

Fonds Fiduciaire pour le Renforcement de la Gouvernance dans le Secteur Forestier dans la Situation Post-conflit de la République Démocratique du Congo : Rapport Final

Table des matières

FONDS FIDUCIAIRE POUR LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR FORESTIER DANS LA SITUATION POST-CONFLIT DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : RAPPORT FINAL	1
INTRODUCTION	4
RAISON D'ETRE DU FF	4
ETAT DES LIEUX DU SECTEUR FORESTIER	6
Cadre législatif	6
Gouvernance	Erreur ! Signet non défini.
APPROCHE ET PRINCIPES DE BASE DANS L'ELABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU FF	8
La situation post-conflit et les ressources naturelles	9
CADRE LOGIQUE DU FF ET SCHEMA DES COMPOSANTES	10
<i>Composante 1: Aménagement durable et amélioration de la gouvernance forestière</i>	12
<i>Composante 2: Développement communautaire des populations forestières</i>	15
<i>Composante 3: Appui transversal à la mise en œuvre du code forestier</i>	18
<i>Composante 4: Gestion administrative et renforcement institutionnel</i>	18
MODALITES DE MISE EN ŒUVRE	19
Conditions de démarrage et de poursuite des activités	19
Gestion du FF	19
Calendrier de mise en œuvre	22
Relations inter-institutionnelles avec les autres administrations	22
Définition des zones pilotes	23
Programmation et suivi-évaluation	23
Passation des marchés	25
Mécanismes financiers	26
COUTS	27
BENEFICES	30
QUESTIONS EN SUSPENS	30
Participation des autres bailleurs	30
Rémunérations incitatives	31
SUITE A DONNER	31

Liste des tableaux, figures et annexes :

TABLEAU 1 : OPTIONS DE GESTION DU FF	21
TABLEAU 2 : CALENDRIER INDICATIF DE MISE EN ŒUVRE DU FF	22
FIGURE 1 : BESOIN EN RESSOURCES HUMAINES POUR LES DEUX ZONES PILOTES	23
TABLEAU 3 : METHODES DE PASSATION DE MARCHES SELON DES SEUILS FINANCIERS	25
TABLEAU 4 : PLAN DE PASSATION DE MARCHES	26
TABLEAU 5 : COUTS INDICATIF DU FF SELON LES COMPOSANTES	28
TABLEAU 6 : COUTS DU FF MULTIBAILLEURS SELON LES CATEGORIES DE DEPENSE	29
ANNEXE 1 : CADRE LOGIQUE	32
ANNEXE 2. COUTS DES ACTIONS FINANCEES PAR LA BM/IDA	36

Introduction

1. Ce document se propose d'illustrer le contenu et les justifications de la création d'un Fonds Fiduciaire (FF) multibailleurs pour le secteur forestier de la RDC. Il contient des indications sur la raison d'être, l'état des lieux du secteur, l'approche et les principes adoptée, le cadre logique et le schéma des composantes, leur justification / raison d'être spécifique, les modalités de mise en œuvre, les coûts indicatifs, les bénéfices, les questions en suspens et les suites à donner.

2. Ce FF sera complémentaire aux actions financées par la Banque Mondiale/IDA (cf. Annexe 2) dans le cadre du Programme d'Urgence de Soutien au Processus de Réunification Economique et Sociale (PUSPRES). Les fonds IDA de 2,8 millions de US\$ financent notamment les prestations de l'observateur indépendant devant assister l'Administration forestière dans le processus de conversion des garanties d'approvisionnement et lettres d'intentions en concessions forestières ainsi que le renforcement des capacités de certaines directions du Ministère de l'Environnement dans la mise en œuvre de l'Agenda Prioritaire de réforme du Gouvernement.

Raison d'être du FF

3. Les populations rurales de la RDC ont toujours utilisé les forêts pour leur survie, et ni le retour de la paix ni les perspectives de croissance économique ne changeront cet état de fait de façon drastique dans les années à venir. Par contre, le principal changement que la paix et la relance exerceront à court-terme sur la forêt est le re-démarrage du secteur forestier et spécialement de l'industrie du bois, formelle ou informelle. Ce changement est inévitable. Il produira des effets bons, neutres ou mauvais pour l'environnement et pour le peuple congolais en fonction des politiques qui l'accompagneront sur le terrain.

4. 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 devraient être des facteurs de prévention des conflits, 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. etc....

5. Le défi de la RDC et de ses partenaires aujourd'hui devrait consister à accompagner et canaliser le développement du secteur forestier de sorte qu'il contribue durablement à la relance de l'économie, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement mondial. L'efficacité des actions du TF sera assurée grâce à la supervision exercée par l'ensemble des bailleurs dans le cadre du comité de pilotage par des missions conjointes de suivi évaluation.

6. La RDC émerge progressivement d'une longue période d'instabilité politique marquée notamment par de nombreux conflits qui ont été désastreux pour la population. Les effets cumulés de plusieurs décennies d'incurie et de guerre ont dramatiquement affaibli l'autorité de l'Etat et les institutions se sont émiettées. Les infrastructures sociales et économiques se sont dégradées et disloquées; réduites en lambeaux.

7. 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. Il faut relancer cette économie. Dans le DSRP en élaboration, le secteur forestier est retenu comme l'un des secteurs porteurs de la croissance.

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

- 1) **Décalage entre la pauvreté des gens et la richesse naturelle.** La RDC est l'un des pays du monde où l'écart entre la pauvreté des gens et la richesse des ressources est le plus prononcé. Il y a peu d'autres pays dans le monde qui soient à la fois aussi délabrés économiquement et aussi riches en ressources naturelles. A cause de la guerre, la forêt n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'une politique volontariste de mise en valeur durable. Le niveau d'activité dans la filière-bois n'a jamais dépassé 5-10% du potentiel et les bénéfices pour le peuple congolais en sont marginaux. Le potentiel de valorisation économique au profit des populations rurales et de l'ensemble de la collectivité nationale est élevé, mais les risques que ces bénéfices économiques et sociaux ne se produisent pas sont également 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.
- 2) **Une dynamique rapide,** liée à l'après-guerre. Les changements économiques, sociaux et politiques en RDC aujourd'hui sont rapides. Après des décennies de régression, la RDC démarre un nouvel itinéraire de développement. Les conditions minimales pour l'essor du secteur privé, y inclus les petites et moyennes entreprises semi-artisanales, sont en train de se réunir. Dans le secteur du bois, une partie des contraintes qui avaient freiné ou dissuadé l'investissement sont en voie de se dissiper. Les infrastructures de transport sont en voie de réhabilitation. Les barrières et les goulots d'étranglement qui ont isolé la forêt des activités industrielles se défont peu à peu.

9. Concrètement, le re-démarrage du secteur forestier pourrait apporter :

- **Des emplois directs.** L'industrie du bois, y compris le tissu de petites et moyennes entreprises, pourrait devenir le principal employeur après la fonction publique. En 2002, elle employait à nouveau environ 6000 personnes pour une masse salariale d'environ 6.5 millions de dollars. Dans la prochaine génération, pour autant que la politique d'industrialisation promue par le nouveau code porte ses fruits, l'industrie formelle pourrait représenter entre 30 et 50.000 emplois directs principalement autour des grandes villes¹. Quant au secteur informel, il représenterait entre 9.000 et 15.000 emplois permanents pour l'exploitation, la transformation et la commercialisation du bois d'œuvre².
- **Un effet d'entraînement sur d'autres secteurs de l'économie,** en particulier dans les transports et les services. L'industrie du bois pourrait devenir le principal tissu industriel du pays et le principal consommateur de transport.
- **Des ressources financières au service de la reconstruction.** Les recettes forestières au profit de l'état étaient de 1.8 millions de dollars en 2002. Sous l'hypothèse d'une production de 500,000 m³ à l'horizon 2006, elles passeraient à 10.6 millions de dollars. En régime de croisière, sous l'hypothèse d'une production annuelle de 5 millions de m³ et à raison de 20 dollars de pression fiscale par m³, elles s'élèveraient à 100 millions de dollars par an³.
- **Des recettes au profit des provinces et des territoires.** Dans le Bandundu, l'Equateur et la Province Orientale, la forêt pourrait devenir, à terme, la principale source de revenus. Avec 10 millions d'hectares sous contrat, et selon les taux de la redevance de superficie qui résulteront des adjudications, une province comme

¹ Au Cameroun, la filière-bois procure environ 90,000 emplois (avec 3 millions m³ de production pour le secteur formel et environ 90% de transformation locale) et au Gabon 30,000 emplois (avec environ 2 millions m³ de production enregistrée pour le secteur formel et environ 30% de transformation locale).

² On ne compte pas ici les emplois créés par la récolte, le transport et le commerce du bois de feu et du charbon de bois

³ Il ne s'agit que d'estimation sur des ordres de grandeur, à considérer avec la plus grande précaution, et sans indication du temps nécessaire pour l'atteindre.

l'Equateur pourrait percevoir 1 à 4 millions de dollars chaque année, à répartir entre budget provincial et les budgets des territoires.

- **Un appui direct au développement rural** dans des régions souvent éloignées et démunies, à l'écart des investissements publics⁴. Cet appui se concrétise par : (a) l'entretien des routes qui permettent aux petits paysans de commercialiser leurs productions agricoles ; et (b) par le biais des « cahiers des charges » dans le cadre desquels les entreprises s'engagent à construire des écoles, dispensaires, infrastructures sociales dans les villages riverains de leurs permis.
- **Reconnaissance internationale et rémunération des services environnementaux** rendus à la communauté mondiale. Il peut s'agir de dons sous forme de projets ou d'appui budgétaire, ou de rémunération effective pour la location ou l'achat de services dans le cadre de mécanismes de marché.
- **Une atténuation des tensions internes dans la situation post-conflit du pays** grâce à (a) l'accroissement équitable du niveau de bien-être des populations locales et (b) la réduction des facteurs de tensions socio-économiques liés à la dégradation environnementale (voir chapitre spécifique ci-dessous).

