

Rapport de l'atelier bilan sur la participation de la société civile au processus de révision du Code forestier

Brazzaville, 18 et 19 septembre 2014

Version 2



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Contexte général	3
1.2	Objectifs de l'atelier	3
1.3	Résumé des points-clé	4
2	Jour 1 : Bilan de la société civile sur sa participation à la révision du Code forestier	4
2.1	Présentation de l'évaluation.....	4
2.2	Contributions sur l'évaluation et sur les challenges rencontrés dans la révision du Code forestier	6
2.2.1	Travail en groupes pour contribuer à l'évaluation	6
2.2.2	Travail en plénière pour identifier les challenges rencontrés.....	7
2.3	Formulation des recommandations aux parties prenantes.....	8
3	Jour 2 : Présentation du bilan de la société civile et échanges avec les parties prenantes .	9
3.1	La vision des parties prenantes sur la révision du Code forestier	10
3.1.1	La société civile : présentation de l'évaluation et des recommandations.....	10
3.1.2	Le MEFDD : sa vision sur le processus de révision du Code forestier et la participation de la société civile	10
3.1.3	L'AFD : un processus de révision du Code forestier participatif et prochains défis	11
3.1.4	Le secteur privé : son regard sur le processus de révision du Code forestier	11
4	Conclusion	12

1 Introduction

1.1 Contexte général

La société civile, par le biais de la Plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF), a été au cœur de plusieurs processus de la gouvernance forestière depuis deux ans, à savoir : l'accord de partenariat volontaire (APV), le processus REDD+, l'élaboration de la politique forestière et la révision du Code forestier. Elle poursuit comme objectif principal le renforcement des droits des communautés locales et populations autochtones (CLPA). Le processus de révision du Code forestier en particulier a eu un intérêt majeur pour toutes les parties prenantes, particulièrement la société civile, car il a permis que soit prise en compte, à différents niveaux, les droits des CLPA.

A l'étape actuelle de l'adoption de l'avant-projet de loi par le Parlement et de l'élaboration des textes d'application au Code forestier, la PGDF a estimé qu'il était important d'établir un bilan sur la première phase de révision du Code forestier.

Cet atelier a ainsi visé à dresser le bilan de sa participation et à en ressortir l'impact du dispositif de la société civile, les résultats obtenus et de voir si l'expertise de la société civile a été renforcée. Il a également s'agit de formuler des recommandations pour la suite du processus, pour le développement des textes réglementaires.

Cet atelier qui s'est tenu du 18 au 19 septembre 2014, s'est déroulé en deux phases. Le premier jour a regroupé 27 membres de la PGDF qui se sont réunis afin d'affiner leur bilan et de développer des recommandations pour les parties prenantes. Le deuxième jour a réuni environ 40 participants, représentants de toutes les parties prenantes impliquées dans la révision du Code forestier, afin de partager les résultats de ce bilan et obtenir la vision des autres parties prenantes sur le processus.

1.2 Objectifs de l'atelier

L'atelier a été organisé pour faire le bilan de la société civile, à travers la PGDF, avec l'appui financier et technique de ClientEarth, et la facilitation et l'appui technique de Well-Grounded. Le bilan a porté sur les activités menées pendant les deux dernières années par la PGDF dans le processus de révision du Code forestier.

Les objectifs spécifiques étaient de permettre aux participants :

- De valider un état de lieux relativement exhaustif et analytique des contributions réalisées par la société civile sur la révision du Code forestier ;
- D'évaluer le travail fait et l'impact global de la participation de la société civile à ce processus (prendre en compte les challenges rencontrés) ;
- De formuler des recommandations pour la suite du processus ;
- De présenter l'impact de la participation de la société civile et les recommandations aux pouvoirs publics, partenaires au développement et organisations internationales.

1.3 Résumé des points-clé

La première journée a consisté à revoir l'évaluation réalisée au préalable par un des membres de la PGDF (Roch Nzobo), à travers six axes (voir 2.1). Les participants ont apporté des amendements à l'analyse soumise, ont relevé les défis internes et externes de la PGDF dans sa participation dans le processus de révision du Code forestier, et ont formulé des recommandations aux différentes parties prenantes.

