

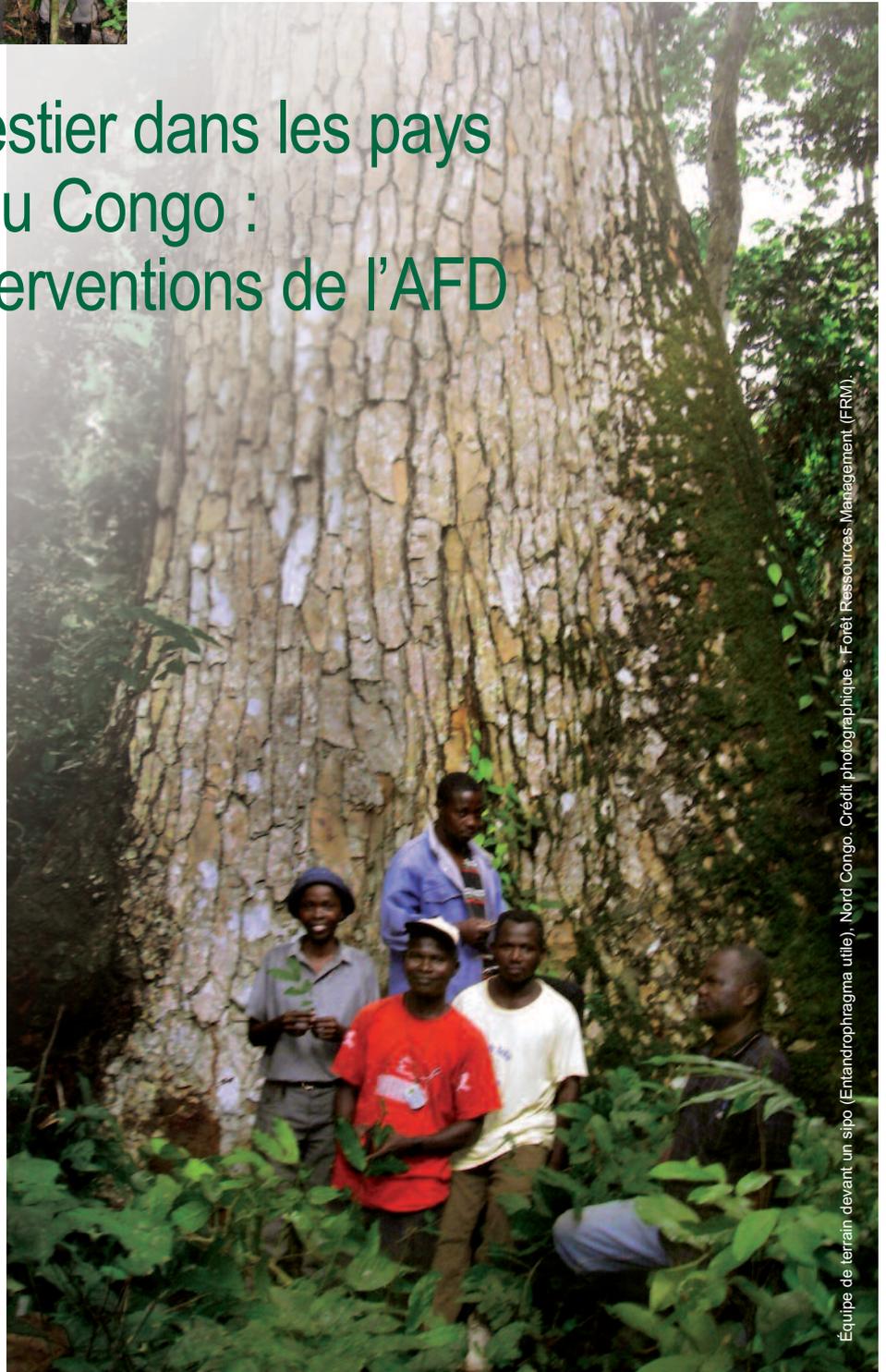
exPost ExPost



Secteur forestier dans les pays du Bassin du Congo : 20 ans d'interventions de l'AFD