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

Etat des lieux du secteur forestier

Cadre législatif et Agenda de réforme

11. L'outil légal principal du secteur forestier en RDC est la loi 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier qui représente l'expression légale de la politique forestière discutée lors du forum sur la politique forestière de la RDC en mai 2000 et qui a été développée par intermittence pendant la décennie 1990. Le nouveau Code représente le premier effort de la RDC de développer sa propre vision de la gestion forestière tout en tenant compte des tendances en cours dans la sous-région et au niveau international. Il définit les principes que la RDC entend utiliser pour que le secteur forestier participe à la reconstruction du pays, à la préservation des écosystèmes et au développement rural de façon durable. Ce Code est relativement laconique. Il se limite à tracer des orientations et poser des principes, et il renvoie les modalités concrètes et les mécanismes techniques à des textes d'application qui sont en cours d'élaboration⁵, ce qui maintient un degré souhaitable de flexibilité permettant une adaptation dynamique aux conditions socio-économiques.

12. Le nouveau code forestier doit être complété par la mise à jour de la Loi sur la Conservation de la Nature, qui est en cours de révision. En outre, la RDC a des lois spécifiques qui gouvernent la conservation de la nature (1969), la chasse (1982), et la création du ministère de l'Environnement et de la Conservation de la Nature (1975) et l'Institut Congolais de la Conservation de la Nature (1975).

13. Les principales innovations du Code Forestier incluent :

Le découpage des forêts selon trois catégories de forêts qui correspondent chacune à une vocation prioritaire : (1) les forêts de conservation ; (2) les forêts de production permanente; et (3) les forêts vouées au développement rural ou à d'autres affectations.

⁴ Le nombre de personnes bénéficiant de ces services risque d'être relativement modeste par rapport à la population totale de la RDC, mais l'importance de ces services pour les personnes qui en bénéficient est cruciale, car cela concerne des régions éloignées où souvent il n'y a pas d'alternative.

⁵ Notamment par le biais du projet FAO (TCP/DRC/2905) «appui à l'élaboration des mesures d'exécution de la loi forestière » qui a produit 7 arrêtés signés par le ministre, 3 en attente de signature, 13 arrêtés en attente de commentaires et 5 arrêtés dont l'élaboration est subordonnée aux études techniques préalables.

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 des concessions attribuées.

Aménagement durable et conservation des écosystèmes dans toutes les forêts de production.

Gestion directe par les communautés locales des ressources forestières du domaine rural à travers le concept de concession communautaire.

Ré-organisation des modalités d'octroi des concessions d'un système de distribution discrétionnaire des contrats de concession vers un cadre d'accès fondé sur l'adjudication publique.

Partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40% du produit des adjudications aux entités locales décentralisées (EAD) - provinces et territoires.

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, la publicité autour du cadastre forestier et la possibilité d'accès à l'action civile.

Ouverture à de nouveaux modes d'utilisation des forêts tels que la prospection biologique et la séquestration de carbone.

Agenda Prioritaire

14. Un certain nombre de mesures concernant l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier ont été incluses dans l'agenda prioritaire du gouvernement. Ces initiatives ont des caractéristiques communes :

- Elles sont urgentes et essentielles ;
- Leur mise en œuvre est 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.

15. Dans cette optique, les principales initiatives de gouvernance forestière de l'agenda prioritaire incluent :

- **l'annulation de 25 millions d'hectares** de concessions sur des forêts non-inventoriées, abandonnées et/ou non mises en valeur en 2002;
- **le moratoire mis en place en 2002 sur les allocations par gré à gré** jusqu'à la publication de nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières et l'adoption d'une programmation à moyen terme;
- **la réforme de la fiscalité forestière** afin de rééquilibrer le régime fiscal vers des taxes plus faciles à recouvrer et ayant un effet incitatif positif. Cette réforme a conduit à réduire la charge fiscale globale applicable au secteur, à supprimer des prélèvements injustifiés et à augmenter graduellement la taxe de superficie.
- **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, du secteur privé et de la société civile. Cette revue légale suit les critères et procédures fixés par le décret présidentiel du 24 octobre 2005. Elle examinera notamment le cas des concessions qui auraient été allouées depuis 2002 en dépit du moratoire.

16. Malgré ces initiatives, le secteur forestier de la RDC souffre d'un certain nombre de déficits de gouvernance assez significatifs, notamment :

- Un manque de capacité de contrôle en forêt ;

- Un système d'attribution des titres d'exploitation forestière non transparent car, malgré le moratoire qui est en place, 23 nouvelles Garanties d'Approvisionnement et 17 nouvelles Lettres d'Intention semblent avoir été acquises en 2003⁶ ;
- Une difficulté de détecter et de sanctionner les infractions même en présence d'une exploitation forestière réduite par rapport au potentiel;
- Une fiscalité non transparente (parafiscalité et de « tracasseries ») et un recouvrement inefficace;
- Des transferts de fonds de l'administration centrale aux EAD non transparents;
- Un niveau de consultation de parties prenantes en matière d'élaboration du cadre législatif / réglementaire, d'attribution des concessions et (pour le futur) d'utilisation des fonds issus de la restitution aux EAD d'une partie des recettes forestières pour des investissements communautaires qui est insuffisant;
- Un manque de transparence en matière d'information sur l'utilisation des fonds spécifiques au secteur forestier (fonds de reboisement, restitution future d'une partie des recettes de la fiscalité forestière).

17. Ce déficit (d'origine largement institutionnel) limite fortement 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 future redistribution de la rente économique générée par le secteur en faveur des populations locales. En outre, il contraint 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 FF

18. L'approche pilote a été dictée par (a) la dimension du secteur forestier en RDC (145 millions ha de couvert forestier sur un territoire de 234 millions ha – soit 62% du territoire –, le plus grand bloc forestier tropical du monde après celui du bassin d'Amazonie) ; (b) la situation de transition politique et de reconstruction économique nationale ; et (c) la dotation financière probable du FF multibailleur (7,9 millions US\$ sur 3 ans). Dans ces conditions, des interventions à l'échelle nationale ne pourraient pas être adéquates et/ou efficaces. Pour ces raisons et pour tester des approches de décentralisation et d'amélioration de la gouvernance, une approche pilote a donc été retenue. Cette approche s'inspire des principes suivants:

1). Tester des approches d'amélioration de la gouvernance et de décentralisation notamment en matière de (a) collaboration entre les institutions au niveau central (par exemple MINENV et MINFIN) et entre les institutions centrales et celles provinciales et de district ; (b) mise en place de forum de consultation des parties prenantes ; et (c) utilisation des ONG nationales et internationales.

2). Contribuer à renforcer les institutions nationales, dans le but de résorber l'écart constaté actuellement entre le cadre réglementaire moderne et les réalités de terrain. Le FF devra ainsi permettre à la RDC d'entamer l'effort de long terme qui permettra de se doter d'institutions nationales capables d'exécuter sur le terrain la politique forestière.

3). Atténuer les tensions socio-économiques internes dans la situation post-conflit du pays grâce à (a) l'accroissement équitable du niveau de bien-être des populations locales et (b) la réduction des facteurs de tensions économiques et sociales liés à la dégradation environnementale (voir chapitre spécifique ci-dessous).

⁶ Ces transactions portent au total sur environ 9 millions d'hectares. Elles sont en contradiction : (a) avec l'ancien régime car elles n'ont pas été précédées par une autorisation de prospection ; (b) avec le moratoire mis en place en mai 2002 car les procédures d'adjudication n'ont pas encore été adoptées; et (c) avec le nouveau code car celui-ci prévoit que le gré-à-gré est exceptionnel (article 83) et que : « Sous réserve des droits acquis, il ne peut être concédé à une même personne en un seul ou plusieurs tenants, des forêts d'une superficie totale supérieure à 500,000 hectares » (article 92). De plus, elles sont inévitables vis-à-vis d'autres investisseurs intéressés à ces mêmes surfaces;

4). S'ouvrir aux contributions politiques, techniques et financières de tous les partenaires nationaux et internationaux (ONG, Gouvernement, organisations multilatérales, secteur privé, société civile, populations rurales).

5). Renforcer les capacités de l'administration centrale et des services extérieurs pour l'exécution des fonctions régaliennes et pour assurer le bon déroulement des activités du FF en forêt qui représentent 50% des coûts du FF.

6). Garder une flexibilité significative pour faire face aux besoins futurs qui surgiront de la mise en place de l'agenda prioritaire.

7). Renforcer les acteurs de terrain (délégations provinciales et territoriales du MINENV, collectivités et communautés rurales) appelés à jouer un rôle important dans la résorption de l'écart qui existe entre le contenu de la politique en cours dans le secteur forêt et l'absence d'activités concrètes menées sur le terrain.

8). Réaliser, dans la mesure du possible, le financement des activités prévues dans le cadre du FF à travers des appuis budgétaires des partenaires, en contrepartie de l'atteinte des résultats préalablement fixés.

9). Couvrir, dans le cadre du présent programme, uniquement une partie de problèmes environnementaux "verts" (c'est-à-dire le secteur forestier), en gardant les aspects de conservation de la biodiversité pour le « Programme National Forêts et Conservation de la Nature ». Ce FF représente un appui à certaines composantes du « Programme National Forêts et Conservation de la Nature » (à spécifier) et, puisqu'il ne peut pas couvrir tous les aspects critiques, il se concentre sur les domaines où la gouvernance est le facteur limitant.

10). Tester des approches qui permettent de rattacher le secteur forestier à la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté qui vise à ce que la revitalisation de l'industrie forestière y inclus le tissu de petites et moyennes entreprises génère des bénéfices durables pour la collectivité nationale, renforce la valeur des forêts pour les populations qui y vivent et sécurise ses fonctions environnementales (ce sont des axes du PRSP).

11). Mise en place d'un suivi de (a) l'exécution des cahiers des charges ; (b) la rétrocession du 40% des recettes de la redevance de superficie aux EAD ; et (c) l'appui à la mise en place des groupes consultatifs provinciaux dans des zones pilotes.

19. Il s'agira donc d'intervenir dans une zone à vocation éminemment forestière dotées d'un certain nombre de caractéristiques (voir ci dessous) pour assurer que les résultats seront répliquables à l'échelle nationale.

20. La zone pilote devra être identifiée en fonction des critères suivants:

- Une présence significative d'exploitations forestières en cours;
- La présence d'Aires Protégées (déjà existantes ou en création); et
- Un accès par voies de communication raisonnablement facile.

21. La zone pilote devra couvrir un district administratif (voir section ci-dessous). Les interventions en forêt (contrôle forestier et monitoring environnemental) devront avoir lieu à l'échelle du district tandis que le renforcement institutionnel de l'administration forestière décentralisée devra s'étendre jusqu'au niveau provincial⁷ pour garantir la continuité des procédures de communication de l'information et les bonnes relations hiérarchiques.

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.

