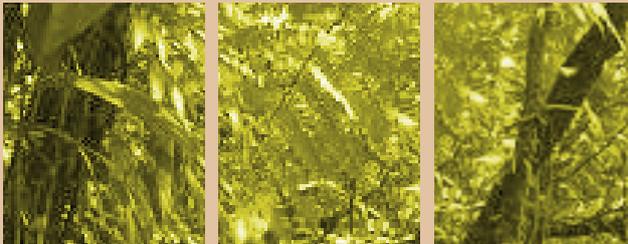


Série Evaluation et capitalisation



exPost
EX Post

La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010

Note de cadrage

Pauline Larat, AFD (larap@afd.fr)
Jean-Pierre Lemelle, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Ce travail a été piloté conjointement par la division du Pilotage stratégique et par la division de l'Évaluation et de la capitalisation de l'Agence Française de Développement (AFD).

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH
Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 4^e trimestre 2010

Mise en page : Eric THAUVIN

Sommaire

Introduction et objectifs de l'étude	5
1 Présentation de la stratégie française sur la période 1990-2010	7
1.1 Un contexte international en évolution : inscription dans une succession de paradigmes	8
1.2 Une stratégie d'intervention française axée sur des plans d'aménagement forestiers	12
1.3 Moyens et instruments mis en œuvre par l'aide française	15
2 Analyse rétrospective des interventions 1990-2005	18
2.1 Résultats de l'approche PAF en 2005	18
2.2 Analyse rétrospective des interventions AFD selon la grille CAD	19
2.3 Analyse de quelques thèmes spécifiques	28
3 Quelles perspectives pour l'approche PAF en 2010 ?	31
Annexes	33
Liste des sigles et abréviations	34

Introduction et objectifs de l'étude

Contexte et objectifs

Le service Evaluation de l'Agence Française de Développement (AFD) a lancé en mai 2010 une étude de capitalisation sur l'intervention de l'Agence dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010. Réalisée par des consultants extérieurs, l'étude est programmée pour une durée d'un an.

Cette note de cadrage a été jointe aux termes de référence de l'étude pour inscrire le travail des consultants dans la logique de capitalisation de l'AFD en y proposant des axes d'analyse et de réflexion qui reflètent les questionnements et hypothèses de travail de l'Agence.

La publication de cette note poursuit les objectifs suivants :

- rassembler et consolider dans un document unique un ensemble de connaissances acquises depuis les années 1990 mais diffuses au sein de l'agence ;
- nourrir la réflexion sur le renouvellement de la stratégie d'intervention de l'AFD dans le secteur forestier, non seulement au niveau du Bassin du Congo mais aussi d'autres espaces géographiques (bassin amazonien, indonésien, etc.) ; et
- initier à un débat ouvert en proposant un point de vue interne original sur cette thématique

Méthode

Cette note de cadrage se divise en deux grandes parties :

- une présentation de (i) la stratégie de l'aide française pendant la période 1990-2010 en l'inscrivant dans le contexte international de l'époque et (ii) les premiers résultats observés pour la période 1990-2005 ;

- une appréciation de cette stratégie sur la base des premiers éléments d'information disponibles.

La première partie a été réalisée principalement à partir de l'abondante bibliographie disponible sur le sujet, de la lecture de documents stratégiques et de projets internes à l'AFD et d'entretiens avec les chefs de projets en charge du portefeuille évalué.

La seconde partie est guidée par le canevas prescrit par le Comité d'aide au développement (CAD) en termes d'évaluation *ex-post*, *i.e.* une analyse selon les critères de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, durabilité et effets/impacts. Cette analyse s'est nourrie d'évaluations rétrospectives déjà conduites sur certains projets et d'entretiens avec différentes parties prenantes (ministère des Affaires étrangères et européennes – MAEE, organisations non-gouvernementales - ONG et forestiers).

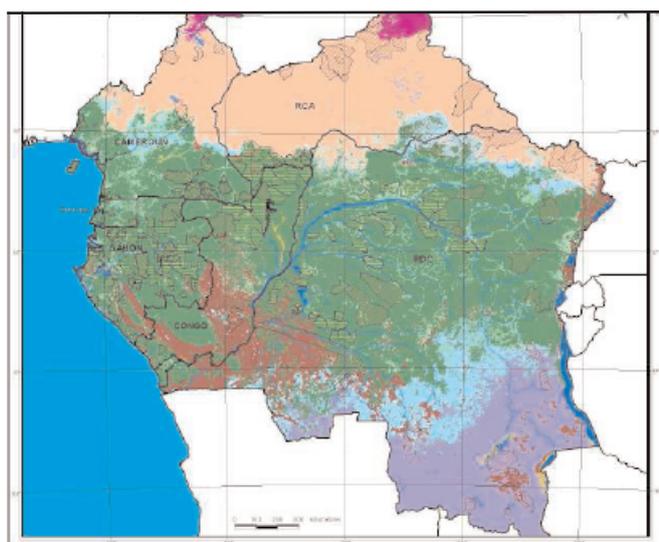
1 Présentation de la stratégie française sur la période 1990-2010

Deuxième massif de forêts tropicales de la planète (220 millions d'ha.), les forêts du Bassin du Congo constituent des enjeux environnementaux et socioéconomiques considérables : d'une part, ces écosystèmes uniques fournissent des services environnementaux indispensables aux échelles mondiale (régulation du climat, habitat d'une biodiversité remarquable) et locale (hydrologie, maintien des sols) ; d'autre part, ils constituent (i) des filets de sécurité pour des millions de personnes en situation de pauvreté¹ et (ii) un relais de croissance important pour les pays grâce à l'exploitation ligneuse. Ces enjeux socioéconomiques peuvent donc entraîner à court et moyen termes une importante dégradation des écosystèmes qui, non seulement ne répond pas à l'enjeu de protection environnementale mais contribue, *in fine*, à une rétroaction

négative sur le niveau de pauvreté des pays. Dès lors, quel mode de gestion des forêts tropicales peut réconcilier ces enjeux en apparence antinomiques ?

Cette question a donné lieu à une succession de paradigmes sur la gestion des forêts tropicales oscillant entre exploitation industrielle durable de la ressource et conservation des écosystèmes. Ce débat en constant repositionnement se nourrit depuis trente ans de la confrontation des expériences des bailleurs, des Etats, des investisseurs privés, de la recherche et des ONG. En parallèle, un processus de gouvernance aux échelles internationale, régionale et nationale du Bassin du Congo s'est articulé à ces paradigmes.

Carte 1. Aménagement durable des concessions forestières du Bassin du Congo



Source : Forest Ressources Management



¹ Via la collecte de bois de feu, la pratique d'agriculture vivrière ou la chasse du gibier de brousse.

1.1 Un contexte international en évolution : inscription dans une succession de paradigmes

Dans les années 1980, les ONG et les mouvements écologistes ont sensibilisé l'opinion publique sur les dangers de la surexploitation des forêts tropicales en Amazonie et Asie du Sud Est. L'exploitation de la ressource ligneuse se base sur des pratiques minières (bas prix, important gaspillage, hypothèque du renouvellement) dont les effets sur la biodiversité et les populations locales sont particulièrement néfastes. En réaction, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) - entre autres - a lancé en 1985, conjointement avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et le World Resources Institute (WRI), le Plan d'action forestier tropical (PAFT) visant à l'amélioration des techniques sylvicoles et l'aménagement des forêts. Ce premier programme représente la fondation institutionnelle du paradigme d'exploitation durable des forêts qui va prédominer sur les stratégies des bailleurs puis des Etats au cours de la décennie suivante. A ce paradigme s'oppose l'approche de « conservation » portée majoritairement par les ONG. Celle-ci consiste en la création de zones naturelles protégées exclusives où les populations locales sont considérées comme directement menaçantes pour le maintien de la biodiversité (« fortress conservation »).

Les taux de déforestation restent relativement faibles dans le Bassin du Congo. Néanmoins, jusqu'à une période récente, il n'existait ni codes forestiers au niveau des pays ni gouvernance à l'échelle régionale qui permettaient de garantir un usage durable de la ressource lors du réveil économique de cette région. Ainsi, alors que, sur les bassins amazoniens et asiatiques, l'enjeu est de freiner - voire arrêter - le processus de déforestation, sur le Bassin du Congo, il est de prévenir cette tendance en lien direct avec l'essor économique des pays.

