

▷ Évaluation ex post

Agence Française de Développement (AFD)



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

Jean-Marie SAMYN, *Intercooperation (IC), Suisse*

James GASANA, *IC*

Emmanuel POUSSE, *Institutions et Développement (I&D), France*

Fabien POUSSE, *I&D*

---

### **Avertissement**

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.

---

Direction de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2011

ISSN : 2104-8207

Graphisme : Solange MÜNZER

Crédit photos : Jean-Marie SAMYN

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Évaluation ex post

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

Jean-Marie SAMYN, *Intercooperation (IC), Suisse*

James GASANA, *IC*

Emmanuel POUSSE, *Institutions et Développement (I&D), France*

Fabien POUSSE, *I&D*

Contacts :

Constance CORBIER-BARTHAUX, *division Évaluation capitalisation (EVA), AFD*

Sylvie OKTAR, *EVA, AFD*

# Préambule

Ce document correspond au rapport final définitif de la mission confiée par l'AFD à Intercooperation (IC) et Institutions et Développement (I&D) sur l'évaluation et la capitalisation des interventions du groupe AFD dans le secteur forestier de quatre pays du Bassin du Congo : le Gabon, le Cameroun, la République centrafricaine et la République du Congo.

L'exercice d'évaluation à des fins de capitalisation a porté sur l'ensemble des projets d'appui à la mise en place de plans d'aménagement forestier soutenus par l'AFD dans les quatre pays mentionnés, de 1990 à 2010.

Les objectifs définis dans les termes de références (TDR) se situaient essentiellement à trois niveaux :

- évaluer la pertinence et la cohérence de l'ensemble de l'intervention du groupe AFD ;
- apprécier la performance des projets AFD portant sur l'appui à l'élaboration du Plan d'aménagement (PA) dans les concessions ;
- établir les enseignements issus des analyses croisées entre les projets sur la valeur ajoutée du modèle Plan d'aménagement forestier (PAF) et sa répliquabilité.

Ce rapport final fait suite à la présentation du rapport provisoire au Comité de pilotage, le 3 mars 2011, et aux observations formulées à cette occasion.

La mission remercie l'ensemble des contributeurs à ce rapport pour leur disponibilité et la qualité des échanges dans la préparation de ce rapport, notamment les membres du Comité de pilotage, les personnes rencontrées sur le terrain et les personnes-ressources qui ont échangé avec nous tout le long de ce processus. Sur le terrain, la mission remercie tous les interlocuteurs, comme les cadres des agences AFD et des autres bailleurs, de l'administration forestière, des entreprises privées et des organisations non gouvernementales (ONG) rencontrées.

- **Intercooperation, Maulbeerstrasse**

10, CH-3001 Bern, Switzerland.

Tél. : ++41 31 385 10 10 / fax : ++41 31 385 10 09;

<http://www.intercooperation.ch>

[jean-marie.samyn@helvetas.org](mailto:jean-marie.samyn@helvetas.org)

- **Institutions et Développement - I&D**

27, rue Jean-Noël PELNARD, 92.260 Fontenay aux Roses, France.

Tél. : 00 33 1 46 600 500 / Fax 00 33 1 46 603 306.

[www.ietd.net](http://www.ietd.net)

[ietd@ietd.net](mailto:ietd@ietd.net)

# Sommaire

Résumé exécutif

7

## PARTIE 1

### Contexte historique, orientations de la France et stratégie AFD dans le Bassin du Congo

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Gestion durable, contexte et situation de l'aménagement dans le Bassin du Congo</b>  | <b>13</b> |
| 1.1.      | La gestion durable des forêts : définition  | 14        |
| 1.2.      | Les grandes dates de l'évolution de la gestion durable des forêts en Afrique  | 16        |
| 1.3.      | Le concept de plan d'aménagement forestier  | 16        |
| 1.4.      | Contexte et situation générale de l'aménagement dans les quatre pays concernés  | 21        |
| <b>2.</b> | <b>Orientations stratégiques de la France dans le Bassin du Congo, stratégie et historique d'interventions AFD, référentiel <i>a posteriori</i> de l'évaluation</b> | <b>29</b> |
| 2.1.      | La stratégie de l'aide française dans le secteur forestier dans le Bassin du Congo  | 30        |
| 2.2.      | La stratégie AFD dans le secteur forestier  | 34        |
| 2.3.      | Référentiel <i>a posteriori</i> pour l'évaluation   | 37        |
| 2.4.      | Le portefeuille AFD et la traduction de la vision sur le terrain  | 39        |
| 2.5.      | Le portefeuille par pays  | 48        |
|           | Conclusion  | 50        |

## PARTIE 2

### Réponses aux questions évaluatives

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>3.</b> | <b>Une cohérence d'ensemble des interventions</b>  | <b>51</b> |
| 3.1.      | Cohérence et synergies internes à l'aide française | 51        |
| 3.2.      | Cohérence par rapport aux politiques nationales    | 58        |
| 3.3.      | Cohérence avec les autres bailleurs                | 59        |
| 3.4.      | Cohérence par rapport à la dynamique régionale     | 62        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>4. Jeu des acteurs et pertinence :<br/>des choix justifiés avec le recul dans le contexte de l'époque</b>  | <b>65</b>  |
| 4.1. Un secteur clé en termes socioéconomiques  | 65         |
| 4.2. Intervenir dans un contexte d'États faibles et de gouvernance limitée                                    | 66         |
| 4.3. Secteur privé : des groupes différents d'acteurs   | 68         |
| 4.4. Les ONG internationales et nationales  | 74         |
| Conclusion  | 77         |
| <b>5. Des performances moyennes, contrastées selon les outils</b>   | <b>79</b>  |
| 5.1. Performances par projets   | 80         |
| 5.2. Performances par type d'outils financiers  | 86         |
| Conclusion  | 94         |
| <b>6. Des impacts intéressants, mais limités sur certains volets</b>  | <b>97</b>  |
| 6.1. Des impacts certains sur la gestion forestière durable   | 98         |
| 6.2. Aspects économiques et impacts sur l'industrialisation   | 101        |
| 6.3. Social : le maillon faible   | 103        |
| 6.4. Environnemental  | 105        |
| 6.5. Institutionnel   | 107        |
| 6.6. Capital et transfert de connaissances  | 110        |
| <b>7. Durabilité</b>  | <b>115</b> |
| 7.1. Un outil bien ancré chez les grands concessionnaires mais des interrogations<br>liées à la certification | 115        |
| 7.2. Quid de l'appropriation réelle par les petits et moyens permis ?   | 118        |
| 7.3. La résistance aux chocs externes   | 119        |
| Conclusion  | 124        |
| <b>8. Bilan global du rôle de l'AFD</b>   | <b>125</b> |
| Conclusion  | 128        |

## PARTIE 3

### Enseignements et perspectives

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>9.</b>  | <b>Réplicabilité en Amazonie</b>   | <b>129</b> |
| 9.1.       | Engagement de la France et de l'AFD au Brésil  | 129        |
| 9.2.       | Le concept de l'aménagement forestier en Amazonie brésilienne  | 131        |
| <b>10.</b> | <b>Enseignements</b>   | <b>135</b> |
| 10.1.      | Replacer les actions en faveur de l'aménagement forestier dans un cadre stratégique d'ensemble                   | 136        |
| 10.2.      | Aspects techniques : comment adapter et poursuivre la démarche PAF   | 148        |
| 10.3.      | Les instruments financiers de l'AFD : les limites des instruments de prêts et l'avantage d'une offre diversifiée | 159        |
| <b>11.</b> | <b>Perspectives et recommandations</b>   | <b>163</b> |
| 11.1.      | Quel positionnement pour l'AFD ?   | 164        |
| 11.2.      | Éléments de stratégie à prendre en compte  | 165        |
| 11.3.      | Élargir le périmètre d'intervention tout en consolidant les acquis   | 168        |
| 11.4.      | Valoriser les acquis tout en faisant évoluer l'outil PAF pour toucher de nouveaux acteurs                        | 169        |
| 11.5.      | Prendre en compte les autres types de forêts et les problématiques liées à la déforestation                      | 171        |
| 11.6.      | Relancer la recherche  | 172        |
| 11.7.      | Les instruments financiers : conserver la panoplie existante, gage de réactivité et moyen d'incitation           | 173        |
| 11.8.      | Quelques leviers pour agir sur la gouvernance  | 176        |
|            | <b>Liste des sigles et abréviations</b>  | <b>180</b> |
|            | <b>Liste des annexes</b>   | <b>184</b> |



## Résumé exécutif

### L'aménagement forestier durable, une pratique inexistante en 1990

Le concept de gestion durable des forêts a pris son essor à la suite du Sommet de la Terre à Rio, en 1992. Il implique de maintenir et de renforcer, pour le bien des générations présentes et futures, les valeurs économiques, sociales et écologiques des forêts. Dans les pays du Bassin du Congo, l'AFD le met en œuvre avec la promotion d'un outil, le Plan d'aménagement forestier (PAF) des concessions forestières. La conception et la mise en œuvre de ce Plan prend en compte, pour une forêt exploitée, le renouvellement de la ressource ligneuse, la préservation de la biodiversité et les aspects de développement socio-économique. C'est un accord contractuel entre le concessionnaire et l'État, pour une exploitation durable de la forêt sur le long terme.

Dans les forêts du Bassin du Congo, au début des années 1990, l'aménagement forestier est encore expérimental, l'exploitation des forêts est de type « minier », sans préoccupation du renouvellement de la ressource. Aujourd'hui, sur 31 millions d'hectares (ha) de concessions attribuées, presque 20 millions ha sont engagés dans l'aménagement, dont 4,4 millions ha certifiés « gestion durable » par le FSC (*Forest Stewardship Council*). Un pas important a donc été franchi en 20 ans, même si le terme de « surfaces sous aménagement » recouvre des situations bien différentes.

### Une stratégie de l'AFD pragmatique et réactive, gardant le cap sur une gestion durable

La ligne de conduite de l'AFD s'inscrit dans les engagements pris par la France dans le cadre des grandes conventions internationales (Convention sur la diversité biologique [CDB], Déclaration de Rio, Agenda 21), pour promouvoir la gestion durable des forêts. Si elle n'a pas fait l'objet d'un document spécifique, la stratégie de l'AFD a toujours conservé la même finalité : la gestion durable de la ressource ligneuse, à travers l'aménagement forestier (AF), dans le cadre de concessions forestières à long terme. L'AFD a su adapter ses interventions en fonction du contexte et des acteurs en présence. En cela, la stratégie de l'AFD peut être qualifiée de pragmatique.

L'action de l'AFD s'est développée selon quatre grands types d'intervention : (i) une première vague d'appuis financiers à l'industrie forestière par sa filiale PROPARCO (Promotion et participation pour la coopération économique) ; (ii) cinq grandes opérations d'appui financier

(prêts et lignes de crédit) aux grands concessionnaires s'engageant dans les PAF ; (iii) trois grands projets d'appui technique et financier aux « petits et moyens permis » ; (iv) récemment, de nouveaux projets couvrant des thématiques diversifiées (conservation, fonds carbone, mécanismes *Reducing Emissions from Deforestation and Degradation* [REDD+],...).

---

## Une intervention plutôt cohérente et pertinente

---

L'évaluation fait ressortir une cohérence globale des interventions de l'AFD. Cohérence avec les orientations stratégiques françaises tout d'abord, avec l'intégration au fil des périodes de leur évolution et de leur ouverture à d'autres champs : biodiversité, institutionnel, dimension régionale. Avec les autres bailleurs ensuite, ce qui s'est traduit par une certaine complémentarité, chacun privilégiant un champ particulier d'intervention (pour l'AFD, l'appui aux PAF sur le terrain). Enfin, une cohérence avec les politiques nationales des pays concernés, même si cette cohérence est partiellement attribuable au fait que la France a pu influencer la conception de celles-ci, via les projets pilotes de l'AFD ou l'assistance technique du MAEE.

Au vu du contexte des années 1990 puis 2000, on peut affirmer que le choix de l'AFD s'est révélé pertinent. En effet, le développement de l'outil PAF, combinant exploitation forestière et impératifs de gestion durable, a permis de rompre avec les pratiques d'exploitation minière. Il constituait aussi une réponse à la pression des ONG, qui insistaient sur la nécessité de certifier la gestion durable des forêts, pression relayée par une opinion publique de plus en plus sensibilisée aux problèmes environnementaux. Le mouvement a progressivement pris de l'ampleur et gagné tous les milieux (académiques, politiques), conduisant les principales entreprises exportant des bois tropicaux d'Afrique centrale vers l'Europe à intégrer dans leur mode d'exploitation différents outils de gestion durable des forêts publiques. L'outil PAF leur est apparu comme un élément central de gestion, pour obtenir l'éco-certification exigée sur les marchés sensibles les plus rémunérateurs. Enfin, l'importance socioéconomique du secteur forestier dans les pays concernés confirme la pertinence de ce choix.

S'agissant des bénéficiaires, l'AFD a pris le risque de traiter avec les concessionnaires forestiers, choix judicieux à l'époque, et qui l'est resté ensuite avec les « petits permis », ces entrepreneurs disposant de surfaces et de ressources financières limitées. Avec le recul, on peut néanmoins s'interroger sur le bien-fondé d'untel soutien sur fonds publics à ces petits exploitants, pour qu'ils se dotent de PAF, étant donné leurs contraintes structurelles et une gouvernance peu exemplaire.

## Une performance moyenne

Les projets apparaissent comme moyennement performants, certains n'ayant pas atteint leurs objectifs. Les financements ont contribué positivement aux premières opérations d'aménagement grandeur nature ; les entreprises bénéficiaires ont mis en œuvre ces PAF et se sont engagées dans des démarches de certification. En 2010, l'AFD a appuyé la mise sous aménagement (au sens de PAF élaborés) de 5,5 millions ha, ce qui est significatif. Certes, les grandes concessions s'engageaient déjà d'elles-mêmes dans l'aménagement, mais l'AFD a su accompagner et élargir le processus en cours. Il est à noter, cependant, que 50 % de ces superficies sont concentrées sur un pays, la République centrafricaine (RCA), et cela sans garantie d'un engagement réel dans la gestion durable de la part des bénéficiaires privés.