Les notes de synthèse *ExPost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expérience tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé par
Constance Corbier-Barthaux
et Sylvie Ohtar (AFD)



UNE STRATÉGIE D'INTERVENTION DYNAMIQUE ET INNOVANTE DEPUIS VINGT ANS

C'est dans un contexte d'évolution rapide de gouvernance que la coopération française intervient depuis le début des années 1990 dans les pays du Bassin du Congo (République centrafricaine – RCA, Gabon, Congo et Cameroun). Elle y promeut la gestion durable des forêts tropicales en articulant sa stratégie autour de l'outil « plan d'aménagement forestier [PAF] durable ». Cet outil, un accord contractuel sur trente ans, signé entre le concessionnaire et l'État pour l'exploitation de la ressource ligneuse, répond aux exigences de maintien de tout l'écosystème forestier (au-delà du seul renouvellement de la ressource ligneuse), ainsi qu'aux aspirations économiques et sociales de l'État, des populations locales et du concessionnaire.

Parallèlement à l'action de PROPARCO (qui soutenait des investissements industriels), des projets pilotes ont été mis en œuvre au début des années 1990 dans le domaine de l'aménagement forestier (AF), appuyés par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) au Cameroun, et par l'AFD en RCA. Le bilan de cette première génération de projets pilotes d'appui à l'élaboration de PAF durables pour de grandes concessions privées, conjugué avec une forte mobilisation de la communauté internationale (ONG, États et bailleurs) sur les questions d'exploitation durable des bois tropicaux et de la conservation des forêts, a entraîné une reformulation de la stratégie d'intervention de la France sur le Bassin du Congo qui a abouti à la publication d'un Livre Blanc en 2006. Une seconde génération de projets a permis d'étendre l'outil PAF aux concessions de petite taille et d'accompagner les grandes concessions vers l'écocertification.



Sur une ancienne route forestière.

Crédit photographique : FRM.

L'AMÉNAGEMENT FORESTIER (AF) POUR LES NON-FORESTIERS



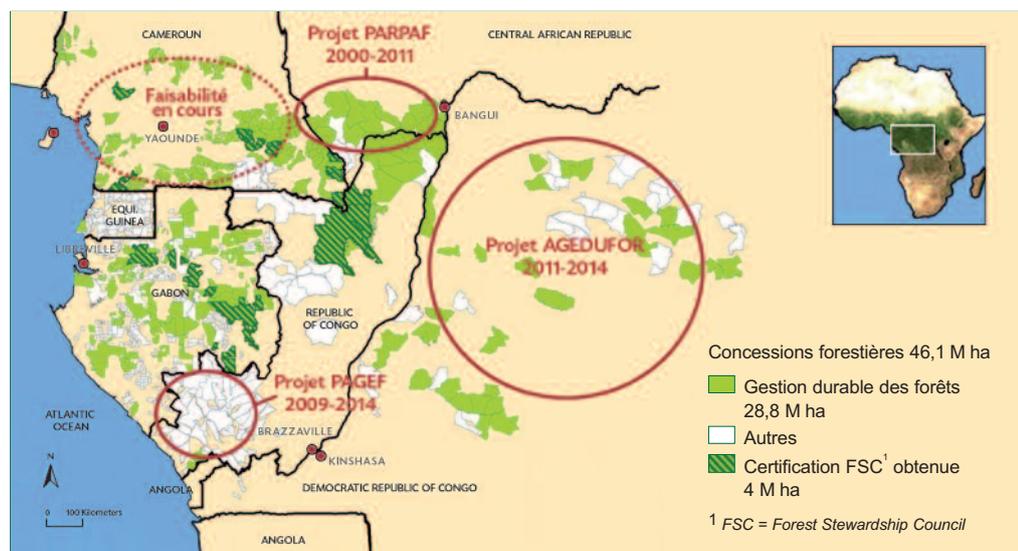
Mesure du diamètre d'un arbre,
province du Bandundu (RDC).

Crédit photographique : FRM.

