

Fonds Commun

pour le renforcement de la gouvernance forestière dans la situation post-conflit

République Démocratique du Congo

Table des matières

	1
CONTEXTE - RAISON D'ETRE DU FC	
<i>Contexte</i>	3
<i>Relations entre environnement/ressources naturelles et conflit</i>	
<i>Nouveau code forestier et Agenda prioritaire</i>	
<i>Approche et principes de base du FC</i>	7
COMPOSANTES ET ACTIVITES PRINCIPALES	8
<i>Composante 1: Aménagement durable et lutte contre l'exploitation illegale</i>	9
<i>Composante 2: Développement communautaire des populations forestières</i>	12
<i>Composante 3: Appuis transversaux</i>	18
<i>Composante 4: Gestion administrative et renforcement institutionnel</i>	18
CONDITIONS DE DEMARRAGE ET DE BONNE EXECUTION	19
MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	19
<i>Gestion par le Ministere de l'Environnement</i>	19
<i>Autres modalites operationnelles</i>	
<i>Calendrier de mise en œuvre</i>	22
<i>Définition des zones pilotes</i>	16
<i>Passation des marchés</i>	25
<i>Mécanismes financiers</i>	17
DIMENSIONNEMENT ET BENEFICES ESCOMPTEES	18
QUESTIONS EN SUSPENS - SUITE A DONNER	18

1. CONTEXTE – RAISON D'ETRE DU FC

1. Ce document illustre le contenu et la justification d'un Fonds Commun (FC) multibailleurs pour la gouvernance forestiere en RDC. Il contient des indications sur le contexte, l'approche et les principes adoptés, les composantes et activites principales, les modalités de mise en œuvre, les coûts indicatifs, les bénéfices escomptes, et les questions en suspens et suites à donner.

2. Ce FC participe d'un effort des partenaires aux developpement de coordonner leurs appuis pour une meilleure gouvernance forestiere dans le contexte post-conflit de la RDC. Dans l'avenir, ce FC pourrait constituer la plateforme d'un appui collectif de la communaute internationale a un programme national, sectoriel, et multi-bailleurs, pour la gestion des forets. Un tel programme pourrait devenir le cadre de mise en coherence des multiples interventions dans le secteur. Dans de sens, le present FC est concu de facon flexible. D'une part, il fonctionnera sur la base d'un cycle annuel de programmation et suivi-evaluation ouvert a toutes les parties prenantes ; et d'autre part son dimensionnement et son perimetre pourraient evoluer et s'adapter a de nouveaux besoins sur base de l'accord conjoint des contributeurs, du gestionnaire, et du pays beneficiaire. A court terme, le present FC sera conduit en complementarite avec les actions déjà en cours dans le secteur, visera a renforcer les synergies entre elles et a faciliter l'emergence d'un programme sectoriel national. Il completera entre autres les actions financées par la Banque Mondiale, telles que l'observateur indépendant pour la revue legale/conversion des anciens titres forestiers, et celles des autres bailleurs.

3. Conformement aux priorites indiquees par les contributeurs initiaux, ce FC est dedie a l'amelioration de la gouvernance forestiere en situation post-conflit, y inclus l'amelioration des conditions de vie des populations forestieres. De facon globale, le fonds commun vise a appuyer le gouvernement et les organisations de la societe civile dans la mise en œuvre de l'Agenda Prioritaire de Reforme initie en 2002 et dans la mise en œuvre des innovations du Code forestier. Le fondement analytique du FC est constitue par les conclusions et recommandations de la revue sectorielle (« Les forets dans le contexte post-conflit en RDC ») realisee conjointement par la Banque mondiale, plusieurs centres de recherche, et ONG nationales et internationales. Ce fonds commun appuiera la mise en œuvre des conclusions et recommandations issues des deux Forums internationaux sur les Forets tenus a Kinshasa en Novembre 2004 et en Fevrier 2006.

Contexte

4. La RDC émerge progressivement de plusieurs decennies de mauvaise gestion des ressources publiques, y compris les ressources naturelles, suivie d'une decennie d'instabilité marquée par de conflits qui ont été désastreux pour la population. Les effets cumulés de cette incurie et de ces guerres ont dramatiquement altere les capacites des institutions publiques, les conditions de vie des populations locales, le capital de biodiversite. Les infrastructures sociales et économiques se sont dégradées. Les systemes de gestion des forets, d'accès aux benefices, de contrôle et de suivi sont disloques, voire inexistantes.

5. Le revenu intérieur brut par habitant a drastiquement chuté : de 380 US\$ en 1960, à 96 US\$ en 2002, soit 29 cents par jour. L'économie de la RDC est aujourd'hui fondée sur les activités de survie et de subsistance. L'informel a supplanté le formel. Dans le DSRP adopte en juin 2006, la foret est reconnue comme une ressource indispensable pour la survie de millions de Congolais qui y puisent des aliments, des medicaments, des materiaux, des sources de revenus et des terres arables. Le secteur forestier est aussi reconnu comme l'un des secteurs porteurs de croissance a condition que la gouvernance soit ameliorée.

6. Un changement important que la paix exercera à court-terme sur la forêt et sur les populations forestieres est le re-démarrage de l'industrie du bois, formelle ou informelle. Ce redemarrage est regi principalement par le retour de la paix, les marches et les contraintes d'infrastructures. Néanmoins, il est a craindre que ce secteur, s'il est laisse a lui-meme, altere l'environnement et ne produise peu ou pas de benefices pour les populations. Il est donc urgent

de réguler ce secteur par des politiques et des mesures de terrain qui protègent l'environnement, renforcent le rôle et les droits des populations locales, et réduisent les risques de corruption et de fraude.

7. La convoitise sur les ressources naturelles et la mauvaise gouvernance ont été l'une des sources des conflits en RDC. Dans l'avenir, la bonne gestion des forêts et l'amélioration de la gouvernance peuvent devenir des facteurs de prévention des conflits, et de bien-être social, tant au niveau local que national. Le TF proposé contient des activités de consultation, de participation de la société civile, et d'application des lois qui peuvent diminuer le risque que les forêts soient dans l'avenir un enjeu de tensions sociales, politiques ou financières.

8. La conjoncture actuelle de la RDC est unique au monde. Elle offre des opportunités et des risques dans le secteur forestier qui sont uniques pour deux raisons :

- La RDC est l'un des pays du monde où l'écart entre la pauvreté des gens et la richesse des ressources naturelles est le plus prononcé. Jusqu'à présent, l'exploitation des ressources naturelles a peu contribué à réduire la pauvreté. Le potentiel est pourtant élevé, mais les risques que ces bénéfices économiques et sociaux ne se produisent pas sont eux aussi élevés. Le défi actuel est d'assurer que la mise en valeur économique des ressources forestières contribue effectivement à réduire la pauvreté, ce qui ne va pas de soi, et doit donc faire l'objet de politiques vigilantes et bien mises en œuvre.
- Les changements économiques, sociaux et politiques en RDC aujourd'hui sont relativement rapides par comparaison avec la léthargie qui a marqué le pays auparavant. Après des décennies de régression, la RDC démarre un nouvel itinéraire de développement. Le délabrement des infrastructures et l'insécurité ont quelque peu freiné ou dissuadé les activités commerciales basées sur la forêt, y compris par le secteur informel et pour les produits autres que le bois. Ces barrières et goulets d'étranglement se dissipent peu à peu, et des pressions croissantes risquent de s'exercer bientôt sur le bois, les produits non-ligneux et sur l'environnement en général.

9. Des bénéfices potentiels d'une bonne gestion du secteur forestier incluent notamment:

- la création d'emplois directs et indirects, dans le secteur formel et informel
- un effet d'entraînement sur d'autres secteurs de l'économie en particulier dans les transports et les services
- des recettes fiscales qui peuvent être investies dans les secteurs sociaux et dont une partie doit être rétrocédée aux provinces et aux territoires pour des investissements collectifs
- un appui au développement dans des régions démunies, à l'écart des investissements publics, par l'ouverture de routes et par le biais des « cahiers des charges ».

La forêt est aussi importante pour la crédibilité de la RDC sur le plan international. À terme, elle pourrait faire l'objet de rémunérations pour les services environnementaux.

La bonne gestion des forêts peut aussi contribuer à atténuer les tensions internes dans la situation post-conflit, grâce à la sécurisation des droits d'usage traditionnels, l'amélioration des conditions de vie, et la mise en place de mécanismes de consultations et de participation.

