

Expérience de la RDC en formulation de la politique forestière – Documentation, leçons apprises et recommandations

**Rapport rédigé par Jean Louis Blanchez, consultant
(Version finale)**

**Mission en République Démocratique du Congo – Kinshasa – du 26 septembre
au 05 octobre 2011**

Introduction

Malgré une grande surface de forêts, le secteur forestier en RDC a une importance économique relativement réduite. Les productions forestières diverses sont cependant essentielles pour la survie et la vie des populations locales. Le développement agricole dépend bien souvent des surfaces laissées disponibles après la destruction de la forêt. L'intention du gouvernement de la RDC est de développer le potentiel forestier tout en conservant sa diversité biologique. Le cadre institutionnel du secteur forestier se modifie afin de le rendre plus fonctionnel. Le nouveau code forestier a été ratifié par le Parlement en 2002. De nombreuses activités de planification du secteur comme le Programme national forêts et conservation de la nature (PNFoCo) ou plus récemment le Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB) organisent progressivement les efforts de développement. Pour harmoniser toutes les activités de développement des secteurs touchant la forêt de RDC il manquait une politique forestière nationale. La disposition d'une politique forestière est en outre une obligation légale stipulée dans le code forestier.

La FAO a soutenu au travers du PCT/RDC/3203 un processus de formulation de politique forestière nationale en RDC. Ce PCT signé en décembre 2009 s'est achevé officiellement en fin septembre 2011 et pratiquement le 7 octobre 2011 par la réunion de validation du document d'orientation de la politique forestière. Avant la clôture de ce PCT, le bureau sous régional de la FAO à Libreville (Jean Claude Nguingiri - SFC) a programmé une mission d'un consultant à Kinshasa pour documenter ce processus de formulation de la politique forestière. Cette documentation consiste à rassembler les rapports et informations disponibles sur le déroulement du projet mais aussi à interroger les intervenants-clés pour obtenir leurs avis sur le projet et son processus de formulation de la politique forestière. Cette documentation permettra ainsi de comparer la proposition initiale décrite dans le document du PCT avec le déroulement réel du processus et d'en tirer des enseignements utiles pour d'autres exercices similaires de formulation de politique forestière en RDC et dans le bassin du Congo.

Acronymes

GT	Groupe de travail multi-acteurs
CC	Cellule de coordination
PCT	Programme de coopération technique
MECNT	Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et du Tourisme
RDC	République démocratique du Congo
SFC	FAO - Bureau sous-régional de l'Afrique centrale - Libreville
FOEP	FAO - Service des politiques forestières - Rome
PNFoCo	Programme National pour la Forêt et la Conservation de la nature

Table des matières

Introduction

Acronyme
Table des matières
Remerciements

1. La méthode et le projet PCT de formulation de politique forestière

- La méthode participative selon la FAO
- Le projet PCT – le plan initial du processus de formulation

2. Le processus de formulation en RDC - analyse

- Le chronogramme des activités du projet
- Analyse du processus et des facteurs d'influence
 - Le processus décisionnel
 - Le pilotage du processus
 - La participation dans le processus

3. Leçons apprises et recommandations

- Principales leçons apprises
- Recommandations

Annexes :

Chronologie du processus
Documents disponibles consultés
Liste des personnes rencontrées ou contactées
Les termes de référence de la mission

Remerciements

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué au bon déroulement de ma mission en RDC en donnant leur temps, leur avis ou les informations relatives au PCT et à son processus de formulation de politique. Je remercie surtout Mr Victor Vundu, Coordonnateur du projet PCT qui a organisé les rendez-vous et fourni en grande partie la documentation utile. F. Kapa, D. Bauwens, P. Duchochois, J. Ilanga, J. Kiyulu, F. Wencelius ainsi que d'autres personnes non citées ont enrichi ma réflexion en partageant leurs opinions sur la conduite du projet.

Je remercie particulièrement Mr Gueye Ndiaga, Représentant de la FAO en RDC ainsi que tout son personnel pour leur accueil et leur appui permanent durant toute la durée de la mission. Cet appui est particulièrement apprécié en RDC où les conditions sécuritaires sont difficiles.

Mr Nguingiri Jean Claude et Irina Buttoud-Kouplevatskaya ont commandité cette mission et n'ont pas ménagé leur soutien et conseil. Je les en remercie.

1. La méthode et le projet PCT de formulation de politique forestière

La méthode participative selon la FAO

Le Département des forêts de la FAO apporte son appui technique et financier aux pays qui en font la demande pour les aider à formuler leur politique forestière. Ainsi le département des forêts a construit durant ces dix dernières années une solide expérience dans la formulation de politiques forestières en utilisant une démarche participative. La RDC a bénéficié de cette expérience accumulée.

Ces expériences de terrain ont servi de base pour développer une méthode qui a été consignée en 2010 dans l'étude FAO-Forêts 161 – « Élaborer une politique forestière efficace – guide ». Cette méthode fait appel à une démarche participative impliquant toutes les parties prenantes du secteur forestier mais aussi des autres secteurs intéressés par le domaine forestier. Elle préconise l'engagement de toutes les administrations concernées et un effort de communication et de transparence dans le partage de l'information pour l'identification des priorités de développement et des stratégies d'actions. Des indications précises concernant la nature de l'énoncé, des formations, des études et de l'organisation des équipes sont également proposées dans ce guide.

Cette méthode issue de nombreuses expériences faites sur tous les continents reste cependant générale dans sa théorie et elle doit être adaptée aux conditions socio-politiques et culturelles du pays où elle s'applique.

En guise de résumé, le guide propose 10 choses qu'il faut savoir sur une politique forestière :

- 1) Une politique est un accord relatif à une vision et des objectifs forestiers communs ;
- 2) Les objectifs d'une politique forestière doivent porter sur les principaux thèmes intéressant la société ;
- 3) La révision d'une politique exige une bonne compréhension du contexte national ;
- 4) Une bonne préparation est essentielle confirmant le soutien des dirigeants et la disponibilité d'informations sur la situation et tendances du secteur et du développement national;
- 5) La participation de parties prenantes clés aux niveaux national et sous national est indispensable ;
- 6) Il faut concilier les différents intérêts sur la manière d'utiliser et protéger la forêt ;
- 7) Pour être efficace et applicable, la politique requiert un accord sur les stratégies d'actions et les responsabilités ;
- 8) Une communication efficace et un renforcement des capacités sont des facteurs essentiels de succès ;
- 9) La nouvelle politique et les stratégies doivent être appliquées par les cadres supérieurs du gouvernement ;
- 10) La politique forestière doit guider la pratique quotidienne et se nourrit d'un dialogue permanent.

Le processus de formulation de la politique en RDC sera confronté à ces 10 principes dans la partie traitant des leçons apprises.

Le projet PCT - le plan initial du processus de formulation

Le projet PCT rédigé en 2009 par le bureau sous régional FAO pour l'Afrique centrale (SFC) décrit avec précision les étapes à suivre pour le projet et la formulation d'une politique forestière.

Le document du projet PCT commence par une présentation du contexte forestier en RDC et par la justification de l'intervention de la FAO en soutien au pays demandeur ainsi que par la description des *parties prenantes* (institutions, entreprises, groupes de personnes ou individus ayant un intérêt dans la gestion de la forêt) qui vont s'intéresser au projet.

Les produits attendus du projet sont définis :

- Produit 1. Initiation du processus de formulation de la politique forestière ;
- Produit 2. Réalisation d'un diagnostic du secteur forestier ;
- Produit 3. Définition des objectifs et des choix stratégiques ;
- Produit 4. Préparation du document d'orientation de la politique forestière.

Les activités qui soutiennent la réalisation de chaque produit sont décrites. Les thèmes des études diagnostic du secteur forestier sont proposés. Les principaux risques attachés au projet sont identifiés. Ils sont supposés venir des conflits entre parties prenantes et de l'instabilité politique et administrative du pays.

Le projet PCT propose ensuite des dispositions d'organisation pour la mise en œuvre du projet, sa gestion et son suivi. Ces dispositions touchant le processus de formulation de la politique seront reprises point par point dans les parties suivantes.

En annexe du projet PCT, des termes de référence indicatifs sont proposés pour les fonctions rétribuées du projet ainsi que pour chaque consultant et mission technique de la FAO.

La comparaison de la méthode proposée par la FAO et le plan initial du projet PCT avec le déroulement réel du projet permettra d'identifier les éventuelles discordances entre la théorie et la pratique et suggérer ainsi des leçons et des recommandations. Ces leçons et recommandations sont applicables à la RDC, mais pourront aussi servir aux autres pays du Bassin du Congo qui voudront se lancer dans un exercice similaire de formulation participative d'une politique forestière.

2. Le processus participatif en RDC – analyse

Le chronogramme des activités du projet – se reporter au tableau en annexe

Le projet PCT a duré un peu plus de deux ans. Le projet a été signé en décembre 2009 mais a effectivement commencé en septembre 2009 avec les premières dépenses imputées au budget du projet et la nomination du coordonnateur du projet (V. Vundu - le 30 juillet 2009). Le projet s'est clôturé officiellement en septembre 2011 deux ans après son début.