⁷ L'administration décentralisée de subdivise (selon un ordre décroissant) en provinces, districts, territoires et secteurs.

23. En raison des caractéristiques d'urgence, le TF sera mis en place sur une durée de 2 ans.

La situation post-conflit et les ressources naturelles

24. Le FF se donne une tâche spécifique d'atténuation des tensions internes dans la situation post-conflit du pays grâce à (a) l'accroissement équitable du niveau de bien-être des populations locales et (b) la réduction des facteurs de tensions socio-économiques liés à la dégradation environnementale.

25. Il existe une abondante littérature en matière d'interrelations 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 partagés mais peuvent être condensés dans les considérations suivantes (Klem, B. (2003). *Dealing with Scarcity and Violent Conflict*. The National Institute of Public Health and Environment of the Netherland (RIVM)) :

- L'hypothèse que la dégradation environnementale pourrait causer des conflits sur une 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 représente un encouragement au conflit mais aussi à la coopération (par exemple dans le cas des conventions internationales pour l'eau);
- La dégradation 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.

26. Selon ces considérations générales, la contribution de l'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier devrait avoir un impact positif au niveau de la situation socio-économique interne et éviter une réduction du bien-être des populations locales susceptibles d'être les plus touchées par la dégradation environnementale.

Cadre logique du FF et schéma des composantes

27. Le cadre logique du FF se présente avec un objectif du programme et 5 résultats. Il est présenté en annexe 1.

28. **L'Objectif du programme** s'énonce de la façon suivante: *Tester des stratégies et des instruments pour l'amélioration de (a) la gouvernance du secteur forestier (mesurée par le degré de transparence et de concurrence loyale, le niveau de corruption et d'exploitation illégale, la capacité de mise en exécution du cadre légal et réglementaire et l'application des sanctions); et (b) la performance économique (en termes de contribution à la création de la richesse nationale, d'augmentation des recettes d'exportation, d'accroissement de recettes pour l'état, de réduction de la pauvreté des populations locales et de création d'emploi) du secteur forestier.*

29. Cet objectif s'inscrit dans une optique de reconstruction nationale dans une situation post-conflit. Le FF multibailleur devra donc contribuer à (a) réunifier l'administration forestière et (b) forger des relations entre les parties prenantes qui puissent améliorer le climat politique au niveau local.

30. Pour atteindre l'objectif du programme, 5 résultats ont été fixés, chacun étant caractérisé par un certain nombre d'activités principales dont la réalisation dépend des conditions spécifiques des zones d'intervention. Il doit être souligné que le FF est une initiative pilote dont les résultats doivent permettre de tester des approches de décentralisation et d'amélioration de la gouvernance. Ces résultats sont :

Résultat 1 : *Les outils institutionnels pour la transparence et une gestion durable du secteur forestier sont mis en place et testés par toutes les parties prenantes.*

31. Par ce résultat, les impacts environnementaux des activités forestières seront maîtrisés moyennant la mise en place d'un observateur indépendant, l'élaboration des textes clés d'application du code forestier, le renforcement de la capacité de contrôle forestier et de promotion des services environnementaux.

Résultat 2: *Un consensus sur le découpage des aires forestières, protégées et agricoles dans les zones pilotes est atteint et validé par les parties prenantes*

32. Ce résultat contribue à l'effort de zonage à l'échelle nationale qui constitue un préalable pour la définition des usages de la forêt selon les vocations écologique et économique. [Cela contribuera à atténuer les tensions sociales et à prévenir des conflits.](#)

Résultat 3: *Augmentation du bien-être des communautés locales par (a) l'exécution des actions contenues dans les plan de développement forestiers ; et (b) les investissements communautaires financés par le fonds de la fiscalité forestière et par les exploitants forestiers à travers les cahiers des charges est atteint.*

33. Ce résultat vise à améliorer les revenus et le niveau de vie des populations des zones forestières en les impliquant davantage dans la gestion des ressources forestières, notamment dans les activités productives liées au secteur forestier. Il vise également à lutter contre la pauvreté dans ces zones par l'utilisation des fonds issus de la restitution des recettes de la fiscalité forestière, la création de forêts communautaires, l'exécution des engagements des cahiers de charge des exploitants et les retombées commerciales (bois, faune, tourisme) en faveur du développement local participatif.

Résultat 4: *Un modèle de développement des micro-entreprises forestières est testé et peut contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté.*

34. Ce résultat contribuera à accroître le revenu des populations locales et des commerçants urbains en identifiant les contraintes qui affectent les micro-entreprises forestières. Ceci permettra de développer des associations de petits entrepreneurs et de leur fournir de l'information et des services financiers. Ces instruments pourront être utilisés pour encourager les micro-entreprises à s'engager dans des pratiques durables d'utilisation de la ressource.

Résultat 5 : *La fiscalité forestière est appliquée de façon équitable, les recettes sont collectées de façon efficace et elles sont restituées aux entités locales de façon transparente.*

35. Ce résultat permettra de (a) mettre les intervenants privés du secteur forestier sur un même pied de légalité dans le but d'encourager les comportements légaux ; (b) accroître la transparence dans la gestion de la fiscalité forestière tant au niveau du recouvrement que de la redistribution des recettes ; et (c) de tester des mécanismes de rétrocession de la fiscalité aux populations forestières. [Un mécanisme de suivi de la rétrocession de la fiscalité au niveau local est à l'étude et sera mis en place dans le cadre de ce FF avec la participation des ONGs congolaises.](#)

Résultat 6 : *Un système de traçabilité des grumes est conçu et testé sur le terrain en collaboration avec le secteur privé.*

36. Ce résultat permettra de jeter les bases d'un système de traçabilité des grumes qui représente le premier pas vers la certification forestière. [La mise e place du système profitera des](#)

expériences en cours de développement dans d'autres pays de la sous région et le Partenariat du bassin du Congo (PFBC) servira comme instance d'échange dans ce domaine pour valider les systèmes les plus performants et transparents 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.

37. C'est autour de ces 5 résultats que le FF est structuré en 4 composantes avec :

COMPOSANTE 1 : AMENAGEMENT DURABLE ET AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE

Volet 1 - Observateur indépendant pour le contrôle forestier

42. L'Agenda Prioritaire vise à résoudre les distorsions les plus graves et à jeter les fondations d'un cadre plus transparent et participatif qui sécurise les droits des différents acteurs – privés ou communautaires, nationaux ou internationaux – d'accéder aux ressources forestières. Il vise à éviter que (a) le redémarrage d'un groupe d'acteurs se fasse au détriment des autres ; et (b) la distribution des concessions qui s'est faite sous l'ancien régime nuise aux intérêts des communautés rurales ou d'autres groupes d'intérêt. La mise en place d'un observateur indépendant (OI) permettra d'assurer un regard objectif et indépendant sur la gestion d'ensemble du secteur forestier⁸. L'OI envisagé dans le FF ne se substitue pas à la fonction régaliennne ni envisage de faire le contrôle à la place de l'administration mais vise plutôt à assurer que la fonction de contrôle est correctement remplie par celle-ci. Il s'inspire de celui du Cameroun qui possède un mandat de contrôle légal et environnemental sur l'ensemble du territoire forestier national selon les objectifs suivants : (a) assurer la transparence et l'objectivité par le contrôle des opérations forestières et l'accès à toute information pertinente sans nécessité d'autorisation préalable; (b) renforcer la capacité opérationnelle du ministère de tutelle forestier en matière d'application du cadre législatif / réglementaire; et (c) améliorer les méthodes de contrôle forestier. Cette tâche sera confiée à une ONG internationale travaillant sous contrat avec le gouvernement, et en partenariat avec des ONG locales. La structure pourrait être constituée d'un observateur et d'un assistant logés auprès du Ministère de l'Environnement.

Volet 2 – Appui aux plans d'aménagement

Cette activité prévoit la *mise en place d'une cellule d'aménagement* au sein du MINENV (composée d'un expert et d'un cartographe à plein temps ainsi que de l'équipement adéquat) qui aurait la responsabilité d'assister le MINENV dans l'évaluation des futurs plans d'aménagement et de fournir des indications techniques aux exploitants. Y inclus formations.

Ce volet comprend aussi des activités préliminaires ou connexes à la préparation des plans d'aménagement, telles que l'appui au MINENV pour la mise au point du système d'adjudication, ou pour l'élaboration d'une stratégie de moyen terme pour l'attribution des futures concessions ;

Volet 3 – Sécurisation du recouvrement fiscal

59. La création d'une cellule de sécurisation des recettes forestières composée de représentants des Ministères de l'Environnement et des Finances (DG-RAD) a été analysée lors d'une réunion conjointe avec les cadres supérieurs de ces deux administrations⁹. Les résultats de cette réunion indiquent une claire volonté des deux administrations de collaborer pleinement dans l'accomplissement de deux tâches : l'amélioration du recouvrement des recettes de la fiscalité forestière et la redistribution d'une partie de ces recettes aux entités administratives décentralisées (EAD)¹⁰. La bonne exécution de ces tâches se fonde sur (a) un renforcement significatif de la capacité de contrôle forestier qui permet l'établissement d'ordres de paiement

⁸ Actuellement, un observateur indépendant est en cours de recrutement par la Banque Mondiale uniquement pour superviser le processus de conversion des garanties d'approvisionnement en concession forestières.

⁹ Une séance de travail avec le Secrétaire Général, le Directeur de Cabinet et le Conseiller du Ministre de l'Environnement ainsi que les directeurs de l'ordonnancement et du recouvrement de la DG-RAD a eu lieu.

¹⁰ Le Code forestier indique que '40% du produit des taxes est répartis aux EAD en raison de 25% aux provinces et 15% aux territoires pour la réalisation d'infrastructures de base d'intérêt communautaire'.

pour les différentes taxes forestières qui reflètent la réalité de l'exploitation ; (b) des moyens de communication performants et (c) la mise en place de procédures efficaces, transparentes et accessibles aux parties prenantes pour l'acheminement des fonds rétrocédés aux EAD.

60. Cette cellule, composée d'un directeur et de cadres issus des deux ministères en question, sera dotée d'instruments de travail adéquats à son mandat ainsi que des indemnités de performance pour le personnel. Au même temps la participation des ONGs congolaises au de suivi de la rétrocession de la fiscalité au niveau local est à l'étude. La mise en place du système se fera dans le cadre de ce FF pour renforcer le rôle de la société civile dans le contrôle des ressources issues de la forêt.

