

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)
 Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)

Co-éditeurs Sigrid Aubert (CIRAD)
 Jean Bakouma (WWF)
 Alain Karsenty (CIRAD)
 Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)
 Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor.

FAO
Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale
BP. 2643 Libreville, Gabon
Email. FAO-GA@fao.org

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115
Indonésie
www.cifor.org

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photos de couverture (droite à gauche): Vue sur la rivière Congo entre Kinshasa et Lukolela, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR); Comité de gestion d'une forêt villageoise, région de Pointe-Noire, République du Congo (Irina Kouplevatskaya); Réunion du Comité de gestion de l'aire de chasse communautaire de Liouesso, République du Congo (Alain Noel Ampolo); La route vers Kisangani, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR)

8

L'élaboration des textes d'application de la loi forestière en RDC

Itinéraire d'un processus inclusif à l'arraché

Jean-Claude Nguinguiri¹ et François Kapa Batunyi²

Résumé

Les textes d'application de la nouvelle loi forestière de la RDC ont été élaborés d'une manière participative et inclusive. Le processus d'élaboration de ces textes a été lancé en 2003. Trente-sept textes réglementaires, sur les quarante-cinq identifiés au début du processus, sont entrés en vigueur avant 2010, auxquels s'ajoute le décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales qui a été signé en août 2014. Il s'agit donc d'un processus qui a rempli son mandat et sur lequel on doit s'interroger pour comprendre les facteurs de succès et en tirer les leçons. L'analyse montre que ce succès ne peut être attribué aux seuls aspects techniques, même si la stratégie d'intervention privilégiait une approche d'appui au processus pour garantir ces bonnes performances. Il semble aussi réducteur de vouloir expliquer ce succès en évoquant seulement la disponibilité des ressources financières qui ont été apportées par les différents projets d'appui. Le succès de la démarche apparaît plutôt comme le résultat d'une logique de « communication dans l'affrontement » qui a sous-tendu l'ensemble du processus et qui se perpétue encore cinq ans après la fin du dernier projet.

Mots-clés : *processus inclusif, stratégies d'acteurs, performance d'une action collective, textes d'application du code forestier, plateforme multiacteurs.*

1 Fonctionnaire forestier au bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale, Libreville, Gabon

2 Fonctionnaire au ministère en charge des forêts, Kinshasa, RDC.

8.1 Introduction

La gestion des forêts ne peut être durable que si les administrations publiques remettent en cause leur position de gestionnaire « suprême » du secteur forestier. Dans cette nouvelle configuration, le ministère en charge des forêts, en particulier, est partenaire au même titre que les autres administrations concernées par les espaces forestiers, le secteur privé, la société civile, les communautés autochtones et locales, etc. Aucun partenaire n'a plus de légitimité qu'un autre, même si leurs rôles varient en fonction des différentes positions institutionnelles. Ce changement de perspectives ouvre la foresterie à la gestion inclusive. Vingt ans après l'engagement pris par les pays d'Afrique centrale de gérer de manière durable les écosystèmes forestiers, ce changement de perspective n'est pas encore manifeste et le partenariat demeure une pratique insuffisamment institutionnalisée. Cependant, on note çà et là quelques exemples réussis de processus inclusifs sur lesquels on doit s'interroger pour comprendre les facteurs de succès et en tirer des leçons.

Cet article s'intéresse au processus d'élaboration des textes d'application de la nouvelle loi forestière de 2002 en RDC. Alors que la production du cadre réglementaire relève traditionnellement des prérogatives régaliennes de l'État selon une logique héritée de l'administration coloniale, le ministère en charge des forêts de la RDC a ici délégué cette tâche à une équipe multiacteurs dans l'optique de respecter le principe de participation consacré dans le code forestier (Endundo Bononge 2010). L'analyse montre que, contrairement aux pratiques habituelles, le caractère inclusif du dispositif n'est finalement redevable, ni de l'action d'un promoteur extérieur, ni d'une offre délibérée de partenariat de la part du gouvernement. L'action collective apparaît ici comme le résultat de compromis entre des acteurs qui ne poursuivent pas toujours les mêmes intérêts.