Le processus de formulation de la politique forestière a réellement été lancé le 5 février 2010 au cours d'une cérémonie officielle présidée par le ministre en charge des forêts et le 6 février 2010 avec la première réunion des parties prenantes. Un programme de travail a été défini. Le modérateur et les consultants chargés des études ont été recrutés. Le choix du modérateur ainsi que de deux consultants a dû être refait ainsi que leurs études respectives. Les résultats finaux du diagnostic du secteur n'ont pu être disponibles qu'en mai 2011.

L'organisation des 7 ateliers provinciaux et le suivi des études ont monopolisé une grande partie des efforts et attentions des responsables du projet durant toute la première moitié de vie du projet. Au terme de ces ateliers, le Groupe de Travail (GT) a pu commencer réellement son activité d'analyse des informations et de formulation des propositions de politiques forestières. À cette époque de mi-projet, il est apparu une forte divergence de vue entre la méthode participative proposée par la FAO et une méthode plus prescriptive défendue par les services d'appui technique du Ministère. La

difficulté du projet de réaliser un bon diagnostic du secteur tendait à donner raison à ces derniers. Cette différence de point de vue a ralenti le dynamisme du processus. Cependant la volonté de participation de toutes les parties prenantes est restée constante et cet exercice de formulation participative a pu s'achever selon la philosophie préconisée.

En début de l'année 2011, le GT a constitué des groupes d'intérêts qui ont discuté la vision, les objectifs et les axes stratégiques proposés dans les études et les conclusions des ateliers provinciaux. Un canevas prédéfini organisant objectifs, orientations, axes a structuré ces discussions. Les réflexions du GT qui s'est réuni plus de 5 fois ont servi de base de travail pour le comité de rédaction du document d'orientations de politique.

Ce comité de rédaction a été seulement formé en juillet 2011. Après hésitations, ce comité a finalement évolué vers le recrutement de deux consultants additionnels au projet : un national et un international. Une première version du document de politique forestière a été rédigée et travaillée lors d'une réunion dite de partage en août 2011. Une version provisoire a été distribuée et commentée par toutes les parties prenantes en septembre 2011 et enfin finalisée le 7 octobre 2011 lors de la réunion de validation qui a clôturé le projet PCT.

Le Secrétaire général à l'Environnement est venu lire le discours du Ministre en charge des forêts empêché dans lequel il félicite tous les participants d'avoir mené à terme cet exercice participatif. Il a confirmé également que le document d'orientations de politique forestière issu du processus allait être retravaillé et finalisé pour se transformer en véritable politique forestière du Gouvernement.

Le PCT aura ainsi atteint ses 4 résultats attendus malgré de nombreuses difficultés qui ont causé des retards dans le processus, des faiblesses dans les analyses et les propositions ainsi que parfois des pertes d'intérêts des parties prenantes. Toutes ces difficultés ont été surmontées parfois péniblement et souvent avec réussite. C'est au grand mérite de tous ceux qui, activement ou un peu moins, ont participé à la réalisation de ce projet.

Analyse du processus et des facteurs d'influence

Le processus participatif de formulation de la politique forestière consiste en une organisation et une suite d'activités participatives aboutissant à un document dit d'orientations de politique. L'analyse proposée dans cette partie étudie comment l'organisation et le déroulement du projet ont pu influencer : le processus décisionnel ; le pilotage du processus ; et enfin la participation au processus de formulation.

- Le processus décisionnel

Une partie prenante du processus (WWF) a donné une définition intéressante du rôle d'une politique : *une politique joue un rôle d'orientation dans la prise des décisions futures du secteur. La définition des objectifs et des axes doit permettre de comprendre les orientations qui seront privilégiées pour atteindre les aspirations de la nation.*

Le processus participatif permet à chaque partie prenante d'influencer sur le choix et l'importance à donner aux orientations qui seront proposées dans la politique. L'influence de chaque partie prenante sur le processus dépendra de son niveau d'organisation, de pouvoir, de présence et de conviction lors des réunions de discussion. La satisfaction première de toute partie prenante sera de voir ses objectifs et priorités inscrits en bonne place dans le document de politique.

La finalité du processus de formulation ne peut cependant être une addition des objectifs ou une compétition entre les intérêts des différentes parties prenantes. La satisfaction de l'un ne peut se faire au détriment des intérêts de l'autre. Le processus de formulation ne sera pas simplement une défense d'intérêts spécifiques mais aussi la recherche d'un équilibre entre toutes les parties intéressées pour un développement harmonieux du secteur.

Le processus participatif permet de développer une maturité dans la conduite du secteur. Chaque partie prenante invitée dans le processus de formulation fait état de ses objectifs de développement, mais s'engage implicitement à les atteindre en complémentarité avec les objectifs des autres parties prenantes. Des assistances mutuelles ou synergies entre parties prenantes pour atteindre des objectifs communs sont à promouvoir. La politique n'est pas une addition d'objectifs spécifiques, mais elle forme un tout indissociable.

Le fait d'avoir une réflexion commune renforce aussi les capacités du secteur à résister contre des secteurs concurrents (agriculture, mines) ou à s'affirmer dans des contextes juridiques (lois, cadastre).

Le processus décisionnel est donc progressif, complexe mais pas nécessairement conflictuel. Il demande intelligence, diplomatie et organisation dans les discussions. Dans cet exercice de formulation en RDC, le choix des orientations de politique s'est fait progressivement au travers d'ateliers, de partage d'informations et de discussions autour de la rédaction du document d'orientation de la politique forestière. L'organisation du projet lui-même a une influence sur le processus décisionnel des priorités. Une faiblesse dans l'organisation se répercute négativement sur tout l'ensemble du processus participatif.

Les postes principaux d'influence sur le processus de formulation sont passés en revue ci-après :

- **La cellule de coordination (CC)** : était constituée au départ de deux personnes : un coordonnateur et un modérateur avec l'assistance d'un consultant international. Le modérateur devait animer les débats des ateliers et réunions. Le coordonnateur devait plutôt faire la gestion des activités. La première personne à occuper le poste de modérateur a fait défection deux mois après sa prise de fonction. La seconde personne qui a été recrutée à ce poste n'a pas également donné satisfaction ou n'a pas su créer un climat d'entente avec le coordonnateur. Cette fonction de modérateur a été changée en un soutien direct au coordonnateur par l'engagement d'un jeune technicien.

Le coordonnateur a donc pris en charge la double responsabilité de modération du processus et de gestion du projet. De l'avis général, il s'est bien vite retrouvé surchargé.

Ses qualités reconnues d'animateur ont permis de maintenir un bon niveau dans les discussions. Cependant la présence permanente d'un modérateur se concentrant sur les discussions et conclusions des réunions aurait probablement amélioré et facilité une continuité dans la réflexion politique.

Le rôle du modérateur comme animateur et facilitateur de prise de décisions dans les choix des orientations prioritaires de politique et aussi comme « extracteur de conclusions » des discussions ne doit pas être sous-estimé. La qualité des réunions dépend beaucoup de leur animation. Cette compétence de modérateur est une capacité technique peu développée en RDC et il n'est pas aisé de trouver des spécialistes dans ce domaine.

Le coordonnateur est juriste de formation. Le choix d'un juriste comme coordonnateur bien que parfois contesté semble judicieux du fait de la nature du projet.

- **Les consultants nationaux et les études** : la qualité et la réputation des consultants est importante pour la crédibilité des analyses, des diagnostics et des synthèses qu'ils proposent. Le projet a connu dès son départ un déficit de qualité dans le choix des consultants. Ce problème est discuté plus loin. En RDC, la plupart des informations sur la forêt sont du domaine public. Des institutions régionales comme la COMIFAC ou des programmes nationaux comme le PNFoCo ont déjà rassemblé beaucoup d'informations sur les forêts et leur utilisation. Dans le cas de ce processus de formulation en RDC, trois études devaient établir un diagnostic du secteur forestier, identifier les problèmes majeurs et proposer des thèmes de réflexions pour y trouver des solutions. Ces trois études étaient probablement suffisantes.

Les consultants choisis sauf un n'ont pu faire face au travail d'analyse demandé. Les trois études ont finalement été confiées à un seul auteur. La seule étude de diagnostic disponible est l' « Étude synthèse d'appui à la formulation de la politique forestière nationale en RDC » réalisée par Codelt. Cette étude de 52 pages est jugée satisfaisante. Cependant elle n'a pas été suivie de synthèses, ces résumés que tout le monde peut lire, comprendre et utiliser.

Un diagnostic réfléchi du secteur forestier suivie de synthèses vulgarisant les conclusions peuvent avoir un effet facilitateur sur la compréhension mutuelle des problèmes actuels et de leurs tenants et aboutissants. Le processus ne semble pas avoir bénéficié en temps et en qualité de ces études et synthèses qui auraient pu faciliter les réflexions ou les négociations entre parties prenantes.

Par contre, certaines informations contenues dans l'étude Codelt ont pu être reprises in extenso lors de la rédaction du document mais sans pour autant, semble-t-il, avoir vraiment profité aux discussions.

- **Les 7 ateliers provinciaux** : ont demandé une énergie et un investissement considérables pour leurs réalisations. Le simple fait de leur organisation est un succès en soit pour le processus participatif proposé. Ces ateliers ont été bien accueillis par les autorités provinciales. La grande difficulté de ces ateliers provinciaux est évidemment de bien poser les questions à un public parfois peu averti et d'animer les débats de telle façon que les conclusions puissent être intégrées au niveau national. La pratique et l'expérience vont certainement améliorer les résultats issus de ces ateliers. Dans l'ensemble tous les ateliers se sont bien déroulés avec des discussions parfois intenses entre parties prenantes, mais qui se sont terminées par des consensus acceptés.

