

Société civile et observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République du Congo : progrès, leçons tirées et ouverture sur l'avenir

Juin 2009



Participants d'un atelier à Brazzaville, en République du Congo (mars 2009), où 21 représentants de 20 ONG de RCA, du Gabon, de République du Congo et de République Démocratique du Congo ont étudié et mis en pratique diverses techniques d'investigation et d'analyse d'une OI-FLEG.



Acronymes

CED	Centre pour l'Environnement et le Développement (Cameroun)
DFID	Département britannique pour le Développement International
UE	Union Européenne
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (ou application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux)
FM	Forests Monitor
FPP	Forest Peoples Programme
OI-FLEG	Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance
UICN-EGP	Union International pour la Conservation de la Nature – Programme de Subvention pour Écosystèmes
MEF	Ministère de l'Économie Forestière (Congo)
PRCTG	Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance
REM	Resource Extraction Monitoring
APV	Accord de Partenariat Volontaire

Introduction

Depuis janvier 2007, Forests Monitor (FM) met en œuvre en collaboration avec Resource Extraction Monitoring¹ le projet de *Renforcement des capacités dans le bassin du Congo et de mise en œuvre de l'observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG²) en République du Congo*. Financé par la Commission européenne, la Banque mondiale (PRCTG), le DFID et l'UICN-EGP, il a pour mission de contribuer à la mise en œuvre de principes de bonne gouvernance dans les activités forestières et de politiques efficaces de développement durable. Cette synthèse est consacrée aux activités du projet qui sont liées au rôle de la société civile dans l'OI-FLEG, dans le bassin du Congo et plus particulièrement en République du Congo.

Depuis le lancement du premier projet d'OI-FLEG dans le bassin du Congo en 2000 au Cameroun, la mise en œuvre a toujours été assurée dans la région par des ONG internationales. Pourtant, une plus forte implication de la société civile nationale dans l'OI-FLEG constituerait un avantage pour plusieurs raisons. Premièrement, les ONG nationales sont les meilleurs candidats à une observation étendue, régulière et sur le long terme. Deuxièmement, elles ont généralement un intérêt particulier à améliorer la gouvernance à un niveau où les retombées sociales seront les plus fortes, notamment vis-à-vis des travailleurs des sociétés, des populations locales et autochtones. Pour ce faire, elles bénéficient en effet souvent de relations privilégiées avec ces catégories d'acteurs au travers de leurs activités de routine. Enfin, leur participation active à ce processus permet de promouvoir plus largement la culture de la transparence au niveau national.

Forests Monitor cherche à catalyser et encourager l'élaboration de modèles et mécanismes alternatifs de gestion forestière par le dialogue ouvert et transparent avec les acteurs concernés. Ce dialogue est construit en prenant en compte les initiatives déjà entreprises et leurs résultats (gouvernements, secteur privé, société civile), notamment dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de cadres légaux et réglementaires pour la réalisation de politiques de gestion durable. www.forestsmonitor.org

Si le débat sur l'implication ou non de la société civile dans l'OI-FLEG reste inachevé, de nombreuses questions demeurent sans réponse concernant l'étendue d'un tel engagement. Les organisations internationales devraient-elles continuer à diriger les programmes d'OI-FLEG ou la responsabilité devrait-

¹ Pour en savoir plus, consulter le site www.forestsmonitor.org et www.rem.org.uk

² L'Observateur indépendant est une approche systématique d'audit qui encourage la bonne gouvernance des ressources naturelles et le respect des lois, traités et contrats en identifiant les problèmes spécifiques et en formulant des recommandations appropriées.

