



Policy Brief N° 03 Juin 2020

ELABORER UN OUTIL D'ÉVALUATION DE LA TRANSPARENCE DANS LES SECTEURS ENVIRONNEMENT ET FORET EN AFRIQUE CENTRALE

**Les enjeux et les leçons
d'une démarche
participative**



Photos de : ©FODER

Image de couverture : FODER

Mise en forme Par : Guy Germain
TAYOU YAMAHE

675356640 / ggermaintayou@gmail.com

Citer ce document :

Félicien **Kengoum** et Laurence **Wete Soh**, Elaborer un outil d'évaluation de la transparence dans les secteurs environnement et forêt en Afrique Centrale, FODER, Yaoundé, Cameroun.

Toutes les opinions exprimées dans cette publication sont ceux des auteurs. Ils ne présentent pas nécessairement les points de vue de FODER, ni ceux des bailleurs et partenaires techniques et financiers, ni ceux des relecteurs du document

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION _____	4
	1. La transparence : la partie immergée de l'iceberg	
	2. L'objectif et les options clés de la démarche	
II.	LES ENJEUX D'UN PROCESSUS PARTICIPATIF _____	5
	1. LES ENJEUX D'UNE DEMARCHE AXEE SUR LES SECTEURS	
	• La multisectorialité des enjeux environnement et forêt	
	• La diversité des parties prenantes à considérer	
	2. LES ENJEUX ETHIQUES	
	• L'influence du contexte	
	• L'éthique autour de la question	
III.	LES RESULTATS DE LA DEMARCHE _____	8
	1. Un instrument sectoriel	
	2. Un instrument flexible	
	3. Un instrument éthique	
	4. Un instrument participatif	
	5. Un instrument répliquable	
IV.	CONCLUSION _____	11

1. La transparence : la partie immergée de l'iceberg

La gouvernance est au cœur de l'atteinte des objectifs de développement durable dans les pays du Bassin du Congo. De nombreux outils ont été développés pour évaluer la qualité de la gouvernance forestière dans ces différents pays, et de nombreux rapports ont accompagné le déploiement de ces outils. Pourtant, malgré ces divers travaux, les discours sur l'absence de transparence des processus de gestion environnementale et forestière sont restés au cœur des débats sur la gouvernance de la gestion des ressources naturelles. Le silence est plus accru sur la gouvernance de la protection de l'environnement, traduisant par le fait même le souci de transparence dans ce secteur. En effet, contrairement aux autres secteurs de la gestion des ressources naturelles, la gouvernance de l'environnement comme secteur de développement, n'a pas bénéficié de la même attention.

A l'observation, la transparence est un concept qui est longtemps resté dans l'ombre des outils de gouvernance proposés. Il est toujours présenté comme l'un des indicateurs de bonne gouvernance. De même, aucune évaluation de celle-ci à partir de critères et d'indicateurs spécifiques n'a été faite dans les pays du Bassin du Congo. Dans les discours contemporains des acteurs du domaine du développement durable, la transparence est posée comme un droit par et pour certains, et comme un devoir par et pour d'autres. Toutefois, il n'a jamais été clairement possible, dans le contexte des pays du Bassin du Congo, d'en caractériser le contenu afin de permettre une évaluation systématique de son respect

par les parties prenantes des processus de politiques publiques des secteurs forêt et environnement qui intéressent notre analyse. Pourtant, une telle démarche est essentielle si l'on souhaite offrir aux parties prenantes de ces processus les garanties d'un développement durable.

La transparence est donc la partie immergée de l'iceberg de la gouvernance. En tant qu'objet ou institution spécifique de gouvernance, elle mérite qu'on lui destine un outil méthodologique qui permette de l'évaluer. La question est dès lors celle de savoir quelle est la démarche appropriée pour la formulation d'un tel outil et les enjeux qui accompagnent cette démarche.

