité transfrontalière dans l'interzone Dja-Minkébé-Odzala entre le Cameroun, le Congo et le Gabon », a démarré en septembre 2008 et a été clôturé à la fois sur le plan opérationnel et financier en septembre 2015. Les activités du second, « Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Congo », ou « TRIDOM II », ont démarré en octobre 2017, sont toujours en cours, et se termineront en mars 2023. Tous deux sont des projets du FEM<sup>2</sup>.
7. Le projet actuellement en cours, à savoir le projet « Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Congo » (ou « Projet TRIDOM II ») est mené dans le cadre d'une « Modalité nationale de mise en œuvre » (NIM), mis en œuvre par le ministère de l'Économie forestière, du Développement durable et de l'Environnement du Congo (MEFDDE). Il dispose d'un budget total de 23 807 650 USD, avec un financement fourni par le FEM, le PNUD, le gouvernement du Congo, la Congo Conservation Company, Eco Oil Energie SA, la Wildlife Conservation Society, Industrie forestière de Ouessou et le WWF/ETIC. Le PNUD ne gère qu'une partie (4 125 250 USD) du budget total.
8. Selon un document présenté par le Bureau de pays du PNUD au Congo auprès de l'URNES, le projet au Congo vise à protéger une biodiversité d'une importance capitale, notamment de nombreuses espèces de mammifères, d'insectes et de plantes rares et menacées. Il est situé dans une région habitée par des communautés locales et des populations autochtones, confrontée à des fortes pressions en raison du braconnage et du trafic de viande de brousse. « La forêt de Messok Dja fait partie des blocs forestiers presque intacts du segment congolais du paysage trinational Dja-Odzala-Minkébé (TRIDOM) ; c'est elle qui a fait l'objet de l'Accord de coopération signé en janvier 2005 à Brazzaville par les États membres (Cameroun, Congo et Gabon) pour la gestion en partenariat du complexe transfrontalier de zones protégées et de son interzone visant à promouvoir la conservation, l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et le développement durable des communautés locales, dans le but de contribuer à la réduction de la pauvreté. [...] Les données démographiques montrent la présence d'une population humaine composée de communautés locales et de populations autochtones comportant environ 7 447 habitants, notamment 497 Bakas répartis sur environ soixante parcelles de terre villageoises, principalement situées à proximité des routes entre Sembé et Gbala, tandis que les études bioécologiques font état de très faibles densités d'espèces de bois commercialisables et d'un impact important du braconnage d'éléphants pour l'ivoire ainsi que du trafic de viande de brousse. L'existence de nombreux biotopes pour les grands mammifères (clairières et couloirs) facilite considérablement l'utilisation du couloir de migration des éléphants entre le nord du parc national d'Odzala-Kokoua au Congo et le sud du parc national de Nki, Cameroun. C'est en raison de ces paramètres que des plans de gestion forestière ont été mis en place afin de contrôler l'exploitation forestière des entreprises. »

---

<sup>2</sup> Le Projet TRIDOM I 2008-2015 du FEM disposait d'un budget de 10 117 500 USD, et il a été mis en œuvre par le PNUD. Selon un document présenté par le Bureau de pays du PNUD au Congo, « le projet était axé sur le Protocole et Mémoire d'accord du programme d'activités transfrontalières sur l'intégration des couloirs de migration des grands mammifères aux plans d'utilisation des territoires nationaux, et il a donné lieu au nouveau projet du FEM 2017-2022, appelé Conservation intégrée et transfrontalière de la biodiversité dans les bassins de la République du Congo, pour lequel le don de la République du Congo s'élève à 3 125 250 USD, avec une attention particulière accordée à l'approche de gestion participative des communautés locales et des peuples autochtones visant à lutter contre le braconnage et le commerce illégal d'espèces sauvages, animer un centre d'entraînement de gardes et renforcer le système de justice afin de lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages... ».