Parmi les divers instruments financiers, les subventions viennent en tête, avec 29 millions d'euros engagés sur la période (hors contrats de désendettement et de développement), en appui notamment aux petits et moyens concessionnaires. Ces derniers peuvent ainsi, grâce à cette aide, franchir efficacement un cap, avec l'élaboration d'un PAF, même si se pose ensuite la question de son appropriation. Les lignes de crédit viennent en seconde position, avec 19,7 millions d'euros, concentrés sur deux pays.

Leur performance est faible (crédit non décaissé à 56 % au Gabon et à 100 % au Cameroun<sup>1</sup>) ; elles ne semblent pas suffisamment attractives (procédures complexes, délais longs ...), pour des banques nationales en surliquidité et méfiantes à l'égard du secteur. Le prêt direct aux sociétés privées (PN2 pour l'appui financier aux PAF de trois grandes concessions) a été utilisé à hauteur de 6,5 millions d'euros, avec une bonne performance puisque ces PAF sont aujourd'hui mis en œuvre. Néanmoins, l'attractivité de ces prêts pour les sociétés privées est surtout due à la caution internationale que représente l'AFD et aux subventions couplées du FFEM. Les conditions n'ont pas permis aux concessionnaires de taille moyenne d'accéder à ces lignes de crédit.

1 Annulation des projets à 56 % : PGA1042 et PCM1039 – à 100 % : PGA1055 et PCM1039.

## Des impacts intéressants mais limités sur certains volets

Sur le plan technique, l'outil PAF développé dans le Bassin du Congo, s'il est bien mis en œuvre, peut contribuer efficacement à une gestion durable. En 20 ans, un progrès important a été réalisé par les grands groupes, qui sont passés d'une exploitation de type minier à une gestion forestière intégrant une dimension durable. Néanmoins, ces évolutions restent l'apanage de quelques grandes sociétés, constituant une limite à la dynamique d'AF dans le Bassin du Congo.

Les impacts sur les autres volets sont limités, notamment sur le volet social, qui reste le maillon faible. Hormis quelques cas pionniers, tels celui de la Congolaise industrielle des bois (CIB), les retombées socio-économiques pour les communautés locales sont encore faibles (d'autant qu'il n'y a pas eu pour elles de retombées des taxes forestières). De même, la prise en compte de la biodiversité s'est souvent focalisée sur la grande faune, se limitant à quelques mesures anti-braconnage. Ces deux volets sont, il est vrai, complexes, coûteux et peu incitatifs pour les entreprises privées. Ils ne relèvent pas du métier du forestier, ce qui conduit à s'interroger sur les limites de la responsabilité du concessionnaire et le financement de ces aspects. Quant aux aspects institutionnels, les évolutions attendues ne se sont pas traduites dans les faits. Si les réglementations ont évolué, les relations Etat / privé restent le plus souvent marquées par une gestion du type « *business as usual* ». L'AF a mis en évidence le déficit de capacités entre l'État et le privé, avec une administration forestière qui n'a pas les moyens d'assurer les tâches qui lui sont dévolues, d'approbation, de suivi et de contrôle des PAF.

## Bilan global du rôle de l'AFD : un rôle de pionnier et un effet d'entraînement

Parmi les bailleurs de fonds, la France, à travers l'AFD, fait figure de pionnier dans la démarche d'aménagement des forêts tropicales du Bassin du Congo. Au début des années 1990, l'opinion publique était fortement sensibilisée sur l'exploitation incontrôlée des ressources forestières et la majorité des bailleurs évitait de traiter avec les opérateurs privés. L'AFD a adopté une position à contre-courant. Son engagement lui a valu de nombreuses critiques au cours des premières années, avant d'être reconnu comme pertinent par la majorité des acteurs. Le grand mérite de l'AFD est d'avoir appuyé le processus sur la durée, et d'avoir montré ainsi l'intérêt d'une réponse innovante, le PAF, qui permet une exploitation raisonnée et durable de la ressource. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, l'AFD a su maintenir le cap sur une gestion plus durable, en intégrant progressivement les nouveaux paradigmes et en s'ouvrant à la conservation de la biodiversité et aux questions sociales.

Au-delà de la seule performance des projets, il convient de dresser un bilan plus global de l'ensemble des actions et de leurs effets. Les choix d'appui de l'AFD se sont révélés pertinents dans le contexte de l'époque. L'aménagement est aujourd'hui incontournable dans les pays du Bassin du Congo, les pratiques ont commencé à changer. Malgré les difficultés liées au contexte et aux comportements d'acteurs clés, l'AFD a réussi à favoriser un dialogue et un partenariat entre différents acteurs, ce qui a été décisif dans les avancées décrites. Les opérations réussies avec les entreprises pilotes ont eu un effet d'entraînement sur une partie des autres entreprises, prouvant le bien-fondé de la démarche. La mise en œuvre effective d'un mode de contractualisation entre l'État et le secteur privé autour de la gestion durable de la forêt, bien public mondial, est certainement un autre acquis majeur de l'intervention de l'AFD.

Ces résultats restent toutefois fragiles du fait de l'absence d'une réelle volonté d'une partie des acteurs, tant exploitants qu'administrations, de s'engager dans ce processus.

---

## Enseignements et perspectives

---

Le positionnement et les moyens de l'AFD ne lui ont pas permis de travailler sur les questions structurelles, ce qui a représenté une limite à l'extension et à la durabilité des acquis en la matière. Aujourd'hui, la mise en œuvre du PAF et la démarche d'ensemble butent sur quatre limites principales :

**Une première, d'ordre macroéconomique**, est liée à la place de la forêt dans l'économie nationale : l'intérêt dominant portant sur une exploitation de celle-ci pour sa valeur bois ;

**Une deuxième, technique**, concerne l'outil choisi, qui est finalement complexe, lourd et coûteux, d'où la nécessité de l'ajuster aux différents contextes et cibles ;

**Une troisième, financière**, implique de trouver, à une plus grande échelle, de nouveaux mécanismes de financement des aspects sociaux et de biodiversité pour assurer leur durabilité ;

**Enfin, la quatrième est liée aux différents aspects de la mauvaise gouvernance** dans les pays du Bassin du Congo ; la réponse apportée ne doit pas se limiter à un simple remplacement d'un outil ou instrument par un autre.

Du fait de son expérience, de la confiance que lui témoignent les différents groupes d'acteurs, de la diversité de ses instruments, l'AFD est bien placée pour continuer à jouer un rôle moteur dans la mise en place d'une gestion durable des forêts du Bassin du Congo.

Les acquis concernant le PAF sont à consolider, notamment grâce à une simplification de l'outil afin d'en étendre la portée à différents types de forêts de production.

Les instruments financiers doivent évoluer en fonction de leur ciblage. Les prêts bonifiés sont à maintenir, pour faciliter l'engagement des petits et moyens exploitants dans une démarche de gestion durable. On réservera les subventions au financement d'activités spécifiques pour les volets « social » et « biodiversité » (dont la recherche et les inventaires). Les prêts aux États et l'utilisation des concours C2D pourront servir à financer les indispensables réformes structurelles, conjointement avec d'autres partenaires (développement des capacités institutionnelles et amélioration de la gouvernance).

L'AFD pourrait prendre part à des initiatives multilatérales pour proposer des mécanismes innovants pour le financement de la gestion durable des forêts. Les réflexions sur le paiement des services environnementaux des forêts ouvrent une opportunité à cet effet.

Enfin, il paraît souhaitable que l'AFD s'implique plus fortement sur les questions relatives à l'évolution de la gouvernance dans le secteur. Cette implication pourrait se traduire par *(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 des acteurs en charge de la gestion forestière ; *(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.

# PARTIE 1.

## Contexte historique, orientations de la France et stratégie AFD dans le Bassin du Congo

### 1. Gestion durable, contexte et situation de l'aménagement dans le Bassin du Congo

Cette première partie resitue le champ de l'étude en définissant le concept de gestion durable, en donnant quelques grandes dates, en expliquant ce que recouvre l'aménagement forestier, en rappelant enfin le contexte d'intervention et la situation actuelle de l'aménagement forestier dans les quatre pays du Bassin du Congo concernés par l'étude, le Cameroun, le Congo, le Gabon et la République centrafricaine (RCA).

#### **Encadré 1. Les idées-forces**

- Le concept de gestion durable des forêts n'est pas nouveau. Cependant, il n'a véritablement pris son essor qu'à la suite du Sommet de la Terre à Rio, en 1992, et s'est traduit par une suite de déclarations internationales ou régionales. Il a pour objet la mise en place d'un système de gestion permettant de maintenir la diversité biologique des pays, leurs fonctions économiques, écologiques et sociales, au plan national et international.
- Cela s'est traduit par un outil : le Plan d'aménagement forestier (PAF) qui planifie et contribue à la mise en œuvre d'une gestion durable de la ressource forestière, en tenant compte des aspects préservation de la biodiversité et développement socioéconomique. Il doit permettre de passer d'une exploitation de type « minier » à une exploitation durable, assurant notamment le renouvellement du capital naturel. Le modèle PAF développé pour les forêts denses de production en Afrique centrale est un modèle importé de France et adapté au contexte africain (sous une forme plutôt lourde et complexe).
- En 1990, quand l'AFD est entrée dans le secteur forestier du Bassin du Congo, l'aménagement forestier durable était au stade zéro (règlementations et normes d'aménagement, pratiques des entreprises forestières...).
- Aujourd'hui l'aménagement forestier a progressé dans les quatre pays concernés : sur 31 millions ha de concessions attribuées, presque 20 millions ha sont engagés dans l'aménagement, dont 4,4 millions certifiés « gestion durable » (FSC).

## 1.1. La gestion durable des forêts : définition

Le concept de « gestion durable des forêts » ou « d'aménagement écosystémique des forêts » est un mode de gestion forestière écologique qui fixe des critères, des indicateurs, des objectifs sociaux et environnementaux, en plus des objectifs économiques à la gestion forestière. Il permet ainsi le maintien de la biodiversité et la viabilité de l'ensemble des écosystèmes forestiers, tout en répondant à la fois aux besoins socioéconomiques d'utilisation des ressources forestières, du bois, de la faune, de la flore ou des paysages.

La notion d'aménagement forestier durable faisait déjà partie des préoccupations de certains forestiers depuis bien longtemps, mais ce n'est qu'au Sommet de la Terre, à Rio de Janeiro en 1992, que la gestion durable des forêts, qui s'inspire du concept de développement durable, a commencé véritablement à prendre du sens. Malheureusement, lors de cette conférence, aucune convention sur la forêt n'a été adoptée et seule une déclaration à valeur juridique et opérationnelle a été prise. La déclaration de Rio sur les forêts regroupe surtout des vœux et des recommandations internationales pour une gestion durable des forêts.

Une première définition de la gestion durable des forêts a été donnée lors de la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, à Helsinki en 1993, et adoptée ensuite par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La gestion durable a été définie comme « *les modalités d'utilisation des forêts qui permettent de maintenir leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions économiques, écologiques et sociales aux niveaux local, national et mondial* ».

L'Organisation internationale des bois tropicaux et l'Union internationale pour la conservation de la nature (OIBT/IUCN), dans les directives pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans les forêts tropicales productrices de bois (2009), donnent aussi une définition de la gestion durable : « *Le processus de gestion forestière visant à atteindre un ou plusieurs objectifs d'aménagement clairement définis en ce qui concerne la production soutenue de biens et de services forestiers désirés, sans excessivement porter atteinte à sa valeur intrinsèque et à sa productivité future, et sans excessivement susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social* ».

La gestion durable des forêts peut donc se comprendre « *en tant que concept dynamique et en évolution, visant à maintenir et à renforcer les valeurs économiques, sociales et écologiques de tous les types de forêts, pour le bien des générations présentes et futures.* »

Dans le contexte de la sous-région d'Afrique centrale, un tel concept s'articule autour de quatre principes décrits dans « Principes, critères et indicateurs OAB-OIBT de la gestion durable des forêts tropicales naturelles d'Afrique »<sup>2</sup> :

- l'utilisation durable de la forêt et le maintien de ses multiples fonctions font l'objet d'une haute priorité politique (Principe 1) ;
- l'unité de gestion forestière, quelle que soit sa vocation, est gérée durablement en vue de la fourniture de biens et services (Principe 2) ;
- les principales fonctions écologiques de la forêt sont maintenues (Principe 3) ;
- selon l'importance et l'intensité de ses opérations forestières, le gestionnaire de l'unité de gestion forestière doit contribuer à l'amélioration du bien-être économique et social des travailleurs présents sur l'unité de gestion et des populations locales (Principe 4).

Les « principes, critères et indicateurs » (PCI) sont des instruments techniques adoptés par les instances politiques aux échelons régionaux ou internationaux, utilisés couramment par des États, collectivités et organisations non gouvernementales (ONG) pour évaluer, parfois mesurer et certifier, de manière plus ou moins crédible et indépendante, les progrès vers une gestion durable.

Malgré ces efforts et progrès, force est de constater aujourd'hui que peu de forêts dans le monde, en particulier dans les zones tropicales et subtropicales, sont aménagées sur la base des principes forestiers adoptés lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, 1992). Il y a plusieurs raisons à cela : manque de moyens financiers et humains, difficultés techniques et méthodologiques, législation et réglementation forestières non adaptées, absence d'incitations adaptées, faible capacité des États, absence de mécanismes de concertation entre les diverses parties prenantes. De plus, lorsque des PAF existent, ils se focalisent encore essentiellement sur la production de bois, sans tenir compte des autres produits et services que la forêt est susceptible de fournir, et sans intégrer la dimension sociale.

2 Publication conjointe de l'OIBT et de l'Organisation africaine du bois (OAB), série Développement de politique, OIBT, N° 14.

## 1.2. Les grandes dates de l'évolution de la gestion durable des forêts en Afrique

Les grandes dates de l'évolution du concept de gestion durable des forêts en Afrique sont retracées en annexe 1. Ces dates concernent des déclarations importantes en termes d'engagements, mais leur traduction concrète sur le terrain est encore loin d'être effective.