1.1.1 1990-1999 : promotion d'une exploitation durable de la ressource forestière

Si le PAFT a permis la mise en place de plans d'action

nationaux et l'obtention de nouvelles sources de financement, son bilan est jugé avec sévérité. En effet, le manque de leadership de la FAO et l'absence de planification multisectorielle ont limité les synergies nécessaires entre les différents acteurs concernés. Dès lors, cette démobilisation internationale n'a pas créé un contexte favorable pour aboutir à une convention dédiée à la lutte contre la déforestation lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de Rio en 1992. La gestion forestière durable demeure donc écartelée entre la Convention climat et la Convention biodiversité, même si elle fait l'objet d'un chapitre spécifique dans l'Agenda 21 et est au cœur des programmes d'appui de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT).

En parallèle, se développe une nouvelle approche de conservation portée par les ONG, qui se fonde sur la participation et le renforcement des capacités des populations locales comme moyens fondamentaux permettant d'atteindre des objectifs élevés de conservation. Cette approche va prendre une importance croissante sur la scène internationale et va conditionner le paradigme dominant de la décennie suivante, tandis que celui de l'exploitation durable est maintenu, mais avec un faible soutien de la communauté internationale.

Dans le Bassin du Congo, une gouvernance régionale sur la gestion des forêts tropicales s'établit progressivement en s'appropriant le concept de gestion durable puis l'approche de conservation intégrée. En 1990, la Conférence interministérielle de Libreville pose ainsi les bases d'une stratégie régionale pour une mise en valeur durable des forêts d'Afrique centrale. En 1999, la Conférence des ministres des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) est créée suite à la volonté des chefs d'État, exprimée lors de la Déclaration de Yaoundé. Les décisions prises lors de ce sommet ont permis l'adoption de trois types de mesures : un durcissement des législations afin d'introduire plus de transparence dans

l'attribution des concessions et la généralisation des concessions d'exploitation à long terme (de 25 à 40 ans) avec plan d'aménagement, l'instauration de normes permettant la régénération de la forêt et la mise en place d'un dispositif fiscal spécifique.

En écho à cette gouvernance institutionnelle, le secteur privé s'inscrit également dans le paradigme d'exploitation durable de la ressource ligneuse en soutenant les mécanismes d'éco-certification². Associés à une chaîne de traçabilité, ces mécanismes garantissent au consommateur final une origine durable de la ressource ligneuse.

1.1.2 2000-2006 : montée en puissance des approches de conservation

Au début des années 2000, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) viennent nourrir et complexifier ce débat en y ajoutant la « lutte contre la pauvreté ». En effet, certaines critiques dénoncent l'exclusion des populations locales dans l'aménagement forestier. Le nouveau paradigme pose les populations forestières comme acteurs politiques majeurs des régions tropicales et, à ce titre, comme des composantes essentielles des politiques de conservation à long terme des forêts tropicales. En complément d'une exploitation durable des forêts, les approches de conservation/développement durable, mises en œuvre sur un mode participatif, sont de plus en plus encouragées. De nouvelles sources de revenu, compatibles avec les activités de conservation, sont proposées. Parmi celles-ci : le développement de filières d'éco-tourisme ou de produits forestiers non ligneux (PFNL)³. Enfin les frontières entre exploitants forestiers et ONG deviennent plus floues, permettant des partenariats dans lesquels les ONG assurent le volet biodiversité de l'exploitation ligneuse.

La France s'approprie également cette approche intégrée de conservation et gestion durable des forêts tropicales humides

² Création du Forest Stewardship Council (FSC) en 1994 par des ONG (WWF, Greenpeace, etc.) et des représentants du secteur privé.

³ Par exemple : viande de brousse ou plantes.

en validant le Livre blanc sur les forêts tropicales humides (2003), synthèse des débats et des recommandations du groupe de travail multi-acteurs.

En termes de gouvernance, le Sommet mondial du développement durable qui se tient en 2002 à Johannesburg conduit à la création du Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC). Cette association de gouvernements (dont ceux de la COMIFAC), d'entreprises privées et d'organisations de la société civile compte aujourd'hui 37 membres. Elle vise une démarche collective pour coordonner les interventions et améliorer l'efficacité de l'aide sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales humides. Cette volonté politique est confirmée en 2003, à l'occasion du Sommet des chefs d'Etat de Kinshasa, où la COMIFAC - rebaptisée Commission des forêts d'Afrique centrale - adopte le plan de convergence sous-régional de l'organisation. Articulé autour de 9 axes stratégiques, celui-ci constitue la colonne vertébrale de la politique sectorielle sous-régionale en cohérence avec les programmes sectoriels nationaux.

Cette initiative est relayée au niveau européen en 2003, via la directive FLEGT (*Forest Law Enforcement Governance and Trade*) qui propose des mesures visant à accroître la capacité des pays forestiers à contrôler l'exploitation illégale des forêts et à réduire le commerce illégal du bois entre ces pays et l'Union européenne (UE).

1.1.3 Depuis 2007 : émergence d'un nouveau cadre fondé sur le principe des paiements pour service environnementaux et l'inscription dans les politiques sur le climat

Cette démarche de conservation fait l'objet de critiques portant notamment sur la faiblesse des bénéfices apportés aux populations locales en comparaison de ceux provenant des activités d'exploitation ligneuse moins durable. Dès lors s'affirme une vision plus pragmatique de la conservation, basée sur une valorisation économique des services environnementaux des écosystèmes devant au moins compenser le coût

d'opportunité de déforestation et/ou de dégradation. S'attachant à dépasser l'opposition entre aménagement durable et conservation, ce nouveau paradigme propose des approches complémentaires afin de diversifier les revenus et de participer à la même finalité.

C'est dans cette logique que s'intègre le futur mécanisme *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation +* (REDD+), discuté dans le cadre des négociations internationales sur le climat (Bali en 2007, Copenhague en 2009). Ce « paiement pour service environnemental » à

l'échelle internationale vise à rétribuer financièrement la réduction des émissions dues à la déforestation/dégradation forestière ainsi que la gestion forestière durable, la conservation et le renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement. Enfin, signe d'une inflexion vers une vision marchande des services environnementaux, les frontières entre les positions des parties prenantes deviennent de plus en plus floues : de grandes ONG conservationnistes nouent des partenariats avec des entreprises privées tandis que des sponsors privés abondent les financements des ONG.

Encadré 1. REDD+

Le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD) a été créé en septembre 2008 afin d'aider les pays en développement à renforcer leurs capacités en vue de réduire les émissions et de participer à un futur mécanisme REDD+. Au sens de la présente stratégie, REDD+ désigne la réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays en développement ; et le rôle de la préservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement

Source : *Stratégie du Programme ONU-REDD pour la période 2010-2015*⁴

⁴ Document consultable à l'adresse suivante : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=3508&Itemid=53

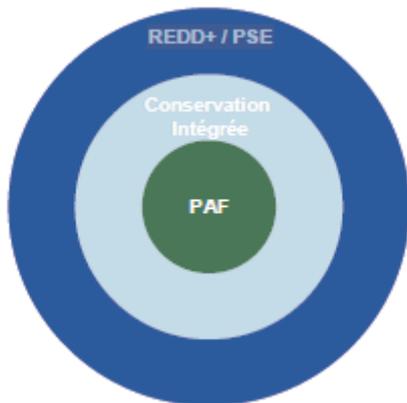
Tableau 1. Succession de paradigmes « forestiers » sur la période 1980-2010

	1980-89 : exploitation minière	1980-99 : exploitation ligneuse durable	2000-06 : conservation intégrée	Depuis 2007 : paiement pour services environnementaux
International	<ul style="list-style-type: none"> - < 1985 : Emergence des débats sur la déforestation et l'exploitation des bois tropicaux - 1985-1987 : PAF T, Mexico 	<ul style="list-style-type: none"> - 1992 : CNUED, Rio - 1993 : Lancement du standard de certification FSC - 1997 : Conférence of the Parties (COP) 3, Kyoto 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002 : Sommet de la Terre, Johannesburg - 2003 : Diversification des standards de certification 	<ul style="list-style-type: none"> - 2007 : COP 13, Bali - 2009 : COP 15, Copenhague
Régional		<ul style="list-style-type: none"> - 1990 : Conférence ministérielle de Libreville - 1999 : Déclaration de Yaoundé, création de la COMIFAC 	<ul style="list-style-type: none"> - 2002 : Lancement du PFBC 	
UE/France			<ul style="list-style-type: none"> - 2003 : Livre blanc/France - 2003 : Législation FLEGT/UE 	
Position des parties prenantes				
Revenu économique du paradigme dominant	Exploitation ligneuse	Exploitation ligneuse durable	Exploitation ligneuse durable Filiales de PFNL Ecotourisme	Exploitation ligneuse durable Filiales de PFNL Ecotourisme Finance carbone

Source : auteurs.