10. La plupart des bénéfices susmentionnés ne se matérialiseront que si des politiques adéquates sont correctement appliquées sur le terrain, ce qui est l'objet du présent fonds commun.

11. À l'inverse, la relance post-conflit risque aussi de :

- accélérer la dégradation de l'environnement et du capital de ressources naturelles, y compris la biodiversité, encore plus que cela n'a été le cas pendant les conflits. Une fois détruites, la plupart de ces ressources ne pourront plus être remplacées
- accentuer les privilèges et la corruption, conduisant à l'appropriation illégitime des ressources et des bénéfices au profit d'intérêts particuliers, et à la marginalisation des groupes vulnérables. Cet échec économique, conjoint à l'épuisement du capital naturel,

risquerait de conduire à un appauvrissement net des populations rurales et du pays dans son ensemble.

- aggraver les tensions sociales au niveau local et provincial, voire même au niveau national, faisant ressurgir les risques de confrontations et d'instabilité.

Relations entre environnement/ressources naturelles et conflit

12. Il existe une abondante littérature sur les relations entre ressources naturelles et conflits armés qui tente de donner une réponse à deux questions fortement liées: « dans quelle mesure la dégradation des ressources naturelles peut entraîner la naissance de conflits armés » et « dans quelle mesure la bonne gestion de ces ressources et la distribution équitable des bénéfices qu'elle génère peut réduire les risques de conflit armés ». Les conclusions sont évidemment partagées mais peuvent être condensées dans les considérations suivantes (Klem, B. (2003). *Dealing with Scarcity and Violent Conflict*. The National Institute of Public Health and Environment of the Netherlands (RIVM)):

- L'hypothèse que la dégradation environnementale pourrait causer des conflits à large échelle est alarmiste ;
- La dégradation environnementale n'est pas suffisante à elle seule à causer un conflit mais peut contribuer à la violence quand elle est associée à d'autres facteurs politiques, économiques et sociaux.
- La dégradation environnementale représente un encouragement au conflit mais aussi à la coopération (par exemple dans le cas des conventions internationales pour l'eau);
- La dégradation environnementale peut avoir un rôle plus important dans les conflits internes mais généralement ne cause pas de conflits entre états; et
- Les groupes les plus touchés par la dégradation environnementale sont en général ceux qui ont une basse capacité d'innovation (*ingenuity gap*) pour faire face à cette dégradation (Homer-Dixon, T. (1999). *Environment, scarcity and Violence*. Princeton : Princeton University Press). Ces groupes sont surtout les populations rurales.

Nouveau Code forestier et Agenda prioritaire de réforme

13. Depuis 2002, la RDC a adopté un nouveau code forestier et initié un Agenda Prioritaire de Réforme axé sur la transparence, l'application des lois et la participation accrue du public. Le présent Fonds Commun vise à aider le gouvernement dans la mise en œuvre de ce nouveau code et de cet agenda de réforme.

14. La loi 11/2002 du 29 août 2002 (Code forestier) remplace la réglementation coloniale de 1949. Ce code représente le premier effort de la RDC de développer sa propre vision de la gestion forestière tout en tenant compte des tendances dans la sous-région et au niveau international. Ce Code est laconique : il se limite à poser des principes, et il renvoie les modalités concrètes à des textes d'application qui sont en cours d'élaboration, ce qui maintient un degré souhaitable de flexibilité permettant une adaptation dynamique aux conditions socio-économiques. Les principales innovations du Code Forestier incluent :

- Le découpage des forêts en trois grandes catégories qui correspondent à des vocations prioritaires mais non exclusives: les aires protégées; les forêts de production permanente; et les forêts vouées au développement rural et à d'autres affectations.
- Consultations publiques de la population riveraine avant le classement d'une forêt et le maintien des droits d'usage des communautés riveraines à l'intérieur de toutes les forêts de production.
- Aménagement durable et protection des écosystèmes dans toutes les forêts de production, y compris la protection de la faune, et l'accroissement du réseau national d'aires protégées
- Affirmation légale du droit des communautés locales à gérer leurs propres forêts à travers le concept de concession communautaire.

- Passage d'un système de distribution discrétionnaire des contrats de concession vers un cadre d'accès plus transparent fondé sur l'adjudication publique.
- Partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40% de la taxe de superficie aux entités locales décentralisées - provinces et territoires ; et le système de 'cahier des charges ».
- Participation de tous les acteurs dans les choix de gestion par l'établissement de conseils consultatifs provinciaux, la consultation de tous les acteurs, notamment le secteur privé et les ONG, et la possibilité d'accès à l'action civile.
- Ouverture à de nouveaux modes d'utilisation des forêts, fondés sur les services environnementaux, tels que la prospection biologique, les concessions de conservation, et la séquestration de carbone.

15. Un certain nombre de mesures concernant l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier ont été incluses dans un Agenda Prioritaire de Reforme. Ces initiatives ont des caractéristiques communes :

- Elles sont urgentes et essentielles pour éviter des dommages irréversibles;
- Leur mise en œuvre semble possible dans les conditions actuelles du pays ;
- Ce sont des points d'entrée, préalables à un élargissement ultérieur ;
- Ces chantiers de réforme étaient pour l'essentiel, déjà en cours avant 2002 ; et
- Elles sont appelées à évoluer en fonction de l'évolution du secteur et du pays.

16. L'Agenda Prioritaire vise à résoudre les distorsions héritées du passé et à jeter les fondations d'un cadre plus transparent et participatif. Les principales initiatives de gouvernance forestière de cet agenda prioritaire, accomplies ou en cours, incluent :

- **l'annulation de 25 millions d'hectares** de concessions forestiers invalides ou caduques en 2002. Ces espaces, autrefois voués à l'exploitation industrielle du bois, sont désormais disponibles pour des processus participatifs, et pour être affectés à d'autres usages des forêts, tels que la gestion communautaire, la conservation de la nature, des usages non extractifs ou une combinaison de ceux-ci.
- **le moratoire sur les allocations par gré à gré.** Ce moratoire a été mis en place en mai 2002 et confirmé par décret présidentiel en octobre 2005, qui indique qu'il est en place jusqu'à : la publication de nouvelles règles d'adjudication, l'achèvement de la revue légale, et l'adoption d'une programmation à moyen terme des futures concessions. Même si ce moratoire a subi des entorses (on estime qu'environ 15 millions d'hectares ont fait l'objet d'échanges de concessions), il semble que la surface nette sous concessions a augmenté de seulement 3 millions d'hectares. De 2002 à 2006, elle est passée d'environ 43.5 à environ 20.4 millions d'hectares.
- **la réforme de la fiscalité forestière** afin de rééquilibrer le régime fiscal vers des taxes plus faciles à recouvrer et à contrôler, et ayant un effet incitatif positif. Cette réforme réduit la charge fiscale globale, supprime des prélèvements injustifiés, et augmente graduellement la taxe de superficie pour décourager la spéculation. Elle améliore le « level playing field » du secteur et permet de distinguer les opérateurs qui respectent les règles par rapport aux autres.
- **la publication périodique** de la liste des contrats forestiers et de leur statut fiscal, pour permettre l'information du grand public sur la gestion des ressources naturelles du pays.
- **la revue légale** des concessions forestières avec la participation d'un expert indépendant recruté sur le plan international, du secteur privé, de la société civile et des communautés locales. Cette revue légale suit les critères et procédures fixés par le décret présidentiel du 24 octobre 2005, complété par celui du 10 novembre 2006.
- **Le recrutement d'un observateur tiers en appui au contrôle forestier.** Le rôle de cet observateur sera d'assister l'administration à détecter les exploitations illégales, et à rationaliser le registre des infractions ; d'assurer la transparence et l'objectivité des contrôles, et de stimuler la participation de la société civile. Une mission pilote est sur le point d'être lancée pour permettre à l'administration forestière de se familiariser avec ce nouvel instrument et d'établir les termes de référence d'un contrat de plus long terme.
- **La préparation des principaux textes d'application du code forestier.** Ceux-ci concernent notamment les conseils consultatifs des forêts au niveau national et provincial,

les règles d'aménagement durable des forêts, les procédures de consultations des populations locales. Ces textes sont préparés avec l'appui de la FAO et ensuite commentés et validés par un comité multi-acteurs. Il doit être noté que certains textes novateurs et complexes, notamment celui concernant les forêts communautaires nécessitent de plus amples études et travaux préparatoires.