Le deuxième jour a été celui de la rencontre avec toutes les parties prenantes (pouvoirs publics, secteur privé, partenaires au développement) et de la présentation des recommandations de la PGDF à ces acteurs. Cette journée a permis d'être une plateforme d'échanges et a révélé la vision très positive de l'administration et des autres partenaires sur l'engagement et la qualité du travail réalisé par la société civile.

Ce rapport se compose de plusieurs annexes :

- Annexes 1 a, b : agenda des deux jours
- Annexe 2 : présentation de l'évaluation – Roch Nzobo
- Annexe 3 : travaux en groupe sur les contributions à l'évaluation
- Annexes 4 a, b, c, d: présentations de la société civile, du MEFDD, de l'AFD et du secteur privé le deuxième jour

2 Jour 1 : Bilan de la société civile sur sa participation à la révision du Code forestier

2.1 Présentation de l'évaluation

La présentation faite par Roch Euloge NZOBO, a permis de présenter les objectifs de l'état des lieux, les résultats obtenus et l'impact global de la participation de la société civile au processus du Code forestier. Ce travail amendé par les participants donnera lieu à un bilan final sur la participation du processus du Code forestier aux parties prenantes qui constitueront l'outil de référence que la société civile utilisera dans les processus à venir.

Six axes d'évaluation

Les résultats obtenus se décomposent en six grandes parties :

- **Le cadre de mise en œuvre de l'action de la PGDF**
L'orateur a relevé l'absence de planification spécifique et préalable de la PGDF sur le processus de révision du Code tout en reconnaissant que les activités réalisées concordent avec la vision et la programmation de la PGDF annuelle et triennale. La coordination a joué son rôle de coordinateur du réseau et l'existence d'un mécanisme de communication (mailing list) a permis d'améliorer les échanges internes. Cependant,

celui-ci reste insuffisant du fait qu'il n'est pas accessible à tous (accès à internet peu fréquent dans certains départements) et d'un répertoire des ONG à mettre à jour.

- **La pertinence de l'action**

La présence des partenaires a permis la réalisation de certains projets. La prise en compte de la plupart des propositions formulées par la PGDF démontre que les objectifs de la PGDF étaient réalistes et bien formulés. Il a, en outre, relevé quelques préoccupations sur la foresterie communautaire, le cadre juridique du bois de conversion, et la cartographie participative, questions qui auront besoin d'être mieux encadrées dans les décrets de mise en œuvre.

- **L'efficacité de l'approche**

Il a été relevé une meilleure implication de la PGDF dans la révision du Code forestier, qui a atteint ses objectifs tout en constatant la conformité des propositions formulées à l'endroit des CLPA avec leurs priorités, grâce à des missions de pré-consultation sur le terrain. Cependant on note :

- l'absence de visibilité de la collaboration avec l'Union Européenne après février 2014
- l'absence d'une planification des activités ciblant le secteur privé

- **La visibilité de l'action**

La PGDF a amélioré sa visibilité grâce aux nombreux supports produits. Elle a en outre renforcé sa visibilité auprès des autres parties prenantes (sauf le secteur privé) qui ont dorénavant une connaissance approfondie des objectifs et des actions de la PGDF. Cependant, il faudrait noter l'insuffisance de la visibilité sur les activités réalisées par la PGDF (couverture médiatique, articles de presse insuffisants).

- **L'impact de l'action**

Un accent particulier a été mis sur l'impact de l'action de la PGDF dans le processus du Code forestier. Il ressort de cette analyse que, sur les 56 recommandations formulées initialement, l'avant-projet (juin 2014) du Code forestier en a intégré 70%. Par ailleurs, ce processus a renforcé les capacités de certains membres de la PGDF en analyse juridique, en plaidoyer et en communication. Cependant, du fait du nombre important des membres de la PGDF, certains n'ont pas pu en être bénéficiaires. La crédibilité de la PGDF auprès des autres parties prenantes s'est améliorée, en particulier auprès de l'administration forestière. Cela peut se vérifier aujourd'hui par l'interdiction de la vente de bois d'œuvre par les concessionnaires dans les SDC, sous les recommandations de la PGDF, ainsi que par la demande d'avis de la PGDF par le Ministère sur les articles de l'avant-projet de loi concernant les forêts communautaires.

