

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. Nguingui (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)

12

La plateforme multi-acteurs comme outil de gouvernance des forêts

Gérard Buttoud¹ et François Kapa Batunyi²

Résumé

Parmi les solutions susceptibles de garantir l'inclusion des acteurs dans la politique, la gouvernance et la gestion des forêts, la plateforme multi-acteurs est celle qui recueille le plus de suffrages de la part de la société civile, et aussi des bailleurs de fonds et autres agences de développement.   l'occasion de réformes de politiques forestières nationales, de même qu'au gré de la création de mécanismes spécifiques d'intervention publique (certification, REDD+, FLEGT), des plateformes spécialisées se sont ainsi développées. Une analyse du fonctionnement de ces plateformes sur l'exemple de la République Démocratique du Congo (RDC) conduit à proposer un regroupement de ces initiatives pour une meilleure cohérence et une meilleure transparence des décisions dans le secteur forêt-bois. L'institution, dans chaque pays, d'une plateforme unique permettrait la reconnaissance officielle de l'inclusion des acteurs comme principe de prise de décision publique dans le secteur forêt-bois, et favoriserait à terme l'insertion des politiques sur la forêt et le bois dans les grandes orientations retenues par les  tats et les organisations sous-régionales. Par contre, de telles plateformes ne règlent rien en elles-mêmes, et peuvent même consolider sinon accroître le pouvoir des acteurs les plus forts (administration forestière, opérateurs économiques privés, bailleurs de fonds et agences internationales). L'article pèse les avantages et limites de cette formule, et fournit quelques guides pour faciliter leur mise en place et favoriser leur efficacité au service de la promotion de toutes les positions.

Mots-clés : *gestion inclusive des forêts, participation, représentation des acteurs, consultation, plateforme multi-acteurs.*

1 Professeur-visitateur (politique et gouvernance des forêts), Université de la Tuscia, Viterbo, Italie.

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

12.1 Introduction

Si la prose technique spécialisée sur la formulation des politiques forestières et l'élaboration des programmes forestiers nationaux s'est remplie depuis une vingtaine d'années de principes, guides et conseils censés agir comme autant de formules magiques devant favoriser l'inclusion des parties prenantes dans la gestion des forêts, un débat subsiste toutefois quant à savoir s'il convient d'institutionnaliser ou non cette inclusion.

La participation des acteurs aux décisions forestières a longtemps été considérée comme un phénomène qui devait être basé sur le volontariat des parties prenantes. L'État était simplement encouragé, le plus souvent par les bailleurs de fonds et les agences internationales, à ouvrir à ceux souhaitant participer au débat la possibilité d'exprimer leur point de vue, et le cas échéant, de formuler des propositions. Que l'État ait suivi ou non ces conseils, certains acteurs, notamment les plus forts, se sont trouvés des tribunes susceptibles de porter leurs intérêts. Différents types de plateformes ont ainsi vu le jour, avec ou sans l'administration. Aujourd'hui, devant le foisonnement des instances de participation souvent occasionnelles, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas passer à une nouvelle étape, celle consistant dans l'institutionnalisation du processus d'inclusion des acteurs.

12.2 Faut-il institutionnaliser l'inclusion des parties prenantes ?

12.2.1 Garantir la transparence

Une première position, fortement présente chez les ONG, consiste à réclamer d'abord une plus grande transparence dans la prise des décisions, plutôt qu'une institutionnalisation.

L'association des acteurs dans le domaine forestier s'effectuant essentiellement à travers des processus de consultation (par lesquels l'administration des forêts demande l'avis des intéressés tout en se réservant d'en tenir compte ou non à sa guise sans devoir se justifier vis-à-vis des acteurs), les représentants de la société civile ont surtout cherché jusqu'ici à faire valoir leurs positions par tous les moyens, et, sans envisager de partager avec les pouvoirs publics la responsabilité des choix, demandé à l'État de s'en expliquer publiquement.

La grande force de ce type de participation tient au fait que l'inclusion des acteurs repose essentiellement sur le volontariat.

Les parties prenantes sont celles qui acceptent de participer au débat de façon responsable, avec des règles du jeu qui ne changent pas en cours de discussion et qui sont admises par tous. Mais nul n'est obligé, et par quiconque, de participer.

La grande faiblesse de ce type de dispositif participatif tient aussi justement à ce qui fait sa force même, c'est-à-dire le volontariat des participants.