Les conclusions de ces ateliers ont fait l'objet de rapports spécifiques ainsi que des synthèses identifiant les objectifs et axes stratégiques tels que vus par les provinces. Tous ces rapports sont disponibles.

La prise en compte des résultats des négociations au niveau provincial n'est cependant pas évidente lors de la rédaction du document de politique. Les premières versions rédigées par le comité de rédaction énoncent des priorités divergentes de celles énoncées lors des ateliers provinciaux. Il serait utile de prévoir un mécanisme d'arbitrage lors de la rédaction du document de politique afin que les conclusions des ateliers provinciaux soient réellement tenues en compte.

Le grand bénéfice de ces ateliers en dehors des intentions exprimées réside dans la légitimité qu'ils donnent aux orientations et stratégies définies dans la politique forestière nationale mais aussi dans le sentiment d'appropriation de cette politique par les provinces donnant ainsi de meilleures chances d'application de la politique. Dans un contexte politique de décentralisation des

responsabilités de gestion des affaires du pays, l'organisation des ateliers aussi pesante soit-elle du point de vue opérationnel ou financier était incontournable.

Chaque partie prenante participant aux réunions à Kinshasa a du également prendre contact avec ses composantes provinciales. Ainsi la représentation, le dynamisme et l'organisation de chaque partie prenante au niveau national ont pu être évaluées et comparées.

Les ateliers provinciaux donnent aussi la possibilité aux individus, autorités traditionnelles ou groupes minoritaires tels que les peuples autochtones des forêts de s'exprimer sans devoir se déplacer à Kinshasa.

- Le Groupe de Travail : Le GT était à son début constitué d'un nombre défini de représentants des parties prenantes. Le GT est constitué au départ de 16 membres venant des institutions suivantes¹ : MECNT, les ministères du plan, agriculture et mines, secteur privé, ONG nationales et internationales et le parlement. Cette restriction initiale imposée par un arrêté ministériel trop restrictif a limité l'impact et le travail de ce GT par la mise à l'écart de personnes (comme les conseillers techniques et experts forestiers) ou d'institutions (Universités) qui peuvent avoir une réelle influence constructive sur le processus. Par la suite, une fois ouvert à toutes les parties intéressées et équipé d'un mandat clair, le GT a fonctionné avec efficacité. Il a rempli son rôle d'analyse critique et de forum de discussion à la satisfaction de tous.

Le rôle du GT était de² :

- Défendre les points de vue des institutions représentées quant à la problématique abordée ainsi que leurs visions lors des négociations de priorités ;
- Analyser, en tant que spécialistes dans leurs domaines respectifs, l'information fournie par les rapports thématiques des consultants visant à établir le diagnostic du secteur forestier ainsi que les informations générées à l'issue des ateliers en provinces ;
- Contribuer au développement de l'ossature du projet de la politique forestière et participer directement ou indirectement à la rédaction du document.

Le fonctionnement du GT est conditionné par un mandat clair du Ministère de tutelle mais aussi par le dynamisme ou la diplomatie de son président choisi parmi ses membres. L'IUCN a ainsi assuré cette présidence avec l'autorité et la souplesse nécessaires. L'expérience a montré que le choix de la personne est importante tant pour ses qualités humaines que pour la démonstration de son engagement dans le processus participatif.

Le GT pour être efficace doit en permanence réunir des personnes dont les niveaux d'autorité ou de responsabilité sont équivalents. Ainsi si l'administration forestière délègue aux réunions du GT du personnel de second niveau, les autres parties prenantes en feront de même vidant progressivement le GT de toute crédibilité et intérêt. Cette situation s'est présentée dans cet exercice mais a pu être heureusement corrigée en faisant appel à la responsabilité des fonctionnaires concernés.

Le fonctionnement du GT a été perturbé à son début par la discussion portant sur le choix de la méthode pour la formulation de la politique forestière. D'une part la méthode participative telle que proposée par la FAO et utilisée dans ce processus et d'autre part la méthode dite gestionnaire³ qui consiste à faire préparer une proposition de politique par des experts et ensuite de soumettre cette

¹ Rapport de mission - F. Wencelius – programme de travail de la 1^{ère} année – mars 2010

² Rapport de synthèse des ateliers provinciaux – F. Kapa, V. Vundu – mars 2011

³ Politique et planification – guide pour la formulation et l'élaboration – par Gérard Buttoud et Jean Marie Samyn

proposition au débat. Cette dernière méthode est évidemment beaucoup plus directe, cartésienne et basée sur une expertise confirmée. Cependant elle a peu de chance de contenir les aspirations de toutes les parties prenantes et surtout des groupes les moins bien représentés ou les moins influents. Également elle ne possède pas ce sentiment d'appropriation des décisions et choix qui est si important pour la mise en œuvre de la politique.

Dans le cas de la RDC, le processus participatif a été mené jusqu'à son terme en produisant un document (ou énoncé) de politique. Ce document est défini comme d'orientation et technique. Ce document sera remis au Ministère qui va le confier à ses services spécialisés et conseillers. Ceux-ci vont transformer la nature de ce document technique en document politique. Il faut espérer que ce passage d'une nature technique à une nature politique ne va pas modifier les fondements et choix initiaux confirmés par le groupe de travail lors de son dernier atelier de validation.

Ainsi les deux méthodes - participative et gestionnaire - se rejoignent en fin du cycle de formulation. Leurs effets doivent cependant s'additionner avec intelligence et non se soustraire ce qui serait dommageable pour toutes les parties intéressées.

La nécessité de restitution dans les provinces des résultats de la formulation de la politique ainsi que le maintien du rôle du GT durant toute la période de « transformation » du document d'orientation de la politique pourraient constituer un contrôle sur toute dérive prescriptive du fait des services du ministère et de son administration.

- Les groupes d'intérêts à l'intérieur du GT. C'est une façon astucieuse de promouvoir et faciliter les discussions et d'aboutir à des conclusions à l'intérieur des parties prenantes. Les membres des différentes parties prenantes se retrouvent entre eux et se confortent mutuellement dans leurs propositions et dans la confrontation face aux parties prenantes concurrentes. Ces groupes d'intérêts facilitent sans aucun doute l'analyse critique des idées, études et propositions faites dans le processus participatif. L'utilisation de ces groupes d'intérêts doit cependant être limitée et ne pas devenir la règle dans les discussions. Un emploi trop systématique de ces groupes pourrait favoriser un compartimentage caricatural du secteur forestier et pourrait cacher des propositions de minorités non influentes. La discussion directe entre membres des diverses parties prenantes – avec la présence d'un modérateur - reste très utile dans le processus pour favoriser des échanges et une meilleure connaissance mutuelle.

Les commentaires que les groupes d'intérêts ont produits sur les documents analysés et autres propositions de politique sont disponibles sous forme de rapports.

- Le Comité de pilotage : a été constitué au début du projet et était formé de 5 membres : 2 membres du MECNT, 1 membre du Plan, le représentant de la FAO, un représentant des bailleurs de fonds (groupe thématique 13) et le CC. Après une première réunion tenue juste après le lancement du processus en février 2010, ce comité en tant que tel ne s'est plus réuni ensuite. Il n'a donc pas eu d'influence sur le processus lui-même et ne semble pas devoir en avoir.

- Les consultants internationaux : ont une influence importante sur le déroulement du processus de formulation. Le projet PCT comprend un soutien technique au travers d'un consultant international retraité. Ce consultant a été choisi du fait de sa connaissance des problèmes de la RDC et de la région ainsi de sa compétence en formulation de politique. Le soutien du consultant international est vu comme ponctuel et intervenant aux moments critiques du processus : au début lors de l'établissement des programmes de travail ; lors de l'analyse du diagnostic du secteur ; lors des discussions sur les priorités et stratégies ; et enfin lors de la rédaction et validation des propositions.

L'influence du consultant international a été déterminante dans la conduite du processus décisionnel en RDC surtout par la proposition d'un canevas structurant le document de politique forestière. Ce canevas proposant une vision, des objectifs et des stratégies a certainement aidé à organiser les idées et à introduire dans le document les thèmes transversaux, verticaux et horizontaux. Le canevas a facilité aussi la compréhension de cette réflexion complexe sur l'avenir du secteur.

Le soutien du consultant international (F. Wencelius) a dû s'interrompre juste avant la phase de rédaction du document suite à une confusion sur les disponibilités budgétaires et à l'incertitude du calendrier des activités du projet.

En réponse aux difficultés rencontrées lors de la composition du comité de rédaction du document de politique, un autre consultant international (J. P. Koyo) a été recruté. On constate alors des modifications importantes sur la structure initiale proposée dans le canevas et même sur le choix des orientations et leur ordre de priorités. Ces changements confirment l'influence déterminante du consultant international sur le processus du choix des orientations et des priorités à donner au secteur.

Le processus de décisionnel et de formulation doit pouvoir compter sur l'appui technique mais ne peut pas en dépendre pour garantir sa conduite et son achèvement. La présence d'un consultant international est rassurante tant pour les agences responsables du projet (FAO, MECNT) que pour toutes les parties intéressées au processus. Cependant le consultant international devrait être un élément structurant du processus sans pour autant en devenir une composante influente. Ainsi son changement ne devrait pas remettre en cause des acquis négociés entre parties prenantes ou modifier des programmes établis.