17. Malgré ces initiatives, le secteur forestier de la RDC souffre de déficits de gouvernance significatifs, dont certains sont indiqués ici. Cette liste n'est pas exhaustive

- Deficit de transparence. Des informations de base sur la gestion du patrimoine forestier ne sont pas portées régulièrement à la connaissance du public. Malgré le moratoire qui est en place, de nombreux titres d'exploitation ont été attribués ou échangés par gre-a-gre.
- Une difficulté de détecter et de sanctionner les exploitations illégales sur le terrain, même dans la situation actuelle où les exploitations sont encore relativement peu nombreuses.
- Une fiscalité non transparente (parafiscalité et de « tracasseries ») et un recouvrement inefficace qui ne sanctionnent pas les entreprises défaillantes;
- Une application insatisfaisante des systèmes élémentaires de partage des bénéfices : transferts de fonds de l'administration centrale aux EAD, et cahiers des charges ; et un manque de suivi de ces réformes dans la pratique
- Un manque de consultation et de participation des communautés locales dans les choix sur l'utilisation et l'avenir des forêts,
- L'absence de stratégie dédiée au secteur informel et aux micro-entreprises forestières, basées sur le bois ou sur les autres produits forestiers
- L'absence d'instruments bien rodés pouvant offrir des alternatives ou des compléments convaincants et faciles à mettre en œuvre aux systèmes classiques des aires protégées, des concessions, et de la collecte locale.

18. Ces déficits limitent la crédibilité de l'administration à faire appliquer des règles qui rompent avec les pratiques antérieures dans des domaines pourtant sensibles à la corruption, comme l'attribution des titres, le recouvrement fiscal et la redistribution de la rente en faveur des populations locales. Ils obèrent la capacité du secteur forestier de contribuer de manière durable aux attentes de développement et de lutte contre la pauvreté.

Approche et principes de base du FC

19. Le contenu et l'approche proposés pour ce fonds commun sont guidés par un compromis entre la diversité et la complexité des problèmes, l'urgence, et la faisabilité. Ils découlent aussi de l'étendue des forêts en RDC; de la situation de transition politique et de reconstruction que traverse le pays; et de la dotation financière initiale du FC multibailleurs (3.7 millions d'euros). Dans ces conditions, on propose une combinaison d'interventions à l'échelle nationale et d'actions localisées dans une ou des régions pilotes. On préconise d'initier et de tester à dimension pilote des approches et des instruments qui pourront ensuite être reproduits ou élargis s'ils s'avèrent fructueux. On cible des actions cruciales pour l'amélioration de la gouvernance et l'amélioration des conditions de vie des populations.

20. Quelques principes qui guident le présent FC peuvent se résumer comme suit :

- 1) Le FC vise à tester des approches d'amélioration de la gouvernance à travers les systèmes nationaux : (a) collaboration entre diverses institutions au niveau central, par exemple MINENV et MINFIN ; (b) collaboration entre les institutions centrales, provinciales, et territoriales ; (c) mise en place de forum de consultation multi-acteurs tels que les conseils consultatifs ; et (d) implication accrue des ONG et autres organisations de la société civile dans les décisions et dans le suivi/monitoring ; et (e) responsabiliser l'administration forestière dans la mise en œuvre du FC, dans le système de programmation et suivi-évaluation, plutôt que des structures externes non pérennes, tout en stimulant l'émergence de processus consultatifs et l'obligation de rendre des comptes au public.

2) Le FC contribue à renforcer les institutions pour résorber l'écart entre le cadre réglementaire moderne et les réalités de terrain. Cet appui portera sur les fonctions régaliennes. Toutefois, au vu des ressources disponibles, le FC ne peut pas être conçu comme un programme de renforcement institutionnel à part entière. Dans cette optique, il devra être complété par d'autres financements. A ce stade, le FC comporte de l'assistance technique, et la fourniture d'équipement et de formation dans la mesure où ils sont directement liés à des activités précises. L'accent sera porté sur le renforcement des acteurs de terrain : délégations provinciales du MINENV, ONG locales, collectivités locales, et communautés rurales.

4) Le FC visera à faciliter la mise en œuvre de réformes de gouvernance déjà décidées au niveau politique (ex : monitoring des cahiers des charges et de la rétrocession des revenus, recrutement d'un observateur tiers pour le contrôle forestier), et/ou à préparer de telles décisions en testant des outils et approches sur le plan technique (ex : cadre réglementaire et incitatif pour la foresterie communautaire, système de traçabilité des grumes).

3). Garder une flexibilité significative pour faire face aux besoins futurs qui pourraient ne pas être complètement identifiés à ce stade-ci. D'une part, le détail des activités à financer par le FC sera défini et convenu dans le cadre d'un cycle annuel de programmation et de suivi-évaluation ouvert à l'ensemble des parties prenantes. D'autre part, le dimensionnement, les partenaires et le périmètre d'activités du FC pourraient évoluer sur base de l'accord mutuel entre les contributeurs, le gestionnaire et le pays bénéficiaire, et sur base des consultations multiacteurs qui seront conduites tout au long de la vie du FC.

4). Au vu des ressources disponibles et du souhait de ne pas atomiser les ressources (au risque de diluer les impacts sur tous les fronts), la réhabilitation des parcs nationaux et les problématiques liées aux écosystèmes de montagnes et de forêts sèches/savanes ne sont pas incluses dans le périmètre du FC, du moins initialement (cf. point 4).

5) Liens avec les programmes transversaux. Le FC contribue à atténuer les tensions sociales et économiques dans la situation post-conflit grâce à la sécurisation des droits d'usages traditionnels, la prévention de l'appropriation illégitime des ressources, et l'accroissement du bien-être des populations locales. De même, le FC met l'accent sur des activités qui renforcent le lien entre le secteur forestier et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Le programme de gouvernance sectorielle soutenu par le FC s'insère dans le Programme de Réforme Économique du gouvernement, soutenu par la Banque mondiale. Certaines mesures-clés, telle le maintien du moratoire, l'achèvement de la revue légale, et la mise en place de l'observateur pour le contrôle forestier, sont devenus des indicateurs de progrès de ce programme. Le FC vise à appuyer un élan de réforme initié et soutenu par une volonté politique clairement exprimée au sein du gouvernement. Il sera important tout au long de l'exécution du FC de vérifier la persistance de cet engagement politique, et de le soutenir.

21. La/les zone pilote restent à identifier. Parmi les critères, il faudra considérer la faisabilité pratique, et la possibilité d'obtenir des résultats qui soient répliquables à l'échelle nationale. Certaines interventions en forêt devraient avoir lieu à l'échelle du district tandis que d'autres comme le renforcement institutionnel devra s'étendre jusqu'au niveau provincial pour garantir la cohérence des lignes de communication.

22. Au niveau central, les interventions seront caractérisées par la « subsidiarité » (exécuter au niveau central uniquement ce qui ne peut pas être efficacement mené au niveau local) et la complémentarité par rapport aux initiatives décentralisées.

2. OBJECTIF, COMPOSANTES ET ACTIVITES PRINCIPALES

23. L'objectif du programme peut s'énoncer comme suit: *Tester et mettre en place des stratégies et instruments pour améliorer la gouvernance forestière, accroître les bénéfices pour les populations locales et pour le pays, et protéger l'environnement.*

24. Pour atteindre cet objectif, 4 résultats sont fixés, chacun étant caractérisé par un certain nombre d'activités principales. Le cadre logique est présente en annexe 1. Les 4 résultats sont :

Resultat 1 : *Des outils essentiels d'aménagement et de contrôle de l'exploitation illegale sont en place.* Ces outils sont : l'observation independante en appui au contrôle forestier; les procedures et capacités de verification des plans d'aménagement ; la securisation du recouvrement fiscal ; et un système de tracabilite des grumes.

Resultat 2: *Des systemes simples de partage des benefices, de gestion communautaire, et d'accompagnement des micro-entreprises, sont testes et font l'objet d'un consensus entre les acteurs.* Ces systemes sont : la retrocession des revenus aux entites locales ; les cahiers des charges sociales; la foresterie communautaire; et l'accompagnement du secteur informel et des micro-entreprises.

Resultat 3: *Des processus transversaux ou novateurs, utiles a la mise en œuvre du code, sont en cours et font l'objet d'un consensus entre les acteurs.* Ces processus sont : les consultations locales dans le cadre du zonage participatif ; la vulgarisation du code et la preparation des textes d'application ; et la valorisation des services environnementaux.

