

15^{ème} Réunion des Partenaires (RdP) du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC)
du 18 au 19 juin 2015 à Yaoundé, Cameroun

« Écosystèmes du Bassin du Congo : capital naturel, producteur de valeur économique et moteur de croissance verte pour le bien être de ses populations » dans un contexte des changements climatiques

«Efficacité dans la coordination, la mobilisation, la concertation et la communication»

Note de concept de la Session thématique 3

Thème : Application des lois forestières et bonne gouvernance dans un contexte de superposition des usages.

Chef de file : Union Européenne

Partenaires : EFI, Cellule FLEGT Régional/CEEAC et GT Gouvernance COMIFAC, GIZ, Rainforest Alliance, FSC, PEFC, PPECF, CBP, ATIBT, OIBT, CIRAD, CIFOR, WWF

I. Préambule et contexte

Les pays du Bassin du Congo ont perçu dès la fin du XX^{ème} siècle l'intérêt de s'organiser pour faire face aux grandes préoccupations débattues lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 concernant leurs forêts. **La Déclaration de Yaoundé** formulée en **1999** traduit cette volonté politique d'agir ensemble pour la gestion durable de leurs écosystèmes forestiers, la conservation et le développement communautaire.

Dans la même période, la revue de la Banque mondiale consacrée à sa politique forestière mondiale observait : «Dans de nombreux pays, l'exploitation clandestine est similaire en taille à la production légale. Dans d'autres, elle surpasse largement l'exploitation légale.»¹ Son caractère illégal rend difficile l'estimation de son ampleur et de sa valeur au regard du commerce mondial de produits forestiers (estimé par l'OCDE à plus de 150 milliards d'euros par an²), mais les fortes présomptions de ce rapport de 2001 ont été largement confirmées par différentes études menées depuis lors, et au fil des négociations des Accords de Partenariat Volontaire (APV) – outil du Plan d'Action FLEGT³ proposé par l'Union européenne aux pays producteurs partenaires qui souhaitaient en faire un levier complémentaire à leur politique forestière de gestion durable du massif forestier de leur pays.

Dans sa Communication finale au Conseil et au Parlement européen, la Commission européenne souligne en mai 2003 que « l'exploitation clandestine des ressources naturelles, notamment des forêts, est étroitement liée à la corruption et à la criminalité organisée. Dans certains pays riches en ressources forestières, la corruption alimentée par les profits de l'exploitation clandestine a pris de telles proportions qu'elle porte préjudice à l'État de droit, aux principes de la gouvernance démocratique et au respect des droits de l'homme⁴.

¹ Banque mondiale, Forest Sector Review (1999)

² Perspectives environnementales de l'OCDE (2001)

³ Forest Law Enforcement, Governance & Trade, en français « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux ». Pour davantage d'informations sur le Plan d'Action FLEGT, voir le site internet <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

⁴ Communication 251 *final* de la Commission au Conseil et Parlement européen sur le Plan d'Action FLEGT du 21 mai 2003.

D'une manière générale, les pays importateurs sont de plus en plus attentifs à la légalité du bois importé sur leur territoire, comme le montrent la mise en place de plusieurs réglementations comme le RBUE (Règlement Bois de l'Union Européenne), le Lacey Act aux Etats Unis, ou l'AILP en Australie.

En parallèle de ce renforcement réglementaire dans les pays importateurs, la réflexion s'est développée sur l'analyse et les approches d'amélioration de la gouvernance forestière, avec des outils notamment développés par PROFOR et WRI. Ces derniers offrent des cadres d'analyse reposant sur un certain nombre de principes (participation, transparence, redevabilité, ...), et des piliers ou composantes (cadres légaux ou règles, mise en œuvre, ...). L'ambition étant clairement de ne pas se limiter aux aspects formels de règles et de structures, mais d'appréhender la réalité concrète de l'application de ces règles, et d'évaluer leurs résultats et leurs impacts.