1.2 Une stratégie d'intervention française axée sur des plans d'aménagement forestiers

Figure 1. Une stratégie axée sur le PAF



Source : auteurs.

C'est dans ce contexte d'évolution de paradigmes et de renforcement de gouvernance que la coopération française a défini son intervention depuis le début des années 1990 dans les pays du Bassin du Congo (République centrafricaine - RCA, Gabon, Congo et Cameroun). Les objectifs poursuivis sur la période d'intervention sont concentriques avec la promotion de l'outil Plan d'aménagement forestier (PAF) au cœur du dispositif. Cette intervention française, définie et initiée par le Ministère des affaires étrangères (MAEE) puis relayée par le groupe AFD (AFD et Proparco), a mobilisé un grand nombre d'acteurs français (institutionnels, scientifiques et opérateurs). Du point de vue des partenaires, elle s'est également inscrite dans un cadre de concertation et de pilotage ouvert et participatif rassemblant les grands interlocuteurs (Etat, forestiers et ONG).

1.2.1 1990-2010 : le Plan d'aménagement forestier

L'objectif constant de l'intervention française est de promouvoir la gestion durable des forêts tropicales en articulant sa stratégie autour de l'outil PAF des concessions forestières. Semblable à un partenariat public-privé, il s'agit d'un accord

contractuel entre le concessionnaire et l'Etat pour l'exploitation de la ressource ligneuse sur trente ans. Cette exploitation doit prendre en compte la double exigence du maintien de l'écosystème forestier, de sa diversité, du renouvellement de la ressource ligneuse, ainsi que la satisfaction des aspirations socioéconomiques de l'Etat, des populations locales et du concessionnaire. Le résultat est donc une planification de l'exploitation forestière sur plusieurs décennies et un outil d'aide à la décision sur le projet industriel rattaché à la forêt aménagée.

Pour promouvoir cet outil, la coopération française a adopté une démarche pragmatique basée sur des étapes d'expérimentation/validation :

- sur la période 1990-2000, une approche expérimentale via le financement des projets pilote d'appui à la conception de PAF sur des grandes concessions. Cet appui économique s'est associé à une intervention dans le domaine institutionnel pour aider les Etats à formaliser les codes forestiers nécessaires et à renforcer les capacités locales et dans le domaine de la recherche pour améliorer les techniques forestières ;

- au début des années 2000, une fois l'outil validé et les nouveaux codes forestiers adoptés (intégrant la concession forestière à long terme et les plans d'aménagement), l'AFD a cherché à diffuser le PAF auprès de grandes concessions via des lignes de crédit et à l'adapter aux petites concessions. Les composantes liées à la biodiversité ont été renforcées grâce à l'appui du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et aux partenariats noués avec de grandes ONG environnementales ;

- à partir de 2005, afin de promouvoir une commercialisation transparente et garante de développement durable, l'AFD a également financé les coûts d'investissements des entreprises liés à l'éco-certification.

1.2.2. 2003-2010 : émergence de la conservation intégrée

Les recommandations du Livre blanc en 2003-2005 ont élargi l'aide à des objectifs plus spécifiques de préservation de biodiversité et de lutte contre la pauvreté. Ces objectifs ont été soutenus via le développement de réseaux d'aires protégées dans une logique de conservation intégrée et participative, avec les PAF déjà élaborés. Cet élargissement a permis la mise en œuvre d'approches innovantes de conservation, telles les concessions de conservation, et le développement de nouvelles filières (éco-tourisme, produits forestiers non ligneux) à des échelles locales, nationales et régionales.

1.2.3 2007-2010 : un nouveau cadre déterminé par la lutte contre le changement climatique

Ces trois dernières années, l'objectif général de lutte contre le changement climatique s'est combiné aux objectifs précédents et a donc amené l'aide française à participer à l'effort international sur la construction du mécanisme REDD+. Ce soutien s'est traduit par un abondement aux fonds multilatéral dédiés et un appui aux pays du Bassin du Congo sur la première phase du mécanisme REDD+ (élaboration de stratégies et mise en œuvre d'un dispositif de monitoring du couvert forestier).

Tableau 2. Esquisse de cadre logique de la stratégie d'intervention française sur le secteur forestier dans le Bassin du Congo

Paradigme dominant	1980-99 : exploitation ligneuse durable	2000-06 : ajout de la conservation intégrée	2007-10 : approche paiement pour services environnementaux et climat (REDD)
Objectif	Promotion d'une gestion durable de la ressource forestière ; préservation la biodiversité Réduction de la pauvreté des populations des zones forestières		
	Contribution à la lutte contre le changement climatique		
Résultats	Général <.....Appui à l'aménagement forestier (grandes puis petites concessions).....> <.....Appui à la conservation intégrée.....>	Spécifique <.....Appui à l'intégration dans la dynamique REDD+>	
	Principal Surface ayant un plan d'aménagement agréé (ha) ; surface éco-certifiée (ha.) Renforcement de la gouvernance forestière ; meilleure connaissance et gestion de la biodiversité ; développement d'expertises locales, nationales et régionales	Inscrit dans les phases 1 et 2 du mécanisme REDD+ Capacité à recevoir des financements carbone basés sur la performance	
Activités/Réalisations	Elaboration de PAF pilotes sur grandes concessions ; élaboration de PAF sur petites concessions ; soutien à l'éco-certification Incitation à une meilleure valorisation du bois par une transformation locale Concession de conservation Appui à l'écotourisme		
	Soutien technique au système de monitoring du couvert forestier Participation aux fonds multinationaux dédiés à REDD+ Appui à l'élaboration de stratégies nationales		
Institutionnel	Accompagnement et appui des États pour l'élaboration et la mise en place des réformes Intensification des réflexions et des approches avec les autres institutionnels (bailleurs, ONG) Poursuite des discussions et des réflexions autour des grands accords internationaux Soutien à la COMIFAC		
	Participation aux négociations internationales sur le climat (AFD, MAEE, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer - MEEDDM)		
Recherche	Programme de recherche sur la biodiversité Mise au point des méthodes et des instruments liés au PAF Proposition de dispositifs et de programmes de formation fondés sur ces nouvelles approches		

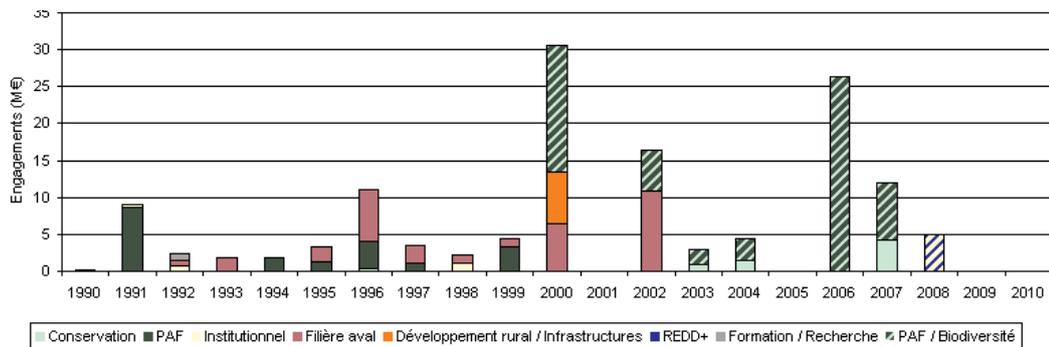
Source : auteurs.