La volonté d'un type d'acteurs à être partie prenante d'un processus de décision publique n'engage nullement les autres, et lorsque ce processus peut entraîner une redistribution des cartes entre les participants, n'empêche nullement l'administration forestière, par exemple,

de quitter la table de discussion. Et c'est ce qui s'est passé dans plusieurs processus de réformes politiques et législatives dans les pays d'Afrique centrale. Ici, on voit l'administration forestière, comme en RDC et au Congo, participer d'abord activement au débat entre parties prenantes pour réviser le document de politique nationale des forêts, puis utiliser son pouvoir régaliens pour remettre en cause des orientations importantes jugées réductrices de son autorité sans même les discuter avec les acteurs. Ailleurs, comme au Cameroun, c'est le processus participatif d'élaboration de la loi forestière qui se trouve de la même façon détourné de ses résultats par la volonté de l'État de ne pas rendre des comptes aux acteurs. Chaque fois, la plus grande transparence a pourtant été donnée aux discussions dans la phase inclusive de ces processus. Le volontariat ne responsabilise pas systématiquement les parties prenantes, qui peuvent participer à leur gré pour faire valoir leurs idées et positions dans le débat public, mais s'en détachent dès qu'on en vient aux actions concrètes à conduire. Soit qu'il est toujours plus facile de proposer des activités que de les conduire, soit que le débat se conclut toujours sur un compromis qui ne satisfait complètement aucun des participants, les acteurs pouvant toujours arguer de leur indisponibilité au moment de passer à l'action. Or, une véritable inclusion n'existe que quand les intéressés associés aux choix s'engagent dans des partenariats entre acteurs pour l'application des mesures prises.

Le volontariat, sur lequel la société civile et les partenaires techniques et financiers (PTF) ont toujours cherché à s'appuyer, a un autre défaut, celui de n'attribuer aucune considération à la représentativité des participants à la discussion entre acteurs. Dans la mesure où seuls les volontaires sont engagés dans le « dialogue » en vue d'un « consensus », peu importe que les participants représentent plus ou moins qui la société civile, qui les opérateurs privés, et plus grave encore, qui les populations locales voire, les peuples autochtones.

Il n'empêche que ce système très souple, où l'on n'a pas à vérifier qui représente qui et pourquoi, ni à s'engager à appliquer après coup l'ensemble des choix arrêtés, mais où tout le monde est censé finir par s'entendre sur une solution commune, a retenu pour des raisons différentes les suffrages des PTF aussi bien que ceux de la société civile. Rien d'étonnant alors que les institutions étatiques (administration forestière en tête) traînent tant les pieds à y participer. Il n'est que de constater que pratiquement toutes les expériences actuelles de plateformes de discussion des questions forestières basées sur le volontariat ne comprennent que peu, voire pas du tout, de personnels des services de l'État.

12.2.2 Fixer la négociation comme norme d'action publique

C'est cette difficulté même à faire de la discussion la base de la décision publique, particulièrement sensible en Afrique centrale, qui amène d'autres experts à proposer une institutionnalisation, et même une inscription dans la loi, de la négociation avec les acteurs.

De quoi s'agit-il ? Principalement d'inscrire de façon officielle, dans la loi même s'il le faut, le principe selon lequel l'État décide au nom de l'ensemble des acteurs qu'il représente, d'une certaine façon, les choix conduisant à l'action publique. Cela signifie que ces choix, l'État ne peut les prendre pour le moins qu'en tenant compte de l'avis de ces acteurs, et au mieux en trouvant par négociation avec ces acteurs un compromis qu'il s'engage à mettre en oeuvre.

Les partisans de cette solution institutionnelle arguent de ce que dans un monde où l'information et les compétences sont de plus en plus partagées, la décision publique n'est plus le fait de l'État seul. Au contraire, une bonne gouvernance suppose que les décideurs

publics prennent le pouls de la société avant de décider quoi que ce soit, en recueillant les positions de chacun et en négociant une solution finale qui n'est dès lors plus un *consensus*, où tout le monde est d'accord, mais au contraire un *compromis* entre des positions souvent antagonistes. Dans le monde politique et administratif moderne, il est peu de situations où cela ne se passe pas de cette façon. Donc autant transformer explicitement et officiellement le système de décision, afin que l'autorité publique puisse jouer pleinement son nouveau rôle.

L'obligation de passage en discussion devant la plateforme multiacteurs forêt-bois a dans cet esprit un intérêt majeur, celui d'obliger les institutions d'État, au premier rang desquelles l'administration chargée des forêts, de négocier avec les acteurs les réponses publiques aux questions posées, ce qui doit accroître l'acceptabilité, et partant, l'efficacité des décisions correspondantes. Elle fournit également une garantie institutionnelle pour l'application des décisions qui en résultent.

Que signifierait l'institutionnalisation des plateformes ? D'abord leur caractère quasi obligatoire, inscrit dans la loi : l'institutionnalisation de la plateforme amène celle de la prise de décision publique qui inclurait automatiquement les acteurs. Ensuite leur unicité pour chaque grand secteur : toutes les grandes décisions publiques concernant le secteur devant se prendre par ce mécanisme, le souci de cohérence de l'action publique impliquerait qu'on ne multiplie pas ce type d'instance au gré des problèmes nouveaux posés, comme c'est le cas aujourd'hui.

Peu importe en fait que de telles plateformes soient décisionnelles ou simplement consultatives. Avec un minimum de transparence (large diffusion du contenu et des relevés de conclusions des débats, rapports systématiques, réguliers et détaillés au ministre de tutelle), il devient en effet impossible pour l'administration ou d'autres acteurs de se soustraire au débat avec les autres parties prenantes, et même de n'en tirer que les éléments qui confortent sa propre position initiale. L'institutionnalisation des plateformes sectorielles, par la création d'arènes officielles, établies par la loi et dotées par l'État de leurs moyens de fonctionner durablement, signifie donc l'institutionnalisation de la négociation entre l'autorité publique et les acteurs.