61. Dans la section concernant la contribution du secteur forestier à la relance économique et à la lutte contre la pauvreté, l'agenda prioritaire du Gouvernement inclue l'amélioration du recouvrement des recettes forestières et la rétrocession de ces recettes aux communautés riveraines. La cellule de sécurisation des recettes forestières est un instrument très efficace pour atteindre ces deux objectifs. En outre, l'accroissement des recettes pour l'Etat dépassera largement le coût de la cellule et fournira des recettes additionnelles à l'Etat.

Volet 4 – Tester un système de traçabilité de grumes

62. Cette activité permettra de concevoir et de tester sur le terrain un système de traçabilité des grumes, avec un marquage individuel des grumes, de la forêt au port. Cette activité devra aboutir à élaborer un programme détaillé (spécifications techniques, coûts, passation de marchés) pour un programme national de traçabilité des grumes qui sera mis en place progressivement. Cette activité représentera la base pour une certification indépendante de l'exploitation forestière et sera conduite en étroite collaboration avec les exploitants forestiers. 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) servira comme instance d'échange dans ce domaine pour valider les systèmes les plus performants et transparents 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.¹¹

63. Parmi les activités envisagées dans ce FF, certaines sont susceptibles de bénéficier au secteur privé. C'est le cas de (a) l'observateur indépendant qui améliore l'environnement de travail et favorise les entreprises qui misent sur la transparence et sur le respect des règles ; (b) le zonage qui clarifie les priorités d'utilisation du sol en zones forestières et permet la future allocation des concessions et (c) création d'une cellule de sécurisation des recettes forestières qui rendra la fiscalité forestière plus transparente, fiable et efficace.

64. Le système de traçabilité des grumes vise à développer une méthode efficace pour certifier l'origine légale du bois à travers la filière, de la forêt au port. Cette démarche peut aussi représenter un premier pas vers la certification. Ce système devra permettre d'atteindre les objectifs suivants : développer une définition de légalité du bois issu des exploitations de la RDC, élaborer un système de vérification et de traçabilité des grumes, de la forêt au port ; mettre en œuvre ce système dans au moins une concession forestière et une usine de transformation du bois et formuler des recommandations pour élargir le système à l'ensemble du secteur forestier de la RDC.

COMPOSANTE 2 : DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DES POPULATIONS FORESTIERES

49. Cette composante vise à appuyer les populations locales dans leur développement communautaire pour une meilleure utilisation des fonds issus de la restitution des taxes forestières et pour la réalisation des engagements contenus dans les cahiers de charge. Elle vise à systématiser un processus de travail par lequel les populations locales pourront exprimer dans des Plans de Développement Forestier leurs besoins en termes d'investissements collectifs, les

¹¹ Il existe une expérience intéressante de traçabilité des grumes de la concession au port au Congo Brazzaville. Il s'agit d'une initiative obligatoire au niveau national. Dans le cas du FF multibailleur, le fait d'intervenir uniquement dans deux zones pilotes empêche la mise en place d'un système national et obligatoire et oblige (pour des raisons d'équité), à une approche volontaire.

valider au niveau des instances administratives, assurer le suivi de leur réalisation et si nécessaire, faire valoir leur droits. Cette composante représente une suite logique des activités de zonage participatif puisqu'elle applique la démarche participative ascendante pour appuyer les populations dans l'élaboration des PDF pour les forêts protégées¹² et pour celles de production permanente ou les populations riveraines ont des droits coutumiers reconnus par le code forestier. Les PDF intégreront les différentes actions de mobilisation et d'exploitation rationnelle de la forêt, d'amélioration des techniques de culture et d'élevage, de préservation et de valorisation des ressources sylvo-pastorales, de développement des micro-entreprises et des infrastructures sociales (logement, santé, électrification et scolarisation). Une fois le PDF validé par la base et consolidé au niveau communautaire, il sera soumis pour accord au Comité Consultatif Provincial selon une procédure à définir. Les activités qui y sont prévues pourront être financées à partir des taxes forestières restituées ou être inclus dans les cahiers de charges des exploitants forestiers. Le fait que la planification aura été faite à la base, dans les terroirs des communautés et avec l'appui des techniciens et animateurs (animatrices) du FF, garantira la nécessaire intégration des diverses actions et l'obtention des effets de synergie recherchés. Cette composante est exécutée sur une communauté forestière dans chaque zone pilotes. Elle est mise en place en année 2 puisqu'elle est la suite logique des activités de zonage. Elle est exécutée par le biais d'un contrat avec une ONG qui prévoit (a) la mise en place d'une collaboration avec d'une part la cellule de sécurisation des recettes forestières et les EAD et d'autre part avec les exploitants forestiers ; (b) un appui à l'élaboration de PDF et à la négociation des cahiers de charges; (c) le suivi et l'évaluation des réalisations ; et (d) les frais de fonctionnement.

Volets 1 et 2 – Suivi des rétrocessions aux entités locales et des cahiers des charges

Un mécanisme de suivi de la restitution des taxes forestières aux populations locales et de la réalisation des engagements des cahiers de charges permet de combler un vide institutionnel et d'assurer une plus grande efficacité dans les initiatives d'appui au développement local. Le développement participatif sur lequel cette sous-composante se base, permet en effet d'orienter les investissements financés par des fonds publics selon les priorités des communautés locales. Les PDF fourniront des indications pour les investissements en 'infrastructure d'intérêt communautaire' qui seront financés par la restitution aux EAD de 40% de la redevance forestière et serviront de base pour les négociations des cahiers de charge d'éventuelles nouvelles concessions. Ces activités impliqueront directement des ONG locales pour le suivi de l'exécution de ces réformes, l'information du grand public et la mesure des impacts sur le terrain.

Volet 3 – Pilote de foresterie communautaire

51. L'appui à la création de forêts communautaires par des ONG est aussi envisagé. Cette création devrait représenter une suite logique du processus de consultation et de sensibilisation / animation menée par les initiatives de zonage et de développement participatif. Il permettrait aux populations forestières qui le souhaitent de gérer un espace forestier à des fins d'exploitation et de conservation dans le but d'accroître les revenus des membres de la communauté. Cet appui sera fourni par une ONG et couvrira 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.

La création de forêts communautaires devrait permettre la sécurisation de l'accès à la ressource par les populations riveraines 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.

Volet 4 – Appui aux micro-entreprises forestières

52. Cette sous-composante représente une concrétisation des efforts de planification, sensibilisation et animation menés dans les composantes 2 et surtout 3 et vise à identifier et à

¹² Définition équivoque qui indique les forêts vouées au développement rural ou à d'autres affectations.

surmonter les contraintes pour le développement des micro-entreprises forestières dans les zones pilotes et les aires urbaines en vue d'élaborer un modèle qui puisse être incorporé dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Les micro-entreprises intéressées incluent les activités de la récolte des plantes médicinales, des produits forestiers non ligneux, de la chasse et pêche, le charbon de bois et l'exploitation et transformation artisanale du bois. Les efforts de cette composante seront orientés à la production et extraction durable.

53. 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. Ces activités seront menées par des ONG locales avec l'appui d'universités.

54. 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 fait. 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.

55. Les résultats de ce procès 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.

56. L'exploitation, la transformation, le transport et la vente des produits forestiers par une PME en zone forestière sont l'une des sources les plus importantes de revenu pour les populations rurales en RDC de même que pour un certain nombre de familles urbaines. En présence d'une croissance rapide de la population urbaine et d'une reprise de l'économie nationale, la demande d'un certain nombre de produits forestiers devrait augmenter rapidement ce qui générerait de nouvelles opportunités économiques. De plus, cette composante a un lien logique fort avec les deux composantes précédentes (zonage et développement communautaire).

57. Les micro-entreprises forestières connaissent les mêmes contraintes que connaissent les PME d'autres secteurs en RDC telles que accès limité au crédit et à l'information sur les marchés, faible capacité de gestion, coûts de transport élevés et fiscalité élevée. En outre elles doivent faire face à des problèmes supplémentaires tels que des restrictions légales et le tarissement des ressources naturelles.

58. Cette composante vise donc à encourager les micro-entreprises forestières qui veulent simultanément augmenter le revenu et entamer un processus de régulation qui réduit la pression sur les ressources naturelles. Si cet effort aboutissait, il serait possible de élargir le champ d'application de ces mesures et fournir un modèle efficace de réduction de la pauvreté basé sur la forêt.

COMPOSANTE 3 : APPUI TRANSVERSAL A LA MISE EN ŒUVRE DU CODE FORESTIER

Volet 1- Zonage participatif multi-usages

45. Ce travail mettra l'accent sur la consultation de tous les acteurs concernés, en particuliers les populations forestières. Il offrira une lecture fine de l'utilisation actuelle du paysage rural et fera apparaître les éventuelles incohérences entre plusieurs affectations ou plusieurs acteurs et la latitude/flexibilité correspondant à d'éventuels espaces non affectés. Il proposera différentes options pour résoudre les incohérences et pour affecter les espaces qui ne le sont pas encore. Le résultat final sera un plan de zonage forestier à titre indicatif proposant les limites du domaine de conservation, de production permanente et du domaine rural. A l'intérieur du domaine permanent, il identifiera des sous-classes correspondant par exemple à des unités forestières d'aménagement individuelles pouvant être allouées en concessions ou à divers statuts d'aires protégées (parcs nationaux, réserves, etc.) et leurs zones tampons. A l'intérieur du domaine non-

permanent, il identifiera des sous-classes correspondant par exemple aux terres agricoles, aux mosaïques agro-forestières, à des usages miniers, agro-industriels ou autres. Il développera des critères pour évaluer la possibilité de superposer ou d'avoisiner des usages compatibles (ou incompatibles) entre eux (zones multi-usages, zones tampons).