elle intégralement être confiée aux ONG nationales ? Au-delà des questions de renforcement des capacités, il apparaît que la pression gouvernementale exercée sur les ONG locales/nationales dans la région constitue la contrainte la plus importante dans la mise d'un mécanisme indépendant, particulièrement si ce mécanisme vise à couvrir d'autres aspects que les seuls aspects sociaux (c'est-à-dire l'ensemble des domaines classiquement visés par l'OIFLEG liés à l'exploitation et le commerce industriels du bois d'œuvre). Ainsi, la nature même de l'OI-FLEG n'exige-t-elle pas un leadership international ? Une mise en application à la fois nationale et internationale ne serait-elle pas une meilleure option ? C'est seulement lorsqu'on offrira à une organisation de la société civile nationale la possibilité de mettre en œuvre une OI-FLEG que l'on pourra répondre à ces questions. En République du Congo, FM renforce les capacités techniques et institutionnelles des représentants de la société civile pour pouvoir mettre en place une organisation capable de conduire un programme crédible d'OI-FLEG, avec une participation limitée des organisations internationales. Pour se préparer à cette éventuelle responsabilité, les « candidats » ont participé à toutes les activités d'OI-FLEG menées par notre partenaire international REM depuis le lancement du projet en République du Congo. Les chapitres ci-dessous exposent brièvement les efforts de FM pour impliquer la société civile nationale dans l'OI-FLEG, examinent les leçons tirées et envisagent l'avenir.

Dans quelle mesure la société civile a-t-elle, jusqu'ici, été impliquée dans l'OI-FLEG dans le bassin du Congo ?

Observation interne, externe et négociations des APV

Jusqu'à présent, la participation de la société civile nationale à la gouvernance forestière dans le bassin du Congo s'est principalement déroulée dans le cadre de l'observation externe. À la différence de l'approche d'observation interne de type OI-FLEG, élaborée par l'équipe de REM, l'observation externe n'inclut pas un partenariat officiel entre l'observateur et le gouvernement, ce qui limite fortement l'accès aux sites et aux documents pour mener une enquête minutieuse (concessions forestières, points de contrôle, unités de transformation du bois, documents et bases de données).

La collecte et la diffusion d'informations fiables sur l'exploitation illégale constituent l'une des voies habituelles de participation de la société civile à l'observation des activités du secteur forestier.

Un bon exemple d'implication de la société civile nationale dans l'observation externe est le programme mis en application par le Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), ONG camerounaise, et Forest Peoples Programme (FPP), ONG britannique. Ce programme prévoit de travailler avec les populations autochtones au Cameroun, qui fournissent des informations cartographiques sur l'exploitation forestière via GPS (localisation des arbres abattus, leurs essences) afin d'élaborer des cartes et rapports indiquant où sont menés les abattages, quand et par qui, s'ils sont illégaux ou non. En République Démocratique du Congo (RDC), le Réseau des Ressources Naturelles (RRN), plateforme d'organisations de la société civile, a entrepris en 2003 l'ambitieuse tâche de créer un réseau d'observation dans 11 provinces afin de recueillir et transmettre les informations sur les activités illégales depuis des villages servant de points focaux jusqu'au ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eau et Tourisme. D'autres organisations internationales telles que Greenpeace ont mené des enquêtes sur les opérations d'abattage de certaines entreprises et utilisé leurs résultats pour plaider contre l'exploitation illégale et la vente du bois qui en est issu.

aujourd'hui un autre cadre par lequel la société civile peut jouer un rôle actif en matière de promotion de la bonne gouvernance dans le secteur forestier. L'APV est un accord bilatéral juridiquement contraignant entre l'Union européenne (UE) et les pays producteurs de bois dans le cadre de l'initiative commerciale appelée « application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux » (FLEGT), qui vise à combattre l'exploitation illégale en ne permettant qu'au bois dont l'origine légale est certifiée de pénétrer sur le marché européen. FERN, une ONG européenne, a coopéré avec Forests Monitor dans le bassin du Congo, en République du Congo pour assurer à la société civile congolaise une voix dans les négociations. Dans le cadre des négociations, une plateforme de la société civile a formulé une série de déclarations et de propositions à l'égard du gouvernement et de la communauté internationale. Parmi ces déclarations l'on peut mentionner l'élaboration de plusieurs textes d'application visant la prise en compte des droits des populations forestières et leur implication à la gestion forestière, tout comme la participation de la société civile nationale à la vérification de la légalité du bois dans le cadre d'un mécanisme d'OIFLEG à la suite du Projet actuel. L'APV qui a été signé par le gouvernement congolais et la communauté européenne le 9 mai a intégré nombre de ces recommandations faites par la société civile.