Cette position est celle des organisations internationales (aussi bien globales que sous-régionales) qui sont amenées à traiter des questions à caractère à la fois économique et environnemental. En Afrique centrale, il s'agit par exemple aussi bien de la CEEAC³ qui vise en principe à instaurer à terme un marché commun sous-régional, que des schémas de certification (aussi bien FSC que PAFC⁴) ou des grands bailleurs de fonds soutenant les mécanismes nationaux REDD+ (Norvège, PNUD⁵).

Quant aux ONG de représentation de la société civile, elles mettent pour la plupart d'entre elles plutôt l'accent sur la transparence, du fait qu'elles restent plus polarisées sur la défense de leurs propres positions que sur l'élaboration d'une solution concertée. Cela dit, on sent une évolution nette vers l'utilité d'une institutionnalisation de la négociation entre État et acteurs.

3 Communauté Économique des États d'Afrique Centrale

4 *Programme for African Forest Certification*

5 Programme des Nations Unies pour le Développement

Prendre la décision publique sous une forme négociée change toutefois les bases constitutionnelles qui donnent partout à l'État le pouvoir exclusif d'édicter les règles communes. On comprend donc que certains acteurs, au premier rang desquels l'administration forestière classique, fassent parfois tout pour en retarder l'avènement.

Mais, outre le fait qu'on peut très bien concevoir des formules compatibles avec les normes légales nationales de l'action publique et donc monter au moyen de textes officiels des plateformes multi-acteurs et multi-secteurs qui n'entament nullement le pouvoir régalién de l'État, il faut bien voir que prendre une décision publique après négociation avec les intéressés (et pas seulement après une simple consultation) peut améliorer de façon significative et l'efficacité, et l'équité de l'action publique. C'est en tout cas l'hypothèse qui est faite par les tenants d'une plus grande inclusion des acteurs même locaux dans la gouvernance et la gestion des forêts.

12.3 L'expérience de la République Démocratique du Congo

La participation des acteurs aux décisions concernant les forêts a fait au cours des quinze dernières années des progrès certains en Afrique centrale, progrès plus lents qu'ailleurs sans doute, mais clairement attestés par le développement des plateformes de discussion des questions forestières. La République Démocratique du Congo en fournit un exemple significatif.

12.3.1 À l'origine des plateformes : la réforme « participative » des politiques et programmes forestiers

Comme dans les autres pays d'Afrique centrale, les plateformes multi-acteurs sont apparues en RDC avec le soutien porté par les bailleurs de fonds et organismes d'appui internationaux (désignés dans les textes administratifs comme les « partenaires techniques et financiers » sous-entendus de l'État, en abrégé PTF) à la révision des politiques et lois sur les forêts, notamment à la suite des grandes conventions internationales (changement climatique, biodiversité).

Les projets et programmes d'appui correspondants prévoyant des processus associant des représentants du secteur privé et de la société civile, ont organisé des comités de suivi ou d'orientation plus ou moins formels, et aussi plus ou moins effectifs, comprenant à la fois des fonctionnaires de l'État (en proportion moyenne des deux tiers des membres) et des cadres des opérateurs économiques et des ONG. Le plus souvent, ces comités n'ont pas survécu à la fin des projets qui les avaient vu naître.

Avec le développement progressif d'outils spécifiques (par exemple la certification de la gestion durable des forêts, ou le tracé des filières de production et de commerce des produits forestiers) et subordonnés à des financements (comme c'est le cas avec la REDD+), la formule de ces plateformes multi-acteurs est devenue systématique. La République Démocratique du Congo (RDC), pays ayant adhéré plus récemment que ses voisins aux normes de la coopération internationale forestière, en fournit un exemple significatif.

12.3.2 La multiplication des « plateformes »

La fragmentation du débat international sur les forêts, qui s'est concrétisée par la promotion de plusieurs outils et mécanismes traitant chacun un problème forestier, a conduit progressivement à une multiplication des plateformes, aussi bien formelles qu'informelles.

En RDC aujourd'hui, les plateformes où l'on parle de la forêt approchent la dizaine. À côté du Groupe Thématique Sectoriel 15 (12.3.3), elles se focalisent sur des questions précises et ont été constituées au coup par coup, sans lien entre elles ni avec la programmation générale du secteur.

Une partie seulement de ces groupes de travail a un caractère officiel.