Resultat 4: *Des capacites institutionnelles sont restaurees pour assurer des fonctions regaliennes essentielles.* Ces fonctions essentielles sont : la gestion administrative et financiere, la programmation et le suivi-evaluation ; le contrôle forestier, le recouvrement fiscal et la verification des plans d'aménagement, et le suivi des impacts socio-environnementaux.

25. Autour de ces 4 résultats, le FC est structuré en 4 composantes et 14 volets/activites principales qui se presentent comme suit:

COMPOSANTE 1 : AMENAGEMENT DURABLE ET LUTTE CONTRE L'EXPLOITATION ILLEGALE

Volet 1 - Observateur indépendant pour le contrôle forestier

26. La mise en place d'un observateur indépendant (OI) permettra d'assurer un regard objectif et indépendant sur le contrôle forestier. L'OI envisagé dans le FC ne se substitue pas à la fonction régalienne et ne fait pas le contrôle à la place de l'administration. Il vise plutôt à aider a detecter les exploitations illegales, a assurer la transparence et l'objectivité des contrôles; a renforcer la capacité du ministère en matière d'application des lois; et a renforcer la participation de la societe civile dans le contrôle, et a améliorer les méthodes de contrôle forestier et de suivi des infractions. Ses rapports seront rendus publics. Etant donne l'accent porte sur l'information publique et la participation de la societe civile, cette tâche sera confiée à une ONG internationale experimentee travaillant sous contrat avec le gouvernement, au sein du ministere charge des forets, et en partenariat avec des ONG locales. L'observateur aura accès à toute information relative au controle sans nécessité d'autorisation préalable. Une mission pilote est en preparation, et sera suivie par la mise en place d'un observateur permanent (ex. contrat de trois ans renouvelable).

Volet 2 – Appui aux plans d'aménagement

27. Cette activité appuiera la disposition du code forestier qui prévoit que toutes les forets de production doivent etre gerees selon des plans d'aménagement. Elle appuiera la direction/service des aménagements au sein du MINENV qui a la responsabilité d'évaluer et de valider les futurs plans d'aménagement et de fournir des indications et un suivi technique continu aux concessionnaires. Les appuis du FC consisteront en formations, équipement, et expertises diverses (cartographie, inventaire, questions sociales, protection de la biodiversite, etc). Dans la pratique cette activite portera essentiellement sur la preparation et la verification des plans d'aménagement des concessions converties au terme de la revue legale en cours. Ce volet contribuera a stimuler la certification independante en RDC. Ce volet pourrait aussi appuyer des activités préliminaires ou connexes à la préparation des plans d'aménagement, telles que l'appui a l'élaboration d'une programmation a moyen terme des futures concessions et/ou la mise au point d'un système d'adjudication, conformément au decret presidentiel d'octobre 2005.

Volet 3 – Sécurisation du recouvrement fiscal

28. La création d'une cellule de sécurisation des recettes forestières composée de représentants des Ministères de l'Environnement et des Finances (DGRAD) a été analysée lors d'une réunion conjointe avec les cadres supérieurs de ces deux administrations. Il semble exister une claire volonté des deux administrations de collaborer dans l'accomplissement de deux tâches : l'amélioration du recouvrement des recettes forestières et la redistribution d'une partie de ces recettes aux entités administratives décentralisées (EAD). La bonne exécution de ces tâches requiert de renforcer la capacité de contrôle qui permet l'établissement d'ordres de paiement pour les différentes taxes forestières qui couvrent toute l'assiette (éviter l'évasion fiscale) ; d'établir des moyens de communication et d'échange d'informations en temps réel entre les deux administrations y inclus une base de données conjointe; et de mettre en place de procédures efficaces, transparentes et accessibles aux parties prenantes pour l'acheminement des fonds rétrocédés aux EAD. Ce dernier point sera traité dans le volet 1 de la composante 2 sur la retrocession des revenus aux EAD.

29. La cellule de securisation pourrait etre composée d'un directeur et de cadres issus des deux ministères en question. Elle sera dotée d'instruments de travail adéquats à son mandat ainsi que des indemnités de performance pour le personnel. Elle aura aussi pour mandat d'assurer le suivi statistique du secteur, et de servir de cadre de concertation avec le secteur prive sur la mise en œuvre des reformes fiscales dans le secteur. Ce résultat permettra aussi d'assurer l'égalité de traitement entre les operateurs privés, d'accroître la transparence et de reduire la marge d'arbitraire, et de penaliser les fraudes; (b) accroître les recettes au profit de l'Etat et des EAD, en étendant l'assiette de façon à couvrir tous les opérateurs, plutôt qu'en augmentant les taux.

Volet 4 – Tester un système de traçabilité de grumes

30. Cette activité consistera a concevoir et tester sur le terrain un système simple de traçabilité des grumes, avec un marquage individuel de la forêt jusqu'au port, afin de verifier l'origine légale du bois à travers la filière. Le système sera teste dans au moins une concession forestière et une usine de transformation. Cette activité aboutira à élaborer un programme concret (spécifications techniques, coûts, responsabilites) pour l'elargissement du système de traçabilité des grumes a l'échelle nationale. Cette activité vise aussi a stimuler la certification indépendante en RDC. Ce pilote profitera des expériences en cours de développement dans d'autres pays de la sous région, et le Partenariat du bassin du Congo (PFBC) pourrait servir comme instance d'échange dans ce domaine pour comparer les systèmes en fonction de leur performance et transparence ainsi que pour suivre l'application des ces mesures avec la mise en œuvre d'un outil de monitoring des forêts à l'échelle du bassin.

COMPOSANTE 2 : DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES POPULATIONS FORESTIERES

Volet 1 – Suivi des rétrocessions aux entités locales

31. Ce volet appuiera la mise en œuvre de la disposition du code prevoyant que '40% du produit de la taxe de superficie est réparti aux EAD en raison de 25% aux provinces et 15% aux territoires pour la réalisation d'infrastructures de base d'intérêt communautaire'. Il appuiera les provinces, territoires et les populations locales pour une meilleure utilisation de ces fonds. Cette activite vise à systématiser l'elaboration de Plans de Développement Forestier (PDF) au niveau provincial ou territorial de facon transparente, et a assurer le suivi de leur réalisation. Elle appuiera la preparation d'un PDF au niveau d'une province et/ou d'un territoire pilote, en privilegiant une approche participative ascendante. Elle renforcera la capacite de programmation et de gestion budgetaire, et de suivi-evaluation au niveau de la province/territoire pilote.

32. Ce volet visera aussi a mettre en place un mecanisme systematique de monitoring et d'information du public concernant les montants retrocedes a chaque province et territoire et l'utilisation effective des fonds, pour l'ensemble du pays. Cette activite responsabilisera directement des ONG locales dans ces mecanismes de suivi et d'information. Ce faisant, ce volet

renforcera le rôle de la société civile dans le contrôle des ressources issues de l'exploitation forestière, et la responsabilité ('accountability') des gestionnaires publics. Dans la pratique, il est à prévoir que ce système de monitoring portera essentiellement sur la redistribution des taxes issues des concessions converties au terme de la revue légale en cours. Cette activité identifiera les risques et dysfonctionnements liés à la mise en œuvre de cette réforme, et proposera des améliorations ou des mesures correctives. Elle vérifiera notamment dans quelle mesure les besoins spécifiques des groupes particulièrement dépendants des forêts, notamment les Pygmées, sont pris en compte dans les choix d'investissements inscrits dans les PDF, les aidera à faire valoir leurs droits et à bénéficier d'opportunités égales dans la mise en œuvre de ces réformes.

Volet 2 – Suivi des cahiers des charges

33. Cette composante appuiera la mise en œuvre de la disposition du code forestier concernant les cahiers des charges sociales au profit des communautés villageoises riveraines des concessions. Elle appuiera des communautés riveraines dans la négociation de ces cahiers des charges avec les concessionnaires riverains, et dans le suivi de la mise en œuvre de ces engagements. Au niveau national, elle appuiera la mise en place d'un registre national des cahiers des charges pouvant servir d'instrument systématique d'information du grand public sur le contenu des cahiers des charges et de suivi de leur mise en œuvre. Cette activité responsabilisera directement des ONG locales dans ces mécanismes de suivi et d'information. Ce faisant, ce volet renforcera le rôle de la société civile et réduira le risque de négociation déséquilibrée. Dans la pratique, il est à prévoir que ce volet accompagnera surtout les communautés riveraines des titres convertis (au terme de la revue légale en cours) dans la négociation des cahiers des charges définitifs qui seront joints aux plans d'aménagement.