8.2 Des réformes initiées dans un contexte post-conflit

L'élaboration du code forestier a été initiée à la fin des années 1990, donc pendant les années de sortie de crise sociopolitique. Le discours de la Baule en juin 1990 n'avait pas épargné la RDC. Ce discours historique de François Mitterrand dans lequel il annonçait aux chefs d'États africains que l'aide française serait dorénavant subordonnée à l'avancée du processus démocratique avait conduit aux conférences nationales et à l'apparition du multipartisme. Après une conférence nationale souveraine tenue en 1991, l'ex-Zaïre s'était engagé dans le multipartisme et la démocratie. Malheureusement, la situation a vite tourné au chaos en cédant la place à l'instabilité sociopolitique et aux conflits armés qui ont été particulièrement violents dans l'Est du pays.

En 1997, le régime en place depuis une trentaine d'années est renversé ; de nouvelles autorités politiques s'installent au pouvoir dans un pays appauvri³, fragilisé et privé de l'aide au développement suite au retrait de certaines coopérations bilatérales et multilatérales : l'aide à la RDC ne constituait plus, en 1998, qu'un septième de l'aide versée en 1990, et était avant tout une aide d'urgence (André et Luzolele 2000). Le nouveau régime a donc pris les rênes d'un pays où tout était à reconstruire ; la consolidation de la paix, la reconstruction des

3 Le PIB par habitant avait chuté entre 1960 et 2002 de 380 à 90 US\$ (Toirambe B. *et al.* 2006)

institutions, la relance économique figuraient toutes parmi les préoccupations majeures. Et si le pays était de nouveau éligible à l'aide internationale à partir de 2001, l'accès aux soutiens financiers restait assujéti à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles on note la bonne gouvernance.

Le gouvernement s'est engagé dans l'élaboration du code forestier, de même que dans d'autres réformes sectorielles, dans un contexte post-conflit qui peut représenter aussi bien un facteur de risque qu'une opportunité. En effet, avec le retour à la paix dans plusieurs provinces, certaines filières, comme la filière bois, ont été très vite réactivées. Le redémarrage de l'exploitation forestière dans ce contexte post-conflit pouvait conduire à une situation de pillage et de destruction de forêts comme cela a pu être constaté par ailleurs. Un tel scénario prenait déjà forme dans l'Est du pays où les groupes armés contrôlaient l'exploitation des ressources minières. Mais d'un autre côté, ce contexte d'après-guerre offrait aussi une opportunité d'encadrer ce démarrage dès le début, de façon à en sécuriser les bénéfices pour la population et à prévenir les risques, au lieu de réparer les dégâts après coup, comme cela est souvent le cas avec les ressources naturelles (Topa *et al.*).

Le code forestier a été élaboré dans un contexte qui était aussi dominé, sur le plan économique, par l'effondrement des cours mondiaux des minerais et la relance de l'économie nationale. Le secteur minier a été considéré jusque-là comme le premier pourvoyeur en devises de la RDC. Les ressources forestières, en dépit de leur potentiel représenté par les 45 millions d'ha de forêts octroyés aux exploitants forestiers jusqu'en 2001 (Malele Mbala *et al.* 2010) n'apparaissaient pas aux yeux des décideurs comme un des moteurs de la croissance économique. La contribution du secteur forestier à l'économie nationale était estimée à moins de 1 % du PIB⁴. Il est probable que cette perception soit l'une des raisons qui explique pourquoi le secteur forestier était encore régi, 40 ans après l'indépendance, par un vieux texte de l'administration coloniale, le décret royal de 1949.

Mais l'élaboration du code forestier s'est également inscrite dans une dynamique nationale de relance économique. Les réformes du secteur forestier n'ont pas été motivées seulement par le respect des engagements pris par la RDC au niveau international, notamment en matière de gestion durable des forêts. L'objectif a été surtout d'assainir le secteur forestier à travers la promotion de la bonne gouvernance et de le rendre réellement contributif, à l'instar du secteur minier, à l'économie nationale. Ces réformes devraient améliorer la contribution des forêts au développement socio-économique tant au niveau national qu'au niveau local.

La RDC n'est pas le seul pays où les réformes du secteur forestier ont été initiées avec l'objectif de relancer l'économie nationale. Selon Topa *et al.* (2010), la crise économique a fourni à la Banque mondiale et au FMI⁵ l'occasion d'initier des réformes profondes dans le secteur forestier au Cameroun, permettant de le faire contribuer à la croissance économique et de s'attaquer au clientélisme. Ces réformes ont été conduites dans un contexte dominé par les effets de la crise économique de 1985 et les nouvelles orientations politiques issues de l'ajustement structurel. Le secteur forestier constituait d'ailleurs l'un des axes majeurs des trois programmes d'ajustement structurels successifs négociés par le Cameroun auprès de la Banque mondiale et du FMI.