1.3 Moyens et instruments mis en œuvre par l'aide française

Le graphique 1 illustre la répartition de projets centrés autour des PAF sur toute la période d'intervention. Les engagements s'élèvent à 137 millions (M) EUR et concernent une quarantaine de projets. La phase expérimentale des années 1990 s'articule autour de trois projets pilotes d'appui à la conception de plans d'aménagement forestier au Cameroun et en RCA (1991) puis au Gabon (1996). Portés par le MAEE puis relayés par l'AFD, ces projets pilotes présentent une forte composante recherche/formation et institutionnelle pour l'aménagement forestier du Bassin du Congo. Cette intervention centrale s'accompagne d'un financement important de la filière aval. Dans les années 2000, l'intervention de la coopération française s'élargit. Si l'intervention sur les projets PAF demeure au cœur de la stratégie - notamment sur le Gabon avec un volet biodi-

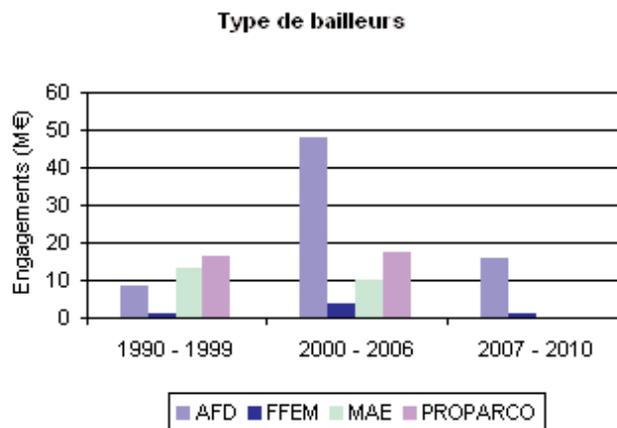
versité complémentaire porté par le FFEM -, l'approche PAF est également déclinée sur les petits permis forestiers. L'AFD intervient parallèlement sur les projets de conservation intégrée en mobilisant de nouveaux types de partenaires (ONG, collectivités locales) notamment via des subventions du FFEM. Depuis 2007, l'AFD conserve le cap du début des années 2000 en finançant à la fois des projets PAF accompagnés d'un objectif d'éco-certification et des aires protégées. L'AFD se positionne également sur le terrain institutionnel de la REDD+ en prenant des participations dans le fonds FCPF et en renforçant les capacités technologiques de suivi du couvert forestier. (Ces derniers n'apparaissent pas sur le graphique 1 car les financements n'ont pas été octroyés au moment de la rédaction de cette synthèse.)

Graphique 1. Typologie des projets octroyés



Source : auteurs.

Graphique 2. Typologie des bailleurs

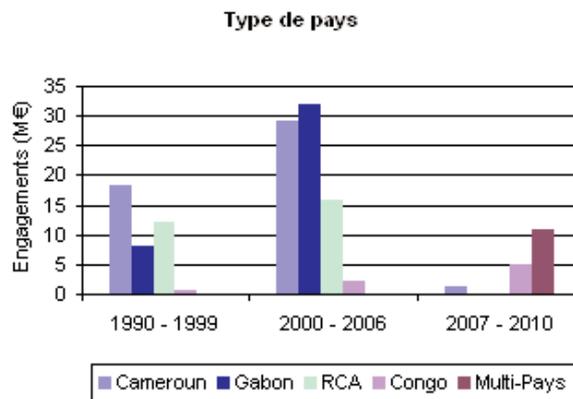


Source : auteurs.

La stratégie a d'abord été portée par le MAEE avant d'être relayée par l'AFD. Le FFEM est très actif au cours des années 2000 en lien avec le paradigme de conservation qui prédomine. Proparco⁶ qui finance exclusivement la filière aval,

se mobilise jusqu'au début des années 2000 et n'intervient plus sur ce secteur depuis. Cette tendance est en partie liée aux importantes annulations de crédits (cf. 2.3.1).

Graphique 3. Typologie des pays

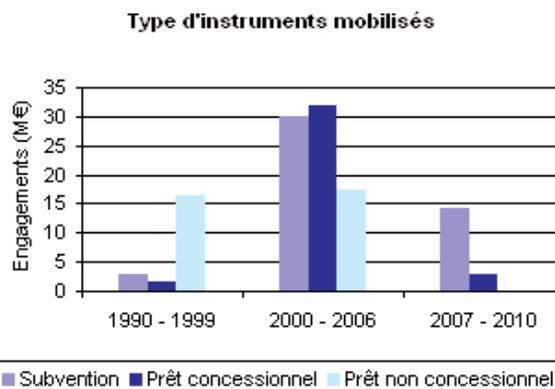


Source : auteurs.

Les pays d'intervention sont historiquement le Gabon, le Cameroun et la RCA. L'intervention au Congo intervient dans un second temps en raison de l'instabilité politique qui prédominait durant les années 1990. Le Gabon prend une importance croissante dans les années 2000, notamment en raison de son statut de pays à revenu intermédiaire (PRI) qui permet l'octroi de lignes de crédits (à l'inverse des pays les moins avancés - PMA). Le Cameroun est surtout privilégié par Proparco pour le financement de la filière aval. En effet, le

manque de consensus entre les acteurs (Banque mondiale et AFD en particulier) sur les modes d'interventions à adopter au niveau de la gestion forestière (aide sectorielle versus aide projet PAF) limite l'action de l'AFD sur ce pays. Plus récemment, les financements de l'Agence n'ont pas été destinés à un niveau national mais régional : projet de conservation du tri-national de la Sangha ou encore fonds pour le *Forest Carbon Partnership Facility*.

Graphique 4. Typologie des instruments mobilisés



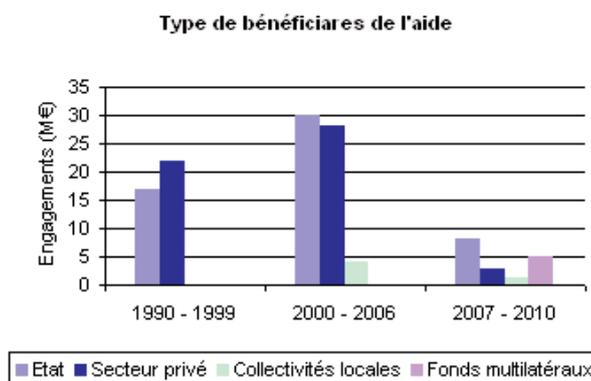
Source : auteurs.

⁶ Acronyme de : Promotion et participation pour la coopération économique ; Proparco est une filiale de l'AFD spécialisée dans le capital-investissement, les prêts et les garanties. Cette institution financière de développement est détenue conjointement par l'AFD et des actionnaires privés du Nord et du Sud.

Le type d'instruments évolue également sur cette période et est conditionné à la nature des pays (PRI vs. PMA) : subvention à l'Etat (Cameroun, RCA, Congo), prêt concessionnel au secteur privé (Gabon, Congo) et prêt à l'Etat (Gabon), prêt non

concessionnel au secteur privé (Cameroun). A partir des années 2000, le schéma de financement se complexifie avec l'introduction de lignes de crédits pour des contreparties du secteur privé (Gabon).

Graphique 5. Typologie des bénéficiaires de l'aide



Source : auteurs.

Enfin, le type de contreparties évolue également sur la période d'intervention. Si l'aide s'est clairement appuyée sur le secteur privé et l'Etat comme partenaires de sa stratégie, elle s'est récemment ouverte à de nouveaux « acteurs » de l'aide tels les collectivités locales ou les fonds multilatéraux.

Les décaissements sur la période confirment globalement l'engagement soutenu et régulier de l'aide française, tous instruments confondus, sur l'objectif central de sa stratégie : la mise en place de politiques d'aménagement forestier.

Tableau 3. Suivi des décaissements du Congo

Taux de décaissement	1990 – 1999	2000 – 2006	2007– 2010
Engagés (M EUR)	40	80	17
Engagement brut (décaissés/engagés)	80 %	30 %	N/A
Annulation (annulés/engagés)	15 %	53 %	N/A
Engagement net (décaissés/(engagés-annulés))	94 %	71 %	N/A

N/A : non applicable

Source : auteurs.