C'est le cas du *Comité national de pilotage du zonage forestier* (CNPZ), plateforme multi-acteurs créée par un arrêté ministériel d'août 2009 pour servir d'organe d'accompagnement et d'orientation du projet « Forêts et conservation de la nature/PFCN » initié en 2008 par la Banque mondiale, et qui, lors des deux réunions annuelles, appuie le ministère chargé des forêts dans les procédures de zonage forestier dans trois régions pilotes. Cette opération de zonage forestier n'a pourtant pu voir le jour, car l'ensemble des acteurs s'est accordé sur le fait que cette opération sectorielle ne pouvait s'exécuter de façon isolée, mais bien s'inscrire dans le cadre global de l'aménagement du territoire, une fois déterminés les besoins en espaces de chaque secteur conformément aux politiques et perspectives nationales de développement. Seule plateforme multisectorielle s'intéressant à l'aménagement du territoire, le CNPZ dispose d'une base de données importante sur le sujet, et pourrait jouer un rôle plus important s'il était rattaché au ministère en charge de l'aménagement du territoire ou directement au Premier Ministre (plutôt qu'à celui, plus sectoriel, de l'environnement et des forêts) et s'il dépendait moins de l'appui des bailleurs de fonds.

Le cas du *Conseil consultatif national des forêts* (CNCF) est également intéressant. Créé par décret du Premier Ministre en janvier 2006, en application des articles 29 et 30 du code forestier d'août 2002 qui le mentionnaient, ce comité devait donner un avis préalable à tout projet concernant le classement, la gestion, la politique et la réglementation des forêts. Composé à plus de 80 % de représentants de l'État et faisant donc une faible part aux acteurs du secteur privé et de la société civile, il devait être géré par l'administration des forêts, qui n'a peut-être pas vu son intérêt pour des tâches techniques habituelles (c'est surtout le classement des forêts qui était concerné). Il n'a en fait jamais fonctionné, faute de moyens matériels, mais aussi faute d'une vision et d'une volonté politique et administrative claire.

Même inexistant, ce comité national est cependant relayé au niveau de chaque province par des *Conseils consultatifs provinciaux des forêts* (CCPF), créés par un arrêté ministériel d'octobre 2005. Ces conseils de 20 membres, dont les deux tiers des membres viennent de l'administration, siègent dans toutes les provinces de façon séparée et sans lien avec l'échelon national (puisque le CNCF n'est pas fonctionnel), essentiellement en procédure de classement et déclassé des forêts. Leurs rapports, qui devaient normalement être rendus publics, ne l'ont pour l'instant pas été.

Pour la mise en œuvre de l'initiative REDD, dans laquelle la RDC s'est engagée depuis 2008, un décret du Premier Ministre de novembre 2009 a créé, entre autres structures, un *Comité national REDD* présidé par le secrétaire général du ministère en charge de l'environnement,

et comprenant 14 membres dont 9 de l'administration, les autres se répartissant entre privés, société civile, communautés locales et peuples autochtones. Ce Comité dispose de pouvoirs étendus, puisqu'il définit les orientations, fournit les directives, approuve les plans de travail, et assure le suivi, le contrôle et l'évaluation du processus REDD en RDC. Un autre comité, le *Comité interministériel*, est lui composé des seules administrations concernées, et a clairement pour tâche de faire appliquer les décisions prises en Comité national. La *Coordination nationale REDD*, quant à elle, doit fonctionner comme une sorte de secrétariat permanent en appui aux deux comités précités. En pratique, la confusion des rôles entre les deux comités et la multiplication des commissions techniques d'experts, de même que l'absence de budget pour pourvoir au jeton de présence institué pour la participation aux comités, ont fortement dilué le fonctionnement du Comité National, qui n'a jamais pu tenir le rythme des 4 réunions annuelles prévues aux statuts, et qui a finalement perdu son rôle et d'orientation, et de contrôle du processus, rôle qui était même fortement contesté par l'administration.

Enfin, on peut également citer le *Comité de rédaction* et le *Comité de validation des textes légaux du secteur de l'environnement et des forêts*, créés en 2006 par le ministère en charge des forêts à la suite des récriminations soulevées parmi les opérateurs privés et la société civile depuis la promulgation d'une dizaine de textes d'application de la loi forestière de 2002 qui avaient été décidés d'en haut, sans consultation des acteurs. Afin d'éviter un blocage nuisible à tous, le gouvernement a alors remis à l'étude l'élaboration de ces textes d'application, par un processus participatif appuyé par la FAO (voir dans cet ouvrage l'article de J.C. Nguinguiri et F. Kapa Batunyi). Les deux groupes de travail d'une dizaine de personnes (dont 60 % environ de l'administration) constitués à cet effet, l'un sur la rédaction des textes et l'autre sur leur validation, ont permis de rétablir un climat de confiance entre administration et parties prenantes sur le dossier forestier, même si leur fonctionnement s'est trouvé limité à la durée du projet.

D'autres types de plateformes existent également en RDC, sans être régies par des textes officiels. En fait, peu d'entre elles regroupent l'ensemble des catégories d'acteurs. Le *Groupe thématique forêts*, par exemple était une initiative des bailleurs de fonds et agences internationales pour coordonner leurs interventions dans le domaine de la forêt et de l'environnement, qui a fonctionné de 2003 à 2006.

Sous la dénomination de *Table verte*, il connaît depuis 2011 un regain d'activité comme lieu de débats entre acteurs (souvent sans l'État), grâce à l'association des ONG nationales et internationales à ses réunions mensuelles. Mais si la *Table verte* reste un lieu d'échanges d'informations, son statut informel l'empêche de jouer un rôle d'orientation des décisions.