34. Cette activité identifiera les risques et dysfonctionnements liés à la mise en œuvre de cette réforme, et proposera des améliorations ou des mesures correctives. Elle vérifiera notamment dans quelle mesure les groupes particulièrement dépendants des forêts ou les groupes qui risquent d'être marginalisés, notamment les Pygmées, bénéficient également de ce mécanisme et les aidera à faire valoir leurs droits et à bénéficier d'opportunités égales dans la mise en œuvre de ces réformes. Elle proposera des mécanismes de prévention et résolution des désaccords ou conflits qui pourraient surgir dans la mise en œuvre de cette réforme.

Volet 3 – Pilote de foresterie communautaire

35. Ce volet envisage d'appuyer la mise en œuvre de la disposition du code concernant les forêts communautaires ou «concessions des communautés». Il aiderait des populations forestières qui le souhaitent à gérer un espace forestier à des fins d'exploitation et/ou de conservation dans le but d'accroître les revenus de la communauté. Cet appui serait fourni par une/des ONG spécialisées et couvrirait entre autres les tâches suivantes : identification de la forêt, création d'une entité légale, réunion de concertations, rédaction et présentation de la demande, études préliminaires, formation technique, collecte des données, élaboration du plan simple de gestion et ateliers de validation et restitution.

36. Ce volet devrait aussi faciliter la définition du cadre réglementaire/incitatif de la foresterie communautaire en RDC, sous la forme d'un texte d'application du code. À cette fin, le FC pourrait appuyer des consultations, ateliers, études et/ou expertises. La création de forêts communautaires devrait permettre la sécurisation de l'accès à la ressource par les populations forestières ainsi qu'une meilleure distribution des revenus tirés de cette ressource parmi les membres de la communauté. Enfin, un développement participatif permet de restituer la confiance aux populations locales ce qui devrait aider dans le processus de réconciliation et reconstruction post-conflit. Ce volet vérifiera aussi dans quelle mesure les groupes particulièrement dépendants des forêts ou les groupes qui risquent d'être marginalisés, notamment les Pygmées, bénéficient également de ce mécanisme et les aidera à faire valoir leurs droits et à bénéficier d'opportunités égales dans la mise en œuvre de ces réformes.

Volet 4 – Appui aux micro-entreprises forestières

37. L'exploitation, la transformation, le transport et la vente des produits forestiers, ligneux ou non-ligneux, par des micro-entreprises en zone forestière sont l'une des principales sources de revenu pour les populations rurales en RDC de même que pour un grand nombre de familles urbaines. Ce volet vise à encourager les micro-entreprises forestières familiales qui veulent simultanément augmenter le revenu et entamer un processus de régulation réduisant les pressions excessives sur les ressources naturelles dont elles dépendent et sur l'environnement. Les produits forestiers en question sont notamment des plantes médicinales, les produits de la chasse et pêche, le charbon de bois, et l'exploitation et transformation artisanale du bois.

38. Les activités envisagées sont des études et des ateliers pour identifier les contraintes au développement des micro-entreprises telles que perçues par les parties prenantes notamment la population féminine. Cette activité d'animation vise à identifier les opportunités et les organisations existantes qui pourraient faciliter le développement de la micro-entreprise sur des bases durables et équitables. Ces activités pourraient être menées par des ONG locales avec l'appui d'universités.

39. Sur la base de ce diagnostic initial, les ONG pourront élaborer des actions spécifiques visant à surmonter les goulots d'étranglement identifiés. Ces actions seront mises en œuvre par des associations de PME existantes mais des efforts pour la création de nouveaux groupes pourraient être faits. Les actions pourraient inclure la création de services financiers non-conventionnels, l'amélioration des produits et du stockage, surmonter des obstacles réglementaires et fournir l'information sur les marchés.

40. Les résultats de ce processus représenteront des enseignements qui seront utilisés pour élargir le champ d'application en incorporant le développement de la micro-entreprise forestière dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et en appuyant l'essor de ces micro-entreprises en dehors des zones pilotes du projet.

COMPOSANTE 3 : APPUIS TRANSVERSAUX A LA MISE EN ŒUVRE DU CODE FORESTIER

Volet 1- Consultations locales dans le cadre du zonage participatif multi-usages

41. Ce volet consisterait à soutenir : soit une activité de zonage forestier participatif multi-usages dans une région pilote ; soit des consultations locales qui s'avèreront sans doute nécessaires pour aider à affiner les limites des concessions converties au terme de la revue légale, résoudre des questions en suspens, et remettre ces concessions en cohérence avec les terroirs villageois conformément au décret présidentiel d'octobre 2005; soit une combinaison de ces deux types d'activités. L'idée générale est de sécuriser les droits d'usage traditionnels des populations locales selon le principe de consentement libre, préalable et informé, et d'éviter la superposition d'usages incompatibles sur le même espace pour prévenir les conflits. Comme pour les autres activités du FC, ces choix définitifs dépendront notamment des ressources disponibles, des urgences et de la faisabilité, des résultats de l'étude d'impact socio-environnementale et des consultations à tenir avec l'ensemble des parties prenantes dans le cadre de la planification annuelle des activités. En tout état de cause, ce type de travail mettra l'accent sur la consultation des populations forestières et de tous les autres acteurs concernés.

42. Si l'option d'appuyer un travail de zonage participatif dans une région pilote était retenue, ce travail viserait d'abord à produire une lecture fine de l'utilisation actuelle du paysage rural, notamment les usages traditionnels, et à faire apparaître les éventuels risques ou incohérences actuels et la latitude/flexibilité correspondant à d'éventuels espaces non affectés. Il s'appuierait sur des techniques de cartographie participative et des consultations intenses. Il proposerait ensuite différentes options ou scénarios pour résoudre les incohérences et pour affecter les espaces qui ne le sont pas encore. Le résultat final serait une proposition de plan de zonage multi-usages à titre indicatif, sans valeur légale, proposant les espaces de conservation, de production permanente, du domaine rural, et d'autres usages, sur base de la nature polyfonctionnelle des forêts. Ce travail tiendrait compte des activités extérieures au secteur forestier, telles que les activités agricoles, minières, d'infrastructures, etc. Il développerait des critères pour évaluer la possibilité de superposer ou d'avoisiner des usages compatibles entre eux (zones multi-usages,

zones tampons). Il tiendrait compte des spécificités de groupes vulnérables ou particulièrement dépendant des forêts, spécialement les Pygmées.

43. Si l'option d'accompagner la remise en cohérence des anciennes concessions avec les terroirs villageois est retenue, ce travail consisterait à donner suite aux recommandations issues de la revue légale et inscrites dans les contrats des concessions converties, pour assurer que les consultations locales se déroulent de façon équitable et conformément au principe de consentement préalable, libre et informé, et pour assurer l'application de la disposition du code qui affirme le maintien des droits d'usages traditionnels (à l'exception de l'agriculture) dans toutes les forêts de production. Cet encadrement des consultations locales serait confié à une/des ONG spécialisées, et inclurait des appuis aux communautés villageoises pour les aider à participer pleinement aux consultations et négociations. Cette activité viserait à assurer que les solutions proposées pour résoudre les questions restées en suspens à l'issue de la revue légale soient effectivement le résultat d'un processus de négociation équitable et équilibré, et représentent bien les aspirations des communautés locales. En particulier, elle viserait à assurer que les groupes vulnérables ou très dépendants des forêts bénéficient d'opportunités égales dans ce processus.

44. Cette composante répond notamment à la nécessité d'élaborer progressivement une assise cartographique connue et acceptée par les parties prenantes qui puisse être utilisée par le Gouvernement et l'ensemble des acteurs comme cadre de référence pour proposer la création de forêts communautaires, de nouvelles aires protégées, de concessions, ou d'autres usages des forêts; et pour éviter que des usages concurrents ou incompatibles ne se superposent géographiquement et/ou ne s'imposent de facto comme un fait accompli.

Volet 2 – Vulgarisation du code et appui à la préparation des textes d'application

45. Cette composante appuiera aussi les efforts en cours par le MINENV et des organisations de la société civile en matière de vulgarisation, du nouveau code forestier, notamment par des ateliers au niveau provincial et local.