On constate néanmoins l'annulation d'un certain nombre de projets tant pour l'AFD que pour Proparco. Ces taux d'annulation, importants, montrent combien ce secteur est difficile, notamment dans la recherche de mécanismes de financement.

Pour l'AFD, ces annulations ont porté essentiellement sur des lignes de crédit au Cameroun limitant ainsi la portée de la

stratégie d'intervention. Pour Proparco, les annulations portent sur des projets de modernisation et d'amélioration d'unités de transformation, dont trois dossiers de montant significatif au Cameroun. Ces annulations ont confirmé que ce créneau était restreint et qu'il était difficile de développer une activité soutenue par l'octroi de prêt de montant significatif.

2 Analyse rétrospective des interventions 1990-2005

Les éléments d'analyse présentés ci-dessous proviennent de deux sources :

- des évaluations réalisées sur les projets AFD de la « génération 1990 » qui se sont achevés vers 2004/ 2005 pour les grandes concessions et sont encore en cours pour les petits

permis forestiers (PPF) ; et

- des estimations réalisées par les institutions régionales du Bassin du Congo en 2005/ 2006 sur l'état des mises en PAF dans les pays du Bassin, hors RDC.

2.1 Résultats de l'approche PAF en 2005

Les résultats sont présentés à l'aune du suivi des surfaces engagées dans l'élaboration d'un plan d'aménagement fores-

tier, des surfaces engagées dans l'éco-certification, du renforcement de gouvernance et de la consolidation de la formation.

2.1.1 Situation des PAF en 2008 pour le Bassin du Congo

Tableau 4. Suivi de l'élaboration de plans d'aménagement forestier durables dans le Bassin du Congo (en 2005)

	Surface (M ha)
Concessions allouées	40
Inclus dans le processus d'élaboration de plans d'aménagement forestier dont :	31
- préparation	9
- en cours de réalisation	6
- réalisé	5
- agréé	11

Source : auteurs.

Les informations disponibles en 2008 sur les plans agréés (état des forêts du Bassin du Congo 2008) ne concernent pas les plans des concessions directement financés par l'AFD mais la totalité des plans du Bassin du Congo. Il apparaît que 27 % des concessions du Bassin ont un plan d'aménagement agréé et que 77 % sont dans le processus. Ces chiffres indiquent bien que le processus PAF requiert des pas de temps longs pour parvenir à des performances significatives par rapport aux réalités.

2.1.2 Convergences des démarches PAF et éco-certification

L'agrément d'un PAF constitue une étape nécessaire pour l'obtention de l'éco-certification. Il existe plusieurs standards de qualité allant de la simple légalité à la durabilité. Les critères de durabilité portent non seulement sur l'exploitation forestière mais également sur la prise en compte des populations locales et du suivi de la biodiversité.

La certification forestière s'est construite sur un socle commun (la reconnaissance d'application de critères et de principes) mais avec des cadres et des « sponsors » différents : approche ISO, approche technique régionale Bassin Congo (PAFC), sponsor néerlandais (Keurhout), sponsor ONG environnementalistes (FSC).

Le plus reconnu des standards est le FSC. En 2009, le Bassin du Congo compte huit concessions forestières certifiées FSC pour une surface totale de 4,2 millions d'ha. Ce résultat fait du Bassin du Congo le premier massif forestier tropical en matière de certification de forêt naturelle. On constate aujourd'hui que ce sont les unités d'aménagement forestier bénéficiant parmi les premières d'un PAF agréé qui ont pour la plupart obtenu un label FSC. Par ailleurs, l'Association interafricaine des industries forestières (IFIA) s'est engagée à atteindre dix millions d'ha certifiés en 2012. Il reste à voir à quelles conditions les concessionnaires consentiront les efforts nécessaires pour obtenir cette certification.

Comme explicité plus haut, l'AFD s'est attachée, dans une première étape, à promouvoir la mise en place des PAF. L'Agence a officiellement apporté son appui au FSC au début des années 2000 lorsque les entreprises ont commencé à vouloir valoriser leurs investissements dans les PAF à travers la démarche FSC.

2.1.3 Gouvernance des approches PAF

L'outil PAF est un contrat sur trente ans, généralement renouvelable, entre un concessionnaire et l'Etat. Tel un parte-

nariat public-privé, ce contrat se réfère à un droit public résumé dans des codes forestiers.

L'approche PAF a conduit à la réécriture des codes forestiers des Etats, dont l'élaboration remontait aux périodes coloniales. Les différentes parties (administrations, forestiers, etc.) doivent donc se les approprier. Ils doivent aussi être la traduction des nouvelles politiques forestières. De plus, des points de divergences entre les approches PAF/code forestier de l'aide française et les approches politiques sectorielles forestières - soutenues notamment par la Banque mondiale - ont pu contribuer à limiter le renforcement de gouvernance des PAF. *In fine*, cette situation a handicapé la gouvernance, en suscitant pour les principaux acteurs incertitude, interrogation et manque de visibilité.

2.1.4 Constitution d'une connaissance, de savoir-faire et de capacités de formation

L'approche PAF est à l'origine de la création de nouvelles connaissances et compétences au niveau du Bassin du Congo. Celles-ci se sont constituées à travers les acteurs privés lors de l'élaboration des PAF (forestiers, bureaux d'études, prestataires) et à travers les institutions régionales (organismes de recherche) appuyées par les aides publiques. Les parents pauvres de cette « capitalisation » semblent être les institutions nationales chargées de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion de ces approches, pouvant aussi être à l'origine d'une gouvernance insuffisante du secteur.

2.2 Analyse rétrospective des interventions de l'AFD selon la grille CAD

Plusieurs constats peuvent être formulés à partir des évaluations existantes dont la dernière date de 2006 et qui portent sur les projets de la « génération 1990 ». Ceux-ci seront expo-

sés selon une appréciation des critères du CAD (pertinence/cohérence, efficacité/efficience, impacts et viabilité/durabilité). La grille d'analyse est présentée en annexe 1.

2.2.1 Pertinence des interventions et des projets

En termes de stratégie et d'orientation générale, l'approche PAF a été questionnée - voire même contestée - par certaines ONG environnementales de plaider durant cette période. Cette contestation s'explique par trois raisons principales : (i) le changement périodique de paradigmes, (ii) la prudence des Etats du Bassin du Congo par rapport à une approche qui pouvait interférer dans des pratiques de gestion et d'arbitrage de partage de rente, (iii) la difficulté théorique et pratique de l'approche PAF à répondre à des questionnements conceptuels posés par ces ONG.

Malgré ces critiques, le cap de l'approche PAF a été tenu, grâce à plusieurs facteurs :

- la permanence des finalités de l'aide française tout au long de la période et la diversité des approches et moyens mis en œuvre pour développer cette approche PAF ;
- un consensus actif entre différents acteurs clé du secteur forestier, convaincus que des innovations et des avancées étaient possibles à partir de cette approche ;
- la constitution progressive d'un capital de connaissances et de savoir faire qui a permis, sur une longue période, d'expérimenter cette approche, d'en valider et d'en appliquer les acquis, mais aussi d'animer un débat de fond sur les questions en suspens qui servaient de base à la contestation.

En termes de pertinence, la situation peut paraître paradoxale. Autant sur la période 1990-2006, l'approche PAF a pu apparaître sur la défensive et dans l'obligation parfois de se justifier par rapport au courant dominant sur la problématique du Bassin du Congo ; autant à partir de 2006, la finalité même des PAF était reconnue et admise, grâce à l'implication croissante du processus FLEGT et des démarches d'«éco-certification dans la gestion du secteur forestier, à l'internalisation progressive de ces principes par les Etats et à l'éligibilité de la gestion durable au mécanisme REDD+.