- **La durabilité de l'action**

La PGDF a renforcé sa confiance auprès des partenaires qui reconnaissent aujourd'hui l'intérêt de travailler avec la société civile. Cependant, certains cadres de l'administration forestière demandent le renforcement des capacités de la société civile pour un meilleur partenariat.

Activités réalisées par la PGDF dans le processus du Code forestier

Une liste des activités réalisées par la PGDF pour contribuer au processus de révision du Code forestier a été complétée par les participants, après la présentation. La liste finale est comme suit :

- La mise en place d'une commission sur les réformes législatives puis d'un groupe de travail juridique, appuyé par ClientEarth, et qui vient en soutien à la PGDF ;
- Un rapport détaillé sur les priorités de la société civile dans la révision du Code forestier et des amendements spécifiques au Code forestier ;
- La structuration de la PGDF dans cinq départements, avec la mise en place de point focaux ;
- La participation de la PGDF aux travaux de la commission technique de suivi de la révision du Code, mise en place par le Ministère
- Trois missions de pré-consultations des CLPA dans les départements forestiers (Kouilou, Dolisie, Pool, Plateaux, Sangha et Likouala) en vue de récolter leurs contributions pour mieux contribuer aux ateliers interdépartementaux de Pointe-Noire, de Kinkala et Ouessou organisés par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable(MEFDD) ;
- Des réunions de mise en commun après ces missions de terrain ;
- La participation aux ateliers interdépartementaux ;
- Trois documents d'évaluation du niveau de prise en compte des contributions faites par la société civile dans les drafts 3, 4 du Code forestier et l'avant-projet de loi ;
- La production des outils de diagnostic permettant désormais d'évaluer le degré d'intégration des droits des CLPA dans la législation actuelle ;
- La participation à l'atelier national de consultation sur le Code forestier du 13 au 15 juin 2014.

A cote de cela, la PGDF prévoit d'organiser un atelier national afin de finaliser l'élaboration d'une stratégie de plaidoyer pour poursuivre le monitoring du texte de l'avant-projet de loi.

2.2 Contributions sur l'évaluation et sur les challenges rencontrés dans la révision du Code forestier

2.2.1 Travail en groupes pour contribuer à l'évaluation

Il a été demandé aux participants de constituer six groupes de travail composé de 5 personnes par groupe de travail afin de contribuer à l'évaluation réalisée par Roch Euloge NZOBO.

Plus spécifiquement, chaque groupe devait répondre, sur la base de la présentation et échanges effectués, aux trois (3) questions suivantes :

- Autres thématiques à ajouter: Est ce qu'il ya d'autre thématiques à ajouter?

- Contributions sur les résultats proposées: Est ce que vous êtes d'accord avec le résultat proposé? Sinon, faite une proposition.
- Autres résultats à ajouter: Est ce qu'il y a d'autres résultat à ajouter ?

Le résultat de ces travaux est proposé dans une annexe à ce rapport (annexe 2).