46. Ce volet pourrait aussi soutenir la *consultation des parties prenantes* dans le processus d'élaboration des mesures d'application du nouveau code forestier, ainsi que des expertises nécessaires pour préparer certains textes clefs en rapport avec les objectifs et composantes du FC.

Volet 3 – Valorisation des services environnementaux

47. Cette composante vise à soutenir des initiatives de la RDC visant à valoriser/remunerer et à pérenniser les services environnementaux rendus par la forêt. Il peut s'agir de sequestration de carbone, de concession de conservation de la biodiversité, ou d'autres. L'accent sera mis sur la consultation des populations locales, la compatibilité avec les droits d'usages traditionnels, et les bénéfices au profit des populations locales. Cette composante pourrait appuyer des études, expertises, consultations/ateliers, voyages d'études et autres activités nécessaires à l'émergence de systèmes durables de valorisation des services environnementaux.

COMPOSANTE 4 – GESTION ADMINISTRATIVE ET RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Volet 1 – Niveau central : gestion administrative

48. Ce renforcement institutionnel se limitera aux aspects cruciaux pour améliorer concrètement la gouvernance forestière et permettre un déroulement efficace des initiatives appuyées par le FC : appui au Secrétariat Général chargé des Forêts dans les domaines de la gestion administrative et financière ; et de la programmation et suivi-évaluation.

49. La gestion du FC se fera autant que possible à travers les structures pérennes des institutions, et en renforçant ces structures. En l'occurrence (voir analyse de trois options ci-dessous), une cellule/unité de gestion programme sera placée au sein de et sous la responsabilité directe du Secrétaire Général du MINENV. Cette cellule aura la responsabilité de gérer l'ensemble

du FC, en collaboration avec les directeurs des services techniques concernés. Cette cellule sera appuyée par un expert international pour la gestion financière, passation des marchés, et comptabilité. Cet expert assistera le Secrétariat Général et la Direction chargée de la gestion financière. Il aura un pouvoir de signature conjointe avec le SG. La cellule aura aussi à sa disposition des fonds pour les travaux et ateliers de planification annuelle des activités et de suivi évaluation de l'ensemble du FC y compris suivi du plan de gestion socio-environnemental et pour les consultations des parties prenantes au niveau central (par la création et le fonctionnement d'un comité national de consultation du FC, éventuellement calqué sur le Conseil National Consultatif des Forêts) et au niveau provincial (visant à financer le fonctionnement dans la/les zones pilotes des Comités Consultatifs provinciaux prévus par le Code Forestier). Cette composante appuiera aussi les activités de communication relative au FC, et les réunions du Comité d'Orientation et de Suivi réunissant annuellement les bailleurs contribuant au FC, l'administrateur et le bénéficiaire.

Volet 2 – Réhabilitation des services extérieurs dans une région pilote

50. Au niveau local, le FF prévoit le renforcement des capacités de contrôle et suivi forestier par la réfection des bureaux de l'administration forestière, la fourniture d'équipement de terrain, de bureau et de communication, de moyen de transport, la formation en informatique et en gestion forestière ainsi que les coûts de fonctionnement des moyens de transport, bureaux et systèmes de communications et le paiement de rémunérations incitatives pour le personnel.

51. Les effectifs de l'administration forestière sur le terrain sont insuffisants, les salaires insignifiants et payés avec retards, les équipements de travail et les moyens de transport inexistant. Par conséquent, la capacité de l'administration forestière sur le terrain ne permet pas de faire face aux missions régaliennes qui lui ont été confiées notamment celles du contrôle forestier, de la répression des infractions et de la récolte et transmission des données des statistiques forestières. Le FC multibailleur ne peut pas se soustraire à un renforcement significatif de la capacité liée à ces missions régaliennes dans la/les zones pilotes. Ces missions sont en effet un maillon essentiel de la chaîne qui permet d'assurer une gestion durable, équitable et transparente du secteur forestier.

52. Une attention particulière a été portée aux rétributions dans l'administration. Les niveaux des salaires dans l'administration publique congolaise sont tombés si bas que la majorité des agents et fonctionnaires gagnent moins de 20 US\$ par mois. De tels niveaux de rémunérations ne peuvent pas constituer des stimulants adéquats pouvant justifier des services publics de qualité. Il en découle des effets négatifs sur le fonctionnement courant de l'administration publique et l'exécution normale des activités. Faisant face à cette contrainte, plusieurs bailleurs de fonds ont fait recours au paiement des indemnités (sous des appellations différentes) dans le cadre des projets d'assistance technique qu'ils financent. Le gouvernement recourt à la même pratique pour garantir la motivation de certaines catégories d'agents engagés dans des opérations administratives cruciales (par exemple, l'élaboration du budget de l'état). Dans le cas du FC, des rémunérations incitatives pour le personnel de l'administration publique qui sera appelé à couvrir des fonctions opératives au niveau central et local sont envisagées. Le FF contribuera à établir un système d'indemnités basées sur la performance (qui inclura des critères d'évaluation). Les provisions actuelles sont indicatives, elles résultent de consultations auprès des responsables de l'administration et devront être finalisées en cohérence avec la réforme de la fonction publique, les programmes des autres secteurs, et sur la base des résultats de la revue institutionnelle en cours.

Volet 3 – Gestion des impacts sociaux et environnementaux

53. Une étude d'impact social et environnemental sera effectuée avant le démarrage des autres activités du projet. Les recommandations de cette étude permettront d'améliorer le design des activités appuyées par le fonds fiduciaire en vue d'optimiser leur impact sur l'environnement et la réduction de la pauvreté et le bien-être social. Les mesures d'atténuation ou d'optimisation recommandées par l'étude seront adoptées sous la forme d'un plan de gestion environnemental et social y inclus un plan cadre pour les peuples indigènes et un plan cadre pour le déplacement ou la perte d'accès aux ressources.

3. CONDITIONS DE DEMARRAGE ET DE BONNE EXECUTION

54. Les conditions suivantes sont proposées comme prérequis au démarrage du programme. Leur mise en œuvre continue semblent indispensable à sa bonne exécution

1. Mise en place de l'unité de gestion de projet au sein du Ministère de l'Environnement, y inclus la sélection de l'assistance technique en gestion financière et passation de marché. Gestion financière et administrative satisfaisante tel qu'attestée par les rapports d'audit.
2. Mise en œuvre continue des mesures fondamentales de l'agenda prioritaire que le FC vise à appuyer et sur lequel il est bâti, notamment le respect du moratoire et la revue légale des concessions y inclus l'annulation de celles jugées non valides. Volonté politique démontrée à assurer l'application des lois et l'information publique, à sanctionner les opérations illégales, et faciliter la mise en œuvre des innovations du code forestier.
3. Achèvement de l'étude d'impact social et environnemental et adoption des mesures d'atténuation sous la forme d'un plan de gestion environnemental et social y inclus un plan-cadre pour les peuples indigènes et pour le déplacement ou la perte d'accès aux ressources. Mise en œuvre permanente des mesures d'atténuation/optimisation des impacts sociaux et environnementaux et consultations avec les parties prenantes.

4. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

Gestion par le Ministère de l'Environnement

55. Le mécanisme proposé prévoit la mise en place d'une cellule de gestion du FC au sein du Ministère de l'Environnement, de sorte que la gestion technique et administrative du FC soit assurée autant que possible par les structures pérennes de l'administration, avec un renforcement sous forme de formation et d'assistance technique pour des fonctions sensibles ou complexes notamment la gestion financière. La cellule de gestion a la maîtrise d'œuvre et est chargée de diriger et de coordonner l'exécution du FC. Elle est placée sous la responsabilité du SG du MINENV chargé des Forêts, qui a pour fonction normale de coordonner les activités des directions techniques et des services provinciaux. La cellule collabore étroitement avec les départements de la programmation, des études, des ressources humaines et de la gestion financière du MINENV et avec les directions techniques. Elle fournit un appui institutionnel à ces départements. Les principales tâches de la cellule en matière de mise en œuvre du FC sont décrites ci-dessous:

- Tenir des ateliers nationaux de consultation des parties prenantes, en particulier pour la planification annuelle des activités et le suivi-évaluation du programme. Ce qui implique au moins 1 atelier national par an;
- Rédiger les TDR pour les activités envisagées; et effectuer la passation des marchés et les décaissements et la gestion comptable, selon les directives de la BM;
- Coordonner, faciliter et superviser l'exécution des activités qui auront été confiées aux services centraux ou décentralisés du MINENV, à des ONG et à des bureaux d'études ;
- Convier le comité de pilotage (Comité d'Orientation et de Suivi) et organiser les missions régulières de supervision.