Programme de Forests Monitor pour améliorer la contribution de la société civile dans l'OI-FLEG

En République du Congo, les efforts de FM pour promouvoir l'appropriation par la société civile de l'OI-FLEG se fondent à la fois sur le renforcement des capacités techniques et institutionnelles. Nous souhaitons qu'au terme du projet, une organisation de la société civile aura été créée, ayant les capacités techniques, le soutien financier et l'influence politique nécessaires à la mise en œuvre d'un programme d'OI-FLEG efficace. Pour y parvenir, FM a adopté une approche en plusieurs volets :

1. Renforcer les capacités avancées en matière d'OI-FLEG de 6 représentants de la société civile congolaise (équipes homologues) ;
2. Renforcer les capacités techniques d'un grand nombre d'acteurs de la société civile dans le bassin du Congo grâce à des ateliers nationaux et régionaux et l'élaboration d'un manuel d'OIFLEG ;
3. Renforcer les capacités d'acteurs de la société civile au niveau des départements forestiers du Congo par des ateliers nationaux et l'élaboration d'activités pilotes de suivi (suivi de questions socio-économiques et collecte d'informations sur l'exploitation illégale). Les membres de l'équipe homologue jouent un rôle essentiel dans la formation des ONG locales ;
4. Accompagner deux groupes d'ONG, issues du réseau ayant participé aux négociations de l'APV FLEGT, dans la conduite d'enquêtes de terrain et la production de rapports sur des aspects sociaux de la gestion forestière, en préparation de la participation de la société civile au suivi de la légalité dans le cadre de la mise en œuvre de l'APV ;
5. Accompagner la création d'une organisation composée de membres de l'équipe homologue et d'autres représentants de la société civile disposant des capacités nécessaires pour diriger un programme d'OI-FLEG, et prévoir une phase de transition durant laquelle FM et REM apporteront un soutien continu mais une supervision limitée à la nouvelle organisation pour mener un programme d'OI-FLEG.

Les étapes 1 et 2 sont aujourd'hui franchies, tandis que le reste est en voie de réalisation.

Sensibiliser et renforcer les capacités techniques dans la région – ateliers et création d'un manuel de formation

Depuis janvier 2007, deux ateliers nationaux et un atelier régional ont été organisés par FM au Gabon, en République Centrafricaine et au Congo. D'autres ateliers sont prévus pour l'été/automne 2009 au Congo et en RDC. Les objectifs de ces ateliers sont : sensibiliser la société civile au processus FLEGT et aux négociations des APV, expliquer et examiner comment la société civile peut s'impliquer davantage dans l'amélioration de la gouvernance forestière (notamment grâce à l'OI-FLEG et aux négociations des APV), et renforcer les capacités techniques d'élaboration et de mise en application des programmes d'OI-FLEG. Les rapports complets des ateliers peuvent être téléchargés sur le site www.forestsmonitor.org.

En règle générale, les ateliers de FM sont parvenus à faire connaître le FLEGT et y sensibiliser les ONG, à éveiller l'intérêt de la société civile pour un rôle plus actif dans les négociations des APV, à faciliter les échanges nationaux/régionaux sur des questions de gouvernance et d'application des lois, et à améliorer les capacités techniques pour la réalisation de rapports lors des missions d'investigation.

Outre les ateliers nationaux et régionaux, FM a récemment lancé une série d'ateliers avec des représentants d'organisations de la société civile locale, couvrant les principales zones forestières et départements du Congo. Ces ateliers ont permis à FM de mieux comprendre les difficultés rencontrées par les communautés forestières dans le contexte de l'exploitation illégale, et de renforcer les capacités pour contribuer aux activités d'OI-FLEG tel que le suivi du respect des obligations des cahiers de charge des exploitants relatives au développement socio-économique des départements.



Faustine Ngakosso, de REM, forme des représentants de la SC à inspecter la documentation des entreprises forestières (atelier régional, Brazzaville, mars 2009).

Deux ONG qui ont participé au dernier atelier régional³ ont pris l'initiative de commencer à élaborer des projets relatifs à l'OI-FLEG. CEDEV dispose de fonds du CN de l'UICN pour lancer un programme de renforcement des capacités de la société civile et des autorités locales en matière de gestion forestière participative, et FGDH est en train de mettre en place une approche fondée sur les droits fonciers pour renforcer les droits des communautés forestières, initiative née d'une discussion lors d'un atelier de FM.