4 La RDC ne produisait que 500 000 m³ de bois par an au début des années 2000.

5 Fonds monétaire international

L'ouverture à la démocratie et au pluralisme en 1991 avait par ailleurs permis la prolifération des ONG. Si certaines d'entre elles n'ont été que des appendices de partis politiques, d'autres ont saisi l'opportunité offerte par l'affaiblissement des institutions publiques pour affirmer et consolider leur position dans une société civile naissante. Pendant que le gouvernement était privé d'aide publique au développement, celle-ci était versée directement aux ONG nationales dans le cadre des opérations d'urgence. Elles formaient ainsi face au gouvernement corrompu la bonne société civile qui était recherchée par les agences d'aide pour servir d'interlocuteur privilégié, pour reprendre les termes de Ribot (2010). Ce contexte a donc permis à plusieurs ONG locales de se faire progressivement un nom, de revendiquer une certaine légitimité et de s'investir dans le courtage au développement au nom des communautés qu'elles sont censées représenter. Elles sont devenues ainsi des acteurs sociaux incontournables dans l'arène politique nationale. Ce positionnement s'est trouvé renforcé par la pression exercée sur l'État par la communauté internationale qui faisait de la participation de la société civile aux réformes l'une des conditions de l'aide au développement.

Le succès de la politique de relance économique était étroitement lié à l'amélioration du climat des affaires, sur lequel la situation de crise sociopolitique a sans doute eu un impact négatif. Le secteur privé, alors victime de rackets de différentes natures, apparaissait comme un partenaire sur qui compter pour réussir ce projet de relance économique. La paix étant encore fragile, le contexte n'était pas suffisamment favorable pour attirer des nouveaux investisseurs, en dépit de la promulgation d'un nouveau code des investissements ; mais il n'était pas temps d'inciter les investisseurs au départ.

La RDC s'est donc dotée d'une nouvelle loi forestière en 2002, celle n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier. Avec la promulgation de ce code, le décret royal du 11 avril 1949 était abrogé, et le pays rompait ainsi avec l'ancien cadre légal hérité de l'administration coloniale dont le contenu était en déphasage avec les nouvelles orientations politiques nationales. Les réformes introduites dans la nouvelle loi ont visé particulièrement à rendre durable la gestion forestière. Elles ont clarifié les règles d'accès aux ressources forestières, rendu le système d'accès plus transparent, reconnu les droits des communautés à gérer les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume, défini les modalités d'utilisation, y compris les outils de gestion durable des forêts, et posé les bases du partenariat et du partage équitable des bénéfices générés. Dans son chapitre 3 du Titre II relatif aux institutions de gestion et d'administration des forêts, la nouvelle loi forestière ouvre le secteur à la gestion inclusive et décentralisée.

Le MECNT⁶ a sollicité l'assistance technique de la FAO pour préparer les textes d'application du nouveau code forestier. Le processus a été lancé en 2003, au début de la transition politique de 2002 à 2006, dans le cadre de la réalisation d'un agenda prioritaire des réformes initié avec l'appui de la Banque mondiale. Il s'est déroulé au même moment que la réforme économique et fiscale dont le point de départ était la revue économique du secteur forestier réalisée en 2003 (Karsenty *et al.* 2003). Un état des lieux de ces réformes, notamment celles sur la décentralisation fiscale et la redistribution des bénéfices financiers issus de la forêt, a été fait par Malele Mbala *et al.* (2010).

6 Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme

8.3 L'élaboration des textes d'application de la loi : un processus d'apprentissage

Si les activités participant à la vulgarisation de la nouvelle loi forestière ont été conduites dans le cadre d'un projet financé par la Banque mondiale (à travers les fonds affectés à l'appui de l'Agenda prioritaire des réformes), le processus d'élaboration des textes d'application a fait partie d'un autre projet financé par la FAO (avec les ressources de son Programme de coopération technique). Trois produits étaient attendus de ce projet⁷ : l'identification de normes de gestion durable des forêts de production, l'élaboration de modèles de planification cohérente de l'utilisation des terres forestières, et le renforcement des capacités en élaboration des textes d'application de la loi forestière.