L'AF est un concept ancien, élaboré dans les pays du Nord pour gérer plus rationnellement et durablement la ressource forestière. Dans le contexte du Bassin du Congo, il s'agissait historiquement de remédier à un type d'exploitation forestière destructrice de ressources (forestières ou animales), qui posait des problèmes de surexploitation et n'avait, en outre, que très peu de retombées socioéconomiques pour les populations. L'idée générale était de cesser d'allouer des permis de coupe non contrôlés, sans vision de l'avenir de la ressource. Le système de concessions a ainsi été mis en place pour donner à un concessionnaire privé la gestion d'une grande surface forestière, avec l'obligation de la gérer durablement.

L'AF permet de mieux connaître les ressources forestières disponibles sur l'ensemble de la concession. L'exploitation devient ainsi planifiable, dans le respect de la reconstitution de la ressource. La concession est divisée en assiettes de coupe dont seulement une partie est exploitée durant un cycle de 25 à 30 ans, par exemple, dans un système de rotation. Ainsi, lorsque l'on revient sur les premières assiettes de coupe, la ressource forestière a pu se reconstituer. Parallèlement, le concept d'AF a progressivement couvert les domaines social (l'exploitation des forêts dans la concession devant se traduire aussi par des retombées socioéconomiques pour les populations environnantes) et de la biodiversité (l'exploitation devant s'effectuer également dans un souci de préservation de la faune existante).

Vue d'ensemble de l'appui institutionnel français en Afrique centrale (mars 2010)



LES OBJECTIFS DE LA MÉTA-ÉVALUATION (1990-2010)

Les interventions du groupe AFD dans le secteur depuis plus de vingt ans n'avaient pas, jusqu'à présent, donné lieu à une capitalisation. La conduite de cette évaluation globale (ou méta-évaluation) semblait donc pertinente et particulièrement opportune, au vu des considérations suivantes :

- au cours de la décennie passée, l'aide française est la seule, parmi les aides bi ou multilatérales, à avoir soutenu de façon continue la filière de production industrielle dans le secteur forestier, en mobilisant les quatre modes d'intervention à sa disposition (MAEE, Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM, AFD, PROPARGO) et en s'appuyant sur l'expertise de l'école forestière française (notamment : le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement – CIRAD, l'Office national des forêts – ONF et l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts – ENGREF) ;
- les actions dans le domaine visent, pour partie, des objectifs de long terme, difficiles à apprécier en fin de projet, mais sur lesquels, avec le recul, nous devrions être en mesure d'apporter des éléments d'appréciation ;
- le groupe AFD a adopté, dans ce secteur, des approches différentes, du fait de la mobilisation de quatre sources de financement et de la diversité des situations des pays bénéficiaires ;
- les modalités de financement et les bénéficiaires ont également évolué au cours de cette période : prêts aux entreprises, lignes de crédit, subvention aux administrations forestières, financement du plan d'aménagement uniquement, puis financement couvrant aussi les investissements pour l'écocertification, financement des grandes entreprises, puis financement intégrant les petites et moyennes entreprises ;

- à l'opposé de cette diversité d'outils, les financements se fondaient tous sur un même modèle spécifique, reposant sur le concept de PAF, dans l'objectif de « favoriser la dynamique d'aménagement durable des forêts et de pérenniser sur le long terme le couvert forestier sans dégradation de la biodiversité et des services écosystémiques associés ». La mise en œuvre de ce modèle a emprunté deux grandes voies : un appui aux administrations forestières (pour le suivi, l'évaluation et le contrôle des aménagements forestiers) et un accompagnement des sociétés forestières dans leur démarche d'aménagement durable de leur concession, y compris en matière d'écocertification. Le poids relatif de ces deux composantes a varié cependant considérablement, selon le contexte de l'intervention ;
- enfin, alors que le groupe AFD est aujourd'hui amené à intervenir sur le secteur forestier dans d'autres espaces géographiques (Indonésie, Brésil), il peut être utile d'identifier des éléments issus de l'expérience de l'Agence dans le Bassin du Congo, pertinents pour ces nouvelles géographies (même si le modèle développé en Afrique centrale n'est pas transposable à l'identique, dans les pays émergents).