Le *Réseau ressources naturelles*, financé par des ONG et des projets internationaux, a été créé en août 2002, au lendemain de la promulgation du code forestier et de la publication du rapport des Nations Unies sur le pillage des ressources naturelles de la RDC. Il regroupe l'ensemble des organisations de représentation de la société civile, et conduit un plaidoyer soutenu en faveur de la prise en compte dans les décisions publiques des positions des populations locales, qui l'amène parfois à vouloir se substituer à l'État plutôt qu'à fournir à celui-ci des solutions concrètes alternatives.

Enfin, il faudrait citer également, au titre des plateformes informelles : - le *Groupe national de travail sur la certification*, qui sous l'initiative du FSC⁶, regroupe surtout des experts indépendants chargés d'élaborer des standards nationaux de gestion durable, mais qui est destiné à cesser lorsque les résultats seront produits ; - le *Forum national CEFDHAC*⁷, financé par les PTF, qui s'est récemment focalisé sur le développement du processus REDD ; ou encore : - le *Groupe de travail climat REDD* (GTCR) qui, malgré de fortes dissensions entre ses membres, se veut la représentation de l'ensemble de la société civile dans le débat sur la REDD+.

Ce foisonnement des plateformes, aussi bien formelles qu'informelles, peut traduire un certain dynamisme de la société congolaise à s'investir dans les questions en rapport avec la gouvernance des ressources forestières. Mais il présente également l'inconvénient de donner des réponses décousues, désordonnées, parfois incohérentes et contradictoires, aux problèmes du secteur forestier.

Dépendant essentiellement des bailleurs de fonds et des agences internationales qui les portent à bout de bras, ces plateformes, pour la plupart circonstancielles et montées pour les besoins d'une cause ou d'un objectif particuliers, ne disposent généralement pas d'une grande durabilité, et peuvent rarement prétendre apporter des solutions durables aux questions soulevées par la gouvernance des forêts du pays.

12.3.3 Le Groupe Thématique Sectoriel 15

Depuis 2008, la RDC a pourtant entrepris de se lancer dans une réforme importante de la prise de décision publique dans l'ensemble des secteurs de l'économie et de la société, en instituant les *Groupes thématiques sectoriels* (GTS), nouveau cadre opérationnel favorisant la concertation entre toutes les parties prenantes au développement sur les politiques, les stratégies, les plans et autres programmes pour un développement durable du pays. Là encore, le rôle des bailleurs de fonds et agences de développement a été fondamental, puisque le déclencheur était la volonté de mettre en œuvre le « Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté » (DSCRCP) lancé à l'initiative de ceux-ci dès 2006.

Les 15 GTS ont un programme ambitieux : apporter l'appui à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des stratégies nationales de développement aux différents niveaux ; accompagner l'administration publique des différents secteurs dans la définition de leurs politiques, stratégies et programmes de développement sectoriels ; s'assurer de la bonne appropriation des programmes par les différentes parties prenantes ; aider à mobiliser et coordonner les financements sectoriels ; mieux coordonner les interventions sectorielles des divers bailleurs de fonds.

Le Groupe n° 15 (le dernier) concerne la forêt, mais aussi l'environnement et le changement climatique, de même que l'eau et l'assainissement, la biodiversité et le tourisme.

Les GTS, institués par un décret du Premier Ministre du 9 avril 2013, consacrent une sorte d'accord entre les bailleurs de fonds et agences de développement d'une part, et l'État de l'autre. D'un côté, les partenaires techniques et financiers s'accordent pour rendre

6 *Forest Stewardship Council*

7 Conférence sur les Écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale

leur appui plus efficace en s'entendant les uns avec les autres. De l'autre, l'État s'engage dans une programmation intersectorielle et s'approprie la responsabilité d'une démarche décisionnelle fondée sur le partenariat avec les parties prenantes. Dans chacun des GTS forts de 50 membres, les représentants de l'État organisent et coordonnent les activités, les PTF organisés en un sous-groupe spécifique discutent ensemble leur appui, et les représentants de la société civile font part de leur point de vue sur tous les thèmes abordés. Il est prévu en chapeau une coordination des GTS sous l'égide du ministère en charge du plan.

Commencée dans l'engouement, cette expérience s'est finalement trouvée assez vite amortie, pour s'arrêter même concrètement dans certains cas, dont celui du GTS15, qui a pratiquement cessé toute activité depuis 2013. Les raisons de cette perte de vitesse sont diverses.

D'abord le fait que les opérateurs privés et la société civile sont en RDC trop peu organisés pour donner un sens à une participation active de leur part ; ne trouvant pas leur intérêt dans les débats, ils les ont progressivement abandonnés à l'État et aux bailleurs de fonds et agences de développement.

Par ailleurs, l'activité des GTS reposant entièrement sur l'initiative de leurs présidents, qui sont toujours des ministres, des changements fréquents dans l'équipe gouvernementale ont pu freiner le dynamisme de ces institutions.