57. Ce mécanisme de gestion est susceptible d'assurer une bonne appropriation des objectifs et des activités du FC par l'administration grâce au fait que la cellule est logée auprès du MINENV et que le FC est géré et exécuté par le SG/MINENV et ses directions techniques et administratives. L'appropriation de la part de l'administration est essentielle pour améliorer la gouvernance forestière. Cette option apporte un renforcement institutionnel pour des fonctions essentielles. Par contre, le manque d'expérience et la capacité très réduite du MINENV en matière de gestion de projet pourrait constituer une contrainte à la bonne exécution du FF. C'est pourquoi les mesures fiduciaires sont essentielles : formation et contrôle de qualité par l'assistance technique en gestion

financière, système de non-objection et de revues a posteriori conformément aux procédures de la Banque mondiale ; et audits annuels.

Autres modalités opérationnelles

58. Le fonctionnement du FC inclut aussi les modalités opérationnelles suivantes:

- La consultation de toutes les parties prenantes à l'échelle nationale au sujet de la planification annuelle des activités du FC et du suivi-évaluation. Ceci inclut notamment la tenue d'un atelier national multi-acteurs (éventuellement jumelé avec un Forum National sur les Forêts similaires à ceux tenus en 2004 et 2006), et la création et le fonctionnement d'un comité national de consultation du FC (éventuellement calqué sur le Conseil National Consultatif des Forêts). Cette consultation nationale implique la société civile, des représentants des communautés locales, le secteur privé, les partenaires au développement, et les autres institutions intéressées par le programme (finances, plan, développement rural, etc.).
- La gestion du FC et l'exécution des composantes et activités sous la coordination de la cellule de gestion du FC, en collaboration avec les directions techniques et administratives correspondantes, et en partenariat avec toutes les parties prenantes concernées par chaque composante ou activité du FC. Ceci implique notamment des ateliers et consultations, locales et/ou thématiques, en fonction de la nature de chaque composante, et un appui aux Comités Consultatifs Provinciaux des Forêts.
- La tenue au moins une fois par an d'un comité d'Orientation et de Suivi (comité de pilotage) réunissant le gouvernement, les donateurs du FC et la Banque mondiale en tant qu'administrateur du FC. La supervision du FC est assurée par la BM en tant qu'administrateur du FC et mandatée par les donateurs, en collaboration avec ceux-ci. Cette supervision implique: revoir les TDR, rapports et audits du FC, évaluer le niveau de mise en œuvre des activités et leur cohérence avec l'Accord de Don, les Accords d'Administration, et les directives de la BM ; identifier les goulots d'étranglement et discuter des solutions avec le gouvernement et les autres acteurs. Des missions de supervision auront lieu environ 2 fois par an. Une supervision continue sera aussi assurée par les bureaux de la BM en coordination avec les donateurs du FC à Kinshasa. Les TDR et les activités de passation de marchés seront sujettes à la « non-objection » de la BM (voir section spécifique ci-dessous) selon les directives de passation de marchés et l'Accord de Don.

59. La gestion et l'exécution du programme, placées sous la responsabilité du MINENV, devront se faire en partenariat avec les autres acteurs du secteur – principalement les ONG, les collectivités décentralisées et les communautés ainsi que les opérateurs privés. Pour cette raison, le FC soutiendra des organes de concertation nécessaires au niveau national et provincial et promouvra dans les activités spécifiques les partenariats et collaboration inter-acteurs. La mise en œuvre du FC présente donc l'opportunité d'entamer un processus de gestion concertée du secteur. Au niveau central, un atelier/forum national de consultation sera soutenu par le FC. Cet atelier verra la participation des parties prenantes de l'administration, des ONG et du secteur privé. Le Comité National Consultatif des Forêts et les Comités Consultatifs Provinciaux (dans la/les zones pilotes) prévus par le Code Forestier seront appuyés dans leur fonctionnement par le FC.

60. Certaines composantes du FC requièrent une bonne coordination entre le MINENV et d'autres administrations. C'est le cas pour (a) la composante d'amélioration de la fiscalité forestière (coordination MINENV DG-RAD) ; et (b) la composante de développement communautaire (coordination MINENV avec gouvernorats, districts et territoires). Ces administrations seront donc intégrées dans les organes de consultation du FC et des accords spécifiques seront passés pour répondre à des points particuliers de collaboration nécessaires dans la mise en œuvre des activités.

Définition de zone pilotes

62. L'identification de zones pilotes devra tenir compte des dimensions géographiques de la RDC, des difficultés d'accès et de communication et des ressources modestes actuellement disponibles. Les grandes provinces forestières (Equateur, Bandundu, Orientale) couvrent entre 400 et 500.000 km² et un district de ces provinces couvre en moyenne 100.000 km². Pour les activités qui sont localisées géographiquement (n'ont pas par nature une couverture nationale) le FC devra vraisemblablement se limiter à agir dans une ou deux provinces au niveau d'un seul district par province. L'estimation des besoins en termes de personnel additionnel, équipement, moyens de transport et autres ne pourra être arrêtée qu'une fois identifiée(s) la/les zones pilotes.

Passation des marchés

63. La passation de marchés se fera selon les règles du « trustee » du FC (c'est à dire de la BM) telles qu'illustrées dans les « Directives de Passation des Marchés » et dans les « Directives de Sélection et Emploi des Consultants » de mai 2004. Ces règles prévoient des seuils (voir tableau ci-dessous) au-dessus desquels le maître d'œuvre doit demander la non-objection de la BM. Pour les cas où la non-objection n'est pas requise, un contrôle *a posteriori* est prévu sur la base des documents originaux que le maître d'œuvre doit conserver jusqu'à deux ans après la date de clôture du projet.

Mécanismes financiers

65. Retrait des fonds. Le retrait des fonds se fera sur la base des directives contenues dans le Manuel de Décaissement de la BM selon la procédure de *retrait des fonds par le compte spécial*. L'utilisation de cette méthode a pour principal objectif d'aider le maître d'œuvre à éviter des problèmes de trésorerie :

- en réduisant la durée du processus de paiement ;
- en réduisant le nombre de demandes de retrait ;
- en donnant au maître d'œuvre un meilleur contrôle des informations sur les paiements ; et
- en réduisant le nombre de documents à envoyer à la BM.

66. Selon cette méthode, la BM décaisse par anticipation un montant du FC qu'elle dépose sur un compte spécial (représentant au plus 20% du coût total du FC) pour que le maître d'œuvre puisse l'utiliser pour le règlement des dépenses admissibles. Ce compte est ouvert dans une banque commerciale agréée par la BM ou dans certains cas, auprès de la banque centrale ou d'une autre institution financière. Un seuil au-dessous duquel tous les paiements concernant le FC peuvent être effectués au moyen de ce compte est indiqué dans la lettre de décaissement de l'Accord de Don du FC. Les paiements du compte spécial doivent suivre toutes les procédures spécifiées dans l'Accord de Don en ce qui concerne l'examen des documents d'appel d'offre et des marchés. En conditions normales, les ressources du compte sont reconstituées régulièrement (au moins une fois par mois) pour les maintenir à un niveau suffisant. Les demandes de reconstitution sont faites par la cellule de gestion et doivent être accompagnées des rapprochements bancaires et des pièces justificatives normales.

67. Des paiements directs depuis le siège de la BM (qui n'utilisent donc pas le compte spécial) sont envisagés dans le cas où le paiement excède 20% du montant du compte spécial ou le fournisseur se trouve à l'étranger.

70. Les dispositions prises pour assurer la responsabilité et une gestion financière adéquate du FC seront précisées dans l'accord de don du FC.

71. Comptabilité et audit. Les comptes du FC devront être vérifiés pour chaque exercice par un auditeur qualifié et indépendant jugé acceptable par la BM qui doit exprimer son opinion par écrit et rédiger un rapport indiquant dans quelle mesure les états financiers et les notes les étayant rendent compte fidèlement et sincèrement de la situation et de la gestion financière du projet. Il lui sera aussi demandé au terme de son audit, de rédiger une note distincte à l'attention de la cellule de gestion, indiquant au besoin les améliorations à apporter aux systèmes et aux contrôles

financiers et à l'utilisation des ressources. Les rapports d'audit et les comptes annuels sont envoyés à la cellule de gestion du FC qui à son tour les transmet à la BM dans un délai convenu à la clôture de chaque exercice.