On note qu'après le Sommet de Rio, les décideurs politiques d'Afrique centrale ont joué un rôle très important dans les politiques de gestion durable des forêts de la sous-région. À partir de 1999, les chefs d'États en particulier ont pris conscience du rôle clef qu'il leur incombe de tenir dans un effort collectif pour assurer la gestion durable des forêts de la sous-région. Ils ont donné des orientations pour la mise en application des politiques adoptées tant au niveau international<sup>3</sup> qu'aux niveaux régional<sup>4</sup>, sous-régional<sup>5</sup> ou national. Dans un laps de temps relativement court, les décideurs politiques de la sous-région ont défini le cadre dans lequel agissent les acteurs publics, privés et les sociétés civiles, notamment la CEFDHAC et la COMIFAC.

## 1.3. Le concept de Plan d'aménagement forestier (PAF)

### Un changement important

De ce concept de gestion durable est donc née progressivement l'idée d'appliquer à l'exploitation de type « minier » du massif forestier, telle qu'elle avait été conçue jusqu'alors, une notion de « gestion durable », en utilisant une norme environnementale appelée « Plan d'aménagement durable », qui comprend trois volets : écologique, économique et social. On a assisté à un changement fondamental, pour ne pas dire à une révolution, en matière de management : recours des États et 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.

3 Applications des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux – FLEGT, Rio, OIBT, etc.

4 Organisation africaine du bois – OAB, Processus d'application des législations et de gouvernance dans le domaine forestier en Afrique – AFLEG.

5 La Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale – CEFDHAC, la Commission des forêts d'Afrique centrale – COMIFAC.

## Encadré 2. Extraits d'un article de Fargeot, Forni et Nasi (2004)<sup>6</sup>

*« Le concept d'aménagement-exploitation a été développé en Afrique centrale, au cours des années 1980, pour mettre en place, en forêt dense, un outil d'aménagement forestier opérationnel, après les échecs successifs des méthodes d'aménagement classiques. Il prend en compte les particularités de l'économie forestière du Bassin du Congo, à cette époque :*

- Potentiel important de forêts inexploitées et dépourvues d'infrastructures.*
- Faibles densités de population, avec des marchés intérieurs très limités.*
- Filière orientée en priorité vers l'exportation de bois de qualité sur les marchés européens.*
- Volonté politique des gouvernements de développer localement une industrie de transformation des bois.*

*Dans le Bassin du Congo, cette notion d'aménagement qui s'est imposée dans un premier temps sur le plan conceptuel est en train d'entrer en pratique à travers un certain nombre d'opérations en grandeur nature basées sur le concept d'aménagement-exploitation. Celui-ci consiste en la participation d'un partenaire industriel identifié comme le gestionnaire de la superficie de forêt qui lui est attribuée, dès le stade de conception de l'aménagement forestier (Bertrand et al., 1999).*

*L'hypothèse qui sous-tend cette démarche est une prise en compte mutuelle des impératifs sylvicoles et industriels, gage d'une véritable appropriation de l'aménagement par l'administration gestionnaire et par l'exploitant forestier, et de son application effective sur le long terme.*

*Le système de gestion centralisé et imposé d'hier, dominé par l'État et excluant les populations locales de toute décision liée à l'aménagement forestier et sa mise en œuvre, tend à se décentraliser et à se négocier. Les interventions dans le secteur forestier axées auparavant sur la production de bois d'œuvre et la création de revenus, incluent dorénavant les différents produits et services, les opportunités économiques pour les communautés et les individus, et veulent aider à la diminution de la pauvreté et contribuer à la conservation de la biodiversité. L'aménagement forestier analytique et réductionniste propre au champ technique du passé s'axe vers une gestion participative et tente d'utiliser une approche multidisciplinaire et intégrée, en impliquant paysans, communautés locales...».*

<sup>6</sup> Fargeot, Ch., E. Forni et R. Nasi (2004), « Réflexions sur l'aménagement des forêts de production dans le bassin du Congo », *BFT*, N°281 (3) pp. 19 -34.

### Un outil de planification à long terme

L'aménagement durable d'une forêt passe par une étape initiale qui consiste à réaliser un Plan d'aménagement forestier. Le PAF, tel qu'il est conçu et appliqué en Afrique centrale, est avant tout un outil de planification sur le long terme, qui se base sur une meilleure connaissance des ressources en général. À travers cet outil, les bases géographiques et temporelles des interventions, ainsi que le niveau de celles-ci, sont établies en concertation avec l'ensemble des partenaires. Le PAF doit donc être considéré comme un outil parmi d'autres, au service de la gestion durable.

La mise en œuvre du concept de gestion durable se fait aujourd'hui avec une large gamme de labels, de méthodes et d'outils, certains déjà bien rôdés, d'autres au stade encore expérimental. Mais les techniques d'aménagement utilisées correspondent encore davantage à la réalisation de plans d'aménagement qu'à celles d'aménagements forestiers, au sens où on l'entend généralement. Deux instruments de gestion sont privilégiés :

- la durée de la rotation, qui s'appuie sur des considérations économiques et écologiques,
- la détermination des diamètres d'exploitabilité, qui prend en compte, au moins idéalement, les impératifs écologiques et techniques.

Aujourd'hui encore, les interventions sylvicoles, les travaux d'éclaircie sélective et le souci de la régénération sont très peu pris en compte, en partie par manque de résultats des travaux de recherche dans ces différents domaines. Cela ne signifie pas que rien n'est fait à ce niveau, mais la recherche en forêt naturelle est une entreprise de longue haleine et ce n'est que maintenant que les premiers résultats des recherches entreprises depuis de nombreuses années peuvent commencer à être valorisés.

### Un outil au sein d'un ensemble

Le PAF en tant qu'outil n'est pas en mesure, à lui seul, de garantir une gestion durable de la ressource. La réussite à ce niveau dépend de nombreux autres facteurs, bien souvent extérieurs à la forêt, qu'il convient également de prendre en compte, comme le foncier, la pression démographique, le développement agricole, la mauvaise gouvernance, etc.

### Un modèle adapté au contexte spécifique des forêts du Bassin du Congo

Le modèle adopté dans le Bassin du Congo pour les forêts naturelles s'inspire en grande partie de celui appliqué dans les forêts artificielles de l'hémisphère Nord, qui est élaboré à la suite d'un inventaire détaillé de la ressource. Il est toutefois beaucoup plus complexe dans le cas d'une forêt tropicale, vu l'hétérogénéité et la richesse en espèces.

La plupart des spécialistes contactés ont confirmé que seule une connaissance préalable de la ressource, telle que développée dans l'approche des PAF africains, va dans le sens d'une gestion durable de celle-ci. Il existe pourtant d'autres modèles, comme celui qui est appliqué actuellement en Amazonie brésilienne (cf. section 9). Le principe qui prévaut dans ce cas est celui d'une planification de l'aménagement très simplifiée, selon un découpage géographique de la forêt à aménager en assiettes de coupe, appliquant le principe de l'équisurface, dans une optique prioritaire des besoins en bois recherchés. Il n'y a donc pas de connaissance exhaustive de la ressource, au départ. Les surfaces ouvertes à l'exploitation font l'objet d'un inventaire d'exploitation au fur et à mesure de l'avancement de l'exploitation, des mesures de suivi et de mise en œuvre d'actions de conservation sont prises, accompagnées d'actions dans le domaine social<sup>7</sup>. Cette approche présente un inconvénient. Deux principes fondamentaux de l'aménagement ne sont pas respectés : l'équivolume des assiettes annuelles de coupe et la durée de rotation. Par contre, le concept d'exploitation forestière à impact réduit est pris en compte, tout comme dans les forêts d'Afrique tropicale. Une autre alternative pourrait être de travailler par volume, avec le risque d'un écrémage et d'un prélèvement sélectif, ce qui ne sera pas en faveur d'un maintien de la biodiversité.

Afin de rendre compte des efforts réalisés en matière d'aménagement forestier depuis une vingtaine d'années en Afrique centrale, la FAO avait lancé en mai 2001 une nouvelle initiative intitulée « Recherche d'excellence », dans le cadre du nouveau programme de partenariat FAO/Pays-Bas de conservation et gestion durable des écosystèmes des forêts tropicales humides de l'Afrique centrale. Cette étude montre que d'autres approches et techniques existent, qu'elles sont appliquées à différentes échelles et dans différentes situations. Nous reviendrons sur cette étude et sur certaines de ses conclusions.

---

7 Cassagne, B (2006), « Gestion forestière durable – adapter, conserver, produire », *La lettre de l'ATIBT*, N° 24.

### **Encadré 3. L'aménagement forestier (AF) pour les non forestiers**

*Le concept d'AF est un concept ancien, développé dans les pays développés, 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 de surcroît que très peu de retombées socioéconomiques pour les populations. L'idée générale était de cesser de donner des permis de coupe non contrôlés, sans vision de l'avenir de la ressource. Le système de concessions est alors développé pour donner à un concessionnaire privé la gestion d'une grande surface forestière, avec l'obligation de la gérer durablement. L'AF est une technique qui permet de mieux connaître les ressources forestières disponibles sur l'ensemble de la concession (les types d'essences d'arbres, les tailles...). 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, lorsqu'on revient sur les premières assiettes de coupe, la ressource forestière a pu se reconstituer. La coupe des arbres ne s'effectue pas sans un contrôle de leur diamètre, afin que les jeunes arbres puissent poursuivre leur croissance. Parallèlement, l'AF s'est enrichi d'autres aspects : (i) l'aspect social, l'exploitation des forêts dans la concession devant se traduire aussi par des retombées socioéconomiques pour les populations environnantes, (ii) l'aspect biodiversité, l'exploitation forestière devant s'effectuer également dans un souci de préservation de la faune existante.*

## 1.4. Contexte et situation générale de l'aménagement dans les quatre pays concernés

Dans cette partie, nous présentons le contexte des quatre pays d'intervention, notamment le contexte historique dans les années 1990, pour mieux situer et comprendre l'action de l'AFD, avant d'examiner la situation actuelle.

### Un contexte proche

Les quatre pays qui font l'objet de l'étude présentent globalement un contexte forestier assez similaire, avec le même type de ressources forestières : forêts denses, plutôt fermées en dehors de la RCA, en partie primaires et en partie secondaires. Le taux de déforestation est assez similaire et plutôt faible, tournant autour de 0,1 % en forêt dense, selon les sources officielles<sup>8</sup>. Rappelons ici qu'au début des années 1990 aucune forêt n'était encore sous aménagement, les premiers PAF pilotes démarrant à peine.

Au début des années 1990, les situations institutionnelles étaient assez proches, avec notamment un cadre légal et réglementaire ne faisant aucune référence aux concessions forestières ou à l'AF. Le plus souvent, l'exploitation se faisait avec des permis de coupe (ou assimilés) axés sur les volumes. Ces pays ont ensuite connu une évolution assez similaire, avec l'adoption de lois et codes forestiers, puis de normes prenant en compte le système de concessions et les obligations d'AF (le Cameroun était le pays le plus en avance dans ce domaine, en 1994). Parallèlement, plusieurs pays ont mis en œuvre des réformes économiques et fiscales dans le secteur forestier, avec l'appui notamment de la Banque mondiale (BM).

### Mais des spécificités

Les quatre pays ne présentent pas de similitudes. Ainsi, les surfaces forestières et les pressions économiques, démographiques et agricoles sont différentes.

La RCA est un pays forestier ne possédant que 4,6 millions d'hectares (ha) de forêts denses, tandis que les trois autres pays comptent des surfaces importantes de 16,8 à 20,1 millions ha. Compte tenu de cette surface forestière réduite, l'aménagement forestier en RCA est plus facile à aborder, d'autant qu'il s'agit d'un bloc homogène d'un seul tenant pour le bloc Sud-ouest concerné (un second massif important de 1,6 millions ha existe dans le Sud-est du pays à Bagassou, mais n'est pas considéré jusqu'à présent pour les questions d'aménagement).

8 Rapport 2008 de l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale (OFAC) sur l'état des forêts du Bassin du Congo.

Parmi les trois grands pays forestiers, le Cameroun a moins de surfaces attribuées (5,7 millions ha) et des concessions de taille réduite, tandis que le Gabon et le Congo ont des surfaces importantes (12 et 10,6 millions ha) avec de grandes concessions de centaines de milliers ha dans les grandes zones forestières du pays (il existe aussi des zones avec des « petits permis » dans ces deux pays).

Les pressions démographiques et agricoles diffèrent également : fortes en RCA et dans certaines zones forestières du Cameroun ou du Sud Congo, elles sont plutôt faibles au Gabon et au Nord Congo.

Les différences les plus marquantes concernent le cadre économique et politique. Deux pays, le Gabon et le Congo, disposent de ressources pétrolières, et la filière bois n'est pas le secteur le plus important de leur économie (même s'il faut chercher aujourd'hui des alternatives aux ressources pétrolières non renouvelables). Pour la RCA et le Cameroun, le secteur forestier est au contraire le secteur moteur de l'économie, notamment en termes d'emplois et d'exportations. Il est important de noter en outre que le Congo et la RCA ont traversé des crises politiques importantes et déstabilisantes, avec des priorités de sortie de crise, plusieurs années durant (sanctions pour impayés à l'encontre de la RCA, statut de pays à revenu intermédiaire (PRI) pour le Gabon, qui limitait l'utilisation des subventions, ainsi que pour le Congo aujourd'hui).

En résumé, se différencient :

- le Gabon et le Congo, pays à grandes surfaces forestières, majoritairement attribuées, aux pressions faibles ou moyennes, avec un secteur pétrolier important qui tire leur développement et les amène au statut de PRI ;
- le Cameroun, avec des surfaces forestières importantes mais moins largement attribuées que ses voisins, et où la filière bois est très importante pour le pays ;
- la RCA, « petit » pays forestier, avec une zone forestière soumise à des pressions importantes, où la filière bois est importante pour l'économie, mais qui a été traversé par une longue crise politique.

### L'entrée de l'AFD dans le secteur forestier au Bassin du Congo

C'est dans ce contexte que l'AFD a démarré et développé ses interventions, un contexte marqué par des opportunités et des contraintes.