De même, l'incapacité d'administrations très sectorisées à s'engager dans une coordination des programmes a fait tomber l'une des principales raisons d'être de l'initiative ; lors des discussions plus pointues, le fonctionnement en sous-groupes spécialisés travaillant séparément les uns des autres et le plus souvent en déphasage temporel, a freiné les échanges d'informations et empêché qu'une vision d'ensemble des questions abordées puisse se dégager.

Enfin, l'absence de facilitation et de moyens de la part du gouvernement a laissé les GTS entre les mains des bailleurs de fonds, qui ont estimé qu'il s'agissait d'un manque de volonté politique et qui se sont eux-mêmes progressivement découragés.

Une relance du GTS15 est pourtant du domaine du possible. Encore faut-il que le gouvernement de la RDC s'engage clairement dans plusieurs directions : - d'abord, rendre le GTS opérationnel, en organisant son fonctionnement (aux niveaux du secrétariat général et de la direction des études et de la planification du ministère chargé de l'environnement et des forêts), en assurant la transparence des discussions au moyen de relevés de conclusions systématiquement diffusés, et en l'alignant dans le budget de l'État ; - ensuite, développer un véritable débat entre diverses parties prenantes, afin d'impliquer mieux la société civile et les privés ; - favoriser également la coordination des débats et des rapports, entre sous-groupes internes au GTS15 de même qu'avec le GTS10 sur l'aménagement du territoire ; - attribuer enfin plus d'importance à l'amélioration des capacités des membres, de même qu'à la publicité auprès des privés et de la société civile.

12.4 Pour l'installation de plateformes nationales uniques sur la forêt et le bois

Le foisonnement même des comités nationaux et autres groupes de travail plus ou moins multi-acteurs pourrait rendre compte d'un intérêt des diverses parties prenantes, administration comprise, pour un partage des connaissances et des positions utiles à la prise de décision, s'il traduisait une participation active de tous, ce qui n'est manifestement pas le cas, notamment en Afrique centrale. En pratique, il est faible de dire que peu de ces structures sont efficaces et même parfois effectives, et si elles l'étaient, les décisions qui pourraient en dériver risqueraient fort d'être incohérentes les unes par rapport aux autres, et pourraient parfois aboutir à discréditer le principe même de l'inclusion des acteurs.

C'est pourquoi la communauté internationale milite actuellement pour un recentrage des institutions de représentation des parties prenantes dans des plateformes uniques, pouvant associer la forêt et l'environnement, ou la forêt et l'aménagement du territoire, ou même les trois ensemble. Certains organismes poussent même à en faire un indicateur supplémentaire de gestion durable des forêts (GDF). C'est ainsi que l'atelier régional de Douala organisé en mai 2015 par la FAO, l'OIBT et la COMIFAC a clos ses travaux en recommandant de « mettre en place un cadre consultatif multi-secteurs permanent national sur la GDF et sur l'aménagement du territoire, intégrant les différents processus en cours (REDD+, FLEGT, etc.) afin d'harmoniser les C&I et simplifier leur suivi et le reportage » (FAO 2015). Des études de la FAO conduites récemment en République du Congo, en RDC et au Gabon (Kapa Batunyi 2015, Mikissa 2015) confirment l'intérêt pour cette formule. De même, le Plan de convergence révisé de la COMIFAC se donne comme objectif que « d'ici 2020, des cadres nationaux de concertation multifonctionnels établis dans tous les pays d'Afrique centrale pour la mise en œuvre et le suivi des politiques et stratégies forestières et environnementales tiennent au moins une assise par an ». Même si toutes les initiatives ne font pas mention explicite de l'inclusion des acteurs, elles n'en traduisent pas moins le souci des organismes internationaux (mondiaux, mais aussi sous-régionaux) de regrouper les plateformes existantes en une structure nationale parlant d'une seule voix.

Si elles doivent fonctionner d'une façon inclusive (multi-acteurs) et multisectorielle, ce qui les ferait contribuer à l'amélioration de la gouvernance du secteur (dont ces deux aspects forment des critères importants), ces institutions doivent être organisées pour prendre en compte des problématiques diverses dans un cadre systémique. De ce point de vue, deux grandes directions semblent se dessiner.

12.4.1 Favoriser la gestion à l'échelle des paysages

La première est celle qui consiste à élargir le débat sur la forêt en resituant celle-ci dans l'ensemble de l'aménagement de l'espace.

Le recul de la forêt dans certaines zones de forte pression humaine doit amener à poser le problème de la gestion forestière en rapport avec le développement agricole. Ici, c'est parce qu'on aura su introduire des pratiques agroforestières en limite des espaces boisés qu'on pourra mieux préserver les ressources forestières et garantir une bonne biodiversité. Ailleurs, c'est parce qu'on aura répertorié les capacités de sols environnants peu ou pas

utilisés par l'agriculture qu'on pourra songer à y développer des plantations forestières utiles à l'économie et à la préservation de la biomasse. Dans tous les cas, c'est parce qu'on aura su sortir des parcelles purement forestières qu'on pourra agir de façon plus efficace pour la préservation de la ressource en bois.