L'évaluation porte sur les projets forestiers appuyés par l'AFD depuis vingt ans, dans quatre pays du Bassin du Congo (RCA, Gabon, Congo et Cameroun) et poursuit plusieurs objectifs :

- mettre en perspective les interventions de l'AFD au cours de la période considérée ;
- évaluer la pertinence et la cohérence de l'ensemble de l'intervention du groupe AFD ;
- apprécier la performance des projets de l'Agence portant sur l'appui à l'élaboration de PAF dans les concessions ;
- conclure et tirer les enseignements quant à la valeur ajoutée potentielle du modèle PAF, et sa répliquabilité.

UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE, UN COMITÉ DE PILOTAGE AVERTI ET PLURIEL

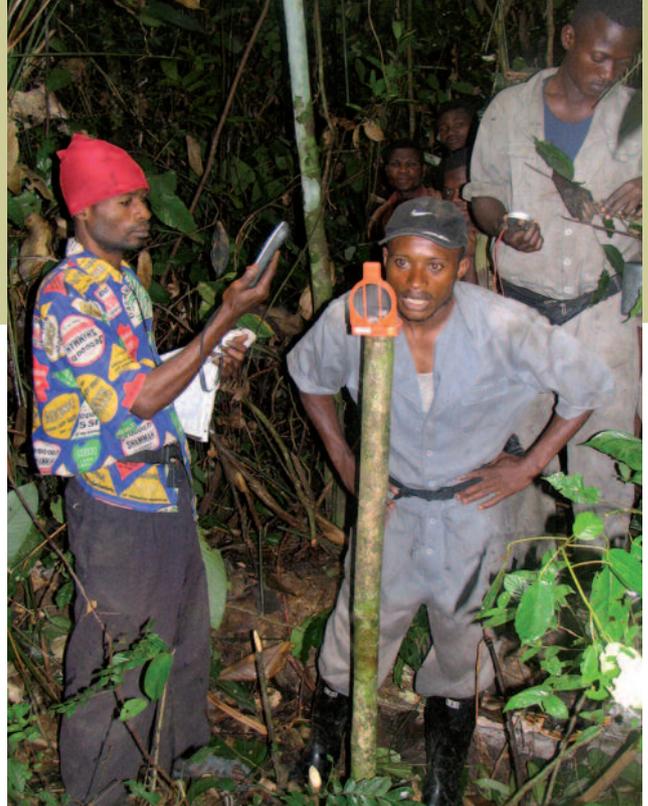
Pour réaliser cette évaluation, un consortium a été recruté par le service d'évaluation de l'AFD, par appel d'offres public, composé de la fondation suisse Intercoopération et du bureau d'études français Institutions et Développement.

La méthodologie s'est fondée sur l'analyse de trois sources d'information : documents de projets (internes et externes), entretiens à l'AFD avec des chargés de projet et missions de terrain dans les quatre pays cibles. Le rapport final de l'évaluation a fait l'objet d'une présentation/débat lors d'une conférence publique² organisée par l'AFD, au cours de laquelle une évaluation des actions du FFEM sur la biodiversité dans les forêts du Bassin du Congo a également été présentée.

L'exercice a été piloté par un comité consultatif qui s'est réuni avec les consultants aux différentes étapes clés de l'évaluation. Il était composé de membres de l'AFD, du FFEM, de PROPARCO et du MAEE, ainsi que de personnes ressources extérieures représentant la communauté d'experts (CIRAD), les ONG (*World Wide Fund for Nature – WWF – Belgique*) et les exploitants forestiers (Industrie et Forêts Afrique, IFA). Le Professeur Delvingt, de l'université de Liège, présidait ce comité de pilotage. Un comité de référence, auquel participaient notamment un représentant de la Banque mondiale et les directeurs d'agence (AFD) des pays concernés, a régulièrement été tenu informé de l'avancement des travaux.



Marquage du point de départ d'un layon d'inventaire d'aménagement, province de l'Équateur (RDC).



Équipe d'inventaire d'aménagement au travail, province du Bandundu (RDC).

Crédit photographique : FRM.