En termes d'opportunités, l'AFD arrivait sur un secteur plutôt ouvert (peu d'interventions d'autres bailleurs), important pour le développement des pays, et à un moment où l'aménagement forestier était nouveau, offrant des opportunités intéressantes. L'AFD intervenait aussi dans un secteur appuyé par le groupe avec PROPARCO, *via* des appuis aux entreprises forestières, dans les années 1990. Cela conférait une connaissance du secteur et des pays, des contacts déjà établis avec plusieurs groupes forestiers, une continuité possible dans l'action.

Toutefois, le contexte était aussi rendu difficile par plusieurs facteurs. L'AF dans les forêts tropicales en Afrique n'en était qu'au stade du concept, des déclarations et des premiers projets pilotes, ne permettant aucune prévision... Les grandes entreprises confrontées à ce concept étaient réticentes, ne désirant pas s'engager dans une relation contractuelle avec l'État dont elles se méfiaient. Par ailleurs, elles craignaient que les premières entreprises s'engageant soient pénalisées en ayant à supporter des charges et obligations supplémentaires. De plus, au début des années 1990, le cadre légal et réglementaire n'était pas encore adapté à la mise en place de PAF. Les acteurs évoluaient en outre dans un cadre institutionnel faible, marqué par les capacités limitées de l'État, une gouvernance déficitaire, des pratiques de rente et de partage de la rente entre le public et le privé, autant de facteurs pesant sur l'AF, et qui ont conduit l'AFD à rechercher des partenaires motivés et intéressés.

### Une progression de l'AF dans les quatre pays

Pour comprendre en quoi les efforts réalisés par les différents acteurs sont conséquents aujourd'hui, il suffit de se reporter quelques années en arrière et de suivre l'évolution des superficies sous AF dans le Bassin du Congo. Les chiffres sont issus de différentes sources, notamment les atlas interactifs du *World Resources Institute* (WRI) portant sur les quatre pays, l'état des forêts 2008 de l'OFAC, l'évaluation de 2010 des ressources forestières mondiales de la FAO, et des visites effectuées dans les pays. Des écarts existent dans certains cas, s'expliquant par l'utilisation de données cartographiques encore imprécises dans certains pays et de méthodes de calcul parfois différentes. Les données présentées *infra* présenteront donc des écarts selon les sources. Ces écarts s'amenuisent cependant, et les valeurs obtenues deviennent de plus en plus précises.

De zéro ha aménagés au début des années 1990, la sous-région du Bassin du Congo a connu une progression significative de l'AF en 20 ans. Aujourd'hui, 31 millions ha sont attribués sous forme de concessions forestières, ce qui représente 51,3 % des grands massifs forestiers recensés sur ces pays, dont :

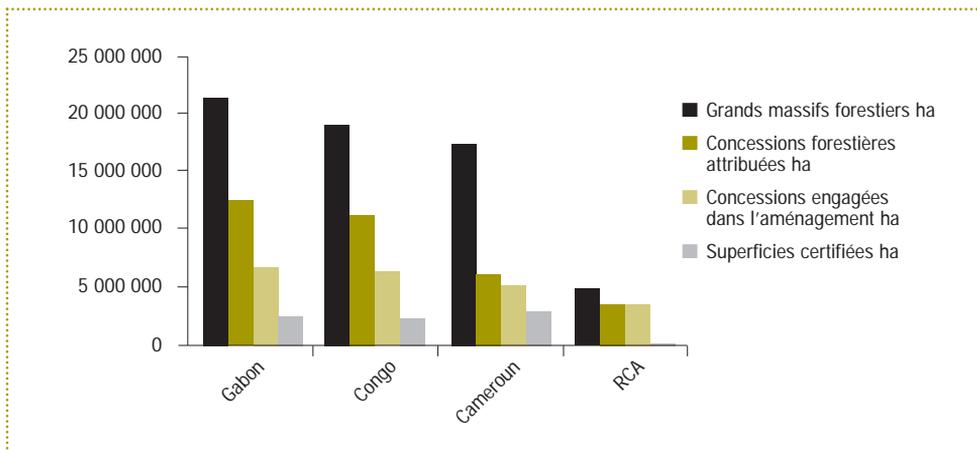
- 19,9 millions ha de concessions forestières engagés dans l'aménagement (soit 32,5 % des grands massifs forestiers),
- les surfaces où les PA ont été approuvés par les États représentent entre 11,3 millions ha en 2008 (chapitre 1 de l'État des forêts d'Afrique centrale, synthèse sous-régionale, OFAC) et 13,8 millions ha en 2010, selon les données recueillies par la mission,
- 6,3 millions d'ha certifiés, soit 10,4 % des grands massifs forestiers (toutes certifications confondues), dont 4,4 millions certifiés gestion durable FSC.

**Tableau 1. Aménagements forestiers en 2010 dans le Bassin du Congo (en ha)**

|              | Territoire national | Grands massifs forestiers* | Concessions forestières attribuées | Concessions engagées dans l'aménagement | Superficies certifiées  |
|--------------|---------------------|----------------------------|------------------------------------|---|-------------------------|
| Gabon        | 26 208 972          | 21 086 856                 | 12 000 000                         | 6 368 424                               | 1 873 505               |
| Congo        | 34 281 549          | 18 493 992                 | 10 648 395 <sup>9</sup>            | 5 818 455 <sup>10</sup>                 | 1 891 630 <sup>11</sup> |
| Cameroun     | 46 632 582          | 16 876 143 <sup>12</sup>   | 5 660 375                          | 4 650 261                               | 2 600 000 <sup>13</sup> |
| RCA          | 62 065 458          | 4 616 199                  | 3 037 673                          | 3 037 673                               | 0 <sup>14</sup>         |
| <b>TOTAL</b> |                     | <b>61 073 190</b>          | <b>31 346 443</b>                  | <b>19 874 813</b>                       | <b>6 365 135</b>        |
| <b>En %</b>  |                     | <b>100</b>                 | <b>51,3</b>                        | <b>32,5</b>                             | <b>10,4</b>             |

\* Selon la classification proposée par l'OFAC dans « État des forêts 2008 » : forêt dense de basse altitude, forêt sub-montagnarde, forêt de montagne, forêt marécageuse et mangrove. Ne sont pas comprises les formations forêt savane, les mosaïques forêt-culture, les forêts décidues denses et les autres formations végétales.

Source : OFAC dans « État des forêts 2008 ».

**Graphique 1. La situation des aménagements forestiers dans le Bassin du Congo en 2010**

Source : OFAC dans « État des forêts 2008 ».

9 Nord 5 818 454 ha + Sud 4 829 851 ha (pour le détail, cf. annexe 3).

10 Uniquement les concessions du Nord ont été prises en compte, le processus venant à peine de démarrer dans le Sud.

11 En comptant Loundoungou, qui pourrait être prochainement certifié, l'on arrive à 2 444 306 ha.

12 L'INS (2006) donne une superficie pour le territoire national de 47 565 000 ha.

13 Soit 900 000 ha en FSC et 1,7 million ha en OLB et TLTV.

14 La concession IFB Ngotto (PEA 169) pour une superficie totale de 186 596, était certifiée OLB, mais le certificat a été provisoirement suspendu, suite à la crise économique.

Il existe deux grands types de certification : la certification Origine et légalité des bois (OLB) ou Vérification de la légalité et traçabilité du bois (TLTV), certifiant la légalité des bois (délivrée via un organisme privé comme VERITAS) ; la certification de type FSC qui est une certification de gestion durable, au sens du respect des PAF. Nous reprenons dans le tableau 2 des chiffres de mars 2010 cités par le Professeur Delvingt, et qui ne sont donc pas directement comparables avec le tableau 1. Il en ressort que les superficies dites certifiées ne concernent pas seulement des surfaces de sous-gestion durable, FSC, mais également des surfaces sous exploitation légale (OLB et TLTV), notamment au Cameroun.

**Tableau 2. La certification dans le Bassin du Congo en mars 2010**

|          | Superficies certifiées FSC | Superficies certifiées OLB et TLTV |
|----------|----------------------------|------------------------------------|
| Gabon    | 1 304 962                  | 838 842                            |
| Congo    | 1 907 843                  | 1 350 029                          |
| Cameroun | 636 056                    | 2 655 703                          |
| RCA      | 0                          | 0                                  |
| TOTAL    | 4 417 404                  | 4 844 574                          |

Source : Delvingt, W. dans « Les certifications forestières, outils de promotion de la légalité et de la gestion forestière durable ».

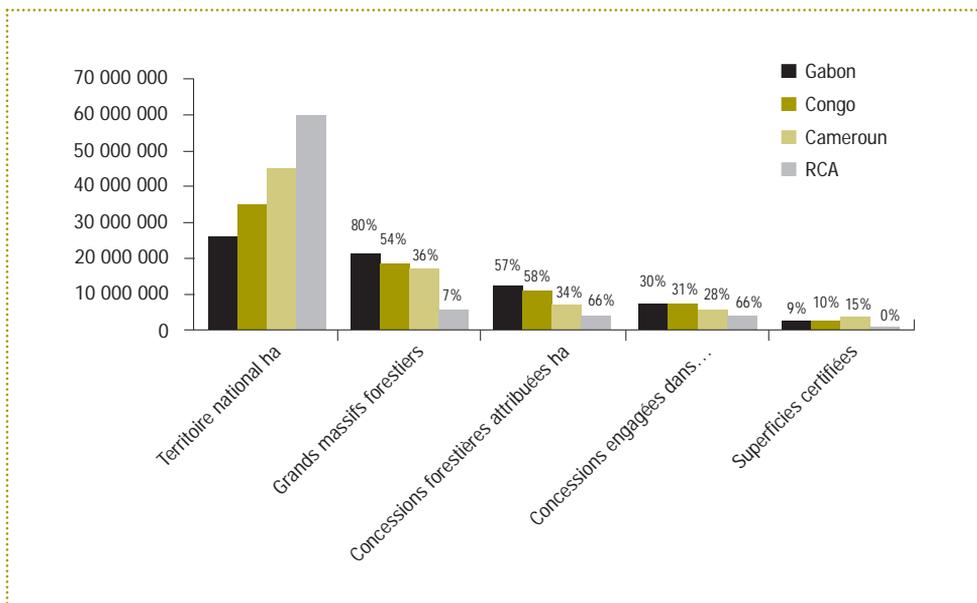
Cette progression constante des surfaces aménagées, bien qu'encourageante, ne doit pas masquer certaines faiblesses et disparités entre les pays. Il faut par ailleurs considérer les chiffres des concessions forestières engagées dans l'AF avec prudence, car cela ne signifie pas forcément que le plan d'aménagement est adopté ou mis en œuvre, ni même en préparation. En effet, l'on trouve également des concessionnaires sous convention provisoire qui n'ont pas encore démarré la préparation de leurs PAF. Seules sont conformes aux prescriptions des PA et régulièrement soumises à contrôle les concessions certifiées FSC. Elles totalisent 4,4 millions ha, selon les données disponibles de mars 2010, citées par le Professeur Delvingt.

Le graphique 2 illustre une autre façon de se représenter cette réalité. On peut y relever que :

- la RCA est le pays qui a la plus grande superficie de territoire national, avec 62 millions ha, mais le plus faible pourcentage de grands massifs forestiers (7 %). En valeur absolue, les superficies de concessions forestières attribuées en RCA représentent également une valeur faible (3 millions ha), mais exprimée en pourcentage des grands massifs forestiers du pays, cela représente 66 %. Par contre, la certification n'est plus présente (le seul concessionnaire engagé a dû suspendre sa certification OLB pour des raisons économiques).

- Le Cameroun représente la deuxième plus grande superficie de territoire, avec 46 millions ha, dont 36 % sont constitués de grands massifs forestiers. C'est toutefois le pays qui obtient le plus faible pourcentage en termes de concessions forestières attribuées (34 %) et de concessions engagées dans l'aménagement (28 %), par rapport aux grands massifs forestiers. Par contre, ce pays est en avance dans le processus d'AF, avec plus de 80 % des concessions déjà engagées dans l'AF, en regard des concessions attribuées. Il en est de même pour la certification, les surfaces certifiées dépassant le Gabon et le Congo. Le Cameroun a été précurseur en matière d'AF.
- Le Congo est le troisième pays du groupe, en termes de superficie nationale, avec 34 millions ha. Au total, 54 % de sa superficie est couverte par de grands massifs forestiers, dont 58 % ont été attribués en concessions forestières. À ce titre, ce pays est assez proche du Gabon, où 57 % des grands massifs forestiers sont attribués en concessions forestières. Il en est de même pour les chiffres de l'aménagement. Sont engagées dans l'aménagement forestier au Congo 31% des superficies des grands massifs forestiers, contre 30 % au Gabon.
- Le Gabon a le plus petit territoire national (26 millions ha), mais la plus grande superficie en valeur absolue (et donc aussi en pourcentage), de grands massifs forestiers (21 millions d'ha, soit 80 % du territoire national).

**Graphique 2. Répartition des superficies forestières par catégorie et par pays**



Source : OFAC dans « État des forêts 2008 ».

*Photo 1. Passage de bac pour les grumiers dans une concession certifiée du Nord Congo.*





## 2. Orientations stratégiques de la France dans le Bassin du Congo, stratégie et historique d'intervention AFD, référentiel *a posteriori* de l'évaluation

Nous abordons ici, la stratégie de la France dans le secteur forestier, puis celle de l'AFD. Nous tenterons de bâtir un référentiel qui servira ensuite pour les parties évaluatives du rapport. Enfin nous présenterons l'historique des grandes interventions de l'AFD sur la période 1990 - 2010.