2. L'objectif et les options clés de la démarche

L'outil d'évaluation de la transparence dans les secteurs environnement et forêt est le fruit de la réclamation des parties prenantes camerounaises de la gestion forestière à l'issue d'un atelier tenu à Kribi les 03 et 04 Juillet 2018. En effet, devant les résultats mitigés de la mise en œuvre de l'annexe VII de l'Accord de partenariat volontaire sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux de bois (APV-FLEGT) sur l'accès à l'information rendue publique, et de la transparence dans la phase de préparation à la Réduction des émissions causées par la déforestation et la dégradation des forêts (REDD+) au Cameroun, les parties prenantes de la mise en œuvre de ces deux processus se sont interrogés sur la réalité de la transparence dans ces deux secteurs au-delà de l'accès à l'information dans les processus qui s'y rattachent. Entre

Juillet 2018 et mars 2019, deux guides méthodologiques ont été développés d'une part pour l'évaluation de la transparence dans le secteur environnement et d'autre part pour l'évaluation de la transparence dans le secteur forêt dans les pays du Bassin du Congo.

L'élaboration d'un outil méthodologique pour l'évaluation de la transparence a pour objectif ultime d'offrir aux acteurs du secteur de l'environnement et des forêts des pays du Bassin du Congo un instrument systématisé pour évaluer leurs tendances en matière de transparence dans les deux secteurs concernés. Plus spécifiquement il s'agit d'être capable, à partir du déploiement de l'outil, de fournir un rapport régulier, cohérent, constant, duplicable et vérifiable sur la transparence dans un domaine spécifique de la gestion de l'environnement et de la gestion des forêts. Un tel outil permet à terme de garantir une gestion durable de l'environnement et des forêts dans les pays du Bassin du Congo. Deux options majeures ont accompagné la démarche de construction de l'outil. Premièrement le choix a été celui d'une approche centrée sur les secteurs de

développement. Elle se démarque (sans nier leur importance), mais s'ajoute aux approches traditionnelles centrées sur des processus spécifiques de politiques publiques dont la durée est parfois limitée dans leur champ, à l'instar de l'APV-FLEGT, de REDD+, etc. Deuxièmement, la participation de toutes les catégories de parties prenantes a été posée comme essentielle. Ces parties prenantes ont été associées à la démarche, depuis la formulation du cadre conceptuel jusqu'au document finalisé de l'outil méthodologique. En effet, situé à ce niveau, le caractère multisectoriel des secteurs environnement et forêt devient un enjeu majeur dans un contexte où les processus de politiques publiques par le haut sont désormais considérés comme dépassés au profit d'une approche mixte de formulation des politiques et de leurs divers instruments. Le processus de construction de ces outils a généré un ensemble d'enseignements qu'il est utile de partager avec les décideurs à différents niveaux de gouvernance. Ainsi, la présentation des enjeux de ce processus précèdera celle des leçons qui en ont découlé.

II.

LES ENJEUX D'UN PROCESSUS PARTICIPATIF



Le caractère participatif du processus d'élaboration de l'outil méthodologique d'évaluation de la transparence dans les secteurs environnement et forêt soulève deux enjeux importants. D'abord, la diversité des secteurs touchés par les questions d'environnement et forêt ; et ensuite la diversité des parties prenantes qui sont associées à la mise en œuvre de ces politiques sectorielles.

2.1. LES ENJEUX D'UNE DEMARCHE AXEE SUR LES SECTEURS

Les secteurs s'entendent d'assemblages de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement verticale et autonome de reproduction de ces rôles (Jobert et Muller 1987 : 56). Chaque secteur se reproduit ainsi de façon autonome et s'organise autour de branches spécifiques de la société. Pourtant, elles ne fonctionnent pas de façon isolée. Les enjeux environnementaux et forestiers sont multisectoriels, et impliquent l'intervention d'une diversité importante de parties prenantes.