Le renforcement des capacités en élaboration des textes d'application de la loi forestière était envisagé sous la forme d'un coaching d'une équipe multiacteurs composée par les représentants des différentes catégories de parties prenantes. La FAO s'est fixé comme objectif de poser les fondements d'un processus participatif qui était appelé à poursuivre l'élaboration des textes d'application de la loi forestière, après la fin du projet. Les ressources disponibles dans le cadre de ce projet ont été calculées pour ne couvrir – à peine – que la phase de démarrage du processus. Dans cette perspective, les étapes du processus n'ont pas été aussi bien planifiées au début qu'elles n'apparaissaient à partir de 2006. Pendant la phase de démarrage, un consultant facilitateur a été engagé par la FAO. Trois défis majeurs étaient assignés au démarrage du processus pour garantir sa pérennité et ses performances :

1. S'assurer que toutes les parties prenantes étaient équitablement représentées dans le processus. Une analyse rapide des parties prenantes a permis d'identifier les acteurs les plus concernés aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé et la société civile. Les administrations centrales et provinciales intéressées par les écosystèmes forestiers représentaient le secteur public. Les syndicats des opérateurs économiques industriels et artisanaux avaient été mandatés pour représenter le secteur privé. La société civile nationale s'était fait représenter par les réseaux d'ONG engagées dans les actions d'accompagnement des communautés locales. À ces trois pools conventionnels, devaient s'associer de manière facultative les représentants de la communauté internationale (les institutions de coopération bi- ou multilatérales, ainsi que les ONG internationales). La contribution attendue de cette dernière catégorie de parties prenantes devrait porter non seulement sur le plan technique mais aussi sur le plan financier, la poursuite du processus à la fin du projet étant assujettie à l'apport de ressources additionnelles.
2. Identifier la nature et le nombre de textes requis pour appliquer la loi forestière. Cet exercice préliminaire a été réalisé principalement en se référant aux renvois contenus dans la loi. Au total, 45 textes ont été identifiés, puis classés selon qu'il s'agissait de décrets à soumettre à la signature du Premier Ministre, d'arrêtés interministériels, d'arrêtés ministériels, ou encore d'arrêtés de gouverneurs de province.
3. Établir des règles du jeu acceptées par tous. Cet exercice a permis de réfléchir aux étapes du processus et aux arrangements institutionnels appropriés. Deux comités ont été mis en place : le Comité multipartite de rédaction et le Comité multipartite de validation. Le premier était chargé d'analyser la cohérence, la faisabilité et l'applicabilité des

7 Projet d'appui à la relance du secteur forestier, en sigle TCP/DRC/2905

propositions des mesures d'application formulées par les consultants nationaux, et plus tard par la DJISE⁸, et de les amender éventuellement, avant de les soumettre aux consultations élargies des parties prenantes. Les commentaires et suggestions éventuels issus de la base étaient transmis pour analyse de pertinence au Comité de rédaction qui travaillait en concertation avec le consultant ayant préparé les propositions. Le second comité était chargé d'assurer la revue de conformité sur la prise en compte ou non des commentaires et suggestions émanant des parties prenantes. Ce n'est qu'à l'issue de cette étape que l'ébauche de texte était transmise à l'autorité compétente pour approbation et signature.

Le processus a démarré lentement et a atteint sa phase de croisière à partir de 2006. Des ressources additionnelles ont été mobilisées par la FAO, d'abord en mars 2005 et ensuite en 2007, à travers respectivement les ressources provenant du Partenariat FAO-Pays-Bas et de son fonds multibailleurs. Une bouffée d'oxygène a été apportée au processus par la Banque mondiale dans le cadre de son appui à l'agenda prioritaire du gouvernement en 2008. Un nouveau projet comprenant les composantes suivantes a été financé et mis en œuvre par la FAO : (i) le renforcement des capacités de l'administration en charge des forêts, (ii) la vulgarisation du code forestier et des textes d'applications approuvés et (iii) la poursuite de la préparation des textes d'application du code forestier. Cet appui devait couvrir l'élaboration d'une vingtaine de textes. Le PNUE a décidé aussi de contribuer à l'élaboration de quelques textes et à l'organisation d'une formation en légistique au profit des juristes de la DJISE ; un protocole d'accord a été signé pour cela avec la FAO en septembre 2008. Le cadre participatif mis en place a été sollicité également par des projets, comme celui mis en œuvre par le WWF ou encore le projet d'appui au développement de la foresterie communautaire en RDC mis en œuvre par la FAO et financé par la Belgique, pour élaborer les textes dont la production figurait dans leur mandat.