### Encadré 4. Les idées-forces

- Après « la coopération française et la forêt en Afrique » du ministère de la Coopération (1994), c'est en 2004 et 2006 que plusieurs documents ont tracé des orientations stratégiques françaises dans le secteur forestier, comme le Livre blanc ou le Plan d'action forestier tropicale (PAFT). Le fil conducteur reste de concilier la valorisation économique et la gestion durable de la ressource. Il s'enrichit au cours des années avec la prise en compte de la biodiversité et des aspects sociaux, de la dimension institutionnelle, de la perspective climat, ou encore des problèmes de gouvernance.
- La ligne de conduite de l'AFD s'est appuyée sur les documents internationaux et sur les engagements du MAEE. Dans ses interventions, l'AFD avait pour fil conducteur : la valorisation et l'exploitation durables à travers la réalisation de PAF, dans le cadre de partenariats entre l'État, propriétaire et responsable de la gestion des forêts, et les entreprises forestières concessionnaires à long terme. Sur cette base, l'AFD a pris des tournants stratégiques en fonction des thématiques émergentes qui lui semblaient pertinentes, en s'adaptant aux contextes et aux opportunités des périodes successives. En cela la stratégie de l'AFD peut être qualifiée de pragmatique et souple.
- La mission a constitué un référentiel d'évaluation *a posteriori*.
- Quatre grands types d'intervention peuvent être définis : (i) une vague d'appuis financiers à l'industrie forestière (PROPARCO), (ii) les opérations d'appui financier AFD aux grands concessionnaires engagés dans les PAF, (iii) trois grands projets d'appui technique et financier aux « petits permis » (avec le cas particulier en RCA du projet d'appui à la réalisation de plans d'aménagement forestier - PARPAF), (iv) récemment, de nouveaux projets cherchant à couvrir des domaines variés (conservation, Fonds carbone, REDD et ONG, gouvernance).
- L'intervention de l'AFD a été guidée par une vision globale de départ, puis s'est concrétisée sur le terrain, selon des pas de temps différents, en fonction de l'évolution des contextes et des acteurs.

## 2.1. La stratégie de l'aide française dans le secteur forestier dans le Bassin du Congo

En matière de stratégie, l'engagement de la France en faveur des forêts tropicales du Bassin du Congo a évolué au cours des années, en fonction du contexte international (notamment avec la montée en puissance des ONG de conservation) et avec l'émergence de nouveaux paradigmes (participation des populations locales et prise en compte de leurs intérêts, gestion durable des ressources, gouvernance, changement climatique, etc.). C'est dans ce contexte que s'inscrit l'intervention de la coopération française dans le Bassin du Congo. Les documents de référence que nous citons ci-après permettent de mieux comprendre la stratégie française et son évolution.

### La coopération française et la forêt en Afrique (1994)

Historiquement, les années 1990 sont marquées par le document stratégique du ministère de la Coopération (1994), « La coopération française et la forêt en Afrique ». Plusieurs de ses grandes orientations constituent encore aujourd'hui le soubassement de la politique française dans le secteur forestier avec l'objectif de préserver la forêt par sa valorisation économique. Les actions de la coopération française ont reposé sur la conviction que la préservation des forêts africaines ne peut être assurée que si celles-ci contribuent davantage à la satisfaction des besoins des populations et des États. Les points d'appui de la stratégie de l'aide française se sont situés à cinq niveaux, à savoir :

- la préservation des équilibres climatiques mondiaux ;
- l'aide aux pays pour l'affirmation de leurs choix environnementaux ;
- l'augmentation des revenus des États ;
- l'effort de responsabilisation des populations dans la gestion de la ressource ligneuse ;
- la recherche d'une amélioration du mode de vie des populations locales, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Dans les années 2000, plusieurs documents ont ensuite contribué, à notre sens, à orienter les choix stratégiques de l'AFD en faveur des forêts tropicales.

### Le plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales (avril 2004)

Ce document est assez concis et donne quatre axes de réflexion :

- un accent mis sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales françaises ;
- une coopération française réorientée vers la conservation des forêts et des activités compatibles avec la préservation des milieux naturels (renforcement des actions en faveur de la

conservation des milieux naturels remarquables, financement de projets qui garantissent une gestion durable et maîtrisée des ressources forestières, promotion de la légalité de l'exploitation des forêts tropicales) ;

- une lutte accrue contre l'importation de bois exploité de façon illégale et une gouvernance améliorée en matière forestière ;
- une action qui doit s'inscrire dans la durée.

### La stratégie sectorielle de l'environnement (juin 2005)

L'un des objectifs de cette stratégie est de mettre en œuvre davantage de projets et programmes de protection de l'environnement qui concourent directement à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des grandes conventions.

Les domaines repris sous cet objectif sont : (i) la lutte contre le changement climatique, (ii) la préservation de la biodiversité biologique, dans laquelle figure la gestion des forêts tropicales, notamment dans le Bassin du Congo, (iii) la lutte contre la désertification et la dégradation des terres, (iv) les conventions sur les produits chimiques.

### Le Livre blanc sur les forêts tropicales humides : un tournant important pour la stratégie de la France en faveur des forêts tropicales humides (2006)

Le Livre blanc, publié en 2006, doit être considéré comme une étape et non un aboutissement. Il met en lumière un des principaux défis qu'affronte le débat sur les forêts : intégrer dans la même approche la conservation de la diversité biologique, le développement économique des pays concernés et la prise en compte des aspects sociaux.

Ce document donne un aperçu des enjeux relatifs à la conservation et à la gestion des forêts tropicales humides (rôle des forêts dans les grands équilibres écologiques, dimension sociale, enjeux économiques) et brosse une vue d'ensemble du contexte international (place des forêts dans les grandes orientations internationales sur le développement durable, gouvernance internationale des forêts). Il doit être considéré comme un tournant important dans l'orientation de la politique française concernant les forêts tropicales.

Ce livre soumet des propositions au gouvernement et insiste sur la nécessité d'un suivi d'ensemble des recommandations proposées, qui devrait inclure notamment :

- « *L'évaluation des projets de coopération française concernant le secteur forêt-environnement (incluant les projets de l'AFD et du Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM), une attention particulière étant portée, dans ce cadre, au Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC),*

- *le plan d'action européen FLEGT,*
- *la circulaire sur les achats publics de bois. »*

C'est dans l'optique de ces différentes évolutions qu'il convient d'interpréter les nouvelles orientations du groupe AFD, qui insiste aujourd'hui sur la nécessité d'approfondir les questions liées à la gouvernance dans le secteur « forêt-environnement », les aspects sociaux de la foresterie, les aires protégées, la formation et la recherche, la prise en compte des aspects liés aux changements climatiques.

### Le cadre d'intervention régional (CIR) pour l'Afrique subsaharienne 2008 – 2012

Autre document stratégique de référence pour les actions de la France, le CIR pour l'Afrique subsaharienne. Il souligne le rôle important des ressources naturelles sur les activités de subsistance d'une majorité de pauvres dans le monde. Différents axes d'intervention sont préconisés pour gérer le capital naturel en soutien d'une croissance durable, ce qui exige à la fois un renforcement du cadre réglementaire et institutionnel, un renforcement de l'organisation des communautés locales et du secteur privé, une meilleure implication de ceux-ci dans la gestion des ressources naturelles. Cela requiert entre autres « (i) *de prendre en compte les questions de gouvernance, liées notamment au partage et à l'exploitation de la rente, (ii) la mise en œuvre d'actions concertées entre les États, le secteur privé, la recherche et les bailleurs, qui concourent à un renforcement du capital institutionnel des acteurs, et (iii) la prise en compte de nouveaux acteurs, notamment asiatiques, dont les investissements dans le secteur forestier semblent peu sensibles aux principes de conservation et de gestion durable. »*

En termes de stratégie pour l'AFD, le CIR prévoit de structurer ses interventions autour de trois thématiques :

- *« le renforcement des capacités, incluant l'éducation, la formation professionnelle, la santé ainsi que l'appui institutionnel ;*
- *le soutien à la croissance, dans différents secteurs d'activité économique, en particulier en appui aux infrastructures, au secteur privé et au secteur financier ;*
- *le soutien au renforcement des capacités d'accueil des milieux urbains ».*

Le Cameroun, le Congo et le Gabon font partie des pays « de première concentration ». Quatorze pays font partie de ce groupe et concentrent 73 % de l'effort de l'État français. La RCA fait partie des pays post-conflit où les interventions sont destinées à consolider des processus de paix. Parmi ces quatre pays, le Gabon est classé PRI, ce qui oriente l'utilisation de certains outils financiers (subventions vs prêts).

Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le soutien à « *l'environnement et à la mise en valeur des ressources naturelles sera essentiellement financé grâce à des subventions, sauf lorsque la gestion durable de ressources exploitées par des opérateurs privés permettra d'y intéresser ces derniers. Des prêts non souverains pourront alors y être consacrés* ».

Et « *des partenariats seront recherchés avec l'ensemble des acteurs du développement, qu'ils s'agissent des ONG, en particulier pour les actions innovantes et/ou proches du terrain, et des collectivités locales* ».

### Le cadre d'intervention sectoriel (CIS) « Environnement » 2007-2009

Un troisième document stratégique de référence qui permet de comprendre l'engagement de la France, et, au travers de celle-ci, de l'AFD, est le Cadre d'intervention sectoriel (CIS) « Environnement » 2007-2009. Il développe la dimension écologique de la stratégie de développement durable de l'AFD, telle que décrite dans son Plan d'orientation stratégique (POS). L'intervention de l'AFD dans le secteur forestier en Afrique centrale y est décrite :

- intégrer les enjeux de la conservation et de la production en gérant des massifs forestiers comprenant à la fois des aires protégées et des concessions forestières aménagées. L'aménagement durable des concessions, grâce aux mesures intégrées de gestion sociale et de protection de la biodiversité, vient compléter l'effort de conservation que les aires protégées, qui représentent au mieux 15 % du territoire forestier, ne peuvent seules mettre en œuvre ;
- conserver une priorité forte pour le Bassin du Congo tout en explorant les possibilités d'adaptation de l'approche au Brésil amazonien et en Indonésie ;
- s'inscrire dans des approches multipartenaires et/ou régionales, avec d'autres donateurs, et continuer à nouer des alliances opérationnelles avec les grandes ONG d'environnement.

Les efforts de l'AFD dans le Bassin du Congo en matière d'aménagement forestier sont soulignés. Ils ont permis d'aménager environ 12 millions d'hectares sur les 55 millions qui sont concédés. L'objectif à trois ans serait d'atteindre les 20 millions d'hectares.

Une autre thématique retenue dans les objectifs stratégiques de l'AFD en matière environnementale est la lutte contre le réchauffement climatique, avec une volonté annoncée de généraliser la prise en compte du climat dans le cœur de métier AFD.

## 2.2. La stratégie AFD dans le secteur forestier

### Des orientations à traduire dans le secteur forestier du Bassin du Congo

Les documents cités *supra* donnent des orientations politiques ou stratégiques générales, mais seuls le Livre blanc et le plan d'action se concentrent sur les forêts tropicales humides, pas uniquement celles du Bassin du Congo ; le CIR est un document de stratégie concernant une région donnée (l'Afrique subsaharienne) ; enfin, le CIS, la stratégie sectorielle environnement, est essentiellement centré sur l'environnement.

Le Livre blanc est conçu comme un texte de référence, permettant au gouvernement de définir sa stratégie pour les forêts tropicales humides. Ce document sert également à l'élaboration des projets d'aide au développement du secteur forestier. Le Livre blanc précise aussi les principaux éléments composant la stratégie française sur les forêts tropicales (au moment de sa publication), qui s'inscrit notamment dans la stratégie nationale de développement durable, la biodiversité, le plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales (2004), et la facilitation du partenariat pour les forêts du Congo. Enfin, il est précisé que la politique de coopération française sur les forêts s'inscrit dans la stratégie environnement du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID, 2005). Le lien entre ces différents documents politiques est clair. Toutefois, ces documents ne constituent pas, à proprement parler, pour le secteur forestier, notamment pour les interventions dans le Bassin du Congo, une stratégie de la France.

### Des éléments dans les documents cadres de partenariat (DCP) et les cadres d'intervention pays (CIP)

Des éléments de la stratégie française peuvent se trouver dans les DCP et les CIP, ceux-ci couvrant généralement des périodes de trois ans. Les priorités par secteur y sont définies (secteurs de concentration notamment), ainsi que les modalités de mise en œuvre. Ces documents donnent généralement une bonne analyse des interventions passées et en cours, en termes de bilans et d'enseignements, de nouvelles orientations et de choix prioritaires, d'alignement et d'harmonisation avec les politiques nationales et les autres bailleurs de fonds.

## Une stratégie AFD encore en construction sur le plan formel

Une note de Pierre Icard (2004)<sup>15</sup>, détermine des éléments de stratégie dans le secteur forestier, proposés à partir d'un cadre logique qui établit les finalités, objectifs directs et activités. Un état des lieux et une analyse de l'évolution du contexte international y sont présentés, suivis de l'étude de l'approche développée par l'AFD, restée jusque là très marquée par les caractéristiques historiques de l'action française : une concentration géographique dans la région et une concentration thématique sur l'aménagement des forêts de production. La note identifie les faiblesses de cette approche et propose de se refonder sur les nouvelles bases du cadre international. La stratégie présentée dans cette note a pour finalité un développement durable sur le plan social et environnemental, une économie stable et efficace pour les pays. L'objectif général affiché est de promouvoir la gestion durable et concertée des écosystèmes forestiers pour garantir le développement économique, en préservant et valorisant les ressources en biodiversité.

Des évolutions sont envisagées pour un renforcement à trois niveaux : (i) la contribution du secteur forestier aux économies nationales (notamment par la création d'un observatoire économique de la filière à l'échelon régional), (ii) les institutions, lors de la mise en œuvre de projets de financement de plans d'aménagement (qui permettrait entre autres la prise en compte des petits opérateurs économiques), (iii) une intégration de la dimension régionale.

La stratégie fait déjà référence à la préparation du Livre blanc sur les forêts tropicales, dans laquelle l'AFD est directement impliquée, et à la publication par le Gouvernement, en avril 2004, du Plan d'action, prévoyant le renforcement des actions en faveur de la conservation des milieux naturels remarquables dans les forêts tropicales et primaires. Le Plan d'action confirme l'engagement de l'Agence pour appuyer les actions en faveur de la gestion durable et maîtrisée des ressources forestières d'une part et de la promotion de la légalité de l'exploitation des forêts tropicales d'autre part.

Les idées contenues dans cette note ont vraisemblablement contribué à la préparation du Livre blanc.