Pour les pays du bassin du Congo, les défis sont encore immenses en termes de gestion durables des forêts et d'amélioration de la gouvernance forestière. Ces dernières années ont même vu le développement de nouvelles formes d'exploitation illégale de flore et de faune liées à des trafics internationaux, et l'apparition de nouveaux « moteurs » de la déforestation, notamment la conversion des terres forestières vers d'autres usages, principalement pour les mines et les agro-industries.

Une analyse et une approche opérationnelle allant au-delà de l'espace forestier et de ses gestionnaires s'imposent alors. On ne peut sauver la forêt qu'en agissant sur un cadre plus large : la gouvernance au-delà de la gouvernance forestière, le territoire au-delà de la forêt, la trajectoire de croissance choisie par les Etats au-delà de l'intérêt économique des activités forestières.

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC), créé en septembre 2002 à Johannesburg lors du Sommet Mondial de sur le Développement Durable (SMDD), à l'initiative des États-Unis d'Amérique et de l'Afrique du Sud, regroupe actuellement plus de 76 membres partenaires étatiques, interétatiques et non gouvernementaux, associatifs ou privés, qui constituent un exemple remarquable de coopération informelle autour de la problématique de la conservation et de la gestion forestière durable en Afrique Centrale, basé sur le dialogue et l'échange d'informations. Ainsi, en accord pour harmoniser leur appui à la mise en œuvre efficace du Plan de Convergence de la COMIFAC, les partenaires du PFBC constituent un cercle de concertation, de solidarité et de dialogue dont la coordination des actions demeure l'un des objectifs.

Ce cadre offre donc un espace privilégié pour échanger sur les réflexions, les approches, les expériences et les pistes d'actions opérationnelles pour faire face aux défis actuels de gestion durable des forêts et d'amélioration de la gouvernance forestière.

Les thèmes abordés au cours de cette session concernent des problématiques clé pour les pays du bassin du Congo :

- L'amélioration de la gouvernance, qui est aujourd'hui un axe majeur dans tous les cadres nationaux de développement (stratégies de lutte contre la pauvreté, de croissance ou d'émergence...), tant il est reconnu que la mauvaise gouvernance est un frein important au développement et à la croissance. Et une mention particulière pour la lutte contre la corruption, qui est généralement abordée dans ces mêmes cadres nationaux de développement.
- Le développement de l'approche d'aménagement du territoire, qui permet de clarifier les espaces et leurs usages, avec les outils déjà existants ou en cours de développement.
- L'impact des APVs (Accords de Partenariat Volontaires) sur la gouvernance forestière. 5 pays du bassin du Congo se sont engagés dans ce processus qui repose sur une concertation entre parties prenantes pour l'analyse du cadre légal national, ainsi que la mise en œuvre et le suivi de dispositifs de vérification de la légalité du bois. Cette approche novatrice est actuellement considérée comme une des plus efficace pour une évolution positive de la gouvernance forestière.
- La place du secteur privé dans le débat de la gouvernance, et l'importance des acteurs économiques dans ce qui est souvent présenté ou perçu comme un espace d'échange – voire de confrontation – entre les gouvernements et la société civile.

Cette Session Thématique donnera donc l'opportunité de présenter certains de ces défis, les solutions envisagées à travers les informations des praticiens, puis d'en débattre afin d'ouvrir la réflexion sur les possibilités de concilier les intérêts de toutes les parties dans un esprit de coordination des efforts. Les recommandations de la session thématique devraient ainsi alimenter les conclusions de cette 15^{ème} Rencontre des Partenaires sur la valeur économique du capital naturel des écosystèmes du Bassin du Congo comme "moteur de croissance verte pour le bien-être de ses populations" dans un contexte de superposition des usages et mettre ainsi en exergue la pertinence de l'approche des APV par les pays qui y ont adhéré.

II. Objectifs

L'objectif principal de la session vise à renforcer la coordination des efforts des partenaires dans la promotion des mécanismes de gouvernance forestière pour parvenir à une mise en œuvre inclusive tant des parties prenantes que de leurs préoccupations.