C'est donc à un niveau plus large – on dit généralement du « paysage » – que les principaux problèmes du développement forestier local se posent, ce qui signifie que c'est à ce niveau plus large que doivent se définir les compétences des plateformes à créer, qui doivent englober les ressources forestières, mais aussi aborder les questions sur l'environnement, l'aménagement du territoire et dans une certaine mesure, l'agriculture, qui peuvent avoir des incidences sur le développement de l'arbre et de la forêt. Dans ces conditions, disposer d'une plateforme multi-acteurs nationale unique ne signifierait nullement s'isoler des autres secteurs, mais bien au contraire se donner les moyens de traiter les interactions entre les forêts et le reste du territoire. Cela implique que les spécialistes techniques forestiers comprennent l'intérêt de confronter leur expertise avec celles d'ailleurs, et que les représentants des ONG environnementalistes acceptent de discuter d'économie ou de production agricole dans une vision intégrative du développement durable, ce qui est loin d'être le cas actuellement. Mais c'est une évolution nécessaire à l'amélioration de la prise de décision concertée.

Pour valoriser toutes les ressources forestières sur le territoire, partager l'espace avec d'autres usages juxtaposés ou superposés, et partant, régler le plus gros des questions foncières qui font souvent problème, il s'agit de poser les questions du développement durable des forêts dans leur dimension territoriale et environnementale. Les plateformes nationales à créer ne sont donc pas celles du secteur forestier seul, mais bien des instances où seront discutées les décisions associant stratégies forestières, gestion du territoire et ingénierie environnementale. Les plateformes doivent contribuer à construire une approche multi-secteurs. Par leur composition même, et notamment en intégrant des représentants de l'aménagement du territoire et en recherchant l'expertise des spécialistes de la tenure foncière, elles doivent favoriser une vision élargie des questions qui se posent au développement de la forêt et des produits forestiers.

12.4.2 La responsabilisation des acteurs

Une deuxième direction à prendre pour donner à ces plateformes tout leur sens consiste à organiser de façon rigoureuse et transparente l'inclusion des parties prenantes. Le nouveau mécanisme de prise de décision publique institué par de telles plateformes, qui consiste à faire en sorte que l'autorité publique prenne ses décisions après un débat ouvert avec les acteurs qui peut selon les cas rester une consultation ou aller jusqu'à une véritable négociation, doit jouer à plein.

Cela signifie d'abord que la question de la représentativité des parties prenantes soit clairement posée, sans tabou, y compris en ce qui concerne la représentation de l'État par l'administration des forêts. Il s'agit également de réfléchir à la représentation des parties prenantes les plus faibles (paysans, population locale, femmes et jeunes) : dans un contexte de promotion de solutions de lutte contre la pauvreté, il convient de s'assurer que les groupes les plus faibles ou sensibles soient le mieux possible représentés dans les instances, afin d'éviter que l'inclusion profite d'abord aux plus forts.

Cela signifie aussi que des règles de fonctionnement soient édictées, et si possible fixées, dans les textes d'institutionnalisation : le règlement doit préciser quand et comment la négociation doit intervenir, sous quelle forme (vote des participants, construction des solutions en sous-groupes restreints spécialisés, etc.) et ordonner la façon d'utiliser les résultats de toute discussion, de façon à ce que tous les acteurs soient responsabilisés. Il ne suffit pas de mettre les gens autour de la même table, encore faut-il leur donner les moyens concrets d'exprimer leurs points de vue face à des concurrents parfois mieux outillés : pour ce faire des méthodes, à l'instar de la « médiation environnementale » ou encore la « confrontation constructive », et des techniques, comme celle des cartes au mur ou encore la séquence faisant suivre des entretiens individuels de débats collectifs structurés par les mêmes questionnements, existent, qu'il faut développer. Faute d'approches et d'outils construisant de façon transparente la solution, c'est toujours celle des groupes les plus forts ou les mieux organisés qui sortira de la discussion.

Cela signifie par ailleurs que les objectifs concrets et opérationnels de la concertation soient également précisés dans une stratégie privilégiant les partenariats public-privé. Pour les acteurs autres qu'étatiques, participer à la prise d'une décision ne vaut que s'il y a par ailleurs plein engagement à mettre en œuvre cette décision. La participation à la discussion et au choix serait alors prolongée, et d'un certain point de vue valorisée, par le partenariat dans l'action qui lui donne tout son sens.

Cela signifie enfin qu'en marge du fonctionnement de telles plateformes, une formation des participants soit organisée, qui permette à chacun, et là encore spécialement aux plus faibles, de tirer profit du fait que la participation est avant tout un processus d'apprentissage mutuel.

12.5 Conclusion et recommandations

L'inclusion des acteurs dans la gestion et la gouvernance des forêts n'est pas qu'un thème discursif : la mise en place et le fonctionnement de plateformes multi-acteurs nationales uniques doit se concevoir dans leur opérationnalité. À cet égard, on voit déjà de l'analyse précédente poindre quelques conclusions et recommandations.

Sur le principe même, il est clair que l'institutionnalisation de plateformes uniques sur la forêt présente suffisamment d'avantages pour devoir être considérée dans les réformes en cours des politiques et législations sur la forêt dans les pays d'Afrique centrale.