2.2.2 Travail en plénière pour identifier les challenges rencontrés

Les participants, avec l'appui des facilitateurs, ont ressortis les défis internes et externes de la PGDF pendant le processus de révision du Code forestier, en vue d'améliorer ses actions futures. Voici le résultat de ce travail :

Défis internes (PGDF)	Défis externe (MEFDD, partenaires au développement)
<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés d'accès aux financements pour le travail avec les CLPA ; - Difficultés d'accès à l'information par les points focaux (faible accès internet) ; - Organiser des réunions thématiques avec les CLPA; - Manque de ressource financière et d'initiative ; - Vulgarisation et promulgation du Code ; - Bonne planification avec des objectifs clairs ; - Préserver le travail acquis et faire le suivi; - Implication plus grande des autres membres de la société civile (autre que PGDF); - Financement pour les étapes suivantes : réunion de la PGDF ; - Manque de stratégie de plaidoyer ; - Relais d'informations au niveau départemental, notamment restitution des points focaux avec la base ; - Collaboration interne des points focaux ; - Manque des points focaux dans certains départements ; - Révision de la charte de la PGDF ; - Maintenir le niveau d'implication de la PGDF dans le processus des décrets d'application ; - Absence de cohésion et de collégialité au sein de l'administration de la PGDF ; - Manque d'appropriation des contributions individuelles des ONG 	<ul style="list-style-type: none"> - Calendrier de consultation très court ; - Participation directe des CLPA ; - Accès médias ; - Disponibilité des acteurs externes ; - Présenter les acquis de l'atelier national ; - Accès aux informations administratives ; - Manque de transparence ; - Généraliser le fond de développement local (FDL) ; - Manque de communication entre la PGDF et les partenaires ; - Manque de suivi régulier avec les parties prenantes ; - Manque de feedback sur la participation de la PGDF aux activités, réunions au niveau national et international

2.3 Formulation des recommandations aux parties prenantes

Cette session en groupes a permis à quatre groupes de formuler les recommandations à l'endroit des pouvoirs publics, du secteur privé, des partenaires au développement, ainsi que des résolutions à son encontre.

Recommandations aux pouvoirs publics:

- Poursuite de la franche collaboration qui existe entre la PGDF et l'administration forestière
- Echange d'information : ouverture des portes de l'administration forestière à la coordination de la PGDF ; recherche de consensus sur les sujets délicats (ex : foresterie communautaire)
- Capitalisation de l'expérience de la bonne collaboration dans les départements
- Facilitation de l'accès à la PGDF aux informations des autres administrations publiques, y compris au niveau des Directions Départementales de l'Economie Forestière ;
- Renforcement des capacités de la société civile par l'administration forestière conformément à l'annexe IX (APV) ;
- Préservation des acquis de la PGDF, tels que validés pendant l'atelier national de juin 2014, dans le circuit d'adoption de la loi forestière ;
- Accélération du processus d'élaboration des plans d'aménagement pour tout le Congo ;
- Assurer une consultation large des CLPA, dans un temps suffisant, pour les textes d'application au Code.

Recommandations au secteur privé:

- Tenue régulière de réunions d'échange d'informations entre les concessions forestières et la société civile ;
- Création d'un cadre de concertation bilatéral entre le secteur privé et les organisations de la société civile ;
- Meilleure implication du secteur privé dans le processus d'élaboration des textes d'application

Recommandations aux partenaires au développement :

- Apporter l'appui technique et financier au gouvernement pour la réalisation d'un processus participatif d'élaboration des textes d'applications de la loi portant régime forestier en République du Congo et des textes réglementaires de l'APV
- Faciliter la consultation et l'implication des CLPA dans le processus d'élaboration des textes d'application du Code forestier et des autres textes réglementaires de l'APV ;
- Informer la société civile de façon régulière dans l'élaboration des décrets d'application

Résolutions de la PGDF et recommandations aux ONG :

- Garantir l'esprit d'équipe au sein de la coordination de la PGDF ;
- Réviser la charte pour assurer une meilleure participation des membres de la PGDF à la vie de la structure ;

- Adopter et mettre en œuvre une stratégie de plaidoyer claire et réaliste pour sauvegarder les acquis de l'atelier et de la première phase de révision du Code forestier ;
- Rester engagé et actif dans l'élaboration des décrets d'application

Discussion sur que faire avec ce travail?