- **La multisectorialité des enjeux environnement et forêt**

Les secteurs forêt et environnement sont construits sur la somme des impacts des autres secteurs de développement sur l'environnement. De même, le secteur forêt est largement mû par les dynamiques au sein d'une variété de secteurs, dont l'usage des terres, les infrastructures, l'agriculture, etc. Réaliser la transparence dans un tel contexte de multisectorialité est un réel enjeu. En effet, dans le souci de réalisation des objectifs sectoriels, certaines informations peuvent ne pas être communiquées afin d'éviter toute décision de nature à poser des obstacles à l'atteinte desdits objectifs. D'où les nombreuses conclusions sur la faiblesse de la coordination intersectorielle dans les processus nationaux de gestion



des ressources naturelles.

- **La diversité des parties prenantes à considérer**

De nombreuses parties prenantes ont un intérêt vis-à-vis des informations émanant des secteurs environnement et forêt. On y retrouve les acteurs nationaux et internationaux de stature gouvernementale ou non gouvernementale. Ce sont ainsi, les gouvernements, les ONG, le secteur privé, les communautés locales et les peuples autochtones qui doivent être pris en compte dans les stratégies visant la transparence des processus décisionnels. Organiser un outil qui intègre toutes ces différentes parties prenantes oblige à un montage complexe, rigoureux, mais qui se doit d'être léger à mobiliser. Il faut envisager les situations et la diversité des lieux où la transparence se pose comme une exigence et la façon dont elle est résolue par les créanciers et les débiteurs de celle-ci. Cette démarche doit se faire dans le respect d'une certaine éthique.



2.2. LES ENJEUX ETHIQUES

L'éthique dans la démarche de formulation d'un outil d'évaluation de la transparence pose en lui-même des enjeux éthiques qu'il est important de considérer pour garantir que les résultats obtenus puissent parler aux consciences des acteurs concernés. Ceci est d'autant important que le contexte ambiant n'est pas statique.

- **L'influence du contexte**

Le contexte renvoie aux circonstances et conditions qui entourent un événement. Le contexte est par nature dynamique. A ce titre, il peut varier d'un moment à un autre. Pourtant, le contexte est fondamental dans le développement d'un outil de transparence, ainsi qu'au moment de la mise en œuvre de celui-ci. L'influence du contexte dans le développement d'un outil de transparence tient précisément au fait que les approches par les processus en cours ont dominé les évaluations de transparence d'une part et que pour beaucoup, le développement d'un outil sectoriel est trop ambitieux. Pourtant, une telle prétention ne saurait suggérer

une rigidité que le contexte lui-même ne se permet pas ; il s'agit d'un outil dynamique qui évolue et s'adapte aux évolutions du temps. D'autre part, les dynamiques dans les lois sont difficiles à capter dès lors que les évolutions doivent faire l'objet d'une attention particulière pour être saisies dans leur essence.

- **L'éthique autour de la question**

L'éthique autour de la démarche d'élaboration d'un outil de transparence dans le secteur environnement et forêt dans les pays du Bassin du Congo est un enjeu important. En effet, ces secteurs sont comptés parmi les plus corrompus des Etats forestiers en raison du volume de ressources et de dynamiques autour de ces dernières. L'éthique dans cette démarche tient à la question de savoir principalement comment on reste transparent dans le processus d'élaboration d'un outil d'évaluation de la transparence dans les deux secteurs concernés. De même, il s'agit pour ses formulateurs de rester en dehors de toute velléité d'orienter l'outil de sorte à pouvoir anticiper le résultat auquel il ouvre lorsqu'il est utilisé.

La démarche d'élaboration d'un outil d'évaluation de la transparence a abouti à un outil dont il semble utile de présenter les principales caractéristiques. Il s'agit d'un outil qui à terme, entend surmonter les enjeux sus-évoqués et s'adapter aux évolutions des contextes auxquels il sera appliqué. Le cadre conceptuel de cet instrument est assis sur l'instrument de politiques publiques tel que pensé par Elinor Ostrom. Il est sectoriel, flexible, éthique, participatif et répliquable.