Les étapes du processus ont été régulièrement ajustées sur la base des leçons apprises. La démarche s'est forgée par l'action. Deux ans après le démarrage du processus, un itinéraire technique en sept étapes s'est imposé pour produire un projet de texte d'application de la loi : (1) la production des ébauches de textes par les consultants nationaux ; (2) la tenue de la première réunion du comité de rédaction ; (3) la soumission des ébauches aux consultations élargies ; (4) l'intégration des suggestions et commentaires issus des consultations élargies ; (5) la tenue de la deuxième réunion du comité de rédaction ; (6) la revue et validation des textes par le comité de validation technique ; (7) la remise des ébauches finales à la Direction juridique d'implication des stratégies pour l'environnement (DJISE) pour toilettage, soumission à la signature des autorités compétentes et suivi de la publication au *Journal Officiel*.

Au terme de deux premières années, les arrangements institutionnels ont été consolidés et formalisés. Un service spécialisé chargé des questions juridiques dénommé la DJISE⁹ a été mis en place en 2006 au sein du MECNT pour accompagner le processus. La DJISE était chargée de conduire l'étape 1 et l'étape 7 du processus. Les juristes affectés à ce service n'étaient pas spécialisés dans la rédaction des textes juridiques ; ils avaient été formés en légistique¹⁰ par le

8 Direction Juridique d'Implication des Stratégies pour l'Environnement

9 La DJISE est devenue en 2014 une cellule juridique rattachée directement au secrétariat général.

10 Une autre session de formation a été récemment organisée en juillet 2015 avec l'appui de GIZ et du PNUE dans le cadre de la méthodologie de la rédaction des textes relatifs à la protection de l'environnement. Le processus en cours, piloté par la cellule juridique, s'inspire largement de l'expérience du processus d'élaboration des textes d'application du code forestier.

Bureau juridique de la FAO pour améliorer leurs performances. Les comités mis en place en 2003 et les règles du jeu élaborées d'une manière consensuelle ont été « légalisés » par deux arrêtés ministériels signés en juillet 2006. Il était dorénavant clair que les textes transmis pour signature ne pouvaient en aucun cas subir des modifications de fonds. De même, en cas de désaccord lors des délibérations, le principe du consensus était privilégié et si le désaccord persistait, la voix du président, qui n'était autre que le secrétaire général du MECNT, était prépondérante. Pour assurer une participation élargie, chaque catégorie d'acteurs sociaux avait reçu mandat de consulter « sa base ». Cela consistait à transmettre aux parties prenantes de la « base » pour commentaires et suggestions éventuels, les projets de texte produits par des consultants nationaux ou la DJISE et approuvés par un comité *ad hoc* de rédaction. Un délai d'un mois au maximum était accordé à la « base » pour faire ses commentaires et les transmettre au Comité de rédaction.

Le processus s'est consolidé par l'expérience. Il a été adapté régulièrement en fonction des problèmes rencontrés, des succès et des opportunités. Ainsi en est-il par exemple des arrangements institutionnels mis en place au démarrage du processus et qui n'ont été légalisés qu'en juillet 2006, quand on s'est rendu compte que la formalisation du processus était nécessaire. L'itinéraire technique n'a pas été formaté au départ. Une marge de manœuvre est toujours restée à portée de main du facilitateur et des parties prenantes, et cette flexibilité a facilité l'apprentissage par l'action.

8.4 Un processus inclusif à l'arraché

Le processus participatif d'élaboration des textes d'application de la nouvelle loi forestière a été facilité par la FAO pendant 6 ans environ. Cela a certes pris du temps, comme le reconnaît Endundo Bononge (2010), ancien ministre en charge des forêts, mais la moisson a été bonne ; trente-sept textes réglementaires, sur les quarante-cinq identifiés au début du processus, sont entrés en vigueur avant 2010, auxquels s'ajoute le décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales, lequel a été signé en août 2014. Ce succès ne peut être attribué aux seuls aspects techniques, même si la stratégie d'intervention privilégiait une approche d'appui au processus pour garantir ces bonnes performances. Il semble aussi réducteur de vouloir expliquer ce succès en évoquant seulement la disponibilité des ressources financières qui ont été apportées par les différents projets. Ce succès apparaît plutôt comme le résultat d'une logique de « communication dans l'affrontement » qui a sous-tendu l'ensemble du processus et se perpétue cinq ans après la fin du dernier projet.