Cette note n'a pas débouché néanmoins sur une stratégie forêts en tant que telle, et aucun cadre logique précis, appuyé par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, n'a été produit. Aujourd'hui, on peut se référer aux orientations données dans le document « La gestion durable des forêts en Afrique tropicale humide : les interventions de l'AFD »<sup>16</sup>, où il est énoncé que « *dans sa démarche, l'AFD essaye de prendre en compte différents enjeux et intérêts parfois divergents des acteurs, en partant du local pour aboutir au mondial* :

<sup>15</sup> Icard, P. (2004), « Aménager durablement les forêts tropicales : la démarche ambitieuse suivie dans le Bassin du Congo ».

<sup>16</sup> Téléchargeables sur le site de l'AFD, <http://recherche.afd.fr>

- *au plan local : pour les exploitants forestiers, maintien d'une activité productrice marchande ; pour les populations, amélioration des conditions de vie grâce aux filières économiques traditionnelles ou informelles (bois de feu, viande de brousse, fruits, pharmacopée) ;*
- *au plan national : valorisation des ressources forestières et des biens et services environnementaux, pour un développement diversifié de l'économie ;*
- *au plan régional : mise en cohérence des pratiques des exploitants, des politiques sectorielles nationales ;*
- *au plan mondial : maintien des équilibres climatiques, préservation de la biodiversité, connaissance de l'origine des produits (écocertification, traçabilité), renforcement des capacités de négociation des pays concernés ».*

### Une stratégie guidée par un fil directeur et qui s'adapte aux contextes et opportunités

Nous rejoignons donc les conclusions de Larat et Lemelle (cf. TDR de la mission de l'évaluation de cette étude en annexe 1), concernant l'approche pragmatique de l'AFD, au sens où ses interventions n'ont pas été guidées par un document fini, un cadre logique formalisé ou des orientations formelles, traduites en projets.

L'AFD a suivi un fil directeur (la valorisation et l'exploitation durables, à travers l'appui à l'AF dans le cadre de concessions forestières à long terme), en prenant des tournants stratégiques en fonction des thématiques émergentes qui lui semblaient pertinentes à appuyer, en s'adaptant aux contextes et aux opportunités des périodes successives. C'est ainsi que l'AFD a été capable de faire évoluer ses orientations pour : (i) une meilleure prise en compte d'un développement durable sur le plan social et environnemental, en s'appuyant notamment sur les financements du FFEM ; (ii) un renforcement de la contribution du secteur forestier aux économies nationales (la proposition de création d'un observatoire économique de la filière à l'échelon régional) ; (iii) une prise en compte du renforcement institutionnel (pour intégrer les petits opérateurs par le biais de l'État) ; et (iv) une intégration de la dimension régionale. Ces orientations, issues des engagements du MAEE, n'ont pas eu de traduction dans un document stratégique propre à l'AFD ; elles correspondent aux orientations du Livre blanc et ont été mises en pratique sur le terrain. Plus récemment, l'AFD a intégré la dimension Climat dans son approche.

À partir d'idées directrices fortes et partagées, l'AFD a ensuite agi de manière pragmatique, en ayant, dans un contexte difficile (le Bassin du Congo et le secteur forestier), « *fait les choses quand c'était possible de les faire, et cherché à mettre en place un outil lorsque les acteurs étaient prêts à le faire* », ce que nous verrons dans l'historique des interventions.

### 2.3. Référentiel *a posteriori* pour l'évaluation

Aujourd'hui, l'AFD ne dispose pas d'un document stratégique propre de référence sur le secteur forestier. Pour les besoins de notre évaluation, il s'avère alors difficile de poser un diagnostic, en termes d'objectifs atteints ou de résultats obtenus, par rapport à des ambitions fixées au départ et à des indicateurs objectivement vérifiables. Le CIS Environnement propose comme indicateur « *les superficies de forêts aménagées ou gérées durablement sur financement de l'AFD* » pour mesurer l'objectif de « *promouvoir une meilleure gestion de l'environnement local et des ressources renouvelables* ». Le CIR Afrique subsaharienne précise les moyens à mettre en œuvre (effectifs des agences), mais ne donne aucune information précise sur des objectifs ou résultats à atteindre.

Les éléments des DCP et des CIP sont insuffisamment précis, en termes d'objectifs, de résultats attendus et d'indicateurs de contrôle, rendant problématique l'exercice d'évaluation et de capitalisation. Par ailleurs, ils ne permettent que difficilement de se référer à une stratégie globale de la France en matière de forêts tropicales, pour pouvoir facilement évaluer l'état d'avancement des mesures des indicateurs et tirer des enseignements globaux.

Face à cette situation, et pour essayer de structurer l'analyse de la performance telle que demandée dans les TDR de l'étude, la mission a cherché à reconstruire rétroactivement un cadre logique simplifié, à partir des différents documents de la coopération française et de l'AFD au niveau central, cités *supra*.

Cet exercice a ses limites. Le cadre logique présenté est simplifié et quasiment dépourvu d'indicateurs, faute d'éléments disponibles dans les documents de référence (cf. annexe 5). Plus loin dans le rapport nous nous référerons à des indicateurs de projets sur le terrain (lorsque les projets disposaient de cadres logiques chiffrés).

Les grandes lignes de ce cadre logique sont :

#### Un développement économique et industriel

Historiquement, au début des années 1990, l'objectif affiché était le développement économique de la filière bois *via* l'industrialisation des entreprises forestières (appuis PROPARCO, notamment). Cet objectif est mentionné car il restera en toile de fond des interventions dans les périodes suivantes (développement de la valeur ajoutée, adaptation aux réglementations limitant l'exportation de grumes, plus récemment appuis à la cogénération).

### Un développement économique et de gestion durable de la ressource forestière

Suite aux débats internationaux de la fin des années 1990, l'objectif a évolué, conciliant exploitation forestière, développement économique et gestion durable, la finalité étant que les ressources forestières soient gérées durablement, *i.e.* que le rythme d'exploitation soit compatible avec le renouvellement du capital forestier. C'est ans cette nouvelle génération de projets que s'établit, pour la première fois, un lien direct avec la biodiversité.

Cet objectif affirmé se retrouve également dans le Plan d'action du gouvernement en faveur des forêts tropicales (2004). Toujours d'actualité, il s'est enrichi, en intégrant les aspects sociaux et environnementaux, ou en se recadrant sous un nouvel angle, climat.

Des indicateurs sont proposés, essentiellement des indicateurs de surfaces, notamment dans le CIS environnement 2007-2009, Forêts aménagées ou gérées durablement sur financement de l'AFD, qui donne un objectif à 3 ans de 20 millions ha pour l'ensemble du Bassin du Congo. La note interne de P. Icard (2004) proposait un objectif de 9 millions ha sous aménagement en 2010.

Ces indicateurs sont des directions à suivre ; ils représentent un ordre d'idée vers lequel tendre, mais ne sont pas à appliquer à la lettre, dans un contexte difficile comme le secteur forestier dans le Bassin du Congo.

### Un objectif étendu aux aspects sociaux et environnementaux

Les années suivantes, en lien avec la nouvelle vision des forêts, l'objectif de gestion durable s'enrichit de nouveaux aspects.

Les forêts deviennent un enjeu de développement local pour les communautés riveraines des concessions et les PAF doivent intégrer : (i) une concertation préalable, (ii) un maintien et une négociation des droits d'accès aux ressources de la forêt, (iii) un partage des bénéfices issus des ressources forestières au profit du développement local.

L'importance nouvelle de la dimension sociale apparaît notamment dans le Livre blanc (2006), qui a marqué un tournant des orientations françaises dans le secteur forestier. Le CIR 2008-2012 reprend et développe cette importance de la dimension sociale (en insistant sur les effets à long terme de la dégradation du capital de biodiversité sur les conditions de vie des populations).

Parallèlement, la gestion durable est étendue à toutes les ressources naturelles des concessions forestières, la biodiversité animale et les ressources forestières non ligneuses. Préserver la biodiversité dans les espaces forestiers concédés devient l'objectif.

La préservation de la biodiversité est ainsi nettement affirmée dans la Stratégie sectorielle environnement (2005) du CICID, puis dans le Livre blanc (2006). Le CIS Environnement 2007-2009 met aussi l'accent sur cette dimension, en la recadrant de façon plus large (biodiversité dans les concessions et dans les accords de partenariat (AP)).

### Un sous-objectif d'ordre institutionnel

Parallèlement, une nouvelle dimension institutionnelle s'affirme, sans être un objectif en tant que tel. Mais, de plus en plus prégnant, il recouvre des résultats attendus en matière de (i) renforcement de l'administration forestière sur ses rôles critiques, (ii) développement du capital de connaissances – dont la recherche et la formation – de l'expertise nationale, (iii) le renforcement du dialogue entre l'État, les privés, les ONG, les populations locales, et des capacités de négociation inter-acteurs. Au-delà du renforcement du dialogue, ce sont des effets attendus en termes de bonne gouvernance du secteur forestier.

Le Livre blanc (2006) est le premier document stratégique qui met l'accent sur les besoins de renforcement institutionnel. On peut y rattacher les sous-objectifs plus récents, liés au système d'information, comme appui au pilotage du secteur forestier.

### La dimension climat

Très récemment, les forêts sont aussi vues dans un cadre plus large de contribution à la régulation climatique. Cela resitue aussi la gestion forestière sous l'angle des services environnementaux (et donc de leur valeur et de leur prix à payer), en continuité avec un débat international qui faisait des forêts, de plus en plus, un enjeu mondial (retombées internationales de la gestion durable des espaces forestiers nationaux).

Cette approche est développée depuis Bali en 2007, puis Copenhague en 2009, et l'AFD l'a intégrée dans ses stratégies. La lutte contre le changement climatique était intégrée dès 2005 dans sa Stratégie sectorielle environnement (2005), même si le rôle spécifique des forêts n'était pas mis en exergue.

## 2.4. Le portefeuille AFD et la traduction de la vision sur le terrain

Nous décrivons ici l'historique des interventions de l'AFD. Il convient de rappeler tout d'abord que l'histoire de l'aménagement forestier ne date pas de 1990, mais remonte bien avant. Ainsi, le référentiel technique était déjà au point depuis les années 1945, et le Centre de coopéra-

tion internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) avait réalisé des inventaires forestiers à la fin des années 1970. Il n'a été appliqué qu'au début des années 1990. Tout en gardant présent en tête cet historique, nous entrons maintenant dans la période 1990-2010, sur laquelle porte notre étude.

### L'entrée de l'AFD dans le secteur forestier au Bassin du Congo

Ainsi que nous l'avons vu, l'AFD a démarré ses interventions dans un contexte marqué par des opportunités et des contraintes. D'un côté, un secteur plutôt ouvert (peu d'interventions d'autres bailleurs), important pour le développement des pays, des opportunités intéressantes de développement de l'AF, des appuis en cours aux entreprises forestières *via* PROPARCO. D'un autre côté, des entreprises réticentes voire méfiantes, un État faible et une mauvaise gouvernance du secteur, des règles du jeu qui ne permettaient pas encore de mettre en place l'AF.

La pression des ONG sur les grands exploitants européens, notamment français, amenés à prouver qu'ils étaient plus respectueux de l'environnement et de la gestion durable des forêts qu'ils exploitaient, a été l'élément déclencheur.

L'AFD a alors mis au point et proposé au secteur privé des outils incitatifs, assortis de conditionnalités, pour faire évoluer leurs pratiques, ainsi que des conditions d'exercice de leurs activités très aléatoires. L'AFD a ainsi voulu déclencher une « *dynamique vertueuse* ».

Cela a été facilité par l'apparition progressive d'une expertise de bureaux privés, qui ont contribué à développer, adapter et opérationnaliser l'outil « *Plan d'aménagement* » (dans la continuité historique des premiers acquis).

### Un historique marqué par des temps de latence plus ou moins forts

Les interventions de l'AFD n'étaient pas préalablement planifiées. Le contexte du secteur forestier du Bassin du Congo ne s'y prêtait pas. Les idées stratégiques de l'AFD, présentes depuis le début des années 1990, n'ont pu être appliquées qu'au fur et à mesure de l'évolution du contexte, rendant les actions possibles. Dans certains cas, le temps de latence a été important, par exemple pour les projets « petits permis », s'agissant d'interventions difficiles à mettre au point face aux réticences des différents acteurs nationaux, des difficultés pratiques, du temps nécessaire à faire évoluer les mentalités. L'AFD a donc commencé avec les acteurs les plus réceptifs, les pays les plus à même d'adopter ces changements.

Nous examinerons maintenant la typologie des interventions de l'AFD, tout en rappelant l'action des autres opérateurs de l'aide française, dans un souci de cohérence.

### Les appuis financiers PROPARCO à la transformation et à l'industrialisation

Sur la période concernée de l'étude (1990-2010), l'intervention du groupe AFD est d'abord marquée par les appuis de PROPARCO à l'investissement industriel (exploitation et/ou transformation), conformément à sa vocation d'appui à l'investissement privé.

Ces appuis correspondent principalement à une époque bien délimitée, entre 1992 et 1996, époque où la forêt était encore regardée, le plus souvent, d'un point de vue essentiellement économique (ressource à valoriser).

Des montants importants ont été mobilisés (10,5 millions d'euros versés sur 23 millions engagés), logiquement vers le secteur privé, et concentrés sur quelques grosses entreprises comme Rougier et Pasquet, majoritairement au Cameroun (5,5 millions d'euros) et au Gabon (4,2 millions d'euros).

Aujourd'hui, l'AFD revient vers ce type d'opérations en appui à l'industrialisation, mais sous l'angle de la cogénération ou de l'appui global à la filière bois (Congo).

### Des projets pilotes MAEE et AFD

Parallèlement à l'action de PROPARCO, des projets pilotes étaient lancés en matière d'AF au début des années 1990. Il s'agissait des projets pilotes du MAEE au Cameroun : API Dimako en 1991, Forêts et Terroirs en 1996. L'AFD mettait également en œuvre le projet pilote Forêt de Salo (correspondant au permis SESAM) en RCA, en 1991.

Une première évaluation du projet API Dimako au Cameroun a permis d'identifier les facteurs de blocage. Ainsi, il a été rapidement constaté que l'entreprise s'impliquait très peu dans le processus et que l'aménagiste AT, financé par la coopération française, travaillait de son côté. Cela a conduit à une réorientation des projets pilotes, avec le choix de travailler directement avec les entreprises.