Il s'agit plus spécifiquement:

- De renforcer la compréhension, par les décideurs et l'ensemble des parties prenantes de la sous-région, de l'importance de la gouvernance forestière au niveau politique, économique, social et réputationnel, de son articulation avec les approches nationales d'amélioration de la gouvernance, identifiées dans tous les documents-cadre de développement des pays de la sous-région.
- D'identifier clairement les éléments constitutifs de la gouvernance forestière, la façon de suivre son évolution, et les rôles des différentes parties prenantes dans les processus d'amélioration et de suivi.
- De souligner par des propositions concrètes comment les outils de gouvernance peuvent interagir davantage et mieux pour considérer l'écosystème dans son entièreté et non pas comme la juxtaposition de secteurs distincts (conservation, exploitation) ou bien disjoints (zone aménagée et domaine multi-usage) par exemple.
- De montrer par les exemples des APV actuellement mis en œuvre comment cet accord est un outil puissant d'identification et de débat des défis de la légalité au regard de multiples préoccupations des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale.
- Enfin, d'établir les aires d'intersection où les partenaires pourraient développer conjointement des plans de travail et des actions en synergie.

III. Déroulement et attentes

Le déploiement sur 2 journées complètes de cette Session 3 donne la possibilité d'explorer le thème central d'une façon assez étendue impliquant toutes les catégories de parties prenantes.

La subdivision de la Session envisage d'aborder :

- En premier lieu **la gouvernance** en tant que concept. Il s'agit de planter le décor en faisant quelques rappels et en définissant ainsi l'espace dans lequel vont se tenir les échanges des 3 autres sous-sessions. De nombreuses initiatives ont permis de mettre en exergue des points cruciaux de cette gouvernance touchant tout particulièrement l'Afrique Centrale.
- Ensuite les sous-sessions 2 (**superposition des usages des terres forestières et les outils de suivi**) et 3 (**Plan d'Action FLEGT/APV**) vont couvrir une large part des initiatives en cours pour mettre en exergue, à la lumière des leçons apprises, les grandes lignes d'action pour demain.
- Enfin les aspects économiques de la valorisation forestière et les moteurs de croissance seront abordés avec la sous-session 4 sur les **perspectives du secteur privé dans la gouvernance forestière**.

a. Subdivision de la session en 4 sous-thèmes

Les 4 sous sessions proposées sont :

1. **La gouvernance forestière et ses applications pratiques** : nombre de défis et de solutions sont déjà identifiés, comment rendre plus opérationnels les réponses à apporter à chacun d'eux ? Quels outils communs ou spécifiques les parties prenantes disposent-elles pour lutter contre la corruption, améliorer la transparence et le respect des lois du secteur forestier en matière de conversion massive, par exemple (non exhaustif) ?
2. **La superposition des usages des terres forestières** et la multiplication des outils de suivi : Comment ces outils peuvent-ils mieux servir les utilisateurs et mettre davantage en synergie 'bois légal' et 'conservation' ?
3. **Le Plan d'Action FLEGT de l'Union européenne et l'APV** : bilan des expériences dans le Bassin du Congo.

4. **Les perspectives du secteur privé et de ses initiatives dans la gouvernance forestière**, et leurs impacts sur la gestion durable des forêts et la valorisation économique du capital naturel.

b. Calendrier des 4 sous-thèmes

JOUR	Matin		Après-midi
Merc. 17 juin 09h00 10h00 11h00 12h00 13h00	Importance de la gouvernance et applications pratiques <ul style="list-style-type: none"> • Ouverture de la session • 	Merc. 17 juin 14h00 15h00 16h00 17h00 18h00	Superposition des usages des terres forestières : <ul style="list-style-type: none"> •
Jeudi 18 juin 09h00 10h00 11h00 12h00 13h00	Plan d'Action FLEGT / APV : <ul style="list-style-type: none"> • 	Jeudi 18 juin 14h00 15h00 16h00 17h00 18h00	Perspectives du secteur privé: <ul style="list-style-type: none"> •

c. Organisation pratiques des sous sessions

Chaque sous session sera structurée autour d'un agenda déployé sur une demie journée (environ 3h30) y inclus la pause café.