3.1. Un instrument sectoriel



Les deux instruments proposés au bout de la démarche sont résolument inscrits dans une perspective sectorielle. Ils sont applicables au secteur environnement pour le premier et au secteur forêt pour le deuxième. C'est dire qu'ils sont détachés des processus spécifiques qui prennent place au sein de ces deux secteurs sur des objets et sur des périodes spécifiques. La perspective est donc plus globale et plus permanente.

3.2. Un instrument flexible



Ces instruments peuvent être également utilisés, selon des besoins, pour observer la transparence sur des dimensions spécifiques à l'intérieur d'un secteur de développement donné. De même, il offre la possibilité de comparer le niveau de transparence entre secteurs de développement.

Ces instruments peuvent faire l'objet d'adaptation pour être appliqués à d'autres secteurs de développement. De même, ils ne sont pas spécifiques à un pays donné. En effet, ces outils peuvent faire l'objet d'adaptations mineures et être appliqués à l'évaluation de la transparence dans tous les pays forestiers du Bassin du Congo.



3.3. Un instrument éthique

Le consentement des différentes parties prenantes a été obtenu lorsque de besoin et ceux-ci ont validé la version finale de l'outil à l'occasion de deux ateliers nationaux organisés en juillet 2019 ; notamment les 9 et 10 juillet, pour la méthodologie d'évaluation de la transparence dans le secteur environnement, et, les 11 et 12 juillet pour celle en lien au secteur forêt. Ensuite, l'outil prévoit un manuel de formation destiné aux utilisateurs, lequel inclut les considérations éthiques à prendre

en compte pendant le déploiement de l'outil d'évaluation. Ceci inclut, entre autres, ceux applicables pendant la collecte, le traitement, l'analyse, le rapportage et la conservation des données.

La prise en compte du contexte est essentielle dans l'évaluation de la transparence, notamment dans l'analyse des données recueillies dans le cadre de l'exercice. Elle évite que les analyses se fassent en ignorant les circonstances et autres paramètres structurels qui auraient éventuellement influencé le comportement des acteurs.

3.4. Un instrument participatif

L'outil obtenu est le résultat d'une démarche participative qui a associé, depuis sa conceptualisation jusqu'à sa validation, les représentants des différentes catégories d'acteurs suivants : les principaux ministères

environnement et forêt repose sur la répliquabilité du processus. Cette caractéristique spécifique, permet à toute personne de pouvoir retracer la démarche, retrouver les données pour apprécier leur conformité au résultat obtenu. La répliquabilité permet également de garantir



sectoriels concernés, le secteur privé, la société civile nationale et internationale, les communautés locales, et les peuples autochtones. Ces mêmes acteurs sont pris en compte dans la collecte des données d'évaluation de la transparence, et dans l'analyse de ces dernières.

3.5. Un instrument répliquable

La transparence du processus d'évaluation de la transparence dans les secteurs

la répétition puis la comparaison des résultats de l'évaluation pour apprécier les évolutions du niveau de transparence sur les aspects concernés dans un espace de temps donné. L'outil proposé permet, à partir du cadrage qu'il propose, de partir des secteurs aux domaines, ensuite aux dimensions concernées, pour formuler les outils de collecte des données spécifiques dont les acteurs ont besoin pour répondre à leurs besoins en matière d'évaluation de la transparence.

IV.

CONCLUSION

En définitive, le processus de formulation de l'outil et la méthodologie d'évaluation de la transparence dans les secteurs environnement et forêt révèle que les enjeux de gouvernance dans ces deux secteurs sont profonds. Toute démarche pour encadrer le suivi de la transparence doit elle-même être empreinte de toute l'éthique

qui entoure le concept de transparence tel qu'il est voulu par l'outil proposé. Il s'agit d'un processus qui doit rester très flexible compte tenu de la place importante que les dynamiques contextuelles occupent régulièrement dans la lecture des situations de transparence.





Tél. : 00 237 222 005 248

P. B. : 11417 Yaoundé, Cameroun

E-mail: forest4dev@gmail.com

www.forest4dev.org

www.oiecameroun.org