La matrice d'analyse suivante (tableau 5) tente d'illustrer de façon synthétique le positionnement contrasté des principaux acteurs par rapport à l'approche PAF (Etats, concessionnaires forestiers, bailleurs dont l'AFD et ONG). Il faut préciser que les ONG ne constituent pas un ensemble homogène; on peut distinguer les *Business and Industry NGOs* (BINGOs), ces grandes ONG conservacionnistes (*Conservation International*, CI, *World Wildlife Fund* - WWF, *Wildlife Conservation Society* - WCS, etc.) avec lesquelles l'AFD a pu engager un dialogue constructif (parfois même un partenariat sur le terrain), des ONG "de plaidoyer" qui, elles, ont maintenu une position réservée de principe à l'encontre de la démarche d'appui aux PAF promue par l'AFD. Elle met en évidence les difficultés que l'aide française a dû rencontrer dans la mise en œuvre d'une approche PAF qui soit durable.

Tableau 5. Positionnement des principaux acteurs par rapport aux finalités et aux orientations générales de l'approche PAF

	Gouvernements nationaux	AFD	Forestiers	Organisations Internationales	ONG
Problématique générale	Politiques forestières innovantes (nouveaux codes forestiers au début des années 2000 incluant concessions à long terme et PAF) Intérêts privés très importants autour de la rente ligneuse Poids macro de la filière bois	Engagement historique sur les enjeux forestiers Intégration progressive des enjeux de biodiversité et humains	Milieu professionnel très hétérogène Intérêts divergents par rapport au PAF	Succession de paradigmes	Affrontement de courants conservacionnistes Intérêts divergents par rapport au PAF
	Gestion rationnelle et durable des forêts	Expériences PAF sur les années 1990 servant de références	Intérêts des forestiers exposés Réticence ou opposition des autres (petits)	Convergence pour une approche intégrée Recherche d'un modèle et de politiques sectorielles Recherche de consensus au travers d'engagements internationaux	Réservé et méfiance de certaines ONG sur l'approche PAF ; appui d'autres ONG
Finalités et orientations de l'approche PAF	Peu d'engagements concrets	Absence dans la conception de départ Intégration progressive avec le FFEM	Motivation des forestiers en fonction de leur intérêt pour l'éco-certification		Prioritaire
	Peu d'engagement sur la problématique développement humain	Peu d'expérience, mais ouverture pour mener une approche pragmatique	Motivation des forestiers en fonction de leur intérêt pour l'éco-certification. Risque de double fiscalité		Prioritaire

Source : auteurs.

2.2.2 Cohérence des interventions et projets

L'architecture « objectifs opérationnels – actions/moyens » a été très déséquilibrée durant la période considérée, faisant apparaître un nombre important d'objectifs opérationnels dont certains restent très abstraits et sans contenu précis. En terme de communication, elle a pu faire croire que l'approche PAF était capable de répondre à toutes les préoccupations et exigences. Néanmoins, cette architecture a eu l'inconvénient d'éparpiller et de disperser les ressources et les moyens alloués par l'aide française

Sur les trois objectifs opérationnels majeurs (« le cœur des PAF »), à savoir (i) valorisation et maintien des activités forestières, (ii) préservation et valorisation de la biodiversité, (iii) amélioration des conditions de vie des populations, seul le premier en était à une phase de développement. Les deux autres en étaient à un stade de diagnostic de base difficilement exploitable ou valorisable à grande échelle.

Dans le domaine de la biodiversité, les travaux de recherche menés grâce aux projets du FFEM ont contribué significativement à une première connaissance de base de ces écosystèmes forestiers. Il reste beaucoup à faire, en fin de période 2006-2010 pour disposer de référentiels opérationnels susceptibles de passer à une réelle phase de valorisation.

Le développement économique local provient notamment de

la répartition du produit des taxes de la filière bois entre le niveau national et le niveau local. Cette répartition est, en général, prévue par la loi mais elle n'est soit pas mise en œuvre, soit captée localement par des responsables non organisés dans un cadre insuffisamment transparent et démocratique. Ainsi, l'AFD n'a à ce jour pas apporté d'appui institutionnel conséquent pour un meilleur fonctionnement de la redistribution de la valeur ajoutée des taxes pour le développement local.

Le financement de l'élaboration des PAF a été traité « de façon pragmatique » (selon la formule AFD consacrée), sans une stratégie explicite quant aux différents produits financiers. Il s'est fait tantôt via l'octroi de crédits aux concessionnaires forestiers - directement ou par un intermédiaire bancaire - tantôt via des subventions accordées à l'Etat. Cette diversité découle de deux logiques : (i) les principes AFD de l'époque en matière de financement, à savoir (sauf exception) « pas de prêt pour les PMA et pas de subvention pour les PRI » ; (ii) une appréciation de la capacité des deux parties contractantes des PAF - les Etats et les concessionnaires - à être le moteur de l'élaboration des PAF sur la base des responsabilités définies dans les codes forestiers. Ainsi, le choix de l'Etat dans le cas de la RCA est lié au rôle spécifique indiqué dans le code forestier de l'Etat dans la réalisation des PAF, contrairement au Gabon où c'est l'entreprise concessionnaire qui est responsable de la réalisation du plan d'aménagement.

Tableau 6 : Cohérence de l'approche d'un point de vue opérationnel : adéquation entre objectifs opérationnels/actions et moyens

Objectifs opérationnels	Maintien des activités forestières	Amélioration des conditions de vie des populations	Valorisation et diversification des ressources	Renforcement de la capacité de négociation	Maintien des équilibres climatiques	Préservation de la biodiversité	Connaissance de l'origine des produits
Activité : élaboration de PAF	+++	+++	+			+++	
Moyens financiers alloués	+++	+				+	
FFEM		+++	+			+++	
Cadre institutionnel	Peu de dispositions contractuelles avec les autorités nationales, forestières et professionnelles (en termes de suivi, de pilotage...). Dans le cas des prêts à des entreprises, le code forestier est la principale référence et parfois le cadre des écolabels (FSC). Démarche parallèle (voire concurrente) avec d'autres bailleurs de fonds, notamment la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Accord avec WWF et WCS, pas d'accord avec les ONG de plaidoyer. Démarche conjointe avec les instances internationales intervenant sur les problématiques forestières (Organisation africaine du bois -OAB, instances Bassin Congo)						
Autres moyens techniques et humains	Faible mobilisation directe de moyens techniques et humains : hypothèse que ceux-ci pourront être mobilisés dans une logique de marché lors de l'élaboration des PAF.						

Source : auteurs.

2.2.3 Efficacité des interventions et des projets

En 2006, le périmètre d'analyse en termes d'efficacité/efficience se limite à (i) la réalisation des PAF en tant que schéma directeur et système d'information et de gestion prévisionnelle du domaine forestier pour les trente années à venir et à (ii) la contractualisation du mode de concession de ces domaines forestiers dotés d'un PAF.

A cette période, il n'est pas possible de mener un début d'analyse sur la mise en œuvre effective des PAF dans la gestion de leurs trois composantes. Les projets initiés à partir des années 2000 (Gabon et Congo) visant à définir et concrétiser des approches PAF adaptées aux petits périmètres forestiers sont également exclus. Les résultats de ce type d'analyse doivent donc être considérés avec prudence et modestie.

En termes d'efficacité, deux constats peuvent être faits en 2006 :

- les systèmes d'information caractérisant la ressource exploitable, la biodiversité et les aspects socioéconomiques se sont développés et améliorés, favorisant des modes de gestion et de valorisation de la ressource forestière sur le long terme (trente ans), même si la qualité de l'information et de sa déclinaison opérationnelle demeure inégale selon les trois composantes⁷ ;

- la mise en place de cadres contractuels « Etat – concessionnaire » pour les « domaines PAF » n'a guère avancé. Les hésitations des deux parties sur ce type d'engagement, le refus de renoncer à des pratiques bien ancrées (prises de décisions arbitraires), l'incertitude sur ce type de nouvelles relations ont limité les contractualisations.

En termes d'efficience, il existe peu d'enseignements disponibles à ce stade, à l'exception des entreprises ayant mis en œuvre des PAF qu'il faudrait interroger pour compléter l'analyse :

- coût - les estimations moyennes sont les suivantes :

- 2 à 3 000 FCFA/ ha pour le diagnostic et les prévisions de gestion

- 5 à 6 000 FCFA/ ha si engagement d'un inventaire annuel durant la phase d'exploitation

- financement - la réalisation des PAF sur subvention (RCA) semble avoir posé moins de problèmes que celle sur prêt (Gabon).