Les progrès réalisés grâce aux ateliers ont également mis en lumière les obstacles à l'engagement de la société civile dans l'OI-FLEG, notamment le fait que de nombreux participants sont eux-mêmes réticents à s'impliquer. À l'origine de cette réticence, on trouve un manque de confiance en leurs compétences. Il apparaît que la formation apportée dans un atelier ne permet pas à elle seule de renforcer les capacités nécessaires à l'OI-FLEG, ce qui exige non seulement de nombreuses compétences techniques (par exemple une planification stratégique, l'utilisation du GPS, le cubage des bois, l'inspection des documents, l'élaboration de rapports objectifs) mais aussi des compétences qui ne peuvent être acquises qu'au cours d'une longue expérience de terrain, telles que la capacité à identifier des manœuvres frauduleuses ou des types d'illégalités plus subtiles. Le programme de formation de l'équipe homologue qui fait l'objet du chapitre suivant développement ci-dessous, vise à traiter ces questions en apportant un apprentissage expérimentiel à six représentants de la société civile au Congo.

Le manuel complet de formation à l'OI-FLEG, à paraître en octobre 2009 et qui sera publié sur le site Internet de FM, vient compléter les ateliers et le programme de l'équipe homologue. Ce manuel apporte une aide précise à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme d'OI-FLEG. Il couvre : la définition d'un programme d'observation ; la planification et la mise en œuvre de missions d'investigation (notamment en considérant les procédures de vérification, le cubage des bois, l'examen des documents) ; et l'élaboration de rapports de mission de qualité. Le manuel vise à apporter des éléments méthodologiques aux organisations de la société civile intéressées par l'OI-FLEG, mais il peut également être utilisé pour renforcer les programmes d'observation externe et de renforcement des capacités des agents forestiers gouvernementaux.

Renforcer les capacités avancées en matière d'OI-FLEG de six représentants de la société civile congolaise (équipe homologue)

L'élément équipe homologue du projet OI-FLEG Congo vise à créer un groupe de représentants de la société civile disposant des compétences techniques et de l'approche politique nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'OI-FLEG crédible. Le programme de l'équipe homologue fourni un an de formation continue à deux groupes successifs de trois représentants de la société civile (un juriste, un forestier, un chef

³ CEDEV et FGDH

d'équipe) qui sont sélectionnés par FM grâce à un processus de candidature concurrentielle. Les équipes homologues participent à toutes les activités d'OI-FLEG de REM, en particulier aux missions de terrain et à la rédaction des rapports.

La première équipe a achevé sa formation en décembre 2008 et sa capacité à détecter et rapporter de manière systématique les problèmes de gouvernance et les actes illégaux s'est significativement améliorée tout au long de la période. FM et REM continuent à collaborer avec les membres de la première équipe sur différentes activités du projet, mettant à profit les compétences acquises. La deuxième équipe homologue a rejoint l'équipe du Projet en janvier 2009 et poursuivra sa formation jusqu'en décembre 2009.

Entre juillet et septembre 2009, la réalisation d'une mission pilote d'OIFLEG, menée entièrement par les membres des deux équipes avec une supervision minimale de FM et REM, est prévue. Cette équipe planifiera, mettra en œuvre et élaborera des rapports sur les missions d'investigation sur le terrain, ce qui permettra d'évaluer leurs capacités en la matière. Cette initiative s'appuie notamment sur la création d'une association par les membres homologues depuis mai 2009⁴, en perspective de leur prise de responsabilité dans la mise en œuvre d'un programme d'OIFLEG.

Au-delà des activités spécifiques développées pour le renforcement des capacités, il faut mentionner qu'au centre de la stratégie de FM-REM existe également la volonté de créer une expertise locale en matière d'OI-FLEG autour du personnel des équipes recrutées au niveau des pays où sont implantés les projets. Sur les 13 employés en République du Congo, deux proviennent du Cameroun après avoir travaillé plusieurs années au sien d'un projet similaire. Les autres (y compris les forestiers, le spécialiste SIG, le logisticien/administrateur) sont congolais, et la plupart disposent d'une expérience avec des organisations de la société civile nationale. Renforcer ce genre d'expertise de haut niveau est d'une importance capitale pour l'appropriation locale du processus d'OI-FLEG.