Tout en reconnaissant l'utilité des interventions et du soutien technique des consultants internationaux durant le processus de formulation, il est nécessaire de pondérer l'influence de ceux-ci et d'éviter de les rendre indispensables. La recherche élargie ou la formation de nouvelles compétences au niveau national pourrait en partie diminuer l'importance habituelle accordée aux consultants internationaux dans un projet de ce genre.

- L'appui international de la FAO: L'appui apporté par les fonctionnaires de la FAO est à considérer autrement que l'appui du consultant international du projet. Les fonctionnaires venant de Rome (FOEP) ou de Libreville (SFC) assurent un suivi technique au nom de l'organisation qu'ils représentent et qui finance le projet. Ils jouent également un rôle de modérateur en cas de problème concernant le projet et de formateur pour expliquer des approches et techniques innovantes. Les fonctionnaires peuvent émettre des avis sur le processus ou modifier la logique des propositions sans pour autant influencer sur le choix des priorités ou des stratégies.

Le fonctionnaire FOEP (I. Buttoud-Kouplevatskaya) a participé activement au suivi du projet en effectuant plusieurs missions aux moments décisifs du projet, en commentant les documents produits et en faisant des exposés de formation. Sa troisième et dernière mission a été effectuée lors du début de la rédaction du document de politique. Le fonctionnaire SFC (J.C. Nguingiri) a également suivi le processus décisionnel mais plus dans une optique de coordination régionale que d'appui direct.

Les fonctionnaires de la FAO se font un devoir de rester neutre ou d'éviter d'orienter les débats. Il en est de même pour le représentant de la FAO qui joue un rôle important quant à l'appui opérationnel au projet.

- Le comité de rédaction du document de politique : a une influence majeure sur le processus de décision et la formulation des orientations. Le document de politique est ce qui reste lorsque le processus est achevé. Il est le témoin de la conduite et la conclusion de tout le processus. C'est le comité de rédaction du document de la politique qui parviendra à rendre son contenu logique, crédible et convaincant pour tous. Ce document de politique est un accord entre toutes les parties prenantes. Tout le monde n'a pas les capacités nécessaires pour rédiger un tel document. Si le niveau de qualité n'est pas atteint, le document reste technique et il faudra encore y investir du travail et de la réflexion pour obtenir un document de politique nanti de la qualité d'écriture et de l'expression sociale suffisantes pour devenir une politique gouvernementale.

Le projet PCT prévoyait que le modérateur assisté du consultant international prendrait en charge la rédaction du document. Cette proposition a évolué en fonction des circonstances et différentes options ont vu le jour : soit un expert national avec le concours du consultant international ; soit le coordonnateur assisté par des délégations des parties prenantes ; et enfin le recrutement d'un consultant national et d'un consultant international dont la réputation régionale pouvait ajouter de la crédibilité au document rédigé. Cette dernière option a été choisie.

Un document dit de politique forestière a été produit. Mais il a fallu organiser une réunion supplémentaire du GT pour aider les consultants rédacteurs à bien comprendre les priorités proposées. Cette étape de rédaction se révèle improvisée et jette de la confusion dans le processus. Bien que les rédacteurs et le GT mettent du cœur à l'ouvrage, ils ne peuvent combler les faiblesses initiales du processus liée au manque de diagnostic du secteur mais aussi empêcher l'introduction dans le texte d'idées non discutées comme la création d'un ministère des forêts. En outre la vision exprimée de la politique conserve une orientation trop sectorielle et les trop nombreux objectifs et stratégies proposés ne permettent pas de distinguer de vraies priorités dans le développement.

Cette difficulté de rédaction d'un document de politique est bien connue dans les milieux forestiers. Les forestiers n'ont généralement pas choisi leur profession en fonction de leur capacité en écriture. De plus il ne s'agit pas de rédiger un rapport d'activité mais un document court, précis et très complexe par sa structure, sa logique et sa portée. Peu d'ingénieurs forestiers (en RDC et ailleurs également) sont en mesure de rédiger un tel document à moins d'avoir accumulé une forte expérience. Des compétences spécifiques seraient à chercher en dehors du secteur forestier proprement dit.

Il est donc nécessaire d'identifier dès le début du projet une équipe qui sera chargée de la rédaction du document en y intégrant progressivement tous les résultats de discussions et négociations selon une structure discutée et acceptée (canevas). Cette équipe sera restreinte (2 à 3 personnes) et possèdera les compétences nécessaires pour écrire, articuler et synthétiser tous les sujets abordés et produire le document avec la qualité demandée.

- Le Ministère et ses conseillers. Le Ministère joue un rôle de moteur dans le processus de décision. Le Ministre, son cabinet et ses services spécialisés y compris les conseillers sont les initiateurs et les demandeurs principaux de la politique forestière. Ils désirent entendre le choix des orientations émis par toutes les parties prenantes et qui vont guider leur travail. Un gouvernement qui se veut démocratique se doit d'écouter et suivre les intentions de la population qu'il dirige.

Le Ministère semble être resté neutre dans le processus de décision du projet. Il a garanti aux parties prenantes son soutien et fait la promesse de tenir en compte les orientations et stratégies choisies pour la politique forestière du gouvernement.

Concernant le document de politique forestière, le ministère pose des exigences tant sur la forme que sur le fonds qui peuvent être inaccessibles par le comité de rédaction et le GT soit par manque d'informations politiques ou d'habitude de style. Comme indiqué plus haut, l'intervention des services et conseillers techniques du Ministère est alors nécessaire sans pour autant remettre en question les orientations décidées lors du processus.

- **L'administration forestière** est considérée ici comme une partie prenante du processus et 4 fonctionnaires de niveau Directeur font partie du GT. L'administration sera garante de l'application de la politique et ses membres seront donc attentifs à son contenu. Des modifications d'orientations de politique particulièrement sur les institutions peuvent avoir des conséquences directes sur leur autorité et leur travail. À quelques exceptions près, l'administration a recruté tous les ingénieurs forestiers disponibles en RDC. L'administration est présente dans toutes les provinces. Elle est donc extrêmement influente dans le processus de décision lors des ateliers et réunions par sa présence et sa compétence mais surtout lors de la rédaction du document d'orientations de politique.

Comme c'est le cas en RDC, des membres de l'administration ont pris la responsabilité de la rédaction du document d'orientations de politique. En toute bonne foi, des éléments qui n'auront pas été nécessairement discutés avec les autres parties prenantes, mais jugés utiles ou indispensables pour le secteur peuvent être introduits dans le texte du document. Cette influence possible a été décrite plus haut.

- Le pilotage du processus de formulation

Un cadre institutionnel a été proposé initialement pour la mise en place et le suivi du projet. La cellule de coordination du PNFoCo devait assurer la responsabilité de l'exécution du projet. Une cellule de coordination restreinte du projet (un coordonnateur et un modérateur) s'occupe de la gestion des activités. Un comité de pilotage approuve les rapports et les résultats atteints. Un suivi participatif du processus de formulation de politique forestière par la Cellule de Coordination et le GT est souhaité « pour promouvoir la flexibilité et l'apprentissage par l'action ».

Ce cadre institutionnel pour la gestion du projet a été profondément modifié dès le début du projet et peut expliquer certaines faiblesses constatées dans le processus.

- Au Ministère MECNT, la responsabilité de l'exécution du projet par la **cellule de coordination du PNFoCo** comme proposé dans le plan initial n'a jamais été effective depuis le début du projet. Cette responsabilité d'exécution du projet est alors restée floue et semble avoir été assurée cahin-caha et par le MECNT pour le volet activités et par la FAO pour le volet budgétaire afin de remplir un contrat (le PCT) signé de part et d'autre. Comme convenu, le MECNT a nommé le coordonnateur de projet et a émis l'arrêté fixant la composition du GT. La Direction du service de la planification du MECNT a joué un rôle incitatif mais sa responsabilité n'a pas été précisée. L'administration forestière s'est montrée participative mais dans la limite de ses intérêts.

Le cabinet du ministre et ses conseillers ont suivi de près le processus mais sans y apporter un souffle significatif. Des conceptions différentes relatives à la méthode de formulation de la politique ont pu parfois jeter de la confusion dans le pilotage du projet.

Ainsi au niveau du Ministère, un vide institutionnel concernant la responsabilité d'exécution du projet s'est installé durablement laissant la CC, trop souvent seule face à ses problèmes. Ce manque de clarté sur la responsabilité institutionnelle du MECNT quant au pilotage du projet n'a pas facilité le processus participatif de formulation.

L'implication du Ministre lui-même est importante dans la démarche participative car il donne le niveau d'intérêt que toutes les parties prenantes doivent accorder à l'exercice. La demande d'assistance adressée à la FAO, la signature du PCT, sa participation aux réunions d'ouverture et clôture du projet, son accessibilité pour parler des problèmes du projet ont démontré le souci du ministre à suivre l'évolution du processus. Cet intérêt du plus haut niveau politique a eu un effet responsabilisant sur toutes les parties prenantes et donc sur la conduite du projet.