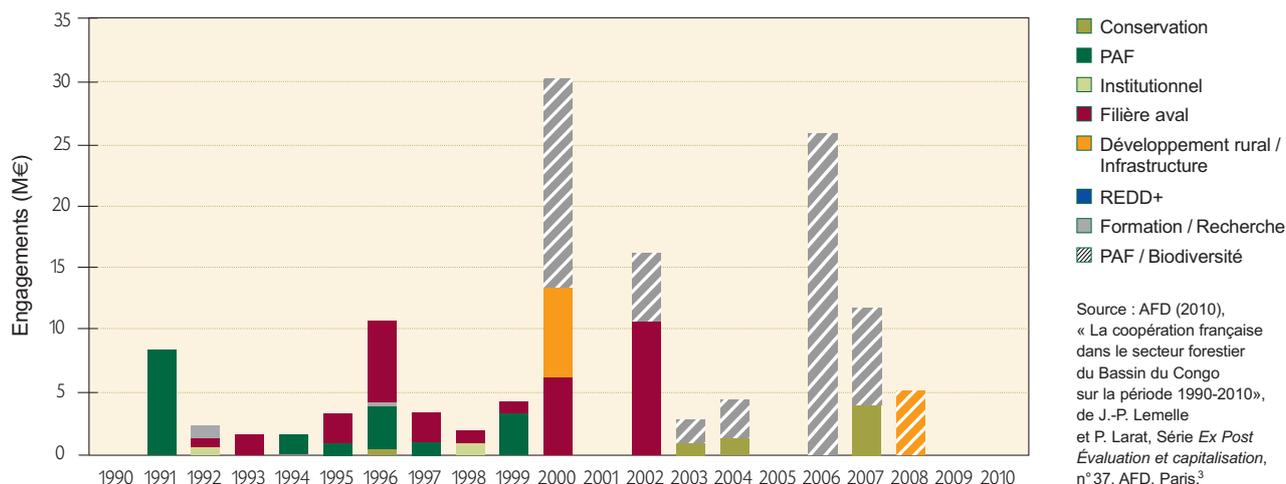
DE L'EXPLOITATION MINIÈRE VERS UNE GESTION DURABLE DES FORÊTS

Le concept de gestion durable des forêts a pris son essor à la suite du Sommet de la Terre à Rio, en 1992. Il vise à préserver les valeurs économiques, sociales et écologiques des forêts pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Cette époque est marquée par une forte mobilisation de l'opinion publique, réclamant la mise en place en Afrique d'un modèle d'exploitation des forêts plus respectueux de l'environnement et plus durable. L'idée est de substituer à un mode d'exploitation forestière de type « minier », pratiqué jusqu'alors, une gestion durable, basée sur un outil, le PAF durable, qui comprend trois volets : écologique, économique et social. On assiste alors à un changement fondamental, pour ne pas dire à une révolution, en matière de management : recours par les États et les exploitants forestiers à de nouvelles compétences (aménagistes, bureaux d'aménagement), négociation et concertation entre les principaux acteurs (administrations forestières, populations locales, ONG, secteur privé, etc.), prise en compte des besoins locaux, et mise en place de démarches et d'outils de planification et d'évaluation.

² Le rapport d'évaluation, ainsi que les documents présentés à cette occasion, le 6 octobre 2011 (y compris une présentation du concept du PAF par FRM) peuvent être consultés sur le site Internet de l'AFD : <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation>

Crédit photographique : FRM.

Typologie des projets octroyés par l'AFD entre 1990 et 2010



Source : AFD (2010), « La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010 », de J.-P. Lemelle et P. Larat, Série *Ex Post Évaluation et capitalisation*, n° 37, AFD, Paris.³

³ Document téléchargeable sur le site Internet de l'AFD :

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/37-evaluation-capitalisation.pdf>

DU CONCEPT À LA RÉALITÉ

Dans les pays du Bassin du Congo, les appuis de l'AFD visaient à promouvoir pour chaque concession l'élaboration d'un PAF en tant qu'outil de gestion, prenant en compte, pour une forêt exploitée, le renouvellement de la ressource ligneuse, la préservation de la biodiversité et les aspects de développement socioéconomique. Si la situation initiale présentait des similitudes (même type de forêts, taux de déforestation faible, pas de superficie aménagée, cadre légal et réglementaire inadapté), on observait également des contextes spécifiques à chaque pays (éloignement des ports, pression anthropique, marché intérieur, etc.)