46. Cette composante comprend notamment les activités suivantes : (a) Consulter une grande variété d'acteurs (villages, chefs lieu de territoire et district, opérateurs économiques, etc.) dans le but de concevoir et d'évaluer la faisabilité de différents scénarios de zonage ; (b) une attention spéciale sera portée à la consultation des groupes pygmées en tenant compte des particularités de leur mode de vie nomade ou semi-nomade ; (c) acquérir une compréhension fine des enjeux fonciers et des dynamiques agricoles locales, de l'utilisation de l'espace forestiers par différents groupes ethniques, notamment les pygmées, des coutumes en matière d'accès à la terre et de droit foncier, droits d'usages traditionnels ; (d) Mettre à jour l'information sur la distribution spatiale de la population humaine, y inclus une estimation des mouvements de population provoqués par les conflits, et évaluer les tendances de l'évolution démographique dans l'avenir : croissance démographique, prédominance des déplacements vers les villes ou vers les campagnes; (e) Mettre à jour l'information sur les concessions agricoles, foncières, minières et sur d'autres projets industriels ou de développement susceptibles d'affecter le zonage forestier ; et apporter toute information de terrain nécessaire au développement des scénarios de zonage ; et (f) Elaborer les projections démographiques et estimation des besoins en terres agricoles pour les 30 prochaines années¹³. Ces cartes proposeront et simuleront sous forme de scénario de zonage, des solutions pour restaurer la cohérence dans l'utilisation des espaces et sécuriser les droits et responsabilités des différents acteurs, ainsi que des priorités d'affectation et des alternatives.

46. Le déroulement de ces activités implique des enquêtes de terrain confiées à des ONG (visant à effectuer la collecte et validation préalable des données socio-économiques ainsi que les consultations avec les parties prenantes), l'élaboration de la cartographie (confié au SPIAF) et la conduite d'ateliers de lancement, validation et restitution.

Cette composante appuiera le MINENV dans les consultations locales qui doivent précéder l'attribution de toute nouvelle concession selon l'art. 84 du nouveau code. La prise en compte des droits des populations des forêts est une contribution non négligeable au renforcement de la paix dans le pays.

47. Cette composante répond à la nécessité d'élaborer dans les deux zones pilotes une assise cartographique connue et acceptée par les parties prenantes qui puisse être utilisée par le Gouvernement (Ministère de l'Environnement, ICCN ainsi que les autres Ministères et administrations territoriales) pour décider la localisation et l'échéancier des futures concessions, l'extension ou la création de nouvelles aires protégées, la création de forêts communautaires, ou d'autres usages des forêts; et pour éviter que des usages concurrents ou incompatibles par exemple ne se superposent géographiquement, par exemple des concessions minières et la conservation de la nature.

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

50. Cette composante appuiera aussi les efforts de la société civile en matière de vulgarisation, mise en oeuvre et suivi du nouveau code forestier visant une amélioration de la transparence et de la gouvernance du secteur, par des ateliers au niveau provincial et local ;

¹³ Ces facteurs sont notamment : les besoins actuels d'espaces agricoles, les règles coutumières d'accès à la terre, la croissance démographique, les éventuelles tendances d'exode rural, le mode de vie et les tendances d'évolution des populations de chasseurs-cueilleurs pygmées, d'autres flux migratoires ou d'intensification agricole, le potentiel de développement agro-industriel, la nécessité de maintenir une partie du domaine rurale sous couvert forestier pour des besoins locaux et pour maintenir une certaine mosaïque forêt – marécages – jachères – champs, d'autres paramètres liés aux dynamiques foncières et démographiques susceptibles d'affecter les choix de zonage forestier.

51. Ce volet soutiendra aussi la *consultation des parties prenantes* dans le processus d'élaboration des mesures d'application du nouveau code forestier¹⁴;

COMPOSANTE 4 – GESTION ADMINISTRATIVE ET RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

Volet 1 – Niveau central : gestion administrative

41. Ce renforcement institutionnel se limitera donc aux aspects jugés cruciaux pour améliorer à court terme la gouvernance et permettre un déroulement efficace des initiatives du FF : appui au Secrétariat Général chargé des Forêts dans les domaines de la gestion administrative et financière ; et de la programmation et suivi-évaluation.

66. La gestion du FF se fera à travers une cellule de projet logée au Ministère de l'Environnement (voir analyse des trois options ci-dessous). Cette cellule sera composée d'un coordonateur issu de l'administration forestière (ayant la responsabilité de gérer l'ensemble du FF), d'un coordonateur adjoint chargé de la gestion technico-économique du FF et d'un expert en gestion financière et passation des marchés. Ces deux derniers seront des consultants internationaux. Le coordonateur adjoint aura un pouvoir de signature conjointe avec le coordonateur. Cette structure aurait aussi à sa disposition des fonds pour les études liées au suivi évaluation de l'ensemble du FF (diagnostic socio-économique, suivi environnemental et autres) et pour les consultations des parties prenantes au niveau central (par la création et le fonctionnement d'un comité national de consultation du FF) et au niveau provincial (visant à financer le fonctionnement dans les zones pilotes des Comités Consultatifs provinciaux prévus par le Code Forestier). Les bailleurs participant au FF auront un rôle à jouer dans le choix des orientations que la cellule aura à suivre.

Volet 2 – Réhabilitation des services extérieurs dans une région pilote

40. Au niveau local, le FF prévoit le renforcement des capacités de contrôle et suivi forestier (1,5 million €) 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 touché par le FF.

43. Les effectifs de l'administration forestière sur le terrain sont largement insuffisants¹⁵, les salaires insignifiants¹⁶ et payés avec des retards de plusieurs mois, les équipements de travail et les moyens de transport inexistant. Par conséquent, la capacité de l'administration forestière sur le terrain ne permet en aucun cas de faire face aux missions institutionnelles 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 FF multibailleur ne peut en aucun cas se soustraire à un renforcement significatif de la capacité liée à ces missions institutionnelles dans les deux zones pilotes. Ces missions sont en effet le premier maillon de la chaîne qui permet d'assurer une gestion durable, équitable et transparente du secteur forestier.

44. 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 en aucun cas 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

¹⁴ Actuellement, le projet FAO (TCP/DRC/2905) assure l'élaboration des textes juridiques mais n'est pas en mesure d'assurer une consultation satisfaisante des parties prenantes.

¹⁵ En moyenne, moins de 10% du cadre organique de l'administration forestière dans les 11 provinces est couvert. Ce déficit flagrant d'effectifs est dû aux déficiences suite aux niveaux très bas de salaires, aux conséquences de la guerre civile et au manque de motivation et d'encadrement professionnel.

¹⁶ En moyenne, le salaire mensuel est de 15 US\$ pour un coordonateur de district, de 12 US\$ pour un chef de bureau de territoire et de 8 US\$ pour un agent forestier.

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 et fonctionnaires engagés dans des opérations administratives cruciales (par exemple, l'élaboration du budget de l'état). Dans le cas du FF multibailleur, des rémunérations incitatives pour le personnel de l'administration publique qui sera appelé à recouvrir des fonctions opératives au niveau central et local sont envisagées. Ces rémunérations ont été établies sur la base des indications des hauts cadres du Ministère de l'Environnement mais n'ont pas pu faire l'objet de consultation avec les autres bailleurs en RDC en vue de l'harmonisation souhaitée par le groupe de travail en la matière coordonné par le PNUD. Le FF contribuera à établir un système d'indemnités basées sur la performance (qui inclura des critères d'évaluation) pour faire face aux niveau très bas des salaires du secteur public en RDC. Ce système sera établi sur la base des indications de la revue institutionnelle qui doit démarrer incessamment.

Volet 3 – Gestion des impacts sociaux et environnementaux

96. 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 autres activités appuyées par le fonds fiduciaire en vue d'optimiser leur impact sur l'environnement et la réduction de la pauvreté. 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.

Conditions de démarrage et de poursuite des activités

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.
2. Mise en oeuvre continue de l'agenda de réforme sectoriel sur lequel cette opération est bâtie, notamment le respect du moratoire et la revue légale des concessions existantes y inclus l'annulation de celles jugées non valides.
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.

Modalités de mise en oeuvre

Gestion du FF

67. Les trois options de gestion retenues pour le FF ainsi que leurs aspects positifs et négatifs sont analysées ci-dessous.

1). Mise en place d'une cellule de gestion du FF logée au Ministère de l'Environnement.

La cellule de gestion aurait la maîtrise d'oeuvre et serait chargée de diriger et de coordonner l'exécution du FF. Les principales tâches de la cellule en matière de mise en oeuvre du FF sont décrites ci-dessous.

La cellule aurait la responsabilité de :

- tenir des ateliers nationaux de consultation des parties prenantes sur les différents sujets, ceci avant ou en parallèle des activités de programmation et de mise en oeuvre. Ce qui pourra impliquer au moins 1 atelier national par an;
- réunir le comité de pilotage au début du programme et selon une cadence semestrielle et de l'informer des résultats des ateliers de consultation. Ce comité serait chargé de l'orientation et de la programmation des activités. Il

serait composé des représentants des ministères de l'environnement, des finances, du développement rural, du Plan et des réformes publiques et de la décentralisation et des donateurs participants au FF;

- rédiger les TDR pour les activités envisagées ;
- effectuer la passation des marchés et les décaissements selon les directives de la BM (voir sections spécifiques ci-dessous) ;
- Coordonner, faciliter et superviser l'exécution des activités qui auront été confiées aux services centraux ou décentralisés du MINENV, à d'autres administrations publiques, à des ONG et à des bureaux d'études ; et
- collaborer avec les experts de la BM et les donateurs pour les missions régulières de supervision et pour l'évaluation des résultats à mi-parcours et à la fin du FF.

La cellule serait composée d'un coordonnateur provenant de l'administration forestière, d'un coordonnateur adjoint en appui pour la gestion technico-économique du FF et d'un expert en gestion financière et passation des marchés. Ces deux derniers seraient des consultants internationaux. L'expert en gestion financière et passation des marchés aurait un pouvoir de signature conjointe avec le coordonnateur du FF sur toute action qui demande la signature du coordonnateur du FF. La cellule collaborerait étroitement avec les départements de la programmation, des études, des ressources humaines et de la gestion financière du MINENV. Elle fournira un appui institutionnel à tous ces départements. Le MINENV a déjà mis en place une unité de coordination pour la préparation du Plan national forestier. Cette unité pourrait servir de base pour la cellule de gestion du FF. La BM et les autres donateurs superviseront la mise en œuvre du FF. Cette supervision (appui à la mise en œuvre) implique: revoir tous les TDR, rapports et audits du FF, évaluer le niveau de mise en œuvre des activités et la cohérence de ces activités avec l'Accord de Don et les directives de passation de marchés et de décaissements de la BM, identifier les goulots d'étranglement et discuter des solutions avec le gouvernement. Des missions de supervision auront lieu 2-3 fois par an. Une supervision continue sera aussi assurée par les bureaux de la BM et des partenaires du FF à Kinshasa. Un calendrier conjoint de supervision sera établi par la BM et les partenaires du FF en accord avec le gouvernement. Le comité de pilotage du FF, la BM et les partenaires du FF tiendront des réunions consultatives 2-3 fois par an. Tous 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 les éventuelles clauses incluses dans l'Accord de Don.