5. DIMENSIONNEMENT DU FC

72. Le dimensionnement initial du FC, et les couts par composantes sont présentés dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5 : Coûts indicatifs du FC selon les composantes (en Euros)

Composantes	Total	% coût de base
1. Aménagement durable et amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier	900,000	25%
2. Développement communautaire des populations forestières	900,000	25%
3. Appui transversal à la mise en œuvre du code forestier	900,000	25%
4. Gestion administrative et renforcement institutionnel	1,000,000	25%
Coût total FF	3,700,000	100%

Bénéfices escomptes

76. Le programme de gouvernance propose, s'il est accompli de façon fructueuse et s'il jouit d'un engagement politique continu, devrait produire des bénéfices considérables, directs ou indirects. Certains de ces bénéfices sont relativement aisés à quantifier, d'autres nettement moins. Parmi ces bénéfices, on peut identifier, sans que ceci constitue une liste exhaustive ni un ordre de priorité :

- La mise sous aménagement des forêts de production, et la pérennisation du capital naturel
- La réduction de l'exploitation illégale et des pertes économiques y associées
- Des progrès vers la certification indépendante en RDC
- La réduction de la corruption et des pratiques discrétionnaires
- Une participation accrue des communautés dans les décisions, la gestion, et le contrôle
- Une participation accrue de la société civile dans la gestion du patrimoine national
- Un partage plus équitable de la rente au profit de l'Etat et des communautés locales
- Le respect des droits d'usage traditionnels
- L'accès des groupes vulnérables ou très dépendants des forêts, à des opportunités égales
- La création d'infrastructures locales d'intérêt collectif sur les fonds rétrocédés
- La fourniture de services et infrastructures de base dans des villages (cahiers des charges)
- Des bénéfices résultant de la valorisation (escomptée) des services environnementaux
- Une protection accrue de la biodiversité dans les forêts de production

6. QUESTIONS EN SUSPENS – SUITE A DONNER

77. Il est prévu que la présente proposition fasse l'objet d'affinements ultérieurs lors des prochaines étapes de sa finalisation. Ces affinements seront définis de commun accord entre les bailleurs concernés, l'administrateur du fonds et le bénéficiaire, sur base de l'étude d'impact socio-environnemental et de consultations complémentaires avec les parties prenantes. Les programmes d'activités précis seront définis annuellement dans le cadre d'un cycle annuel de programmation et suivi-évaluation impliquant toutes les parties prenantes.

78. Une étude d'impact social et environnemental sera effectuée avant le démarrage de toute activité appuyée par le FC. Les recommandations de cette étude permettront d'améliorer le design

des activités du FC en vue d'optimiser leur impact sur l'environnement, la réduction de la pauvreté et le bien-être social. Cette étude vérifiera la compatibilité des activités proposées avec les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale et répondra aux standards applicables aux projets de catégorie A, y compris la préparation d'un cadre de politique de réinstallation et d'un plan de développement des populations indigènes.

79. Participation d'autres bailleurs. La Commission européenne, la Belgique, et la France, sont les contributeurs initiaux de ce FC. Des contacts sont en cours avec d'autres contributeurs potentiels dans l'optique que ce FC évolue progressivement en une plateforme de coordination et un instrument de financement collectif des partenaires au développement pour appuyer un programme national, sectoriel, et multi-bailleurs conduit par la RDC. La présente proposition est conçue et dimensionnée en fonction des intentions annoncées par les contributeurs initiaux. Il est prévu qu'elle puisse évoluer afin d'intégrer en cours d'exécution des contributions additionnelles.

Annexe 1 : Cadre Logique – Sujet a affinements ulterieurs

Objectifs et résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Source de vérification	Hypothèses et risques
<p>Objectif du programme : <i>Tester et mettre en place des strategies et instruments pour améliorer la gouvernance forestiere, accroître les benefices pour les populations locales et le pays, et protéger l'environnement.</i></p>	<p><u>Gouvernance</u>: Degré de transparence et de participation du public ; sanctions des exploitations illégales ; annulation des permis defaillants; capacité de mettre en œuvre le cadre légal. <u>Benefices socio-économique</u> : Gestion des forêts par les communautés ; securisation des recettes, transfert vers les entites locales et usage au profit des communautés ; autres benefices locaux <u>Environnement</u> : l'emergence de nouveaux systemes de valorisation des services environnementaux, et de pratiques de gestion des forêts plus durables sur le plan environnemental</p>	<p>Rapports d'exécution des composantes, et de suivi-évaluation y inclus impacts socio-environnementaux</p> <p>Compte-rendu des ateliers nationaux, et conseil consultatifs national/provinciaux</p>	<p><u>Risque</u> : Resistance au changement capable d'éroder la volonte politique de reforme. <u>Hypothese</u> : Engagement de la societe civile et soutien continu aux reformateurs, capables de surmonter l'inertie. Moratoire maintenu, et revue legale accomplie conformement au decret d'octobre 2005. Secteur forestier maintenu dans le Programme de Reforme Economique du Gouvernement</p>
Résultats spécifiques			
<p>Résultat 1 : <i>Des outils de base d'aménagement et de contrôle de l'exploitation illegale sont en place.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Observateur tiers participe aux missions de contrôle ; rapports de mission et sanctions sont publiés • Regles d'aménagement publiées, plans d'aménagement revus dans delais legaux, bilans annuel d'execution publiques • Bilans de recouvrement publiés ; taux de recouvrement • Strategie etablie pour un système national de traçabilité 	<p>Rapports missions de controle Registre d'infractions et des plans d'aménagement Presse et internet Etude de faisabilite tracabilite</p>	<p><u>Risques</u> : Absence de sanctions apres detection d'infractions; défaut de collaboration Forets-Finances</p>
<p>Résultat 2: <i>Des systemes simples de partage des benefices, de gestion communautaire, et d'accompagnement des micro-entreprises, sont testes et font l'objet d'un consensus entre les partenaires.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bilan annuel des transferts et audits publiés ; mecanisme de monitoring par la societe civile operationnel. • Bilan annuels des cahiers des charges publiés ; mecanisme de monitoring par la societe civile operationnel • Cadre incitatif pour la foresterie communautaire en place • Strategie d'appui aux micro-entreprises familiales (bois ou autres produits) etablie de facon participative 	<p>Presse et internet Rapports d'audits Rapports de monitoring ONG Arrete foresterie commtaire Strategie micro-entreprises</p>	<p><u>Risques</u> : Système de transfert financiers aux EAD inefficace ; obstructions administratives dans les investissements communautaires ; negociation desequilibree des cahiers des charges</p>
<p>Résultat 3: <i>Des processus transversaux ou novateurs, utiles a la mise en œuvre du code, sont en cours et font l'objet d'un consensus entre les partenaires.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une carte indicative d'utilisation des forêts est élaborée de facon participative et/ou des consultations effectives ont lieu avant toute nouvelle decision d'usage des forêts, sur base de consentement libre, prealable et informe • Etudes et/ou conventions pour valorisation de services environnementaux. • Vulgarisation du code en cours, consultations provinciales et comite de pilotage pour les textes d'application 	<p>Carte indicative ; compte-rendu de consultations locales Rapport d'études et/ou projet de conventions Rapports de vulgarisation et consultations provinciales Supports de communication</p>	<p><u>Risques</u> : conflits d'intérêts dans la définition de l'usage des forêts, consultations inadéquates et decisions arbitraires, marginalisation de groupes vulnerables ; difficulté de traduire les services environnementaux en avantages concrets.</p>
<p>Résultat 4 : <i>Des capacites institutionnelles sont restaurees pour assurer des fonctions essentielles.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formation et equipements et formation pour services provinciaux du MINENV sont opérationnels. • Fonction de programmation, suivi-evaluation, et gestion financiere et administrative • Suivi des impacts socio-environnementaux et mise en œuvre continue du plan de gestion socio-environnemental 	<p>Rapports d'activites services exterieurs du MINENV Plans annuels d'activites et rapport de evaluation du FC Audits financiers du FC Rapport d'execution du PGS y inclus IPDP/RFP</p>	