L'AFD a concentré ses efforts sur le secteur privé, en complémentarité avec le MAEE, dont l'action portait sur le renforcement de capacité des États, à travers ses programmes d'assistance technique. Ce ciblage relevait également de ses choix stratégiques : à cette époque, non seulement le développement économique du secteur forestier était majoritairement porté par le secteur privé, mais l'appui particulier au développement du PAF se faisait dans le cadre de concessions forestières à long terme, donc gérées par des opérateurs privés. L'appui de l'AFD s'est développé sur quatre grands types d'intervention :

- un appui financier à l'industrie,
- un appui financier aux grands groupes engagés dans les PAF,
- un appui technique et financier aux « petits permis »,
- la mise en œuvre de nouveaux projets cherchant à intégrer des champs plus vastes que le seul AF.

SUR 20 ANS,
UN BILAN POSITIF
POUR L'AFD

Au début des années 1990, l'AF était purement expérimental, et l'exploitation encore de type « minier ». Aujourd'hui, sur 61 millions (M) d'hectares (ha) de forêts *sempervirente*⁴ 31 M ha de concessions sont attribués, presque 20 M ha sont engagés dans l'aménagement, dont 4,4 M ha certifiés en gestion durable. Des progrès importants ont donc été accomplis en vingt ans, même si le terme de « surfaces sous aménagement » recouvre des situations différentes. La démarche entreprise par l'AFD s'est inscrite dans les engagements de la France (Rio, 1992), avec un dispositif français (MAEE, PROPARCO, AFD, institutions de recherche et FFEM) original, complémentaire et coordonné autour d'une vision commune conciliant valorisation économique et exploitation durable. En adoptant cette stratégie, l'Agence a privilégié le pragmatisme et la réactivité, en réponse aux évolutions des contextes nationaux et internationaux.

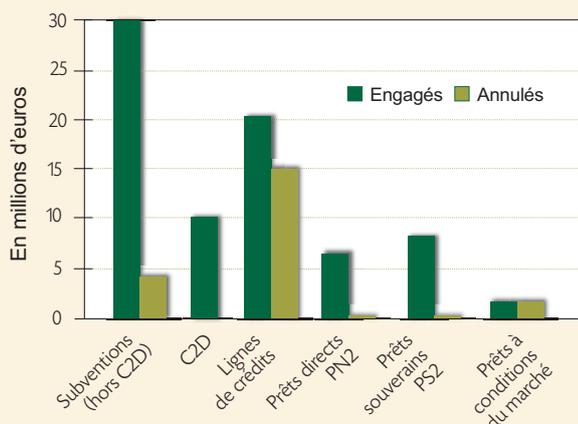
Les interventions de l'AFD suivent une même cohérence, à différents niveaux : (i) par rapport aux orientations stratégiques de la France (en s'adaptant aux évolutions de cette stratégie : prise en compte de la biodiversité, du climat) ; (ii) en complémentarité avec les actions menées par le FFEM et le MAEE ; (iii) par rapport aux politiques nationales des pays concernés (rôle d'influence de la France) ; et (iv) en bonne intelligence avec les stratégies adoptées par les autres bailleurs.

Les performances sont correctes pour les subventions et les prêts aux États, et plus mitigées (au regard des montants engagés) pour les lignes de crédit et les prêts aux conditions du marché (cf. graphique 2).

⁴ La forêt dense humide est dite *sempervirente* (« toujours verte » en latin) car la majeure partie des arbres des étages supérieurs ne perdent pas leurs feuilles pendant la saison sèche.