Aspects positifs: cette option de gestion garanti une bonne appropriation des objectifs et des activités du FF par l'administration grâce au fait que la cellule est logée auprès du MINENV et qu'un certain nombre de tâches cruciales de mise en œuvre sont effectuées par la cellule en collaboration étroite avec le MINENV. L'appropriation de la part de l'administration est essentielle spécialement pour le succès des activités qui visent à améliorer la gouvernance forestière (c'est aspect représente le cœur du FF).

Aspects négatifs: 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. Le coût de la cellule est relativement plus élevé par rapport aux deux autres options.

2) Gestion par le Bureau Central de Coordination (BCECO) qui assurerait la mise en œuvre technique et financière du FF. Par rapport à l'option précédente, le BCECO assurerait exactement les mêmes tâches que celles qui seraient assurées par la cellule de gestion à l'exception des TDR des activités qui seraient préparées par le MINENV et soumises au BCECO pour la passation de marchés. Le système de supervision serait le même par rapport à celui de l'option décrite ci-dessus sauf le fait que BCECO aurait un rôle central dans les discussions avec la BM/partenaires du FF à la place du ministère technique. Une supervision conjointe BM et partenaires pourrait être envisagée. Cette option comporte le même mécanisme de « non-objection » décrit pour l'option précédente.

Aspects positifs : le BCECO a une expérience démontrée dans la gestion de projets selon des critères de qualité, transparence et fiabilité reconnus par les bailleurs de fonds.

Aspects négatifs : L'utilisation de cette structure peut comporter un alourdissement des procédures et un allongement du temps de mise en œuvre. En outre, si cette option était adoptée, l'administration ne s'approprierait pas des objectifs, des activités et des résultats du FF.

- 3) Gestion directe par la Banque Mondiale** qui assurerait en totalité les tâches décrites dans les deux options qui précèdent y compris l'évaluation à mi-parcours et à la fin du FF. Cette option de gestion prévoit l'utilisation d'un consultant recruté spécifiquement pour cette tâche et logé à la représentation de la BM à Kinshasa.

Aspects positifs : garantie de gestion transparente et fiable du FF.

Aspects négatifs : manque total d'appropriation des objectifs, des activités et des résultats de la part de l'administration d'où un risque de durabilité et de support politique.

68. Le tableau ci-dessous résume les responsabilités pour les différentes tâches de mise en œuvre du FF selon les trois options de gestion envisagées.

Tableau 1 : Options de gestion du FF

Responsabilités de gestion selon les tâches de mise en œuvre	Cellule de gestion au sein du MINENV	Gestion BCECO	Gestion directe par BM
Consultation des parties prenantes	Atelier national de consultation (mis en place par MINENV et la cellule de gestion) et Comités Consultatifs provinciaux (prévus par le Code Forestier)	Atelier national de consultation (mis en place par MINENV et la cellule de gestion) et Comités Consultatifs provinciaux (prévus par le Code Forestier)	Atelier national de consultation (mis en place par MINENV et la cellule de gestion) et Comités Consultatifs provinciaux (prévus par le Code Forestier)
Orientation Programmation	Comité de pilotage	Comité de pilotage	BM en consultation avec les partenaires
Elaboration des TDR pour les activités envisagées	Cellule de gestion et MINENV avec « non-objection » par BM	BCECO avec « non-objection » par BM	BM
Passation des marchés	Cellule de gestion et MINENV avec « non-objection » par BM	BCECO avec « non-objection » par BM	BM
Décaissements	Cellule de gestion et MINENV	BCECO	BM
Exécution	selon composante	selon composante	selon composante
Coordination suivi et évaluation	Cellule de gestion et MINENV	BCECO	BM
Supervision	Conjointe BM/partenaires	Conjointe BM/partenaires	aucune

69. Sur la base des considérations qui précèdent et des discussions avec les différents donateurs, **l'option d'une gestion par une cellule de gestion du FF logée au Ministère de l'Environnement a été choisie** principalement parce qu'elle garantirait une appropriation des activités et des résultats de la part du MINENV, la passation de marchés et le risque de gestion financière seraient réduits par l'utilisation d'une assistance technique qui en outre rétablirait une capacité de gestion financière à l'intérieur du MINENV et permettrait une coordination véritable entre donateurs et MINENV.

70. Dans cette option de gestion, l'architecture institutionnelle du FF distingue donc entre trois différents niveaux :

- le *niveau national de pilotage* (orientation et choix de programmation) qui revient à un comité de pilotage composé des représentants des institutions intéressées telles que les ministères de l'environnement, des finances, du développement rural, du budget et du Plan. Les représentants des bailleurs concernés seront associés au Comité de Pilotage et aux choix des orientations et au suivi évaluation périodique de leur application.
- le *niveau de conduite de chaque composante* (maître d'œuvre chargé de diriger et coordonner l'exécution des activités) qui revient à la cellule de gestion du FF.
- le *niveau de mise en œuvre* du FF qui est défini selon les composantes comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Calendrier de mise en œuvre

71. Le calendrier indicatif de mise en œuvre est présenté ci-dessous.

Tableau 2 : Calendrier indicatif de mise en œuvre du FF

COMPOSANTES		Année 1				Année 2				Année 3			
		1 trim	2 trim	3 trim	4 trim	1 trim	2 trim	3 trim	4 trim	1 trim	2 trim	3 trim	4 trim
C.1	Aménagement durable et gouvernance												
SC1- 1	Mise en place d'un observateur indépendant												
SC1- 2	Appui préparation des plans d'aménagement												
SC1- 3	Sécurisation des recettes												
SC1- 4	Test de traçabilité des bois												
C.2	Développement communautaire des populations forestières												
SC2- 1	Suivi des rétrocessions aux entités locales												
SC2- 2	Suivi des cahiers des charges												
SC2- 3	Pilote de foresterie communautaire												
SC2- 4	Test d'appui aux petites entreprises familiales												
C.3	Appui transversal à la mise en oeuvre du code												
SC3- 1	Pilote de zonage participatif multi-usages : consultations, études, cartographie												
SC3- 2	Vulgarisation du code et appui à la préparation des textes d'application												
SC3- 3	Valorisation des services environnementaux												
C.3	Gestion administrative et appui institutionnel												
SC3- 1	Gestion administrative et financière, et suivi-évaluation												
SC3- 2	Réhabilitation des services extérieurs (région pilote)												
SC3- 3	Etude d'impact social et environnemental et mise en œuvre du plan de gestion												

Relations interinstitutionnelles avec les autres administrations

72. Si la vocation première du FF est de contribuer à améliorer la gouvernance dans le secteur forestier, il le fait 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 FF se doit de mettre en place les organes de concertation nécessaires tant au niveau national qu'au niveau provincial et se doit dans les activités spécifiques de promouvoir les partenariats et collaboration inter-acteurs. La mise en œuvre du FF présente donc l'opportunité d'entamer un processus de gestion concertée du secteur. Au niveau central, un atelier national de consultation sera créé par le FF. Cet atelier verra la participation des parties prenantes de l'administration, des ONG et du secteur privé. au niveau décentralisé, les Comités Consultatifs Provinciaux (prévus par le Code Forestier) des 2 zones pilotes seront appuyés dans leur fonctionnement par le FF.

73. La bonne exécution de certaines composantes du FF dépend d'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 des zones forestières (coordination entre les services centraux et les administrations provinciales du MINENV). Ces administrations seront donc intégrées dans les organes de consultation du FF et des accords spécifiques seront passés pour répondre à des points particuliers de collaboration nécessaires dans la mise en œuvre des activités.

Définition des zones pilotes

74. La définition de l'extension territoriale des zones pilotes doit tenir compte des dimensions géographiques de la RDC. Les grandes provinces forestières du Nord (Equateur et Orientale) couvrent respectivement 402.000 km² et 572.000 km² et un district de ces deux provinces couvre en moyenne 100.000 km². Le FF devra donc se limiter à agir dans deux provinces au niveau d'un seul district par province. L'estimation des besoins en termes de personnel additionnel, équipement de bureau et de terrain, moyens de transport et autres ne pourra être arrêtée qu'une fois identifiées les zones pilotes. La figure ci-dessous présente les besoins en personnel de terrain selon les niveaux administratifs.

Figure 1 : Besoin en ressources humaines pour les deux zones pilotes



Programmation et suivi-évaluation

75. C'est au « comité de pilotage » du FF (voir section *responsabilité de mise en œuvre* ci-dessus) qu'il revient d'assurer la fonction de planification (définir et traduire les objectifs en plans d'action assortis des moyens correspondants). C'est la responsabilité de la cellule de gestion du FF (selon l'option 1 décrite ci-dessus) à qui il revient de planifier dans le détail les activités, préparer les TDR, coordonner la mise en œuvre parmi les partenaires et les agences d'exécution et assurer la fonction

de suivi-évaluation. Le « trustee (BM) » effectuera la supervision/appui de la mise en œuvre pour faire en sorte que les activités, la passation de marchés et les décaissements sont effectués selon les directives de l'accord de don. Des outils adéquats de suivi seront mis à la disposition de cette cellule dès le démarrage du FF.

76. Les données nécessaires à l'activité de supervision et de suivi-évaluation incluent :

- l'état d'exécution de chaque composante et sous-composante ;
- l'atteinte des différents indicateurs ;
- les impacts du programme ;
- l'évolution globale de la capacité institutionnelle du secteur et de la capacité de chaque acteur ; et
- les facteurs de blocage dans l'exécution des différentes activités.

77. Des montants pour des études de (a) diagnostic socio-économique (initial, mi-parcour et final) pour l'estimation de l'impact socio-économique sur les populations forestières et (b) monitoring environnemental pour l'estimation de la durabilité écologique des activités de gestion forestières sont prévues. L'activité de suivi du FF se fera par le biais de rapports semestriels.

78. En matière d'évaluation, des provisions pour une mission d'évaluation à mi-parcours et à la clôture seront envisagées.

Passation des marchés

79. La passation de marchés se fera selon les règles du « trustee » du FF (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. Cette non-objection de la BM est requise à trois moment différents de la procédure de passation de marché: (a) avant de diffuser l'avis de préqualification pour permettre à la BM de se prononcer sur les documents de la présélection ; (b) avant de lancer l'appel d'offre pour permettre à la BM d'analyser et valider le dossier d'appel d'offre et les TDR; et (c) avant que l'attribution du marché ne fasse l'objet d'une décision définitive. Cette pratique vise à augmenter les opportunités de contrôle de la procédure de passation de marché de la part 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. Les seuils proposés pour la définition des méthodes de passation des marchés sont présentés ci-dessous.