En termes qualitatifs, les PAF répondent largement aux normes et standards établis par ailleurs (OAB, Center for International Forestry Research - CIFOR). Cette qualité, largement reconnue, a permis aux concessions forestières sous PAF de se lancer dans les processus de certification et d'obtenir leur agrément.

⁷ Les composantes biodiversité et développement humain ont été marquées par des avancées réelles en termes de connaissances scientifiques et techniques. Ces composantes n'ont en revanche pas donné lieu à de fortes innovations en termes opérationnels.

Tableau 7 : Exemple d'une analyse d'efficacité dans le cas de l'approche menée au Gabon

		Résultats prévisionnels	Résultats obtenus
Actions	Nombre de PAF établis	Pas de prévisions	4+1
	Superficies en PAF		43 % de la superficie du domaine exploitation Etat zone 2
	Nombre de concessions établies		Concessionnaires exclus de la démarche
	Qualité des PAF établis par rapport aux critères OAB	Idem	Très bonne qualité des travaux réalisés Critères OAB respectés à 75-80 % avec faiblesse pour 5 critères
	Résultat en terme de biodiversité	Idem	Résultats centrés sur la connaissance ; peu de résultats concrets et opérationnels sauf sur certains points : avec l' <i>European Forest Institute</i> (EFI), en terme d'organisation de la chasse
	Résultats en terme de développement humain (ou local)	Idem	Pour les ouvriers : acquisition de nouvelles pratiques Pour les communautés : tests peu probants en termes de développement local et de contractualisation
Moyens	Utilisation de ligne de crédit BGD	6,5 MEUR	39 % d'utilisation de la ligne de crédit Difficilement mise en œuvre (crise de la filière, manque d'incitation avant mise en œuvre FFEM) Attrait des concessionnaires limité
	Moyens (FFEM)	1,2 MEUR	Mobilisation à 100 % des subventions, effet de levier sur l'utilisation de la ligne de crédit AFD

Source : auteurs.

Tableau 8 : Exemple d'une analyse d'efficience dans le cas de l'approche menée au Gabon

	Forestiers	AFD	FFEM	Banque (Banque gabonaise de développement - BGD et Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Gabon - BICIG)
Ligne de crédit AFD		Très mauvaise rentabilité financière Engagement de 38 %, coût de gestion élevé		Coût d'exploitation élevé (instruction, suivi, faible décaissement...) Abandon de ce type de produit
FFEM	Coût biodiversité : 200 FCFA/ha Intégration effective des problématiques biodiversité et développement dans les PAF Résultats très limités en termes de conservation et de valorisation	Effet décisif pour la mobilisation du prêt AFD	Bonne mise en œuvre du projet au travers du dispositif du projet Economies d'échelle et synergies des moyens	

Source : auteurs.

2.2.4 Effets / impacts des interventions et des projets

Les effets/impacts des approches PAF sont nombreux et diversifiés pour différentes raisons : la durée et la continuité dans leur mise en œuvre, l'incontournable confrontation avec les autres approches et paradigmes et la dynamique d'acteurs qui a accompagnée ces approches.

Quatre objectifs ont été fréquemment inscrits dans les cadres logiques des PAF : le renforcement des capacités de négociation, la connaissance de l'origine des produits pour une meilleure transparence des filières, l'amélioration de la valorisation de la ressource et la contribution à l'équilibre climatique. Si des acquis sont tangibles pour les deux premiers (avec beaucoup de nuances), ils ne sont pas réellement perceptibles pour les deux derniers.

Le changement de comportement et de pratiques de certains acteurs du secteur forestier est notoire et reconnu dans au moins quatre domaines :

- le développement des partenariats ONG – forestiers à l'occasion de l'élaboration des PAF ;
- l'innovation dans les pratiques de gestion et de management des entreprises forestières ;
- la constitution d'un capital de connaissances et d'expertise, en priorité au niveau d'opérateurs et de prestataires privés et dans une moindre mesure auprès des instances publiques ;
- l'apparition d'une nouvelle gouvernance des secteurs forestiers au travers d'instances régionales s'articulant avec les instances nationales.

2.2.5 Viabilité / durabilité des interventions et des projets

Les perspectives de viabilité/durabilité des PAF doivent être examinées sous les angles institutionnel, technique, financier et social. Des points forts et des points faibles sont à prendre en compte à chaque niveau pour essayer d'identifier les facteurs susceptibles de faire évoluer et consolider ces perspectives.

1. Institutionnel

Deux variables apparaissent nettement : la faiblesse dans la mise en œuvre des politiques/gouvernances nationales par rapport à ces nouvelles approches, due notamment au manque de moyens humains et matériels, ainsi que le nombre limité et sélectif des concessions aménagées en 2005.

2. Technique

Par rapport aux nombreux acquis et points positifs, une question reste en suspens, sur la traduction du capital « connaissance biodiversité » en actions opérationnelles en termes de conservation et de valorisation susceptibles d'emporter l'adhésion réelle des forestiers.

3. Financier

Les mécanismes de financement des PAF, tant pour leur élaboration que leur exécution, restent à consolider à partir de considérations souvent contradictoires sur le niveau de rentabilité pour le concessionnaire, de rémunération pour les services rendus notamment dans le domaine de la conservation, etc.

4. Social

Le modèle de développement local susceptible d'encourager le développement humain reste problématique. Les expériences disponibles sont peu convaincantes et il reste aux trois acteurs concernés (Etat, forestier et collectivités/communautés) un grand chemin à parcourir pour disposer d'un modèle durable.

Tableau 9. Analyse d'effets/impacts de l'approche PAF

	Valorisation ressources	Capacité de négociation	Maintien équilibre climatique	Connaissance de l'origine des produits
Gouvernement		Changements lents dans les logiques et pratiques	Apparition récente de cette thématique	
Forestiers	Faible pour une exploitation plus diversifiée	Faible amélioration dans les pratiques de concertation et de contractualisation		Approche donnant accès à l'éco-certification et offrant une perspective de sécurisation de l'accès à certains marchés
AFD et organisations internationales		Reconnaissance de la démarche PAF par les différents intervenants extérieurs (ONG, organisations régionales et internationales)		Facilitation des discussions au niveau des instances internationales travaillant sur les questions de certification

Tableau 10 Analyse de viabilité/durabilité de l'approche PAF

	Points forts	Faiblesses
Institutionnelle	Développement de partenariats forestiers – ONG dynamiques et constructifs Nouveaux outils forestiers Validation de la démarche PAF auprès des instances régionales et internationales	Faiblesse des politiques et gouvernances entravant la crédibilité et la légitimité des PAF Nombre de forestiers trop limité
Technique	Acquisition d'un capital de connaissance et pratique via l'émergence de prestataires privés et d'institutions spécialisées (recherche, etc.) Internalisation de nouvelles pratiques et techniques au niveau des exploitations forestières (cellule d'aménagement, etc.)	Petits forestiers non impliqués par les PAF Difficultés à traduire le capital de connaissances biodiversité en actions opérationnelles susceptibles d'assurer la conservation et la valorisation du capital existant
Financière / économique	Facilitation à l'accès des processus d'éco-certification susceptibles de garantir les PAF (mais manque de visibilité sur leur rentabilité)	Mécanisme de financement (prêt) non probant Quel mécanisme pour des interventions de type FFEM ? Interrogation sur la rentabilité économique et financière des PAF par rapport au cycle d'exploitation de 25-30 ans
Sociale environnementale		Quel schéma retenir pour assurer un développement local ?

Source : auteurs.

2.3 Analyse de quelques thèmes spécifiques

Pour restituer et compléter les analyses rétrospectives, quelques thèmes, déjà abordés, méritent d'être repris.

2.3.1 Articulation de l'approche PAF avec les autres politiques

Tout comme l'approche PAF a été constamment interpellée par l'apparition des nouveaux paradigmes, elle l'a aussi été par deux types d'approche : (i) les politiques nationales dans les domaines forestier/environnemental et dans le domaine des finances (fiscalité, barrières tarifaires, etc..) et (ii) les approches plus larges comme la certification, la lutte contre le commerce de bois illicite et la gestion type Biens publics mondiaux.