Graphique 2

Des performances mitigées au regard du montant engagé pour les lignes de crédit et les prêts aux conditions du marché



Source : AFD (2010), « La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010 », de J.-P. Lemelle et P. Larat, Série *Ex Post Évaluation et capitalisation*, n°37, AFD, Paris.⁵

L'AF est aujourd'hui une donnée essentielle dans le Bassin du Congo. Les interventions de l'AFD ont permis une avancée remarquable sur le plan technique et, aujourd'hui, force est de constater que le modèle PAF contribue efficacement à la gestion durable des forêts. Néanmoins, certains aspects doivent être renforcés. En effet, les petits et moyens opérateurs rencontrent des difficultés (financières et techniques) dans sa mise en œuvre, le volet social demeure le maillon faible du PAF, et le volet biodiversité se limite trop souvent à l'adoption de quelques mesures antibraconnage.

Malgré un contexte difficile, l'AFD a su favoriser un réel dialogue entre les acteurs, grâce au processus de négociation inhérent au PAF (même s'il doit être encore renforcé avec les populations locales). L'Agence a ainsi joué un rôle de pionnier, en s'engageant sur la durée, et en confirmant le rôle clé du PAF comme outil de gestion durable de la forêt dans le Bassin du Congo. La mise en œuvre effective d'une contractualisation entre l'État et le secteur privé autour de la gestion durable de la forêt est certainement un acquis majeur de l'intervention de l'Agence. Ces résultats restent toutefois fragiles et devront être confortés afin de s'adapter aux nouveaux enjeux.

⁵ Document téléchargeable sur le site Internet de l'AFD : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Evaluations/Evaluation-capitalisation/37-evaluation-capitalisation.pdf>

Les interventions de l'AFD se sont révélées pertinentes ...

- au regard de l'objectif visant à faire évoluer les modes d'exploitation vers la gestion durable, à travers un partenariat État/concessionnaire privé sur le long terme ;
- vis-à-vis de la cible initiale : les groupes européens, plus réceptifs, ont produit un effet d'entraînement, en dépit d'une faible gouvernance ;
- au regard de la mobilisation de l'aide publique au développement (APD) : la reconnaissance de la forêt comme bien public mondial a des conséquences positives.

QUEL FUTUR RÔLE POUR L'AFD ? MAINTENIR LE CAP POUR UNE GESTION PLUS DURABLE...

L'AFD doit continuer à jouer un rôle moteur dans l'appui à cette dynamique

La poursuite de cet accompagnement se justifie d'un point de vue :

- macro-économique : en raison de la place de la forêt dans les économies nationales ;
- technique : compte tenu de la complexité du modèle, et du nécessaire renforcement des capacités ;
- financier : pour trouver de nouveaux mécanismes de financement (volets social et biodiversité) ;
- et de la gouvernance : pour le nécessaire renforcement institutionnel.

La consolidation et l'élargissement de la dynamique pourrait se faire par :

- l'accompagnement des concessionnaires nationaux ;
- l'adaptation de l'outil PAF selon la cible, dans une optique d'une certification accessible à tous ;
- la relance de la recherche sur le suivi de la dynamique des écosystèmes ;
- et la prise en compte d'autres espaces et modes de gestion.

Enfin, l'AFD doit s'impliquer plus fortement sur les questions relatives à l'évolution de la gouvernance dans le secteur *via*, par exemple, (i) la mise en place d'instruments de suivi de l'état du couvert forestier et de l'exécution des PAF, ainsi que des instruments de redevabilité pour les gestionnaires de la forêt ; (ii) des appuis institutionnels visant les différentes dimensions du renforcement des capacités autour des fonctions critiques de la gestion durable ; (iii) la poursuite du dialogue sectoriel dans les différentes instances (nationales, régionales et internationales), et (iv) l'appui à une meilleure coordination entre bailleurs.

DEPARTEMENT DE LA RECHERCHE Division Évaluation et capitalisation

Directeur de la publication : Dov Zerach
Directeur de la rédaction : Laurent Fontaine
Conception, mise en page : Coquelicot

ISSN : 1957-1232

Dépôt légal : janvier 2012

Le contenu de ce document n'engage que ses auteurs. Il ne reflète pas nécessairement la position de l'AFD ou de ses partenaires.