Tableau 3 : Proposition de méthodes de passation de marchés selon des seuils financiers

	Appel d'offre international	Appel d'offre national	Consultation de fournisseurs	Entente directe	Non-objection par BM
Travaux	> 500,000 US\$	< 500,000 US\$	< 50,000 US\$	selon par. 3.6 directives passation marchés	> 30,000 US\$
Fournitures	> 100,000 US\$	< 100,000 US\$	< 30,000 US\$	selon par. 3.6 directives passation marchés	> 15,000 US\$
	Sélection sur qualité & cout	Sélection sur qualité & cout (uniquement pour consultants du pays empreteur)	Sélection sur qualification des consultants	Entente directe	Non-objection par BM
Services	> 200,000 US\$	< 200,000 US\$	< 30,000 US\$	selon par. 3.9-3.13 directives sélection des consultants	> 20,000 US\$

80. Un plan indicatif de passation de marchés est illustré dans le tableau ci dessous. Ce plan prévoit l'utilisation de:

- l'appel d'offre national (15% des marchés) ;
- l'appel d'offre international (30% des marchés) ;
- la consultation de fournisseurs au niveau national (26% des marchés),
- la sélection des consultants selon la qualité et le coût (10% des marchés) ;
- la sélection des consultants selon les qualifications (4% des marchés) ; et
- l'entente directe (26% des marchés) principalement pour le paiement des primes incitatives (20% des marchés) et des indemnités de déplacement (6% des marchés) ¹⁷.

¹⁷ La règle générale prévoit que les dépenses récurrentes soient financées par le gouvernement et apparaissent dans la catégorie « non financées par le don ». Pour ces dépenses, les règles de passation de marchés de la BM ne s'appliquent pas. Dans le cas de ce FF, ceci n'est pas possible à cause de la situation budgétaire de la RDC.

Tableau 4 : Plan de passation de marchés

Méthodes de passation de marchés	Appel d'offre intern.	Appel d'offre nat.	Sélection services sur qualité & cout	Sélection services sur qualification des consultants	Consultation fournisseurs internationaux	Intente directe	Non identifié	Total
A. Génie civil	-	61,577	-	-	-	-	-	61,577
B. Equipement	-	138,695	-	-	109,671	-	-	248,366
C. Moyens de transport	176,869	-	-	-	-	-	-	176,869
D. Formation	-	50,806	-	-	10,696	-	-	61,503
E. Etudes et ateliers	-	464,918	-	-	140,859	42,692	-	648,470
F. Assistance technique	-	-	338,518	137,468	-	5,350	-	481,336
G. Contrats et conventions	358,115	337,894	-	-	-	-	-	696,010
I. Primes Incitatives	-	-	-	-	-	706,640	-	706,640
J. fonctionnement	-	-	-	-	104,563	-	-	104,563
K. Communications	-	-	-	-	20,027	-	-	20,027
L. Entretien batiments	-	-	-	-	5,713	-	-	5,713
M. Indemnités de déplacement	-	-	-	-	-	143,012	-	143,012
N. Voyages	-	-	-	-	147,461	-	-	147,461
Total	534,985	1,053,891	338,518	137,468	538,991	897,694	-	3,501,547
% du total	15%	30%	10%	4%	15%	26%		

Mécanismes financiers

Retrait des fonds

81. 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 et à accélérer les décaissements par les moyens suivants :

- en rendant les fonds facilement accessibles ;
- 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.

82. Selon cette méthode, la BM décaisse par anticipation un montant du FF qu'elle dépose sur un compte spécial (représentant au plus 20% du coût total du FF) 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-dessus duquel tous les paiements concernant le FF peuvent être effectués au moyen de ce compte est indiqué dans la lettre de décaissement de l'Accord de Don du FF. 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. Lorsque les paiements ont servi à régler des dépenses non admissibles ou non justifiées, la BM ne verse plus aucun dépôt au compte spécial jusqu'à ce que le maître d'œuvre lui ait remboursé les montants en cause ou, si la BM accepte cette solution, soumis des pièces justifiant d'autres dépenses admissibles financées au moyen de ses ressources propres à concurrence d'un montant équivalent à celui des dépenses non admissibles. 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.

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.

Comptabilité et audit

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

84. Les comptes du FF 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 FF qui à son tour les à la BM dans un délai convenu à la clôture de chaque exercice.

Coûts

85. Les coûts préliminaires du FF multibailleurs sont présentés dans le tableau 5 ci-dessous. Ils ont été élaborés avec le logiciel COSTAB.

86. Les coûts préliminaires pour le renforcement institutionnel des zones pilotes du FF ont été élaborés sur la base de paramètres normatifs issus du cadre organique (niveau provincial) du MINENV qui présente les besoins en personnel de terrain pour remplir les différentes missions du MINENV. Dans les zones pilotes, cet organigramme est simplement indicatif d'un niveau optimal et dans la réalité, les positions qu'il prévoit sont remplies à moins de 20%. Avec quelques adaptations, il a été utilisé pour élaborer les estimations préliminaires des coûts du personnel de terrain au niveau provincial, de district et de territoire, ainsi que des équipements de bureau et de terrain, des moyens de transport et logistiques et de la réfection des bâtiments. Selon l'hypothèse formulée, le personnel du MINENV nécessaire dans la zone pilotes serait de 54 effectifs.

Tableau 5 : Coûts du FF 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%

87. Le coût total du FF multibailleur s'élève à 3,7 millions de €. Les coûts du FF sont aussi présentés en termes de catégories de dépenses dans le tableau 6 ci-dessous.

Tableau 6 : Coûts du FF multibailleurs selon les catégories de dépense (en Euros)

Catégories de dépense	Total	%coût total
I. Coûts d'investissement		
A. Génie civil	181,314	5%
B. Equipement		
Equipement de terrain	18,678	1%
Equipement de bureau	188,293	5%
Sous-total Equipement	206,971	6%
C. Moyens de transport		
Véhicules 4x4	43,277	1%
Véhicule de ville	17,741	0%
Motos	63,923	2%
Vélos	3,605	0%
Pirogues à moteur	35,512	1%
Sous-total Moyens de transport	164,058	4%
D. Formation	191,588	5%
E. Assistance technique		
Assistance technique nationale	104,894	3%
Assistance technique internationale	319,219	9%
Sous-total Assistance technique	424,113	12%
F. Etudes et ateliers don't sur l'impact social et environnemental	822,436	22%
G. Contrats et conventions notamment pour le monitoring par des ONG	863,342	23%
Total Coûts d'investissement	2,853,822	77%
II. Coûts récurrents		
A. Primes incitatives	505,533	13%
B. Fonctionnement		
Fonctionnement véhicules	29,765	1%
Fonctionnement motos	11,891	0%
Fonctionnement vélos	723	0%
Fonctionnement bureau	31,243	1%
Fonctionnement ordinateurs et autre matériel électronique	13,512	0%
Sous-total Fonctionnement	87,134	2%
C. Entretien bâtiments	4,761	0%
D. Communication	16,689	0%
E. Indemnités de déplacement	119,177	3%
F. Voyages	112,884	3%
Coûts récurrents	846,178	23%
Coût total	<u>3,700,000</u>	100%

88. Les coûts d'investissement représentent 68% du coût total. Les principales catégories de dépense sont les suivantes :

- les contrats/conventions avec des ONG et bureaux d'études internationaux¹⁸ (0,7 millions € et 20% du coût total) ;
- les rémunération incitatives (0,7millions € et 20% du coût total) ;

18 Ces contrats seront passés pour la mise en place de l'observateur indépendant, l'élaboration de la cartographie et des bases de données du zonage participatif, l'appui au développement communautaire et de la micro-entreprise forestière, l'appui à la création de forêts communautaires et la mise en place d'un système de traçabilité des grumes.

- les études et ateliers (0,65 millions € et 19% du coût total) prévues pour un fonds études au niveau du MINENV, le zonage participatif et le suivi évaluation du FF;
- l'assistance technique (0,48 millions € et 14% du coût total) pour la cellule d'aménagement, la capacité de promotion des services environnementaux, le zonage participatif, l'appui au syndicat des exploitants forestiers et les évaluations à mi-parcours et finale; et
- l'achat de moyens de transport (0,18 million € et 5% du coût total) prévus essentiellement pour le renforcement institutionnel au niveau central et local.

89. L'annexe 2 (fichier Excel) présente les coûts du FF de la façon suivante:

- **tableaux 1-8** : Coûts de base (sans imprévus physiques et de prix) détaillés par composante (et sous-composante pour le renforcement de la gouvernance du secteur forestier) ; et
- **tableau 9-12** : Coûts totaux (avec imprévus physiques et de prix) pour l'ensemble du FF par composante, catégorie de dépense et par an. Un plan de passation de marché a été inclus tandis que le plan de financement n'a pas pu être élaboré à cause du manque d'informations précises sur les intentions de financement des partenaires.

Bénéfices

90. Les principaux bénéfices non-quantifiables, mais qui constituent la raison d'être du FF, incluent :

- l'amélioration de la gouvernance du secteur forestier mesurée par le degré de transparence et de concurrence loyale, le niveau de corruption et d'exploitation illégale, la capacité de mise en exécution du cadre légal et réglementaire et l'application des sanctions. Ces changements représentent un formidable appui à l'assainissement du secteur forestier et à son essor socio-économique sur des bases plus saines.

91. Les principaux bénéfices quantifiables du FF incluent :

- La durabilité de la gestion forestière qui pérennise la production forestière (bois, produits non ligneux, chasse et pêche, services environnementaux tels que séquestration de carbone, bio-prospection et concessions de biodiversité) dans les zones pilotes par rapport à un scénario sans intervention qui verrait un tarissement plus ou moins rapide de la ressource et des biens et services qu'elle produit; et
- l'amélioration de la performance économique entraînée directement et indirectement par le secteur forestier sous forme de contribution à la création de la richesse nationale, d'augmentation des recettes d'exportation, d'accroissement de recettes pour l'état, de réduction de la pauvreté des populations locales et de création d'emploi.