On pourrait rattacher à ce groupe la première grande opération AFD d'appui aux PAF que représente le prêt CEB au Gabon (1,4 million d'euros en 1996), dans la mesure où il était la première opération de mise en place réelle d'un PAF sur une concession de grande taille.

### Une vague d'appuis financiers AFD aux grands concessionnaires

Parallèlement, dans ces années 1990, l'AFD avait réfléchi à différentes incitations à l'évolution du secteur privé et prospectait le marché pour trouver des entreprises intéressées. Ces appuis financiers étaient assortis de conditionnalités et il s'agissait de trouver des concessionnaires à la

fois motivés et disposant de ressources propres (pour remplir les conditions de caution bancaire, par exemple). À l'époque, les acteurs les plus réceptifs étaient les grands concessionnaires européens, confrontés à la pression des ONG internationales.

De longues et difficiles négociations se sont tenues avec plusieurs d'entre elles, nécessitant au préalable de rassurer et convaincre les entreprises, de faire évoluer les cadres réglementaires et d'introduire des pratiques contractuelles avec l'État. Ainsi, le lancement du premier financement CEB n'a pu se faire qu'après que la loi ait été modifiée : l'élaboration d'un PA impliquait l'établissement d'un contrat avec l'État sur le long terme, alors qu'à l'époque la société avait plusieurs petites concessions allouées sur de courtes périodes.

Progressivement, en fonction des pays et de l'évolution du contexte, l'AFD a élargi ses appuis à l'AF, en termes d'élaboration et mise en œuvre de l'outil PAF par les grands concessionnaires européens. Pour cela, l'AFD a utilisé des prêts directs et des lignes de crédit dans les années 2000 à 2003, concernant le Congo (prêt CIB), le Cameroun (prêt Pallisco + lignes de crédit) et le Gabon (prêt CEB antérieur en 1996, puis lignes de crédit), pour un engagement total de 23,5 millions d'euros (dont 8,5 millions versés et 15 millions annulés). Avec le récent prêt multipays (2007) à Rougier, l'engagement se monte à 26 millions d'euros.

### Les projets « petits permis »

Les projets dits « petits permis » correspondent à un deuxième groupe de concessionnaires et de problématiques. La notion de « petits permis » (terminologie consacrée au sein de l'AFD) ne correspond pas à un critère de taille : certains concessionnaires en RCA, qui y sont rattachés, ont des surfaces plus grandes que des concessionnaires appuyés au Cameroun, au titre des actions précédentes. Cette notion concerne plutôt un groupe de concessionnaires moins motivés par la gestion durable, avec moins de ressources propres et non rattachés à des grands groupes internationaux, presque toujours peu soumis aux contraintes environnementales des marchés européens. Il peut s'agir d'entreprises asiatiques ou libanaises, d'exploitants indépendants de moyenne taille, même européens, ou encore d'opérateurs nationaux, professionnels ou non, mus par un simple intérêt à court terme (les « rentiers »).

Cette catégorie a été plus complexe à aborder, et les appuis plus longs à démarrer que pour la première catégorie d'interventions, pour différentes raisons : l'AF posait des questions spécifiques (lorsqu'il s'agissait de petites surfaces), la moindre motivation d'un groupe comparé à celle des grands concessionnaires européens, l'obligation d'inventer d'autres types d'outils et de montage (*via* l'État).

Les projets ont comme caractéristique de fournir un appui technique et financier, avec de l'AT dans les administrations nationales, apportant une expertise technique directe dans l'élaboration des PAF des exploitants privés, et permettant le renforcement de capacités à l'administration forestière.

Le PARPAF en RCA peut être rattaché à ce groupe de projets financés par l'AFD. C'est le plus ancien (depuis 1991, avec 8,3 millions d'euros). Deux autres projets, conçus et préparés depuis plusieurs années, ont été mis en place plus récemment : le projet « petits permis » au Gabon (2007, de 9,2 millions d'euros, dont 8,2 de prêt AFD, et 1 de subvention AFD) et le projet PAGEF au Congo (2009, de 5 millions d'euros), positionnés en appui institutionnel. Les montants sont donc importants, de l'ordre de 22,5 millions d'euros engagés (dont 11 millions d'euros déjà versés).

### Le cas de la RCA

La RCA est un cas particulier. Outre une intervention de l'AFD en continu et historiquement la plus longue, c'est le seul pays où l'AFD a fait de l'assistance technique (AT) avant 2005 (projet pilote Salo puis PARPAF), de l'appui à la recherche forestière (ARF), du projet pilote (Salo), ou encore du développement local (PDRSO dont l'instruction a été reprise et est en cours). C'est aussi le seul pays où l'État a pris en charge l'élaboration des PAF, ce qui explique la forme d'intervention de l'AFD (AT au sein du PARPAF ; l'État concevant les PAF, l'appui direct aux concessionnaires n'était pas possible).

L'ensemble des interventions de l'AFD en RCA, y compris PARPAF (8,3 millions d'euros), représente ainsi 14 millions d'euros engagés.

### Les interventions du MAEE et la synergie AFD

L'action de l'AFD se faisait dans un cadre plus global de l'aide française. Conformément au partage des rôles au sein de la coopération française, le MAEE se concentrait sur l'appui institutionnel (au sens large), tandis que le groupe AFD intervenait sur les opérations de développement économique.

L'objectif institutionnel des orientations de l'aide française dans le secteur forestier était du ressort du MAEE qui les mettait en œuvre à travers : (i) des projets pilotes (API Dimako<sup>17</sup> et Projets et Terroirs<sup>18</sup>), (ii) des appuis institutionnels aux ministères chargés des forêts dans les quatre

17 Projet d'aménagement pilote intégré de Dimako (Est du Cameroun).

18 Projet Forêts et Territoires.

pays, (iii) des appuis plus particuliers à la recherche forestière (Congo, RCA et Gabon) et à l'enseignement (Cameroun, FORAFRI). Des synergies intéressantes, que nous verrons dans la section 3, se sont mises en place avec l'AFD.

Jusqu'à la réforme du dispositif français de coopération, la complémentarité de l'AFD et du MAEE s'établissait dans le secteur forestier du Bassin du Congo, et l'AFD se concentrait logiquement sur les opérations de développement économique, cela ne signifiant pas pour autant un cloisonnement total de chacun dans son domaine. Ainsi, dans ses réflexions et approches, l'AFD prenait en compte la dimension institutionnelle de son action. Par exemple, l'AF implique une évolution importante des relations État/privé vers des mécanismes de contractualisation et de délégation de gestion d'un bien public. Pour intégrer cette dimension, l'AFD a travaillé en cohérence et en complémentarité avec le MAEE. La mise en œuvre des appuis au développement économique était faite par l'AFD et le renforcement des institutions par le MAEE (avec des synergies fortes).

### Biodiversité et synergies avec le FFEM

Progressivement, les orientations françaises vers une prise en compte de plus en plus grande de la biodiversité se traduisent sur le terrain. Cela est d'abord visible dans la classification des projets. Ainsi, en 2006, le financement du renforcement de la dynamique d'aménagement forestier au Gabon est classé dans le « secteur environnement » et non plus dans le secteur « sylviculture ». Mais surtout, on constate la forte augmentation des interventions du FFEM. PROPARCO n'intervient quasiment plus (seulement une opération au Cameroun et une au Gabon, entre 1999 et 2002, deux autres opérations montées durant cette période ayant été annulées), alors que le FFEM a mis en place quinze opérations sur la même période (dont neuf concernant différentes entreprises bénéficiaires, dans le cadre du projet Appui à l'aménagement forestier durable au Gabon), ce qui s'explique par la prépondérance de la dimension environnementale dans les préoccupations de la coopération française.

En principe, l'AFD maintient le cap d'un appui principal aux questions d'aménagement sous l'angle forestier (technique), tandis que le FFEM accompagne les volets biodiversité et social des PAF ou intervient seul dans les AP. Cela s'est traduit notamment par la vague des subventions FFEM couplées aux prêts AFD pour les PAF, dans les années 1999 à 2003 : subvention « couplée » au prêt CEB Gabon (155 000 euros), subventions adossées aux lignes de crédit Gabon (964 000 euros), subvention adossée au prêt CIB Congo (873 000 euros), et plus tard, subvention en complément du projet AFD « petits permis » Gabon (2 millions d'euros).

## Les directions récentes

La période 2007 à 2009 marque un tournant pour l'AFD avec le transfert depuis le MAEE du secteur forêt, suite à l'affirmation du rôle d'opérateur pivot de l'AFD, permettant de développer des types d'instruments peu utilisés (AT et subventions). Aujourd'hui, l'on peut considérer qu'il n'y a qu'un seul opérateur actif, le groupe AFD (et le FFEM). Le MAEE a gardé des prérogatives sur les questions internationales et régionales, et conserve encore un AT en qualité de conseiller régional environnement, rattaché à l'ambassade de France et basé à Libreville

Suite à ce transfert, et suite aussi aux grandes orientations de l'aide française dans le secteur forestier, l'AFD a étendu ses interventions à plusieurs domaines, avec des instruments nouveaux.

L'AFD, aujourd'hui, prend ainsi en charge une dimension nouvelle, le renforcement institutionnel et notamment l'appui direct aux administrations nationales. L'appui budgétaire au Cameroun (sur fonds Contrat de désendettement et de développement – C2D) intègre une dimension institutionnelle forte.

L'AFD s'est aussi investi récemment sur la conservation avec l'abondement de la Fondation du complexe forestier transfrontalier du Tri-national de la Sangha (TNS). Cela peut rendre moins claire la frontière entre les projets AFD et les projets FFEM, l'AFD intervenant dans le secteur des forêts de conservation, et le FFEM s'occupant du financement des composantes innovantes et/ou de recherche. L'AFD ne peut pas intervenir en subventions dans certains pays, et c'est alors le FFEM qui intervient seul, ce qui ne facilite pas la visibilité de son action.

L'AFD a aussi apporté son appui à la préparation du mécanisme REDD+ par les États du Bassin du Congo, incluant une convention avec le Fonds mondial pour la nature, WWF CARPO, dans le cadre du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF), tout en soulignant que ce partenariat avec WWF a été pensé depuis longtemps.

Ces différentes opérations correspondent à un montant de 20,7 millions d'euros engagés (on y rattache l'appui institutionnel Cameroun en 2000, annulé de 1,7 million d'euros).

Plus récemment, l'AFD s'est ouverte à de nouveaux champs d'intervention :

- l'appui global à l'industrialisation de la filière bois (projet au Congo),
- les observatoires économiques de la filière,
- les plantations,
- la relance du projet PDRSO, qui entre dans le champ de la dimension sociale des PAF,
- l'appui sous-régional (AT SE COMIFAC), notamment pour la gouvernance (reprise de l'AT FLEGT MAE sous-régional).

L'intervention de l'AFD dans ces nouveaux champs est facilitée par la mise en place, dans des pays comme le Gabon et le Cameroun, de l'instrument C2D, qui permet d'injecter une masse significative de fonds supplémentaires et donc de diversifier les interventions (en lien avec les demandes des gouvernements).

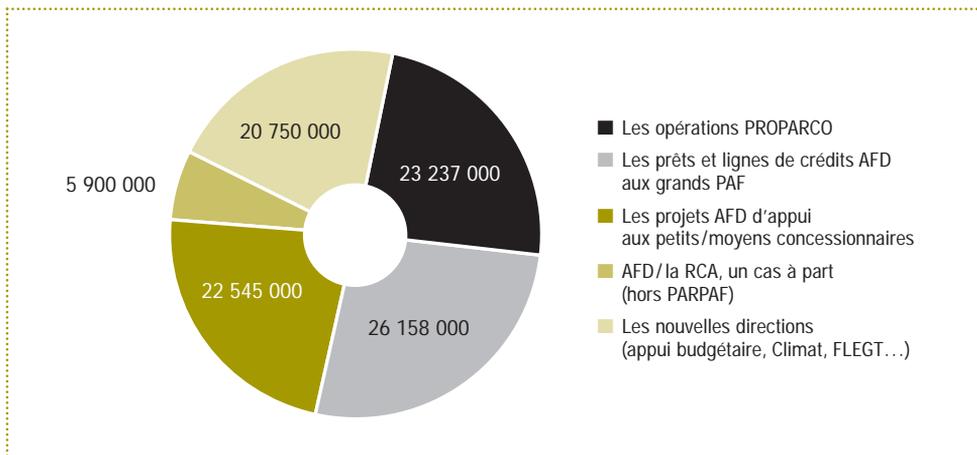
Ces nouvelles directions, en cohérence avec les orientations françaises, semblent toutefois ne plus avoir de fils directeurs clairs, comportant le risque d'une perte de cohérence et d'efficacité.

**Tableau 3. Les interventions AFD/PROPARCO sur la période 1990-2010 (en Euros)**

|   | Engagés           | Engagés en % | Versés            | Annulés           |
|---|-------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Les opérations PROPARCO                                       | 23 237 000        | 24 %         | 10 579 000        | 12 658 000        |
| Les prêts et lignes de crédit AFD aux grands PAF              | 26 158 000        | 27 %         | 11 143 000        | 15 015 000        |
| Les projets AFD d'appui aux petits / moyens concessionnaires  | 22 545 000        | 23 %         | 10 687 000        | -                 |
| AFD / la RCA, un cas à part (hors PARPAF)                     | 5 900 000         | 6 %          | 1 900 000         | 4 000 000         |
| Les nouvelles directions (appui budgétaire, Climat, FLEGT...) | 20 750 000        | 21 %         | 14 000 000        | 1 750 000         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>98 590 000</b> | <b>100 %</b> | <b>48 309 000</b> | <b>33 423 000</b> |

Source : Base de données AFD, SIOP.

**Graphique 3. Les interventions AFD / PROPARCO en montants sur la période 1990 -2010 (en Euros)**



Source : base de données AFD, SIOP.