La « communication dans l'affrontement » n'est pas un nouveau thème d'étude des dispositifs participatifs. Il a été mis en évidence dans l'analyse des enjeux sociaux de la participation : l'étude d'acteurs différents dans leur nature, mais aussi leurs logiques et les manœuvres auxquelles ils se livrent autour d'un projet participatif, dévoile une « participation cachée » et fait éclater la notion vague de participation au profit de celle de négociation entre acteurs hétérogènes (Lavigne Delville 2011). Jusqu'alors, on comprenait les dispositifs de participation comme « suscités » de l'extérieur, et l'affrontement était surtout déclenché par la compétition pour le contrôle des ressources nouvelles injectées par le projet. Dans ce cas de figure du processus en RDC, par contre, l'affrontement est antérieur à la mise en place du dispositif participatif.

8.4.1 D'abord l'affrontement

Après la promulgation du code forestier en août 2002, une dizaine de projets de textes avait été préparée par les fonctionnaires du MECNT. La production des normes étant une tâche dévolue à l'État, ce travail s'inscrivait naturellement dans les attributions du ministère en charge des forêts. Contre toute attente, il s'en est suivi de fortes contestations de la part du secteur privé et de la société civile représentée par les ONG locales qui ont été soutenues par des ONG internationales. Ces contestations ont été exacerbées par l'expérience vécue lors de l'élaboration du code forestier, que certains n'avaient pas hésité à qualifier de processus exclusif. Longtemps habitués à des promesses de révision du décret royal de 1949 qui n'avaient jamais été suivies d'effets, les acteurs non étatiques n'avaient d'abord pas accordé d'importance particulière à ce processus que l'on disait participatif. Mais avec l'aboutissement de ce processus en 2002, les acteurs non étatiques ne pouvaient pas rester indifférents.

L'idée de procéder par une action collective pour élaborer les textes d'application de la loi forestière s'est forgée progressivement à la suite des contestations et des revendications de la société civile et du secteur privé. Deux angles d'attaque avaient été privilégiés par ces acteurs non étatiques pour légitimer leurs revendications.

Le premier est de nature technique : les acteurs non étatiques s'appuyaient sur les discours de la gouvernance environnementale et ses principes pour démontrer que le MECNT naviguait à contre-courant de l'évolution des idées et des pratiques. Le temps où les normes étaient imposées au nom de l'intérêt public était révolu ; l'heure était au dialogue entre les parties prenantes et au compromis dans la construction des règles.

Le second angle d'attaque relève du droit, en général. Le gouvernement était accusé de ne pas respecter les lois et les règlements qu'il avait lui-même établis. En privilégiant une approche exclusive, il bafouait les dispositions relatives à l'ouverture du secteur forestier à la gestion inclusive et décentralisée consignées dans la nouvelle loi forestière. Le recours au droit pour légitimer des revendications politiques n'est pas une pratique nouvelle. Elle est à la base du phénomène de « *juridicisation du politique* », c'est-à-dire de montée en puissance de la référence juridique comme facteur de légitimation (Commaille 2000).

8.4.2 Ensuite le compromis autour d'une action collective

La remise en cause de l'approche choisie par le MECNT a conduit progressivement à une crise de confiance. Certes les parties ne sont pas entrées en conflit ouvert, mais elles étaient toutes conscientes de la situation de crise latente qui pourrait retarder l'application de la nouvelle loi forestière, voire discréditer le gouvernement qui cherchait au contraire à redorer son blason. Face à l'intransigeance des acteurs non étatiques, et pour donner la preuve d'une bonne gouvernance aux partenaires au développement, le MECNT avait finalement lâché du lest en acceptant, en vertu du principe de la participation annoncé dans la loi forestière, d'élaborer de manière conjointe les textes d'application de la loi forestière.

Le choix d'une approche participative et inclusive s'apparente bien ici à un accord à l'arraché. C'est cette particularité qui rend différent le cas de figure observé en RDC d'autres processus participatifs de prise de décisions politiques ou juridiques. L'implication des parties prenantes dans la formulation d'une politique forestière ou dans l'élaboration d'un nouveau code forestier s'inscrit très souvent dans une stratégie d'intervention planifiée d'avance. C'est le ministère

en charge des forêts qui invite les autres parties prenantes à se joindre à lui pour construire ensemble la norme. Cependant, il n'est pas contraint de traduire en norme le fruit de ce travail conjoint ; aucun mécanisme de contre-pouvoir n'est en place.