Questions en suspens

Participation des autres bailleurs

92. Un certain nombre de bailleurs ont exprimé un intérêt à participer dans le FF multibailleurs. Ceux-ci incluent les coopérations bilatérales de Belgique, France, Pays-Bas, et Royaume-Uni. La France et la Belgique viennent de confirmer leur participation financière en Octobre 2005. Le Royaume-Uni a confirmé un intérêt marqué. Pour les autres, beaucoup dépendra de la mise en place effective de ce premier noyau.

Rémunérations incitatives

93. Le paiement de ces rémunérations pose des problèmes à certains partenaires au développement. Il s'agira d'évaluer de moyens pour assurer une rémunération des agents de la fonction publique qui participeront au FF suffisamment élevée pour garantir leur mise en place¹⁹ et leur productivité.

Suite à donner

94. Les contacts avec les bailleurs de fonds seront maintenus pour faire en sorte que le processus de financement puisse aboutir avant la fin de l'année 2005. En cas de bonne fin, un plan de financement sera élaboré sur la base des indications de financement des différents bailleurs.

95. 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 gouvernement. Les programmes d'activités définitifs seront précisés annuellement.

96. Il est également prévu qu'une étude d'impact social et environnemental soit effectuée avant le démarrage des autres activités du projet. Les recommandations de cette étude permettront d'améliorer le design des autres activités appuyées par le fonds fiduciaire en vue d'optimiser leur impact sur l'environnement et la réduction de la pauvreté.

97. La présente proposition est conçue et dimensionnée en fonction des intentions annoncées par certains donateurs. Il est prévu qu'elle puisse évoluer afin d'intégrer en cours d'exécution des contributions additionnelles. Les élargissements possibles du TF en activités, en durée et/ou en financement, seront convenues de commun accord entre les bailleurs concernés, l'administrateur du fonds et le gouvernement.

¹⁹ Par exemple, plusieurs dizaines d'agents forestiers ayant à peine terminé leurs études ont déjà été recrutées par le Ministère de l'Environnement mais ne perçoivent pas de salaire à cause des contraintes budgétaires et n'ont pas encore été physiquement affectées dans les zones forestières. Les rémunérations incitatives et les moyens de travail mis à la disposition par le FF fourniraient une motivation professionnelle adéquate.

Annexe 1 : Cadre Logique

Objectifs et résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Source de vérification	Hypothèses et risques
<p>Objectif du programme : <i>Tester des stratégies et des instruments pour l'amélioration de (a) la gouvernance du secteur forestier ; et (b) la performance économique du secteur forestier.</i></p>	<p><u>Pour la gouvernance</u>: Le degré de transparence et de concurrence loyale, le niveau de corruption et d'exploitation illégale, la capacité de mise en exécution du cadre légal et réglementaire et l'application des sanctions.</p> <p><u>Pour la performance économique</u> : la contribution à la création de la richesse nationale, l'augmentation des recettes d'exportation, l'accroissement des recettes pour l'état, la réduction de la pauvreté des populations locales et la création d'emploi.</p>	<p>Etude socio-économique prévu dans l'activité de suivi-évaluation</p>	<p><u>Risques</u> : Manque d'appropriation et donc manque de volonté politique de la part du gouvernement : ce risque est valable pour toutes les composantes où l'intervention publique est requise.</p>
<p>Résultats spécifiques</p>			
<p>Résultat 1 : <i>Les outils institutionnels pour une gestion durable du secteur forestier sont mis en place et testés par toutes les parties prenantes</i></p>	<p>L'observateur indépendant est mis en place et reconnu par les parties prenantes Les équipements, logistique et formation pour les structures centrales et provinciales du MINENV sont mises en place et opérationnelles. Le protocole de Kyoto est ratifié. L'autorité MDP est mise en place.</p>	<p>Rapports de suivi-évaluation</p>	<p><u>Risques</u> : Collaboration insuffisante avec l'OI de la part l'administration forestière Suites judiciaires insuffisantes en cas d'infractions</p>
<p>Résultat 2: <i>Un consensus sur le découpage des aires forestières, protégées et agricoles est dégagé et validé par les parties prenantes dans les zones pilotes</i></p>	<p>Le plan de zonage est élaboré et validé par les parties prenantes.</p>		<p><u>Risques</u> : conflits d'intérêts dans la définitions de l'usages de la terre retardent l'activité de la composante</p>
<p>Résultat 3: <i>Les modalités de participation des populations aux prises de décisions et aux retombées financières de la gestion des ressources forestières pour un développement communautaire durable sont mises en places et testées par toutes les parties prenantes dans les zones pilotes.</i></p>	<p>Les plans de développement forestiers sont élaboré et validés par les Comités Consultatif Provinciaux. Les investissements communautaires financés sur la fiscalité forestière et les exploitants sont effectués selon les indications des populations forestières.</p>	<p>Plans de développement forestiers Rapports des ONG sur le suivi des investissements communautaires</p>	<p><u>Risques</u> : Obstructions administratives et politiques dans le suivi des investissements communautaires</p>
<p>Résultat 4 : <i>Un modèle de développement de la micro-entreprise forestière est testé et peut contribuer à la réduction</i></p>	<p>Nombre de micro-entreprises forestières qui</p>	<p>Rapport de suivi-</p>	<p><u>Hypothèse</u> :</p>

Objectifs et résultats	Indicateurs objectivement vérifiables	Source de vérification	Hypothèses et risques
<i>de la pauvreté.</i>	reçoivent du crédit et de l'information sur les marchés. Description des investissements, des améliorations techniques des changements du cadre réglementaire et fiscal qui ont un impact sur les micro-entreprises qui ont reçu de l'appui.	évaluation du FF	Les contraintes au développement des micro-entreprises forestières peuvent être facilement levées. <u>Risques</u> : la pression sur la ressource peut augmenter
Résultat 5: <i>La fiscalité forestière est appliquée de façon équitable, les recettes sont collectées de façon efficace et elles sont restituées aux entités locales de façon transparente.</i>	Taux de recouvrement de la fiscalité forestière. Taux de restitution aux EAD de la fiscalité forestière.	Rapport de suivi-évaluation du FF Presse locale et nationale sur la restitution et utilisation des fonds issus de la fiscalité forestière Rapports des ONG chargé du suivi des investissements communautaires	<u>Risques</u> : Système de transferts financiers aux EAD inefficace Obstructions qui limitent la transparence du système.
Résultat 6 : <i>Un système de traçabilité des grumes est testé sur le terrain dans les zones pilotes et les recommandations de mise en oeuvre pour l'ensemble du territoire national sont élaborées.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de légalité du bois • Indicateurs de traçabilité de grumes appliqués. • Volume de grumes contrôlé et résultats des indicateurs de légalité appliqués. • Recommandations pour élargir le système de traçabilité à l'ensemble du territoire de la RDC 	Rapport de suivi-évaluation du FF Rapports d'exécution de la composante	<u>Risques</u> : Manque de coopération avec les exploitants forestiers

Annexe 2. Coûts des actions financées par la BM/IDA

Annexe B. Budget de l'Action 1	Toutes les années				Année 1 2				
	Dépenses	Unité	# d'unités	Coût unitaire (en EUR)	Coûts (en EUR) 3	Unité	# d'unités	Coût unitaire (en EUR)	Coûts (en EUR)
1. Ressources humaines									
1.1 Assistance technique									
1.1.1 Technique	Par mois	12	63,194.43	758333	Par mois				0
1.1.2 Administratif/ personnel de soutien	Par mois			0	Par mois				0
1.2 Salaires (montants bruts, personnel expatrié/international)	Par mois			0	Par mois				0
1.3 Per diems pour missions/voyages 5									
1.3.1 A l'étranger (personnel affecté à l'Action)	Per diem			0	Per diem				0
1.3.2 Sur place (personnel affecté à l'Action)	Per diem	50	2,166.66	108333	Per diem				0
1.3.3 Participants aux séminaires/conférences	Per diem			0	Per diem				0
1.4 Formation	Par mois	4	25,000	100,000.00					
Sous-total Ressources humaines				966666					
2.Voyages 6									0
2.1. Voyages internationaux									
2.2. Trajets locaux	Par mois	12	11,111.08	133333					
Sous-total Voyages				133333					0
3. Matériel et fournitures 7									0
3.1 Achat ou location de véhicules	Par véhicule	3	22,222.34	66667	Par véhicule				
3.2 Mobilier, matériel d'ordinateur									
3.3 Pièces détachées/matériel pour machines, outils									0
3.4 Autre (préciser)				0					0
Sous-total Matériel et fournitures				66667					0
4. Bureau local/coûts de l'Action 8									0
4.1 Coût du/des véhicules									

République Démocratique du Congo: Fonds fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance du secteur forestier dans la situation post-conflit - Rapport Final -

4.2 Location de bureaux									
4.3 Consommables - Fournitures de bureau	Par mois	12	8,333.34	100000	Par mois			0	
4.4 Autres services (tél/fax, électricité/chauffage, maintenance)	Par mois	12	6,638.90	79667	Par mois			0	
4.5 Autres matériel: motos, vélos, pirogues à moteur	Par matériel	60	2,458.34	147500				0	
Sous-total Bureau local/coûts de l'Action				327167				0	
								0	
5. Autres coûts, services 9								0	
5.1 Publications 10								0	
5.2 Etudes, recherche 10		3	83,333.34	250000				0	
5.3 Coûts d'audit				0				0	
5.4 Coûts d'évaluation				0				0	
5.5 Traduction, interprètes				0				0	
5.6 Services financiers (coûts de garantie bancaire, etc)				0				0	
5.7 Coûts des conférences/séminaires 10				0				0	
5.8 Actions de visibilité				0				0	
Sous-total autres coûts, services				250000				0	
				0				0	
								0	
Dépenses									
			Toutes les années				Année 1		
	Unité	# d'unités	Coût unitaire (en EUR)	Coûts (en EUR)	Unité	# d'unités	coût unitaire (en EUR)	Coûts (en EUR)	
6. Autre									
6.1 Génie civil	Par mois	6	22,361.17	134167					
6.2 Equipement bureau et terrain				175000					
6.3 Contrats et conventions		4	20,833.25	83333					
Sous-total Autre				392500				0	
7. Sous-total Coûts directs de l'Action (1.-6.)				2136333				0	
8. Coûts administratifs (maximum 7 % de 7, Total des coûts éligibles directs de l'Action)	Par mois	12	16,458.34	197500					
9. Total Coûts éligibles de l'Action (7.+ 8.)				2333833				0	

Pironio Enrico
F:\TF multibailleurs juin 2005 dernière version.doc
11/09/2005 7:33 PM