Chaque sous-thème devra s'organiser pour disposer d'une équipe qui soit en mesure de travailler à une bonne coordination des partenaires et à produire :

- Un compte-rendu détaillé de la session et
- Une synthèse rassemblant 1 ou 2 conclusions phares de la session.

IV. Sous-thèmes & organisation

- 1. La gouvernance forestières et ses applications pratiques** : nombre de défis et de solutions sont déjà identifiés et de nombreuses initiatives ont permis de mettre en exergue des points cruciaux de cette gouvernance touchant tout particulièrement l'Afrique Centrale, comment rendre plus opérationnels les réponses à apporter à chacun d'eux ? Quels outils communs ou spécifiques les parties prenantes disposent-elles pour lutter contre la corruption, améliorer la transparence et le respect des lois du secteur forestier en matière de conversion massive, par exemple ?

Avec les pays mettant dès maintenant en œuvre leur APV, certains défis apparaissent soulignant la très forte connexion de la forêt avec d'autres secteurs d'activités qui, la plupart du temps, n'ont pas été associés aux discussions et négociations des APV comme le secteur agricole ou le secteur minier.

La session pourrait ainsi s'intéresser de façon pratique à tout ce qui devrait concourir à la mise en œuvre opérationnelle des actions d'amélioration de la gouvernance :

- Les approches conceptuelles : gouvernance / gouvernance forestière. Les principes de base (participation, équité, transparence, redevabilité, efficacité) et la notion incontournable d'application des règles.
- La stratégie et les moyens de La lutte contre la corruption (LCC) dans le secteur forestier en Afrique centrale telles les Initiatives à Résultats Rapides (IRR), le Suivi des dépenses publiques, la promotion des lanceurs d'"alertes", la

mise en œuvre de l'Annexe sur les informations rendues publiques dans les APV, les rapports d'observateurs Indépendants et de la diligence raisonnée, « Forest Transparency Initiative » (FTI)...

- La mesure de la gouvernance et de son évolution. Les outils existants (indices de gouvernance de la Banque Mondiale, les modèles PROFOR ; WRI...)
- L'intégration de la gouvernance dans les cadres de coopération des partenaires, les impacts sur la réputation des pays, les échanges commerciaux (réglementations existantes au niveau international prohibant l'entrée de bois illégal sur les marchés consommateurs (RBUE, Lacey Act, AILP, ...), la lutte contre la pauvreté,...

2. La superposition des usages des terres forestières et la multiplication des outils de suivi : ces outils peuvent-ils mieux servir les utilisateurs ? Comment mettre davantage en synergie 'bois légal' et 'conservation' ?

Les résultats de la dernière rencontre des partenaires (RdP 14-Brazzaville) a montré que la question des usages multiples des terres forestières est maintenant mûre pour être discutée à l'échelon local, national et régional.

Tous les protagonistes de ce débat s'accordent sur un certain nombre de principes pour aborder ce sujet :

- La planification est une étape inévitable : plan de zonage, plan d'affectation et tous les multiples outils disponibles (SIG, cartographie, atlas, etc.).
- Le dialogue et le consensus sont des conditions sine qua none du succès de la planification. La superposition des usages sur un même espace deviendra une préoccupation croissante. La négociation et la flexibilité devront donc faire partie des règles du jeu.
- Des alternatives devront être étudiées au cas par cas. Le développement de paysages durables, la promotion du reboisement et le ciblage d'investissement stratégiques sont des éléments de réflexion à prendre en compte pour ces alternatives.

De même que la communication devra occuper une place majeure pour informer, la transparence des décisions devra aussi soutenir ce même effort.

La session pourrait, à partir de préoccupations générales, cibler les aspects pratiques :

- *Les préoccupations du changement climatique vont obliger de changer les paradigmes de développement des pays de la région ? Comment la conservation de la faune, de la biodiversité et l'exploitation forestière durable s'accommodent-ils des besoins de développement ? La coordination des bailleurs et des programmes d'appui.*
- *Le développement futur des pays doit-il passer par la conversion des forêts ? La segmentation des usages forestier semble plus facile pour gérer le foncier d'en superposer leur gestion ?*

3. Le Plan d'Action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT) vise la fin de l'exploitation forestière illégale et le commerce de bois illégal entre les acheteurs et les Etats producteurs.