Les processus participatifs obtenus à l'arraché se comptent encore sur les doigts d'une main en Afrique centrale. Au Gabon, par exemple, les partenaires non étatiques ont tenté en 2015 d'amener le ministère en charge des forêts à rendre plus inclusif le processus d'élaboration de la nouvelle loi forestière. Un bureau d'études avait été sollicité en 2011 pour accompagner le gouvernement. Celui-ci s'était enfermé dans sa tour d'ivoire pour produire une première version de l'avant-projet de loi qui n'a pas été jugée satisfaisante. Le processus a donc été relancé en interne au ministère : tous les services techniques ont été associés à la rédaction des différents chapitres de l'avant-projet de loi. Des consultations ont été par ailleurs organisées en juin 2015 avec les autres départements ministériels. Elles devraient se poursuivre avec les acteurs non étatiques, à savoir le secteur privé et la société civile, et les partenaires au développement.

Cependant, aucun commentaire n'a été reçu ni du secteur privé ni de la société civile le 22 juin 2015, à la date limite fixée par le gouvernement. Les deux principaux acteurs sociaux non étatiques essaient d'adopter une stratégie propre, pour obtenir un processus inclusif à l'arraché. Si le secteur privé communique moins sur ses actions, ce n'est pas le cas de la société civile, qui diffuse systématiquement les échanges de correspondances avec la partie gouvernementale. Ainsi en est-il, par exemple, de la note de position collective du 8 juillet, du mémorandum du 20 août et de la note de synthèse du 29 septembre préparés par un collectif de douze organisations de la société civile nationale et internationale. Dans la note de position, le collectif exprime ses préoccupations face aux faiblesses constatées dans l'avant-projet de texte de loi, et critique l'approche non participative et non itérative qui a été utilisée. Le mémorandum du 20 août enfonce le clou en rappelant les préalables et les conditions pour la réussite de la réforme, en recommandant la mise en place d'un groupe de travail multiacteurs qui sera chargé de finaliser la réforme et en évoquant le risque éventuel que court le ministère en charge des forêts en faisant cavalier seul. La société civile et les syndicats du secteur privé pourraient entamer, de manière collective ou isolée, des actions de plaidoyers au niveau du Parlement. L'étape des consultations a été retardée, mais l'ensemble du processus poursuit son chemin ; une nouvelle feuille de route a été diffusée par le ministère en charge des forêts au mois de décembre.

8.4.3 Enfin des règles du jeu pour une action publique à partir d'une action collective

Au démarrage du processus, la première préoccupation partagée par toutes les parties concernées, a été la mise en place des procédures et des règles. Un itinéraire technique en sept principales étapes a été adopté pour produire un projet de texte d'application de la loi. Les modalités d'organisation ont été définies et les règles devant régir et garantir le succès de l'action collective ont été adoptées et plus tard fixées par deux arrêtés ministériels, signés respectivement le 14 juillet et le 15 juillet 2006. Les règles du jeu étaient claires pour tous. Un tel dispositif permettait à chaque partenaire de connaître son rôle et de jouer sa partition dans cette action collective. Le caractère contraignant de ces règles a été un facteur de motivation des parties prenantes qui savaient d'avance que leur contribution n'était pas un travail de façade, mais une participation réelle à l'élaboration du cadre réglementaire devant régir le secteur forestier.

Ces règles de jeu, et surtout leur caractère contraignant, forment l'originalité de cette expérience de la RDC. Elle est en effet différente des autres processus inclusifs conduits au Cameroun et en République du Congo, également décrits dans cet ouvrage (cf. articles de Boukoulou et Nguingui, et de Nongni et Lescuyer). Dans ces deux pays, en l'absence de règles, l'administration en charge des forêts s'est permis de réaliser seule les dernières revues d'une œuvre collective et parfois de modifier de fond en comble certaines dispositions définies d'une manière consensuelle. Ces modifications apportées de manière unilatérale ne seraient certainement pas passées en RDC. Cinq ans après la fin de ce chantier commun, la société civile en RDC continue son travail de veille active, comme cela a été constaté lors de la publication de l'arrêté 050 de 2015 qui visait à modifier l'arrêté 035 de 2006. La société civile n'a pas hésité à faire remarquer au ministère en charge des forêts que cet arrêté, publié sans l'avis préalable du Comité de validation mis en place par l'arrêté du 15 juillet 2006, n'était pas conforme aux dispositions en vigueur.