- **La Cellule de Coordination (CC)** du projet comptait au départ un coordonnateur (permanent) et un modérateur (6 mois) avec l'appui d'un consultant international retraité (4 visites). Cette composition était suffisamment solide pour assurer un bon pilotage du projet et de ses activités. Les difficultés signalées plus haut ont considérablement réduit la capacité d'action et de suivi du CC.

Les rapports semestriels prévus dans le PCT ne semblent pas avoir été produits. D'après les avis pris des personnes concernées par le projet, un modérateur (ou autre fonction) reste nécessaire pour aider le coordonnateur dans l'organisation des activités du projet. Cependant les compétences, les responsabilités et les rôles entre ces deux acteurs importants du processus doivent être mieux précisés.

Malgré ses faiblesses structurelles, la CC a fait preuve d'une forte capacité d'adaptation et de réponse pour absorber les évolutions du contexte et solutionner les nombreux imprévus qui ont parsemé la vie du projet tels que l'organisation des ateliers provinciaux, la faiblesse des études, l'élargissement du GT, la formation du comité de rédaction, les problèmes budgétaires, etc.

Il faut signaler que la CC a bénéficié d'appuis ponctuels mais significatifs des experts forestiers nationaux travaillant au sein du bureau de la FAO en RDC (L. Vangu et F. Kapa). L'expérience et l'abnégation de ce dernier ont été fortement appréciées particulièrement durant la mise en place du projet et la réalisation des ateliers régionaux. Cependant ce soutien direct venant de l'intérieur de la FAO n'a pas pu se poursuivre pleinement durant la deuxième phase du projet par défaut budgétaire.

Le consultant international a fait deux visites au projet et il a certainement fourni un appui décisif à la planification du projet. Ses rapports de mission l'attestent. Cependant ses visites et appuis n'ont pu continuer durant la dernière partie du projet. Cette situation confirme la nécessité d'envisager lors de la conception du projet un appui technique dont la nature limite les risques et inconvénients liés à un changement.

- **Un Comité de pilotage** de 5 membres institué lors de la première réunion du projet devait orienter et contrôler le processus de formulation. Éventuellement il devait jouer le rôle donné à la cellule de coordination du PNFoCo. Cependant le comité de pilotage ne s'est réuni qu'une seule fois, au début du projet, confirmant le vide institutionnel de pilotage du projet. Les plans semestriels et les rapports réguliers du projet comme prévus dans le PCT n'ont pas été exigés et donc rarement rédigés et vérifiés.

La raison de l'existence de ce comité de pilotage n'est pas claire. Il semble diluer la responsabilité de la gestion du projet sans pour autant impliquer ses membres dans l'action. Son rôle supposé pourrait être partagé entre les fonctions et responsabilités individuelles ou de groupes déjà existantes du GT, du coordonnateur, ou de la FAO.

- **Le Groupe de travail pluri-disciplinaire (GT)** durant la seconde moitié du projet a réussi à combler partiellement le déficit institutionnel relaté ci-dessus. Lors de sa première réunion officielle, le GT a pris conscience de l'importance de son rôle et regretté son absence lors de la

rédaction des termes de référence des études, lors du recrutement des consultants nationaux et son manque de consultation lors des choix et décisions du projet.

Le GT et particulièrement son président démontrant des qualités de rassembleur et un intérêt déclaré pour le processus ont réussi à pallier au manque de guidance institutionnelle du projet et à relancer le processus qui perdait de son élan. On peut dire que le GT a bien fonctionné et même au-delà de son mandat à partir du moment où ses responsabilités ont été reconnues et utilisées. Le GT a demandé et obtenu que l'administration et les institutions en place en RDC jouent leurs rôles respectifs dans la conduite du processus. Cependant l'autorité du GT est limitée. Il est composé en outre de parties diverses non tenues au consensus.

- **La représentation de la FAO en RDC**: joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du projet. Mais ce rôle peut être vu comme ambigu par les partenaires nationaux. Le représentant de la FAO en RDC avec les membres de son bureau assurent une responsabilité générale de gestion du projet et y apportent un appui opérationnel surtout au niveau de l'identification et le recrutement de consultants. Le représentant de la FAO contrôle directement le budget du projet.

Le Représentant de la FAO et tous les membres de la Représentation n'ont pas ménagé leurs efforts pour soutenir le PCT. L'organisation des ateliers, l'impression et la distribution des documents ont parfois monopolisé les efforts de toute la délégation pendant plusieurs jours. Sans l'appui de la représentation, le coordonnateur du projet aurait connu beaucoup plus de difficultés pour mener le processus à son terme. Le Représentant ordonne, conseille, informe et s'informe pour faciliter l'exécution de ce projet forestier qui n'est pas nécessairement son domaine technique de préférence.

Le projet n'est pas la seule activité du bureau de la FAO en RDC qui doit partager son temps avec d'autres programmes beaucoup plus importants en terme budgétaire. En outre, le secteur forestier est particulier et complexe avec ses énormes intérêts contradictoires et sa grande faiblesse institutionnelle.

Cependant, la Représentation est prisonnière de procédures et de règlements propres à l'exécution des PCT pour le déboursement de l'argent, pour le recrutement du personnel, pour réaliser les activités. Le suivi budgétaire est particulièrement contraignant. L'ambiguïté de l'appui de la FAO réside entre son désir d'assistance et d'efficacité, et les contraintes et lenteurs liées à son administration. La bureaucratie administrative répond rarement avec la rapidité nécessaire aux urgences et imprévus des activités de terrain.

La Représentation est aussi prisonnière de ses habitudes. Le recrutement initial des consultants s'est faite semble-t-il dans un cercle restreint de connaissances. Les avis à consultance se seraient limités aux milieux professionnels et traditionnels relatifs à l'agriculture et aux forêts. La recherche de nouvelles compétences et talents ne semble pas suffisamment active. Il est vrai que les limites budgétaires offertes par la FAO ne facilitent pas le recrutement des meilleurs consultants. La mise en oeuvre d'un processus politique demande aussi la participation de compétences pluridisciplinaires.

Les contraintes liées aux procédures et habitudes du bureau de la FAO en RDC n'ont pas joué en faveur du processus, surtout semble-t-il par manque de souplesse dans l'exécution des activités et par manque d'exigence dans ses résultats. La difficulté de retrouver rapidement certains documents du TCP indiquent aussi quelques problèmes d'organisation interne du bureau qui se répercutent sur son efficacité. Le bureau de la FAO doit s'adapter rapidement à une efficacité accrue pour améliorer sa performance.

Le projet a bénéficié de *l'appui financier du Mécanisme* des pfn pour l'organisation d'ateliers et le fonctionnement du GT. Le Mécanisme se montre souple dans sa mise en application et exigeant dans ses résultats. La collaboration entre le projet et le Mécanisme, au travers de la FAO, s'est montrée très efficace.

La représentation a la responsabilité du suivi du budget du PCT. Les procédures centralisées relatives aux dépenses budgétaires ne permettent aucune souplesse et interdisent les dépassements ou passages entre lignes d'imputations à moins d'une révision budgétaire qui demande des justifications et donc du temps.

Le soutien de la FAO au processus est donc conditionné à ses propres règles de fonctionnement – condition mentionnée dans le PCT - que les partenaires nationaux ont parfois du mal à comprendre.

- Les fonctionnaires des bureaux centraux (Rome) et sous-régionaux (Libreville) de la FAO viennent en appui technique au Représentant de la FAO et aux acteurs principaux du projet pour le pilotage du projet.

Le document du PCT a été rédigé par le fonctionnaire SFC en collaboration étroite avec le fonctionnaire FOEP. Les demandes de prolongation ou de révisions budgétaires du PCT passent par leurs services. Les fonctionnaires de la FAO ont ainsi défini toute l'organisation du projet et ils sont donc les mieux placés pour en assurer le suivi et en conseiller le pilotage.

Le fonctionnaire FOEP, en sa qualité de représentant du LTO (Lead Technical Organization) a pris une fonction de chef de file pour le conseil du pilotage du projet. Les rapports de mission témoignent de toutes les recommandations données tant au bureau de la FAO qu'aux partenaires nationaux concernant la conduite du projet.

Un rôle additionnel des fonctionnaires de la FAO est de faire profiter la RDC de l'expérience internationale accumulée par la FAO dans le domaine de la formulation des politiques forestières et aussi vis-à-vis de la FAO de capitaliser la nouvelle expérience de la RDC. Par exemple, la rédaction du « Guide - Élaborer une politique forestière efficace » est le fruit du travail des fonctionnaires internationaux.

En conclusion, le pilotage ad-hoc du processus a réussi à mener celui-ci à son terme. Cette réussite outre les appuis apportés par les institutions que sont la FAO et le MECNT est à mettre au crédit des efforts de la CC et du GT. Le vide institutionnel constaté entre le projet PCT et le Ministère doit être analysé pour être corrigé. Les consultants et fonctionnaires de la FAO ont joué leur rôle d'assistance surtout dans le suivi du programme proposé. À défaut de pouvoir modifier le fonctionnement administratif de la FAO et du PCT, les effets des lenteurs occasionnelles et contraintes administratives pourraient être réduits en améliorant les capacités de planification de la CC dont la composition aurait du être maintenue ou renforcée.