9. Le document de projet (prodoc) indique que l'« Objectif » de ce projet est de « renforcer la conservation des espèces menacées dans leur ensemble dans les bassins de la République du Congo en améliorant l'application des règles de protection de la biodiversité ». Quatre « stratégies clés interdépendantes » sont déployées pour atteindre cet objectif : le développement du réseau d'aires protégées d'importance mondiale dans le bassin du Congo ; le renforcement des capacités pour une gouvernance efficace des AP et du commerce illégal d'espèces sauvages au Congo ; la réduction du braconnage et du commerce illégal d'espèces menacées grâce à la gestion communautaire des ressources naturelles et à des moyens de subsistance durables ; l'intégration de la dimension de genre, suivi, évaluation et gestion des connaissances »<sup>3</sup>.
10. Le Bureau de pays du PNUD au Congo a confirmé que des communautés autochtones se trouvaient dans la zone du projet. « Le projet du PNUD couvre 18 territoires villageois... » et a admis qu'il y avait « des conflits potentiels » avec les communautés locales. « La situation dans la région est précaire en raison du braconnage et du trafic d'ivoire. Des conflits potentiels entre les communautés locales (chasse au gibier) et les écogardes sont possibles. Dans la plupart des cas, le problème concerne le gibier de chasse. Le PNUD a aidé les écogardes à acquérir des chiens pour empêcher le braconnage et la vente de viande de brousse »<sup>4</sup>.
11. Le Bureau de pays a cependant fait remarquer qu'il était toujours en train de préparer une analyse des parties prenantes et de s'assurer qu'il existe un consentement des communautés locales. « En ce qui concerne le projet TRIDOM II [...] Des projets visant à réaliser une analyse plus approfondie des impacts socio-économiques sur les peuples autochtones sont prévus pour cette année-ci au cours de la phase 2, ainsi qu'un processus de formulation avec une subvention de préparation de projet (PPG), une analyse avec les parties prenantes pour identifier leurs intérêts et préoccupations. [...] Le processus d'obtention du consentement de la population touchée est en cours et est mis en place par le WWF suivant l'approche CLIP (Consentement libre, informé et préalable) dans le cadre du projet TRIDOM II. Ce processus a débuté en octobre 2017 dans le cadre du processus de création du parc Messok Dja »<sup>5</sup>.
12. Le 10 août 2018, l'URNES a consigné le cas dans le registre de cas en ligne et a demandé des documents et des informations au Bureau de pays du PNUD au Congo afin d'évaluer si la plainte pouvait donner lieu à une enquête.
13. Le 13 août 2018, au nom du Mécanisme de responsabilisation du PNUD, l'URNES a répondu à Survival International, a accusé réception des plaintes et a demandé confirmation que les plaignants demandaient uniquement une évaluation de la conformité par l'URNES et non pas l'initiation d'un processus de médiation par le biais du mécanisme de réponse aux parties prenantes.
14. Dans sa réponse du 15 août 2018, Survival International a confirmé que les plaignants souhaitaient uniquement obtenir une évaluation de la conformité par l'URNES et a demandé que l'identité de chacun des plaignants reste confidentielle.

---

<sup>3</sup> Prodoc, pages 11-17.

<sup>4</sup>Réponse du 21 septembre 2018 du Bureau de pays du PNUD au Congo aux questions de l'URNES concernant les activités du projet.

<sup>5</sup> Id.

15. Le 24 octobre 2018, l'URNES a déterminé que la plainte répondait aux critères d'éligibilité pour une enquête : La plainte se rapporte à un projet ou un programme soutenu par le PNUD, elle soulève des problèmes réels ou potentiels en matière de respect des engagements environnementaux et sociaux du PNUD et elle montre que, en raison du non-respect par le PNUD de ses engagements sociaux et environnementaux, les plaignants peuvent ou ont pu subir un préjudice.

## II. Engagements sociaux et environnementaux applicables dans le contexte d'une activité soutenue par le PNUD

16. La plainte soulève des problèmes liés aux normes environnementales et sociales (NES) du PNUD : Les droits des peuples autochtones (et les plans des peuples autochtones qui s'y rattachent) ; l'accès à l'information, à la consultation ; les analyses des parties prenantes ; l'évaluation des risques ; le consentement libre, informé et préalable ; les droits de l'homme ; le déplacement économique et physique, ainsi que les droits fonciers et les droits sur les ressources qui y sont associés.