8.5 Conclusion

Le contexte de l'après-guerre a favorisé l'émergence d'un processus inclusif à l'arraché, lequel a été saisi par les acteurs non étatiques pour former un contre-pouvoir et contraindre le gouvernement à faire de l'action publique une action collective. Cependant, le contexte seul n'explique pas tout, comme le montre Richard Benegas (1995) à propos de la conférence nationale du Bénin. L'action collective n'a pas non plus été offerte, comme cela apparaît dans les projets participatifs, elle s'apparente plutôt à un compromis, semblable à ceux des Conférences nationales des années 1990. Elle est le produit d'une négociation entre les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques, à la suite de contestations de différentes natures. La mise en place de certains garde-fous, comme des règles du jeu contraignantes, a été indispensable pour le succès du processus. Il est certain que si les Conférences nationales n'avaient pas été souveraines, leurs résolutions n'auraient pas eu force de loi.

La RDC n'en est pas à son premier processus inclusif ; la conversion des anciens titres forestiers en concessions forestières régies par la nouvelle loi forestière avait été pilotée avec l'appui d'une commission pluraliste faisant une large place aux représentants de la société civile et à ceux des peuples autochtones. Cependant, l'expérience décrite ici est unique, et à ce titre, mérite d'être capitalisée. C'est du reste ce qui va se passer, avec le processus d'élaboration des textes relatifs à la loi sur la protection de l'environnement, qui va s'inspirer de cette expérience : ce nouveau processus, piloté par la cellule juridique avec l'appui de la GIZ et du PNUE, s'appuiera sur une plateforme multiacteurs pour la production et la validation des textes juridiques.

L'affrontement initial décrit plus haut ne doit pas être un passage obligé dans les efforts de capitalisation de cette expérience, si les arrangements institutionnels à créer en début de processus définissent clairement les procédures et les règles. Cette expérience peut du reste alimenter aussi bien les processus de nature politique et juridique, que les actions multiacteurs de terrain, à l'exemple des approches paysagères.

Bibliographie

- André C. et Luzolele L. 2000 Politique de l'Union européenne et effets pervers pour le conflit dans les Grands lacs. In Reyntjens F. et Marysse S. (éds). *L'Afrique des Grands lacs. Annuaire 1999-2000*. L'Harmattan, Paris.
- Banegas R. 2015 Action collective et transition politique en Afrique. La conférence nationale du Bénin. *Cultures et Conflits* 17, printemps 1995. <http://conflits.revus.org/320>
- Commaille J. 2000 La juridicisation du politique : entre réalité et connaissance de la réalité. In Commaille J., Dumoulin L. et Robert C. (éds). *La juridicisation du politique, leçons scientifiques*. LGDJ, Paris. 242.
- Journal Officiel de la RDC 2002 *Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier*.
- Karsenty A. et al. 2003 *Revue économique du secteur forestier*. Ministère de l'Environnement, des Affaires foncières et du Tourisme/Ministère des Finances. Kinshasa.
- Lavigne Delville Ph. 2011 Du nouveau dans la participation ? Populisme bureaucratique, participation cachée et impératif délibératif. In Jul-Larsen E. et al. (éds). *Une anthropologie entre pouvoir et histoire : conversations autour de l'œuvre de Jean-Pierre Chauveau*. APAD-IRD-Karthala.
- Malele Mbala S. et Karsenty A. 2010 Décentralisation fiscale et redistribution des bénéfices issus de la forêt en République Démocratique du Congo. In German A.L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Ribot J.C. 2010 Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne : une analyse sommaire. In German A.L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Toirambe B., Kapa F. et Malele S. 2006 La gestion des concessions forestières en République Démocratique du Congo : le géant endormi. In Nasi R., Nguingui J.C. et Ezzine de Blas D. (éds). *Exploitation et gestion durable des forêts en Afrique centrale : la quête de la durabilité*. L'Harmattan, Paris.
- Topa G., Karsenty A., Megevand C. et Debroux L. 2010 *Forêts tropicales humides du Cameroun : une décennie de réformes*. Banque mondiale, Washington DC.