Avec 5 des 8 pays africains ou 5 des 15 pays dans le monde impliqués dans l'APV, Le Bassin du Congo constitue un pool riche d'expérience sur les APV. Ces APV ont permis de renforcer la cohérence entre les lois existantes et les moyens disponibles :

- 1°) soutenir les efforts de la politique de gestion durable des forêts nationales,
- 2°) améliorer la valorisation au profit du pays (taxes) et des populations environnantes (cahiers de charge) et enfin,
- 3°) promouvoir la transparence en se dotant d'un système de vérification de la légalité, d'un audit externe et aussi d'observation indépendante qui en crédibilise l'ensemble.

La mise en œuvre de ces APV fait cependant face à de nombreux défis de gouvernance, au sein du secteur forestier, mais aussi au-delà de celui-ci.

Cette session donnera donc l'opportunité de présenter certains de ces défis et solutions envisagées à travers les informations des praticiens, puis d'en débattre afin d'ouvrir la réflexion sur les possibilités de concilier les intérêts de toutes les parties. La session pourrait s'articuler sur :

- Points saillants des expériences de l'APV dans certains des pays du Bassin du Congo.
- Les grandes conclusions de Semaine FLEGT tenue à Bruxelles en mars 2015 par l'Union européenne.
- Les perspectives de coordination.
- L'APV et les systèmes techniques : quel intérêt pour la mutualisation ? Traçabilité et flux transfrontaliers.

4. Les perspectives du secteur privé et de ses initiatives dans la gouvernance forestière et leurs impacts sur la gestion durable des forêts et la valorisation économique du capital naturel.

La gestion durable des forêts intègre une dimension économique. Mais les objectifs fixés en la matière par les pays du Bassin du Congo (transformation accrue et augmentation de la valeur ajoutée dans la filière forêt-bois, développement de l'écotourisme,...) n'ont pas donné à ce jour les résultats escomptés.

Certaines analyses soulignent le manque d'implication du secteur privé dans l'identification de ces objectifs, et surtout dans les processus à mettre en œuvre pour les atteindre, pour expliquer ces faibles résultats.

Pourtant, le secteur privé est le pilier du développement de l'économie, et il est nécessaire de renforcer sa participation dans les processus de planification et d'élaboration des politiques sectorielles.

Le secteur privé est aussi un acteur clé pour l'évolution de critères de gouvernance forestière, comme la transparence et la redevabilité, et il subit autant qu'il participe au phénomène de corruption.

La volonté de certains acteurs du secteur privé d'améliorer leurs pratiques de gestion forestière et leur image s'est concrétisée par le développement de la certification privée.

Mais malgré les efforts consacrés, l'évolution des surfaces forestières certifiées dans le Bassin du Congo ne progresse plus selon les estimations annoncées en 2009 (7 à 10 million d'ha). Quelles en sont les causes ?

S'agissant d'initiatives des opérateurs du secteur privé, on peut se demander si elles n'ont pas atteints les seuils de ceux qui étaient en mesure de s'engager sur un tel niveau ? Tous les opérateurs du secteur en sont-ils capables, notamment les PME ? Les produits tropicaux certifiés ont-ils des marchés spécifiques ou porteurs ?

Quelle approche peut-on adopter pour améliorer l'application effective des lois sur les marchés domestiques ?

La session tentera de comprendre la situation actuelle avec un focus centré sur :

- Les préoccupations économiques de la filière et d'un secteur hétérogène : des multinationales aux artisans locaux;
- L'approche économique de la légalité : La demande croissante de légalité par le marché consommateur impose au secteur d'intégrer cette contrainte et d'internaliser ces dispositions légales dans leur démarche commerciale.
- La place des PME et du marché domestique, la possibilité réelle des acteurs du secteur informel à s'insérer dans des cadres légaux.
- La complémentarité entre les initiatives du secteur privé (notamment en matière de certification volontaire) et celles conduites par les pays...