- La participation dans le processus de formulation

La formulation d'une politique à l'aide d'un processus participatif représente un effort considérable en termes de formation, de réflexion et de temps de la part de toutes les parties prenantes. C'est un pari risqué quant à son résultat en l'occurrence l'énoncé (le document) de politique forestière mais aussi un investissement garanti quant à l'intérêt des parties prenantes à traduire les orientations politiques en faits concrets surtout au niveau provincial. C'est aussi un investissement à long terme quant à la nécessité d'actualiser - probablement dans les cinq années qui viennent - les orientations et stratégies proposées pour les forêts de la RDC.

La participation dans le processus de formulation s'intègre dans toutes les activités du projet et particulièrement dans les éléments suivants : les formations, les ateliers et les groupes de travail, les compensations financières, la communication et la visibilité, l'information, les oubliés du processus, le suivi de la politique et la mémoire institutionnelle du processus de formulation de la politique forestière en RDC.

Les ateliers et la formation

Les ateliers forment l'épine dorsale de la démarche participative dans ce processus de formulation de la politique forestière. Les ateliers ont deux effets principaux : un effet de formation à la réflexion politique et la recherche de solutions à des problèmes communs ; et un effet de négociation entre les parties prenantes qui ne se côtoient pas nécessairement en d'autres lieux ou occasions.

On peut dire que la démarche participative dans ce processus a connu deux phases principales :

- La première phase a consisté en l'organisation des 7 ateliers provinciaux. Cette phase a été intense en termes de déplacement et d'organisation de la part de la CC. Chaque atelier rassemblait une quarantaine de personnes représentant les principaux acteurs du secteur forestier. Les autorités provinciales y participaient aussi avec des discours d'intentions. Des présentations sur les objectifs de la politique ont été faites. Les participants ont été réunis en groupe de travail et les résultats de ces groupes commentés et échangés améliorant ainsi la connaissance mutuelle des diverses parties prenantes.

L'organisation d'ateliers provinciaux est, paraît-il, originale en RDC. Cette initiative va probablement être reprise par d'autres secteurs de l'économie qui voudront formuler des politiques. Les autorités provinciales ont certainement apprécié l'attention qui leur était portée.

L'investissement en terme financier est important. Ces ateliers apportent cependant une légitimité à la politique forestière nationale qui ne pourrait pas être acquise autrement.

D'une façon générale, l'organisation des ateliers a été un succès suivant les critères de la démarche participative. On peut évidemment toujours améliorer l'impact de ces ateliers en travaillant les méthodes d'animation de groupes ou de recherche de résultats des négociations. L'expérience pratique acquise appartient aux participants eux-mêmes et aux animateurs des ateliers. Il serait intéressant de consigner en détails cette expérience d'animation outre les résultats des discussions.

Des appréciations concernant la durée des ateliers provinciaux et nationaux, l'équipement utile, le nombre de parties prenantes, les méthodes d'animation, la formation des groupes de discussion, la technique appropriée pour la collecte des résultats de négociations, etc... seraient très utiles à noter et conserver.

Ces ateliers créent évidemment des attentes de la part de ceux qui y ont participé. Il faut éviter de les décevoir. La méthode participative est dotée d'une éthique qui consiste à restituer aux acteurs les résultats ou impacts de leurs discussions. Cette restitution est impérative si on veut répéter cette démarche avec succès.

- La deuxième phase de la démarche participative est essentiellement constituée par le travail du Groupe de Travail (GT) multi acteurs. Ce GT dont la constitution était fixée au départ par arrêté ministériel s'est ensuite ouvert largement à des personnes ressources invitées provenant

d'institutions comme l'Université ou des agences de coopération. Comme signalée plus haut, la création de groupes d'intérêts à l'intérieur du GT a facilité la négociation. Le GT mené par un président dynamique a démontré son efficacité et son sérieux dans ses rapports d'analyse sur les propositions de politique et dans la participation de ses membres aux nombreuses réunions. Il est fort probable aussi que les discussions sur les thèmes politiques se poursuivaient en dehors du cadre officiel des réunions. Toutes les réunions du GT se sont déroulées en divers endroits de Kinshasa.

Certaines parties prenantes ont démontré la puissance de leur organisation à diffuser l'information. Le Réseau Ressources Naturelles (RRN) est ainsi capable en très peu de temps d'interroger ses centaines de membres répartis sur tout le territoire pour obtenir leur avis concernant des propositions de politique.

L'efficacité de la démarche participative au niveau d'un pays comme la RDC est démultipliée par la présence d'organisations bien structurées. Chaque partie prenante devrait pouvoir bénéficier d'un tel avantage.

Il est aussi important, comme déjà relevé plus haut, que toutes les parties prenantes soient représentées autant que possible par leur plus haut niveau de leur autorité.

La compensation financière à la participation

En RDC et ailleurs, la compensation financière semble être une motivation significative dans l'engagement des participants au projet. Ce sujet est délicat. Le temps consacré au projet même pour les fonctionnaires désignés serait fonction du montant de la compensation accordée. Cette perception a ses défenseurs dans les pays où les salaires sont relativement bas. Mais elle reste inacceptable sur le plan des principes surtout pour les fonctionnaires car elle conditionne toute activité à l'argent proposé. Elle est alors source de corruption.

La participation des parties prenantes aux ateliers, réunions et autres activités du PCT sont souvent liées à une compensation financière en faveur du participant pour leur déplacement et autres frais. Le barème de la FAO fixe la compensation à 7\$ pour un participant assistant à une réunion d'une journée à Kinshasa. Il paraît que d'autres agences donneraient des compensations plus élevées. La présence de responsables de secteur ou services aux réunions du PCT peut ainsi être soumise à compétition avec d'autres invitations plus rémunératrices.

Le principe de la compensation financière pour une participation à une réunion n'est généralement pas mise en question en RDC. Le niveau de compensation est par contre discuté. Pour éviter de pénibles négociations au cas par cas, la FAO a établi une règle fixant un niveau de compensation uniforme et stable.

Un défaut de participation pour une compensation jugée insuffisante montre un faible intérêt pour le thème concerné. Il peut aussi démontrer un manque de discipline à l'intérieur des institutions concernées. Le calcul d'une participation plus grande par une compensation grandissante ne peut qu'être contre-productif à l'usage.

Communication et visibilité

Le projet initial prévoyait la préparation d'une stratégie de communication et la couverture des événements phares par la presse nationale.

La communication

Le projet a eu à souffrir d'un manque de communication interne. Une critique générale sur le fonctionnement de la CC est relative à une communication déficiente entre la CC et les parties prenantes. Les critiques portent souvent sur les invitations tardives aux réunions, les demandes de commentaires rapides sur des documents importants parvenus trop tard, la non information sur des activités du projet comme les recrutements de consultants, l'organisation des ateliers provinciaux, etc. Il n'est pas clair si les critiques portent sur un déficit d'organisation ou de communication. Ces deux éléments sont cependant étroitement liés.

Le coordonnateur ne disposait pas de l'internet dans son bureau au début du projet. Le représentant des quelque 800 exploitants artisanaux doit lire ses messages e-mail dans les internet café de Kinshasa à moins de trouver des amis complaisants munis d'ordinateurs et de connexions électroniques. En outre peu d'exploitants artisanaux ont accès à internet.

Une bonne communication est essentielle pour informer les parties prenantes et ainsi maintenir la confiance dans la gestion du processus. Une évaluation des moyens de communication et d'information de toutes les parties prenantes serait utile avant le démarrage du processus.

Concernant la transmission de l'information, on peut préconiser les propositions suivantes :

- Une formation appropriée à l'intention des responsables du projet sur l'importance et les mécanismes d'une bonne communication et la nécessité de transparence;
- Un accord préalable sur la communication interne entre responsables du projet et parties prenantes ;
- Un appui aux parties prenantes ne disposant pas des moyens modernes d'information.

La visibilité du processus

D'après la CC, les média de la RDC (journaux, radio) n'ont pas ou peu été informés du processus de formulation de politique forestière. La faible capacité d'agir de la CC peut expliquer ce manque d'intention pour informer le grand public. L'utilisation des média pour attirer l'attention de la population demande une préparation minutieuse et une certaine expérience. La CC et l'administration en général ne semblaient pas prêtes à cet effort supplémentaire ou de faire face à des éventuelles questions ou critiques de la part des journalistes.

Les parties prenantes représentant les ONG ont regretté ce manque de transparence vis-à-vis du public. Cependant il est reconnu que le processus était assez fragile à certains moments et qu'il était préférable pour toutes les parties de ne pas en faire état.

Tout processus de formulation de politique a besoin d'être rendu public pour réellement exister. Sans visibilité, le processus est contenu dans un cercle de personnes informées et il perd de son sens. Une politique s'adresse par nature à toute la population.

Lors d'un prochain processus participatif, la préparation d'une stratégie d'information large sera indispensable. L'appui d'un spécialiste en matière de communication surtout au travers de media sera alors nécessaire.

Les oubliés du processus de formulation

Le processus de formulation aussi participatif que possible peut laisser de côté des parties prenantes ignorées ou minoritaires. La mise de côté involontaire de certaines personnes ressources lors de la rédaction de l'arrêté constituant le GT démontre cette éventualité. Le manque d'information du grand public maintient le processus de formulation à l'intérieur de cercles d'initiés même si les

ONGs sont bien informées. Les oubliés ne sont peut-être pas nombreux mais ils représentent le déficit de transparence du processus.