Les participants ont entrepris la réflexion sur que faire avec le travail entreprise par la PGDF avec ses partenaires. La réflexion a été facilitée par Well- Grounded. Ainsi on peut retenir ce qui suit :

- Restituer auprès des autres membres;
- Transmettre le document final auprès des parties prenantes ;
- Corriger les faiblesses ;
- Présenter les acquis ;
- Plaidoyer auprès du gouvernement ;
- Meilleure orientation de la suite des actions de la PGDF ;
- Développer de nouvelles stratégies
- Préparer l'atelier sur le plan de plaidoyer ;
- Etablir de nouvelles priorités

3 Jour 2 : Présentation du bilan de la société civile et échanges avec les parties prenantes

La session introductive de la deuxième journée a été marquée par le mot de bienvenue des représentants de la PGDF, de ClientEarth et du MEFDD.

Dans son mot de bienvenue, Sylvie MFOUTOU MBANGA, présidente de la PGDF, a d'abord souhaité la bienvenue à tous les participants et a encouragé la franche collaboration qui a existé tout au long du processus de révision du Code forestier. Elle a souhaité que le secteur privé s'implique d'avantage au côté des autres parties prenantes dans la gouvernance forestière. Elle a enfin remercié les ONG internationales, ClientEarth, FERN et Well-Grounded, pour leur appui technique et financier.

Dans son mot, Nathalie FAURE, de ClientEarth, dit être heureuse d'être là à l'heure du bilan de la société civile dans le processus de révision du Code forestier. Elle encourage le ministère et l'AFD à renforcer la collaboration avec la société civile dans la rédaction des textes d'application au Code forestier.

Dans son mot d'ouverture, le Directeur Général de l'Economie Forestière représentant du MEFDD, monsieur Joachim KONDI, a estimé que cet atelier témoigne de l'importance de l'implication de tous à la gestion durable des forêts. Il estime qu'une place importante est accordée à la société civile et que le processus sur les textes d'application continuera avec le même mécanisme utilisé avec la loi forestière. Puis a déclaré ouvert l'atelier bilan.

3.1 La vision des parties prenantes sur la révision du Code forestier

Les présentations des quatre acteurs (société civile, MEFDD, AFD et secteur privé) sont disponibles en annexe 3 de ce rapport.

3.1.1 La société civile : présentation de l'évaluation et des recommandations

Cette première présentation, faite par Donatien IBASSA, point focal PGDF Niari, a permis de partager avec les participants l'évaluation du travail réalisé par la PGDF dans le processus de révision du Code forestier et de présenter les recommandations formulées par la PGDF à l'endroit des différentes parties prenantes (voir la section 2 plus haut et la présentation en annexe).

3.1.2 Le MEFDD : sa vision sur le processus de révision du Code forestier et la participation de la société civile

Dans son exposé, monsieur KAYA Gilbert est revenu sur l'évolution du cadre législatif Congolais, en reprenant en particulier les cinq grandes étapes de la mise en œuvre de la révision du Code forestier, qui a démarré avec l'exigence formulé par l'APV puis a été suivi par le besoin d'intégrer d'autres problématiques national et international de gestion forestière apparus au cours des dernières années.

L'orateur a précisé que la collaboration avec la société civile a été bonne, bien qu'à ces débuts, elle a été timide et teintée de suspicion. Il a remarqué une amélioration de la collaboration avec la société civile et la qualité du travail de celle-ci dans la révision du Code forestier.

En plus, l'orateur a indiqué que l'implication des CLPA dans le processus de gestion des ressources forestières préoccupe le gouvernement du Congo, tel que prévu à l'avant-projet de loi et dans la loi 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

A la question de savoir comment poursuivre la collaboration avec la société civile, le présentateur a répondu que :

- La collaboration avec la société civile, initiée dans le cadre de ce processus de révision du Code forestier, restera un modèle et une référence à répercuter dans le cadre d'autres processus d'élaboration ou de révision de lois et pour l'entière sous-région du bassin du Congo ;
- Ce type de collaboration est à poursuivre jusqu'à la promulgation de la loi portant régime forestier, ainsi que dans le cadre de l'élaboration des textes d'application.
- A cet effet, la société civile devrait continuer à communiquer avec l'administration forestière, comme elle le fait depuis le lancement du processus de révision du Code forestier.