Absence continue d'implication de la société civile dans les processus de gouvernance –renforcement des capacités techniques insuffisantes

Au départ, l'objectif qu'avait FM d'impliquer la société civile était centré sur le renforcement des compétences nécessaires à la planification et à la conduite d'investigations ainsi qu'à la production de rapports crédibles. Si cela reste une priorité, il est évident que le renforcement des capacités techniques se heurte de manière adéquate à un certain nombre d'obstacles, tels que :

1. *La crainte de s'impliquer* : lors des ateliers et des débats, de nombreux représentants de la société civile ont exprimé leur réticence à être impliqués dans l'OI-FLEG par peur d'éventuelles répercussions, notamment au niveau professionnel (difficultés à être recruté par l'administration qui est souvent perçue comme une opportunité en termes de sécurité de l'emploi, difficultés à accéder à certains financements ou activités disponibles par le biais de l'administration, ...).
2. *Des opinions et priorités divergentes au sein de la société civile* : au Congo comme ailleurs, la participation de la société civile au processus de négociation des APV FLEGT fait ressortir une plus grande division entre les groupes, notamment entre ceux souhaitant lutter contre des problèmes de fond (corruption, reconnaissance des droits des populations locales et autochtones, mauvaise gouvernance et illégalités dans le secteur forestier), et ceux, en général plus proches du gouvernement, souhaitant orienter leurs contributions sur des aspects plus techniques et moins polémiques (traçabilité du bois, etc.).
3. *Manque de volonté politique affichée* : malgré les déclarations publiques des représentants gouvernementaux haut placés de la région encourageant la société civile à s'impliquer dans l'amélioration de la gouvernance forestière, les gouvernements n'ont toujours pas traduit ces paroles en actes. Un premier pas positif serait une déclaration officielle de soutien à la mise en place par la société civile nationale d'un programme d'OI-FLEG, avec l'identification claire de points focaux au sein du ministère qui recevraient l'information et maintiendraient les relations avec les groupes/individus locaux.

⁴ Centre d'Appui à la Gestion Forestière Durable, pour laquelle le processus d'enregistrement est en cours auprès de l'administration congolaise

L'avenir – renforcement continu des capacités de la société civile en se concentrant sur le développement institutionnel

Pour répondre à de telles difficultés « non techniques », FM se concentre désormais sur le renforcement des capacités institutionnelles de la société civile. Plus spécifiquement, nous travaillons avec les membres des équipes homologues ainsi que d'autres ONG locales, à mettre sur pied, en collaboration avec le Ministère de l'Économie Forestière (MEF) et la Commission Européenne à Brazzaville, une organisation dotée des compétences et du savoir-faire politiques nécessaires à l'élaboration d'un programme d'OI-FLEG.

Ce renforcement institutionnel exige une période de transition durant laquelle FM, REM et la nouvelle organisation mettront en place ensemble un programme d'OI-FLEG. Cette période de 2 à 3 ans nous aidera à répondre à la question essentielle que nous posions au début de cette synthèse : *Compte tenu des réalités techniques et politiques, quel rôle la société civile peut-elle jouer dans l'OI-FLEG en République du Congo ?* Différentes options se profilent :

- Un programme d'OI-FLEG mené par une ONG nationale avec un soutien financier direct des bailleurs internationaux ;
- Un programme d'OI-FLEG géré conjointement entre une ONG nationale qui dirige le programme et une ONG internationale qui apporte une aide technique et institutionnelle, effectue des audits de performance et participe au renforcement continu de ses capacités ;
- Une approche régionale d'équipe au sein de laquelle l'OI-FLEG au Congo est gérée par une ONG nationale mais fait partie d'une organisation parapluie offrant une plateforme de partage (lié aux méthodes et stratégies de détection des infractions, à la participation des acteurs au suivi des actions à mettre en œuvre par le gouvernement, aux possibilités de financement, aux renforcements des capacités).

L'un des principaux objectifs de la phase de transition sera de décider lequel de ces arrangements (ou de tout autre arrangement qui sera défini) saura impliquer au maximum la société civile nationale tout en faisant exister un programme crédible d'OI-FLEG. Pendant cette phase, les représentants de la société civile passeront du statut d'apprentis à celui de leaders, ce qui constitue un pas sans précédent pour l'engagement de la société civile dans l'observation indépendante.