Au titre de ce qu'il faut faire, on peut retenir les directions suivantes :

- Se doter de structures souples permettant d'adapter la discussion, et donc la (re) composition de l'assistance, à des questions aussi diverses que la réforme foncière, la REDD+, le FLEGT ou les concessions ; la configuration de la plateforme peut gagner à être à géométrie variable, sous réserve que des règles précises assurent la cohérence d'ensemble.
- Établir un règlement intérieur fixant les droits et devoirs de chacun des représentants, définissant les procédures à respecter pour une sérénité des discussions (règles de négociation) et une plus grande transparence (rapports et relevés de conclusions, accès de chacun à l'information), et engageant toutes les parties prenantes à appliquer en ce qui les concerne les conclusions des discussions.

Parallèlement aux actions à développer pour leur intérêt, les dysfonctionnements constatés dans le fonctionnement des plateformes actuelles amènent à rompre avec certaines pratiques habituelles, qui poussent donc à des solutions contraires. Il s'agit, en l'occurrence, de :

- Respecter une proportion entre les diverses catégories d'acteurs qui limite la participation des représentants de l'État (administration des forêts et autres institutions étatiques) à un tiers maximum de l'effectif siégeant et laisser les deux tiers aux autres catégories (la proportion est actuellement au mieux l'inverse), mais en respectant les prérogatives régaliennes de l'État (c'est l'État qui décide au nom de tous) et en gardant à l'esprit que l'État est une partie prenante différente des autres dans la mesure où c'est sous sa responsabilité que l'application des décisions prises doit se faire.
- Rejeter le système des jetons de présence qui place les plateformes actuelles sous le contrôle des PTF qui seuls ont les moyens d'assurer un fonctionnement sur paiement ; il doit être clairement établi que la participation aux débats des représentants fait partie intégrante de leurs droits et devoirs civiques, sans qu'aucun système de rémunération ne prévoie de les défrayer pour autant.

C'est à ces différentes conditions que des plateformes multi-acteurs nationales uniques sur la forêt devront leur légitimité, et donc leur appropriation par les acteurs nationaux, perdant ainsi leur image de création des bailleurs de fonds et autres agences internationales.

Dans le contexte actuel des politiques publiques en Afrique centrale, la création de plateformes nationales multi-acteurs et multi-secteurs devant traiter de façon systématique les questions se posant en matière de développement de la forêt, de conservation de l'environnement et d'aménagement du territoire, constituerait une innovation importante en matière de prise de décision publique. L'inclusion d'acteurs, qui ne sont pas seulement ceux du secteur, mais aussi ceux d'autres domaines influant sur la politique forestière, attesterait de la nécessité pour les pouvoirs publics de construire les décisions sur une négociation transparente avec les diverses parties prenantes, dont l'association à la formulation, à la conduite et à l'évaluation des politiques, reste le meilleur garant de leur efficacité.

Bibliographie

- Adekunle A.A. et Fatunbi A.O. 2012 Approaches for setting-up multi-stakeholder platforms for agricultural research and development. *World Applied Sciences Journal* 16(7):981-988.
- Boukoulou H. 2015 *Évaluation des plateformes de dialogue multiacteurs de gestion durable des forêts au Congo*. multigr. FAO, Libreville.
- Buttoud G. (éd.) 2011 Change in forest governance as a collective learning process. *Forest Policy & Economics* 13(2):87-154.
- FAO 2015 *Renforcer les CI pour la gestion durable des forêts et leur utilisation au niveau stratégique et pratique ; atelier régional Afrique*. Douala 27-29 mai, rapport de synthèse.
- Faysse N. 2006 Troubles on the way: an analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. *Natural Resources Forum* 30:219-229.
- German L.A., Karsenty A. et Tiani A.M. (éditeurs) 2010 *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie.

- Hemmati M. 2002 *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability; beyond deadlock and conflict*. Earthscan, Londres.
- Joiris D.V. et Bigombe Logo P. (éditeurs) 2010 *Gestion participative des forêts d'Afrique centrale : un modèle à l'épreuve de la réalité*. Quae, Versailles, France.
- Kapa Batunyi F. 2015 *Rapport national RDC de revue analytique des groupes nationaux de travail sur la gestion durable des forêts*. multigr. FAO, Libreville.
- Kouplevatskaya I. 2006 The involvement of stakeholders in a forest policy reform process: democracy promotion and power redistribution. *Journal Forestier Suisse* 157(10):483-490.
- Kouplevatskaya I. 2007 La participation des acteurs et le partenariat, comme approche et finalité de la gestion publique et locale des forêts. In Buttoud G. (éd.). *Nouvelles approches de la gestion et de la gouvernance forestières*. Revue Forestière Française (5):465-478.
- Mikissa J.B. 2015 *Évaluation des plateformes de dialogue multi-acteurs sur la gestion durable des forêts et l'aménagement du territoire au Gabon*. multigr. FAO, Libreville.
- Ostrom E. 1990 *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, New-York.
- Warner J. (éd.) 2007 *Multi-stakeholder platforms for integrated water management*. Ashgate, Aldershot, Royaume-Uni.