Enfin, il a présenté les deux étapes à venir pour la validation de la loi portant régime forestier et des textes subséquent.

3.1.3 L'AFD : un processus de révision du Code forestier participatif et prochains défis

Pour Batiste MARQUANT de L'Agence Française de Développement, le processus de révision du Code forestier a été largement participatif et innovant. Les points principaux de sa présentation sont repris ci-dessous.

Sur les points positifs, il a été relevé une réflexion approfondie au niveau central et décentralisée/déconcentrée de toutes les parties prenantes, une maturité de l'avant-projet de loi avec « beaucoup de matière », une élaboration progressive du texte qui a permis l'élaboration d'un consensus, l'appropriation de la loi dès sa conception, ce qui devrait permettre meilleure mise en œuvre. Finalement, il a considéré que ce modèle de participation a été exemplaire et a noté sa satisfaction globale au processus.

Les points négatifs et les risques relevés concernent la lourdeur du processus et sa rapidité, en particulier entre les versions successives proposées, une participation plus ou moins importante des parties prenantes (secteur privé - partenaires). Il a insisté sur le fait que bien que le MEFDD garde le contrôle final sur le texte, il existe un risque important de perte de crédibilité et de critiques si le texte de l'avant-projet de loi, tel que validé par toutes les parties prenantes en juin 2014, venait à changer en substance. Il a enfin noté le fait que ce processus qui a coûté cher. Enfin, il a présenté les prochaines étapes du processus.

3.1.4 Le secteur privé : son regard sur le processus de révision du Code forestier

Monsieur Edouard MADINGOU, représentant la société forestière CIB – OLAM a précisé que le processus de révision du Code forestier dans le secteur privé a impliqué les entreprises IFO et CIB au nord du pays. Il a en outre rappelé que la CIB est l'une des premières entreprises à s'être engagée dans le processus d'aménagement forestier durable et la certification, ainsi que dans les négociations qui ont abouti à la signature de l'APV, et enfin dans la révision du Code forestier.

Concernant sa collaboration avec la société civile, elle se résume dans des actions de sensibilisation, de suivi de l'exécution des cahiers de charges particulier et pour les tests des indicateurs de la grille de la légalité à travers l'outil FTI. Il a en outre défini les différents axes de collaborations qui sont les suivantes :

- le développement de synergies entre les différents acteurs de la gestion durable des forêts.
- le développement de canaux de communication.

Des échanges fructueux ont eu lieu suite à ces présentations et ont porté notamment sur la suite du processus, les différentes étapes à venir, la collaboration entre les différents ministères et la publication des décrets d'application relatif à la loi N°5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

4 Conclusion

Dans l'ensemble, les participants ont salué l'appui de ClientEarth, Well-grounded et FERN et sans lequel les résultats obtenus par la société civile n'auraient pas été atteints, en particulier la prise en compte à hauteur de 70% des contributions de la PGDF sur les CLPA dans l'avant projet de loi portant régime forestier.

Cependant, la société civile, dont la participation et les contributions jugée participative par les différentes parties prenantes, doit encore relever certains défis et poursuivre ce travail abattu en maintenant la collaboration avec eux et mettre en place un plan de plaidoyer.

Pour être plus efficace dans la poursuite du processus et pour porter sa pierre à l'édifice dans les différents décrets d'application et les textes réglementaires à l'APV, la PGDF devra s'atteler à formuler des recommandations aux différentes parties prenantes.

Nathalie Faure
Law and Policy Advisor
Climate & Forests Programme
t. 020 3030 5955
nfaure@clientearth.org
www.clientearth.org

Lilian Barros
In Country Associate
Climate & Forests Programme
t. +242 06 66 22 207
lbarros@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

Bruxelles

60 Rue du Trône
(Box 11)
1050 Bruxelles
Belgique

Londres

274 Richmond Road
London
E8 3QW
Royaume-Uni

Varsovie

Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Pologne