Les réactions de la part de certaines personnes ou institutions qui auraient voulu prendre part aux négociations mais sans y avoir été invitées sont à prendre en considération. Les objectifs de multifonctionnalité de la forêt demandent une ouverture de la discussion politique concernant la forêt à de nouveaux publics ou acteurs parfois insoupçonnés.

Le suivi de la nouvelle politique et la mémoire institutionnelle

Le processus participatif a créé un intérêt sur le politique, généré de nouvelles capacités et de nouvelles expériences au sein de l'administration en charge de forêts. Cet intérêt, ces capacités et expériences devraient être valorisés. Une réflexion au sein du Ministère devrait aboutir à la fondation d'un service des politiques. Ce service qui pourrait être composé ou assisté de représentants des parties prenantes comme le GT aurait pour tâche de piloter l'application des orientations et stratégies de la politique forestière mais aussi d'observer les changements de toutes natures touchant le secteur forestier. Par ses observations, ce service serait à même de suivre les évolutions du développement forestier. Il constituerait une mémoire institutionnelle et accumulerait une expérience qui lui permettrait à terme de proposer au Conseil consultatif national des forêts (CCNF) soit des ajustements soit le renouvellement des objectifs et orientations de la politique forestière.

La RDC est un vaste pays complexe et varié. Les problèmes forestiers sont à cette mesure. Le PCT n'a fait qu'ouvrir la voie au dialogue forestier national et provincial. Le prochain exercice de formulation de politique forestière sera certainement plus approfondi, mieux étudié et encore plus participatif. Le CCNF dira quand il commencera.

3. Leçons et recommandations

L'analyse du processus de formulation d'une politique forestière qui a duré deux ans se montre riche en expériences et en leçons. Beaucoup de celles-ci ont été citées et décrites dans les points précédents de ce rapport. Certaines leçons valent cependant la peine d'être soulignées afin d'enrichir l'expérience commune en formulation de politique forestière dans les pays du bassin du Congo.

Principales leçons apprises

Dans les pays du bassin du Congo, une politique forestière nationale peut certainement être formulée en utilisant une démarche participative. Cette démarche sera basée sur la mise en place d'un processus de consultations et de négociations avec toutes les parties prenantes intéressées. Au terme de l'exercice mené en RDC, les conditions suivantes facilitent le déroulement du processus :

a. L'ancrage institutionnel du projet PCT dans le Ministère en charge des forêts doit être clair et doit responsabiliser tous les services administratifs concernés. Un bon ancrage devrait aider la Cellule de Coordination à maintenir la crédibilité du processus et le dynamisme de toutes les parties prenantes durant toute la durée du projet.

b. La disponibilité d'un bon diagnostic et de synthèses du secteur si possible avant l'organisation des ateliers provinciaux et certainement avant les réunions nationales de réflexion et de décision des choix est indispensable. Ce diagnostic permet de baser le processus sur des bases solides et de

poser les bonnes questions. Les consultants nationaux seront sélectionnés selon des critères liés à leur capacité de synthèse et d'analyse.

c. Le GT multi acteurs doit être fonctionnel dès le début du projet. Au vu de l'expérience, le GT pourrait prendre une responsabilité plus large pour le pilotage du processus en conseillant par exemple la Cellule de Coordination sur les activités du projet.

d. Le Comité de rédaction du document de politique doit être désigné rapidement dans le processus. Ce Comité serait restreint à quelques personnes douées de compétences avérées pour les synthèses complexes exprimées avec un vocabulaire simple. Un document de politique s'adresse en effet à un public large.

e. Une bonne communication entre toutes les parties prenantes renforce la confiance dans le processus participatif. La disponibilité de moyens (électroniques ou autres) de communication est indispensable. Une évaluation des moyens de communication ainsi que des engagements d'échanges d'information sont des préalables au début du processus participatif.

f. Un processus participatif ne peut commencer que si les conditions préalables d'engagement du ministère en charge des forêts et de formation des capacités sont remplies.

L'organisation des ateliers dans les provinces (avec des soutiens financiers complémentaires) **est indispensable** et a été très bien accueillie localement. Ces ateliers, malgré leur coût et lourdeur d'organisation se révèlent indispensables pour la crédibilité et la légitimité des résultats du processus de formulation au niveau national. Ces ateliers ont généré un ensemble d'expériences sur leur organisation et leur méthode d'animation qu'il faut encore capitaliser.

La disponibilité d'un canevas définissant et organisant la vision, les objectifs, orientations et axes stratégiques **facilite grandement la compréhension** de la finalité du processus de formulation.

Les propositions de politique forestière issues du projet TCP **doivent être vues comme une contribution essentielle au document final de la politique forestière** qui sera rédigé par les services du Ministère en charge des forêts. Les propositions du TCP sont cependant légitimes car issues d'un processus participatif.

Il serait utile de diminuer l'influence relative du consultant international dans le processus de formulation. Un processus de formulation d'une politique nationale peut être déstabilisé par le changement du consultant international. En effet, chaque consultant par ses conseils imprime une allure et une orientation spécifiques au processus.

En regard de 10 choses qu'il faut savoir sur une politique forestière et énoncées plus haut, on peut dire que le projet a rempli la plupart des conditions liées à la formulation de la politique sauf sur le point 3 – connaissance du contexte national ; le point 4 – bonne préparation ; le point 8 : une communication efficace et professionnelle dès le début. Certains points liés à l'application de la politique devront être vérifiés plus tard.

Malgré les difficultés de parcours bien compréhensibles, **le processus de formulation de la politique forestière en RDC est un succès parce qu'il a été mené à son terme.** Ce succès est confirmé par le Ministre de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme qui a promis de soumettre dans les plus brefs délais la politique forestière au Gouvernement.

Recommandations

À l'intention du Ministère

Au terme du projet PCT, la FAO remettra au Ministre du MECNT le résultat du processus qui consiste en un document de nature technique rassemblant les propositions négociées par toutes les parties prenantes du secteur et qui ont participé à cet exercice. Ce document est une contribution essentielle à l'énoncé de la politique forestière pour la RDC. **La mission recommande d'utiliser ce document technique comme base de travail aux services spécialisés du Ministère pour finaliser la politique forestière de la RDC et la présenter au Gouvernement.** La mission recommande, dans la mesure du possible de faire participer les membres du Groupe de travail (GT) à cette étape indispensable du processus de formulation mais qui échappe au projet.

Les 7 provinces qui ont participé activement au processus de formulation sont en droit de connaître la finalité faite à leurs propositions. **La mission recommande d'organiser la restitution des résultats du processus national au niveau des provinces concernées** et d'utiliser sans attendre les acquis du processus pour jeter les bases de politiques/stratégies forestières provinciales.

À l'intention des services techniques de la FAO

Dans le processus participatif, le consultant international peut prendre une importance trop grande et trop influente en face d'une participation nationale moins expérimentée. Une défection éventuelle du consultant international peut déstabiliser le processus. Pour éviter ce risque, **la mission recommande aux services techniques de la FAO d'adapter la participation du consultant international** de telle façon que celle-ci ne devienne pas indispensable au processus mais renforce la responsabilité et la confiance de la partie nationale.

La disponibilité d'un canevas de document de politique forestière tel que proposé dans le processus de formulation en RDC peut faciliter grandement la compréhension des parties prenantes quant à la finalité de cet exercice et de leur participation. **La mission recommande aux services techniques de la FAO d'enrichir le canevas proposé avec des définitions et autres informations utiles** de telle façon que celui-ci puisse servir de structure initiale de la politique forestière dès le début du projet.

Les conditions de la réussite d'un processus s'établissent bien souvent en début de projet : disponibilité de capacités, intérêt des parties prenantes, engagement de l'administration, etc. **Si les conditions préalables ne sont pas remplies, la mission recommande de postposer le démarrage du projet de formulation d'une politique forestière.**

Comme la démarche participative devient une approche préférée en formulation de politique et devant la difficulté de trouver des experts compétents dans ce domaine, il serait utile d'envisager la **formation de modérateurs** dans les pays demandeurs d'assistance. Lors de la mise en place d'un projet PCT, **un modérateur pourrait être mis à la disposition du bureau local** de la FAO et venir en appui permanent sur un projet ou partagé entre plusieurs projets de nature participative.

À l'intention du bureau de la FAO en RDC

Outre le suivi budgétaire, le bureau de la FAO apporte un appui technique au projet PCT pour la sélection des consultants et le contrôle de la qualité des rapports. Les études et analyses demandées sont de plus en plus de nature multisectorielle et donc complexe. **La mission recommande d'ouvrir largement au public l'offre des consultations** afin d'identifier de nouveaux talents

nécessaires pour réaliser ces études et refuser la facilité des sélections de convenance ou à l'intérieur de cercles de spécialistes habituels.

En raison de la faiblesse de l'ancrage institutionnel du processus à l'intérieur du Ministère, **la mission recommande au bureau de la FAO en RDC d'archiver tous les rapports, études et analyses faits durant le PCT** afin de pouvoir reconstituer facilement toute l'expérience acquise durant le déroulement de cet exercice innovant de processus participatif en RDC.