Il est difficile de caractériser et « démêler » les interférences entre toutes ces conceptions. Trois niveaux d'analyse peuvent cependant être retenus :

1. articulation avec les politiques nationales - quelques situations types méritent d'être mentionnées pour illustrer ce propos : le Cameroun avec une prédominance des approches politiques nationales par rapport aux approches PAF; la RCA, avec une approche PAF et forestière intimement associées et le Gabon avec une relation fluctuante dans le temps. En termes d'évaluation, la préoccupation serait de savoir quel contexte a été le plus propice à la mise en place des PAF et dans quelles conditions. Parce qu'il est difficile (surtout d'un point de vue institutionnel), ce type d'analyse fait défaut;

2. articulation avec les approches extra nationales : l'éco-certification et l'approche FLEGT sont des exemples ayant démontré une certaine efficacité. Originales par leur façon de mettre les acteurs (dont les Etats) « devant le fait accompli », elles ont fortement contribué à la légitimité - voire la pérennité - de l'approche PAF;

3. articulation avec les politiques régionales : centrées sur les politiques et la gestion durable des massifs forestiers du Bassin du Congo, elles ont pris un poids croissant dans le temps selon les différents domaines d'intervention et leur articulation avec les politiques nationales.

Enfin, pour compléter ces considérations sur l'articulation approche PAF – autres politiques, il y a lieu d'essayer de voir comment se positionnent dans les différents cas les principaux bailleurs de fonds (multi/ bilatéraux).

2.3.2 Modalités et mécanismes de financement des PAF durant leur phase d'élaboration et de mise en œuvre

L'analyse des mécanismes de financement des PAF n'apporte pas de conclusions opérationnelles et conceptuelles claires. Elle montre plutôt que les modèles de financement retenus par l'AFD reposent sur des logiques institutionnelles AFD et des considérations pragmatiques permettant, dans un contexte donné, de voir comment assurer le financement des coûts de la démarche PAF. Cette question reste donc à l'ordre du jour et mérite d'être instruite à partir d'un double questionnement :

- que recouvre le coût d'un PAF ? (*i.e.* : des gains de productivité, une meilleure valorisation forestière, des garanties d'accès à certains services environnementaux comme la préservation de la biodiversité et le stockage de carbone, des conditions de développement humain, etc.);

- qui et comment peut (ou doit) prendre en charge ce coût ? (*i.e.* : les forestiers au nom de la rentabilité des PAF et d'une mise en concession sur longue durée, le partage des coûts entre les Etats/les forestiers/l'aide internationale, à travers différents mécanismes de financement (autofinancement direct ou par prêt, subvention totale ou partielle, fiscalité directe ou indirecte, mécanismes de type biens publics mondiaux - BPM, etc.).

2.3.3 Impacts des grands chocs externes sur l'approche PAF

Compte tenu des ambitions de pérennité affectées aux PAF, il y a lieu de savoir comment cette approche s'adapte et évolue selon des chocs externes. Pour cela, en complément des analyses de viabilité/pérennité faite par rapport aux résultats projets (cf. 2-2-5), il serait instructif de dresser un constat par rapport à certains chocs que les secteurs forestiers ont subi sur la période et d'en déduire des enseignements. Ce constat pourrait être établi comme suit :

- prendre deux événements majeurs survenus au cours de la décennie 2000 : l'arrivée des nouveaux investisseurs dans le

secteur forestier du Bassin du Congo ; la crise mondiale qui affecte profondément certains marchés ;

- appréhender comment l'approche et toute l'ingénierie PAF qui l'accompagne (dans les phases d'élaboration et d'exécution) s'en trouvent affectées notamment à travers les changements de comportements d'acteurs et d'opérateurs ;

- analyser si ces chocs remettent profondément en cause la démarche PAF (au point de menacer sa légitimité) ou si les turbulences provoquées peuvent être gérées et de quelle façon.

3 Quelles perspectives pour l'approche PAF en 2010 ?

L'analyse rétrospective tend à reconnaître la légitimité et le bien fondé de l'outil PAF tant par son intégration dans les politiques publiques (sectorielles, globales), dans les approches de type BPM (inclusion dans le futur mécanisme REDD+, condition nécessaire pour l'obtention de la certification forestière), que comme instrument de gestion concrète des domaines forestiers du Bassin du Congo. L'approche PAF reste néanmoins confrontée à plusieurs défis.

Le premier défi est de poursuivre son application et d'assurer sa généralisation à grande échelle. Ceci passe à court terme par :

- son adoption dans les grands domaines forestiers par les grands concessionnaires et notamment les investisseurs arrivés récemment (malais, chinois, etc.) ;

- son application effective dans les zones forestières immédiates, à densité démographique et à diversité économique plus fortes. En ce sens, les résultats des projets « Petits permis forestiers » du Gabon et aménagement des forêts du Congo Sud sont importants et doivent donc faire l'objet d'une analyse approfondie sur la période 2007-2010.

Le deuxième défi consiste à voir comment cet investissement PAF va pouvoir être repris et valorisé dans le nouveau cadre « gestion et valorisation du stockage de carbone » en cours d'élaboration suite aux négociations de Bali et de Copenhague. L'accord de Copenhague, à travers le mécanisme REDD+, valide l'éligibilité de la gestion forestière durable à un financement carbone. Le mécanisme REDD+ exige, pour sa mise en œuvre effective au niveau national, l'existence de codes réglementaires et de politiques forestières crédibles et efficaces. Il reste donc à vérifier que le mécanisme REDD+ va pouvoir s'adosser sur les acquis PAF (et par quels moyens) ou si des ajustements devront être faits.

Enfin, le troisième défi est de voir comment cette approche PAF, expérimentée et développée exclusivement sur les forêts tropicales du Bassin du Congo peut être valorisée dans les régions où les problématiques forestières sont des enjeux majeurs (bassin amazonien, problématique indonésienne, etc.).

Dans le cadre de l'élargissement géographique de ses activités, l'AFD doit s'efforcer de mettre à la disposition de ses nouveaux partenaires ce capital de connaissances et de savoir faire sur la base du mécanisme REDD+ en particulier.

Liste des évaluations réalisées pour l'AFD jusqu'en 2005

Evaluation rétrospective de deux projets du secteur forestier ivoirien, février 1992.

Evaluation rétrospective d'un projet forestier en faveur de la SODEFOR dans la région du Sud Est, janvier 2003

Bilan du projet d'aménagement pilote d'aménagement intégré de Dimako au Cameroun, 1998

Bilan du projet Forêts et Terroirs Dimako au Cameroun, 2001

Evaluation rétrospective du projet d'aménagement forestier des concessions attribuées à la Société Thanry-CEG au Gabon, 1999

Investissements de l'AFD dans l'aménagement forestier durable des entreprises forestières privées au Gabon, cas de la CEB, 1999

Evaluation du Projet d'appui à la réalisation des plans d'aménagements forestiers (PARPAF 1 et PARPAF 1bis), 2005

Evaluation des opérations financées par l'AFD dans le domaine forestier au Gabon :

- note intermédiaire, 2004
- rapport de synthèse, 2005

Etude bilan-évaluation du projet FFEM d'appui à l'aménagement forestier durable au Gabon, 2006

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
BGD	Banque gabonaise de développement
BICIG	Banque internationale pour le commerce et l'industrie du Gabon
BINGO	<i>Business and Industry NGOs</i>
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (groupe Banque mondiale)
BPM	Biens publics mondiaux
CAD	Comité d'aide au développement
CI	<i>Conservation International</i>
CIFOR	<i>Center for International Forestry Research</i>
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
COP	<i>Conference of the Parties</i>
EFI	<i>European Forest Institute</i>
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement Governance and Trade</i>
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
Ha	Hectare
IFIA	Association interafricaine des industries forestières
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
OAB	Organisation africaine du bois
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAF	Plan d'aménagement forestier
PAFT	Plan d'action forestier tropical
PARPAF	Projet d'appui à la réalisation des plans d'aménagements forestiers
PFBC	Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo
PFNL	Produits forestiers non ligneux

PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPF	Petits permis forestiers
PPP	Partenariat public privé
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PSE	Paiements pour services environnementaux
RCA	République centrafricaine
REDD+	<i>Reduction of Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
UE	Union européenne
WCS	<i>Wildlife Conservation Society</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>