## III. Cahier des charges

17. Le but de cette enquête est de constituer un dossier contextuel des faits en recueillant objectivement des éléments probants, d'établir des constatations fondées sur ce dossier et, si nécessaire, de faire des recommandations visant à assurer la conformité aux NES de l'activité soutenue par le PNUD.
18. L'enquête menée à bien par l'URNES fera intervenir les principales activités suivantes :
- a. En se fondant sur un examen théorique des documents accessibles, par ex., le(s) document(s) de projet, les descriptifs de programme de pays et les plans de travail connexes, l'ensemble des documents relatifs aux programmes du PNUD au Congo, les rapports d'évaluation et d'assurance qualité s'y rattachant, les plans des peuples autochtones, les analyses des parties prenantes, la procédure d'examen préalable social et environnemental (PEPSE), les articles d'actualités, les rapports produits par le PNUD, les documents provenant des pouvoirs publics, ainsi que d'autres documents pertinents, développer une analyse détaillée des problèmes en tenant compte des NES et des autres engagements du PNUD pertinents.
  - b. À partir de l'analyse, identifier les questions initiales auxquelles il faut apporter des réponses dans le pays et aussi d'autres façons (l'identification des questions sera nécessairement un processus itératif au fur et à mesure de l'obtention d'informations supplémentaires).
  - c. Compte tenu de la liste initiale des questions, identifier les personnes et les groupes à interviewer, parmi lesquels :
    - i. les membres du personnel du PNUD impliqués dans la conception et la mise en œuvre de l'activité de projet concernée ;
    - ii. les plaignants et leurs représentants au Congo et ailleurs ;
    - iii. les fonctionnaires concernés ;
    - iv. d'autres groupes et personnes pouvant présenter des arguments étayés au regard des retombées existantes et potentielles d'activités du PNUD données.
  - d. Nouer des contacts avec les groupes et personnes identifiés ci-dessus, en vue d'organiser

- des interviews.
- e. Se rendre au Congo pour recueillir des éléments probants concernant le respect par le PNUD des NES et des autres politiques concernées.
  - f. Préparer un projet de rapport d'enquête évaluant la conformité des activités du projet aux NES et à d'autres engagements environnementaux et sociaux concernés.
  - g. Faire en sorte que le public puisse accéder au projet de rapport pour le commenter, et demander en particulier des commentaires auprès des plaignants, du Bureau de pays du Congo, des fonctionnaires concernés, ainsi qu'auprès d'autres parties prenantes intéressées.
  - h. Établir la version finale du rapport, et soumettre celui-ci au directeur de l'OAI et à l'administrateur du PNUD et à d'autres unités concernées.
  - i. Publier le rapport final dans le registre de l'URNES.

#### IV. Principales étapes et échéances prévues

2. Le processus de l'URNES prévoit la réalisation des étapes importantes suivantes dans l'élaboration de son rapport et de ses composantes :

Étapes importantes	DATE ESTIMÉE D'ACHÈVEMENT
1. Affichage du projet de Termes de référence sur le site Internet de l'URNES, pour recueillir les commentaires du public	7 janvier 2019
2. Révision des Termes de référence en fonction des commentaires publics	24 janvier 2019
3. Analyse des documents et réalisation des interviews par le PNUD/le siège	Septembre 2018 - février 2019
4. Réalisation d'une mission sur le terrain (Congo)	Février 2019
5. Finalisation et publication du projet de rapport d'enquête, pour recueillir les commentaires du public	Avril/mai 2019
6. Clôture de la période ouverte aux commentaires du public	Mai 2019
7. Présentation du rapport final à l'administrateur et aux unités concernées, publication du rapport à l'intention du public et diffusion auprès de toutes les parties prenantes	Juin/juillet 2019
8. Suivi des recommandations (éventuellement)	Fin 2019/début 2020