Chronologie du processus

Juillet 2009	Soumission du PCT au MECNT – nomination du coordonnateur du projet.
Septembre 2009	Début du projet (premières dépenses)
Décembre	Signature du projet
	Nomination du Coordonnateur du projet
<i>Année 2010</i>	
Février 2010	Première réunion des parties prenantes en présence du ministre
Constitution et réunion du Comité de pilotage	Détermination et réunion du GT – information et formation
Définition du programme de travail	Visite FOEP/SFC/Consultant international (CIW - Wencelius)
Rédaction des Termes de références des consultants et études	Recrutement des consultants nationaux pour les 3 études
Mars (16 – à l'Alliance Belgo-Congolaise)	Première réunion du GT – constitution du bureau du GT
Arrêté constituant le GT	Sélection et recrutement du modérateur du projet
Avril 24/26 – <i>Atelier Sud Kivu</i>	Avril 29/30 – <i>Atelier Kisangani</i>
Mai 2010	Révision du programme 2010 par le CIW
Juin	Définition des trois phases du diagnostic (analyse critique du secteur, études complémentaires, conclusions et vision)
Août	
Réunion du GT (4/08)	Les études diagnostic ne sont pas satisfaisantes – Modérateur transformé en appui direct au Coordonnateur
Septembre 13/18 <i>Atelier Bas-Congo</i>	
Octobre	Reprise des 3 études par Codelt
2 ^{ème} mission FOEP (20/26) and SFC	Nouveau programme de travail – accord avec le président du GT (IUCN) sur le processus.
Novembre 02/06 <i>Atelier Bandundu</i>	
Décembre 22/27 <i>Atelier Nord Kivu</i>	Décembre 24/28 – <i>Atelier Équateur</i>
<i>Année 2011</i>	
Janvier 22/27 2011 <i>Atelier Katanga</i>	
Février	Rapport des 7 ateliers provinciaux – faits saillants
Mars – mission CIW (1-5 mars)	Remise rapport Codelt
Proposition du Canevas de priorités et axes stratégiques par CIW	Soumission rapports diagnostic (Codelt et ateliers provinciaux) au GT
1 ^{er} atelier GT (23/24) – validation diagnostic	
Avril à juin	Concertations des Groupes d'Intérêts sur les résultats des ateliers (exploitants, Administration, RRN)
2 ^{ème} atelier GT (12/14) – objectifs et axes	
Mai	Rédaction du document de politique (draft)
3 ^{ème} atelier GT	Discussion sur rédaction du document de politique
Juillet	Recrutements rédacteur national et CI (J.P. Koyo)
Août	

3 ^{ème} mission FOEP	Atelier de partage (Kinshasa – Cassiopée) avec GT pour rédaction
Septembre	Soumission Draft politique au GT pour commentaires
	Mission Blanchez (26/09 – 05/10) pour documenter le processus
Octobre 7 au centre catholique	Atelier de validation du document de politique par le GT – présence du Secrétaire général à l’Environnement – le document après intégration des remarques faites durant l’atelier sera remis pas la FAO au MECNT pour finalisation.
	Fin du projet PCT

Abréviations :

CIW : consultant international Wencelius

RRN : Réseau ressources naturelles.

Documents disponibles consultés

- Étude synthèse d'appui au processus de formulation de la politique forestière en RDC – Codelt (conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité) – Augustin Mpoyi – version finale juin 2011
- Canevas harmonisé de document de politique forestière - Vision, objectifs et axes stratégiques. – mars 2011 – F. Wencelius
- Diagnostic forestier – synthèse de la situation en RDC par Tsembo Nsuela – mai 2011.
- Rapport de la réunion du groupe d'intérêt des administrations publiques tenue le 24 et 25 juin 2011.
- Rapport de la société civile environnementale sur le canevas de la politique forestière – reeunin de avril à juin 2011 dans les 10 provinces et journée de concertation le 1^{er} juin 2011.
- Synthèse des ateliers provinciaux – par V. Vundu et F. Kapa – mars 2011
- Revue des points saillants issus de dialogues provinciaux – document de travail à l'attention des membres du groupe de travail ; par F. Kapa et V. Vundu. – février 2011.
- Compte rendu de la réunion du Groupe de travail sur la formulation de la politique forestière en RDC tenue au Centre Sanru – 23/24 mars
- Rapports de missions de Irina Buttoud – Février 2010 - Octobre 2010 – Août 2011
- Rapports de missions de François Wencelius – Février 2010 - Mars 2011
- Elaborer une politique forestière efficace – guide – Etude FAO : Forêts 161.
- « Projet d'appui à la formulation de la politique forestière » – TCP/DRC/3203 (D) – Accord officiel de planification et de financement du projet. Mai 2009

Personnes rencontrées ou contactées

Noms	Responsabilité	Contacts
Ngueye Diaga	Représentant de la FAO	
Ngate François	Chargé de programme	
Nyimi Mbumba	NGO – AMAR - consultant	
Kiyulu Joël	IUCN – président du GT	
Vundu Victor	Directeur au METF – coordonnateur du projet	victorvundu@yahoo.fr
Ilanga José (Ing)	Directeur du plan au ME - consultant	
Kappa François	MET - consultant	
Wabangawe Jean	Président de l'association congolaise des exploitants forestiers artisanaux (ACEFA)	jeanwabangawe@yahoo.fr
De Wasseige Carlos	Projet Comifac – Observatoire des forêts du bassin du Congo.	
Duchochois Philippe	Conseiller du ministre - MECNT	phduchochois@yahoo.fr
Demarquez Sadia	Conseiller du ministre - MECNT	
Bauwens Dominique	FAO – responsable du programme forêts communautaires.	
Samyn Jean Marie	Consultant - expert forestier	
Roulette Guy	Expert forestier – aménagement forestier	rouletteguy@skynet.be
Malele Sébastien	Directeur DIAF	
Bilonda Brigitte	Directrice Service horticulture reboisement	
Vangu Lutete	Expert forestier	
Leteuil Jean	Expert agronome - consultant	
Mate Jean Pierre	Professeur - ERAIF	jpmate@yahoo.fr
Tréfon Théodore	Professeur - politologue	
Bobia Bonkaw Joseph	RRN – coordonnateur national	Jb.bobia@yahoo.fr
Kistler Stefan	Rain Forest – coordonnateur programme	stefan@rainforest.no

Note : les représentants du groupe des industriels du bois n'ont pas pu être rencontrés car ils étaient en déplacement au Racewood à Pointe Noire.

Personnes contactées par téléphone ou par e-mail

Buttoud-Kouplevatskaya Irina	FAO Rome	
Nguingui Jean Claude	FAO Bureau sous régional de Libreville	
Koyo Jean Prosper	Consultant – Pointe Noire - Congo	Sans réponse
Wencelius François	Consultant - France	

Termes de référence de la mission



ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE Mandat de consultant ou de titulaire d'accord de services personnels

Nom: Jean-Louis Blanchez	
Intitulé du poste ou de la tâche: Consultant chargé de documenter l'expérience de la RDC en formulation de la politique forestière	
Division/Département: SFC	
Programme/Projet N°:	
Lieu: Kinshasa (10 jours) et à domicile (15 jours)	
Date d'affectation prévue (date de début): 26 septembre 2011	Durée: 25 jours
Supérieur hiérarchique: Nom: Nguingiri Jean-Claude	Titre: SFC Forestry Officer

DESCRIPTION GÉNÉRALE DES TÂCHES CONFIEES ET DES OBJECTIFS À ATTEINDRE

Sous la coordination générale du Coordonnateur sous-régional pour l'Afrique centrale (SFC) et du Représentant de la FAO en RDC et sous la supervision technique du Fonctionnaire forestier SFC et du Fonctionnaire forestier en charge des politiques forestières (FOEP), le consultant sera chargé de documenter les leçons apprises de l'expérience de la RDC en formulation de sa politique forestière. Plus spécifiquement, il sera chargé de :

- 1) Restituer la méthodologie privilégiée pour formuler la politique forestière en RDC (Comment a-t-on voulu procéder ?)
 - Se familiariser avec l'approche méthodologique choisie pour formuler la politique forestière de la RDC (voir « Etude FAO : Forêts 161, Elaborer une politique forestière efficace, Guide », le document de projet, les supports de formation utilisés pour renforcer les capacités des membres du Groupe de travail multi-acteurs) ;
- 2) Décrire le processus en pratique (Comment a-t-on procédé concrètement ?)
 - Collecter les informations sur la conduite du processus de formulation de la politique forestière de la RDC ;
 - Analyser les processus décisionnels, les enjeux de pouvoirs entre groupes sociaux et la construction des compromis autour des choix décisionnels ;
 - Analyser le pilotage du processus et le rôle du modérateur dans l'obtention des compromis ;
 - Analyser la participation des groupes sociaux et la prise en compte des différents intérêts dans les choix décisionnels ;
- 3) Analyser les leçons apprises de l'expérience de la RDC
 - Identifier et analyser les principales leçons apprises de cette expérience ;
 - Formuler des recommandations pour améliorer l'assistance apportée par la FAO dans la facilitation des processus de formulation des politiques forestières.

PRINCIPAUX INDICATEURS DE RESULTATS

Résultats attendus:	Date d'achèvement prescrite:
- une note de synthèse sur la méthodologie qui a été privilégiée	10 octobre 2011
- un rapport de mission en RDC	10 octobre 2011
- un rapport sur l'expérience et les leçons apprises du processus de formulation de la politique forestière de la RDC.	31 octobre 2011

V2 09/10