## Aperçu global des quatre sources de financement français

Le tableau 4 donne une vision globale des différents financements français dans l'appui au secteur forestier des quatre pays de l'étude pour la période 1990 à 2010. Ces estimations constituent un simple aperçu, les chiffres concernant le MAEE et le FFEM sont à prendre avec précaution. Nous n'avons pas pu obtenir tous les éléments chiffrés sur les opérations MAEE, notamment les plus anciennes. Par ailleurs, nous avons considéré les appuis FFEM sous l'angle des opérations principalement liées à l'aménagement, certaines opérations peuvent ainsi manquer.

**Tableau 4. Aperçu des quatre sources de financement françaises dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990 – 2010 (en Euros)**

|          | Engagé      | Versé      |
|----------|-------------|------------|
| AFD      | 75 353 000  | 37 730 000 |
| PROPARCO | 23 237 000  | 10 579 000 |
| MAEE     | 13 660 000  | 13 240 000 |
| FFEM     | 9 188 000   | 5 775 000  |
| TOTAL    | 121 438 000 | 67 324 000 |

Source : Base de données AFD, SIOP.

## Les bénéficiaires

En termes de bénéficiaires, l'AFD a principalement ciblé le secteur privé, compte tenu de sa vocation au sein de l'aide française et de ses choix stratégiques : (i) le développement économique passait majoritairement par le privé dans le secteur forestier à cette époque, (ii) l'appui particulier à l'AF se faisait dans le cadre de concessions forestières à long terme, donc gérées par des opérateurs privés. On peut distinguer les trois groupes d'opération suivants selon le type de bénéficiaires :

- Privé : il s'agit des prêts et lignes de crédit visant l'élaboration des PAF des grands concessionnaires, avec des transferts financiers directs vers les concessionnaires ou *via* les banques nationales.
- État/Privé : il s'agit des projets dits « petits permis » (inclus PARPAF), le bénéficiaire du prêt ou de la subvention est l'État, mais le projet est principalement un projet d'appui aux exploitants privés (appuis techniques, subvention indirecte de l'élaboration des PAF).
- État : il s'agit des fonds d'appui au Programme sectoriel forêts environnement (PSFE) Cameroun, de la subvention au parc TNS et des fonds de préparation FPCF (même si une partie a financé des ONG internationales pour l'appui aux États dans la préparation du REDD).

**Tableau 5. Montants engagés et versés par l'AFD / PROPARCO en 1990-2010 par type de bénéficiaire (en Euros)**

|                    | Engagés     | Engagés en % | Versés     |
|--------------------|-------------|--------------|------------|
| État (inclus REDD) | 24 750 000  | 25 %         | 14 000 000 |
| État + privé       | 4 445 000   | 24 %         | 12 587 000 |
| Privé              | 51 395 000  | 51 %         | 21 966 000 |
| TOTAL              | 100 590 000 | 100 %        | 48 553 000 |

Source : base de données AFD, SIOP.

Nous pouvons voir que le groupe AFD/PROPARCO s'est nettement concentré, à hauteur de 75 %, vers le secteur privé, directement par des prêts et lignes de crédit (51 %), ou indirectement par des subventions *via* un bénéficiaire État (24 %, cas des projets « petits permis » inclus PARPAF).

## 2.5. Le portefeuille par pays

Une analyse plus détaillée par pays permet de mieux suivre l'évolution de l'intervention de l'AFD dans la sous-région. Dans les quatre pays considérés (Cameron, Congo, Gabon et RCA), l'AFD s'est efforcée d'adapter sa stratégie d'intervention par rapport à un certain nombre d'éléments déterminants. Cette stratégie est présentée dans les CIP. Des réajustements sont faits périodiquement (en général tous les 3 ans) pour tenir compte de l'évolution du contexte national, mais aussi des nouveaux enjeux et tendances, aux niveaux régional et international. Parmi les éléments déterminants considérés, notons les enjeux de développement du pays et sa stratégie, les principaux axes des stratégies suivies par les autres partenaires de développement, les éléments de cadrage de la stratégie française qui sont déterminants pour la stratégie de l'AFD (notamment le DCP entre la France et le pays concerné, fixé pour une période de 5 ans). En fonction de l'analyse de ces éléments, l'AFD fixe sa ligne d'intervention et procède à une prévision de ses activités.

Une présentation et une analyse complète figurent dans chaque rapport pays transmis à l'AFD et un résumé est également présenté en annexe 7. Nous rappellerons simplement ici les engagements par pays pour montrer leur poids respectif en termes d'intervention française.

**Tableau 6. Récapitulatif des financements engagés par pays (tous bailleurs français)**

|           | Engagés     | %     |
|-----------|-------------|-------|
| Cameroun  | 41 917 000  | 35 %  |
| Congo     | 8 193 000   | 7 %   |
| Gabon     | 42 113 000  | 35 %  |
| RCA       | 17 515 000  | 14 %  |
| Multipays | 11 700 000  | 10 %  |
| TOTAL     | 121 438 000 | 100 % |

Source : base de données AFD, SIOP.

## Conclusion

Cette typologie a pour ambition de montrer l'approche de l'AFD, à travers quatre grands types d'intervention : (i) l'appui financier à l'industrie (PROPARCO), (ii) l'appui financier aux grands groupes engagés dans les PAF, (iii) l'appui technique et financier aux « petits permis », (iv) les nouveaux projets cherchant à couvrir des domaines très variés.

Historiquement, les premiers projets sont clairement libellés en tant que « Projet d'exploitation forestière, aménagement et exploitation, exploitation forestière et transformation ». Plus tard, l'on voit apparaître la notion « d'aménagement forestier et d'environnement ». Enfin, dès la fin des années 1990, le concept « d'aménagement forestier durable fait son apparition ».

Comme cela est présenté dans la partie « Stratégie », l'AFD se distingue par le côté pragmatique et souple de son intervention, guidée par le fil directeur de la gestion durable, selon un modèle permettant à la fois l'exploitation et la préservation des ressources, tout en contribuant à faire évoluer le contexte et en saisissant les opportunités, au fur et à mesure que les pays et les acteurs mûrissaient dans leurs attitudes. La vision de départ, présentée dans la stratégie AFD, s'est ainsi progressivement concrétisée sur le terrain au fil des années, dans une continuité à souligner.

## PARTIE 2.

# Réponses aux questions évaluatives

### 3. Une cohérence d'ensemble des interventions

Un premier niveau de questionnement abordé dans cette partie de l'étude touche à la cohérence de l'ensemble de l'intervention du groupe AFD : avec les orientations françaises, avec les politiques nationales, avec les autres bailleurs, et avec la dynamique régionale.

#### **Encadré 5. Les idées-forces**

- La cohérence avec les orientations stratégiques françaises est visible. Elle se traduit par un objectif central d'appui à la gestion durable des forêts, une diversification et un alignement progressif des interventions vers des aspects comme la biodiversité, l'institutionnel, la dimension régionale...
- On relève une bonne cohérence des actions entre les acteurs de l'aide française, avec des synergies particulières MAEE/AFD et FFEM / AFD.
- La cohérence avec les politiques nationales est nette. Elle a probablement été renforcée par le fait que la France a influencé leur conception ou leur réorientation, en interaction avec les projets pilotes d'appui aux PAF et avec le relais des AT MAEE au niveau central.
- Concernant la cohérence avec les autres bailleurs, le terme de complémentarité est ici plus approprié, chaque bailleur intervenant dans un champ particulier (l'AFD pour l'appui aux PAF sur le terrain), s'avérant complémentaires, avec le recul.
- La cohérence avec la dimension régionale est aussi visible, bien que ce soit un enjeu plus récent pour l'AFD.

#### 3.1. Cohérence et synergies internes à l'aide française

Nous examinerons tout d'abord la cohérence de l'intervention de l'AFD avec les grandes orientations de l'aide française. Nous verrons ensuite comment elle s'est positionnée au sein de l'aide française en termes de cohérence et synergies, avec le MAEE et le FFEM.

## Une cohérence d'ensemble avec les orientations stratégiques

En nous référant aux orientations stratégiques de l'aide française mentionnées précédemment, nous pouvons observer une bonne cohérence d'ensemble des interventions de l'AFD avec les orientations stratégiques de la France, et surtout une continuité dans l'effort, qui répond bien à la stratégie d'« *une action qui doit s'inscrire dans la durée* », déjà mentionnée dans les orientations françaises.

Sur un laps de temps de 20 ans, les actions de l'AFD se sont adaptées en général aux grands débats internationaux et aux nouveaux paradigmes qui se sont développés tout au long de ces années (gestion durable, biodiversité, changements climatiques, FLEGT, voire aspects sociaux, etc.). L'AFD a réussi à promouvoir une approche intégrée de la conservation et de la gestion durable, en passant au fil des années d'une approche essentiellement économique à une intégration progressive de la biodiversité et, plus récemment, de la dimension changement climatique.

Deux grands tournants ont été pris, en cohérence avec ces orientations stratégiques, la gestion durable et la biodiversité. D'une part, l'AFD a soutenu la dynamique de l'AF, qui visait à passer d'une exploitation de type minier à une logique d'exploitation durable prenant en compte le renouvellement de la ressource. D'autre part, l'AFD a intégré implicitement la biodiversité dans son approche, dans la mesure où les PAF ont généralement développé un volet biodiversité (conformément aux évolutions de l'approche et du cadre réglementaire des PAF). Cela s'est fait en s'appuyant notamment sur les financements du FFEM, dont c'était la vocation, avec des actions complémentaires aux appuis de l'AFD aux PAF.

Les autres tournants sont plus récents et commencent à se traduire en appuis concrets. Il s'agit de l'institutionnel, de l'intégration de la dimension climat (appui au Fonds partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC) pour la préparation des gouvernements à ce mécanisme), et de l'appui à la gouvernance (au niveau régional).

**Tableau 7. Les orientations stratégiques de l'aide française dans le secteur forestier et les grands types d'interventions de l'AFD**

| Lignes d'action prioritaires issues:<br>(i) du Plan d'action forêts tropicales de 2004,<br>(ii) de la Stratégie sectorielle environnement (2005),<br>(iii) du Livre blanc (2006),<br>(iv) du CIR Afrique subsaharienne 2008-2012,<br>(v) du CIS Environnement 2007-2009   | Types d'interventions AFD   |
|---|---|
| <p>Gestion durable</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accent sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales françaises</li> <li>• Approche intégrée de la conservation de la biodiversité et gestion durable des forêts exploitées</li> <li>• Intégrer les enjeux de conservation et de production</li> </ul>  | <p>Projets d'appui aux PAF dans une approche de gestion durable des ressources forestières avec les appuis aux grandes concessions (prêts et lignes de crédit) puis aux petits et moyens permis</p>               |
| <p>Conservation et biodiversité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une coopération française réorientée vers la conservation des forêts et des activités compatibles avec la préservation des milieux naturels</li> <li>• Préservation de la biodiversité biologique, dans laquelle figure la gestion des forêts tropicales, notamment dans le Bassin du Congo</li> </ul> | <p>Soutien aux PAF (idem ci-avant), intégrant un volet biodiversité dans les études et aménagements<br/>Subventions particulières du FFEM en appui au volet biodiversité</p>                                      |
| <p>Institutionnel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la connaissance, la recherche et diffuser l'information</li> <li>• Mise en œuvre d'actions concertées</li> <li>• Renforcement des capacités</li> </ul>   | <p>Domaine appuyé par le MAEE et transféré récemment à l'AFD<br/>Projets AFD PARPAF et « petits permis » positionnés en appui institutionnel<br/>Financement de la recherche en RCA</p>                           |
| <p>Gouvernance et légalité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutte accrue contre l'importation de bois exploité de façon illégale et préoccupation de la gestion durable dans le marché du bois</li> <li>• Gouvernance améliorée en matière forestière, à renforcer, à mieux prendre en compte ...</li> </ul>  | <p>Appuis aux PAF des grandes concessions, dans la perspective d'une certification des surfaces aménagées<br/>Projet d'appui institutionnel au niveau régional avec un AT en appui FLEGT (suite de l'AT MAEE)</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>Lignes d'action prioritaires issues:</p> <p>(i) du Plan d'action forêts tropicales de 2004,<br/> (ii) de la Stratégie sectorielle environnement (2005),<br/> (iii) du Livre blanc (2006),<br/> (iv) du CIR Afrique subsaharienne 2008-2012,<br/> (v) du CIS Environnement 2007-2009</p>                                       | Types d'interventions AFD  |
| Climat   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lutte contre le changement climatique</li> <li>• Lutte contre le réchauffement climatique en relation avec les actions pour la gestion durable des forêts</li> </ul>  | <p>Réflexions en cours sur l'intégration de l'AF dans les mécanismes type REDD</p> <p>Appuis particuliers au fonds de préparation PFBC et convention WWF</p> |
| Autres points importants   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une action qui doit s'inscrire dans la durée</li> <li>• Conserver une priorité forte pour le Bassin du Congo tout en explorant les possibilités de l'approche au Brésil amazonien et en Indonésie</li> <li>• S'inscrire dans des approches multipartenaires et/ou régionales</li> </ul> |  |

Source : extractions base de données AFD, SIOP.

La traduction sur le terrain des orientations stratégiques françaises a demandé parfois un certain pas de temps, devant attendre que le contexte et les acteurs mûrissent pour entreprendre certains types d'actions (comme les appuis aux « petits permis », par exemple).

Nous illustrerons cette analyse de la cohérence de l'intervention de l'AFD par rapport aux orientations stratégiques de la France par deux cas concrets de pays.

Au Gabon, pays qui a bénéficié de l'appui le plus important, se retrouve bien cette cohérence avec les orientations françaises. Ainsi, et surtout, le virage de l'appui à l'exploitation – porté principalement par PROPARCO au début des années 1990 – à l'appui à l'aménagement, où le Gabon, en la matière, fait figure de pays test pour l'AFD. On retrouve ainsi l'appui à la CEB, qui a permis d'avancer dans le développement du modèle PAF, la mise en place des lignes de crédit, entre 1999 et 2003, pour faciliter la diffusion de la démarche, avec un appui des subventions FFEM pour mieux intégrer les dimensions social et biodiversité, et aujourd'hui, la recherche des moyens d'étendre la démarche d'aménagement à d'autres acteurs, les porteurs de « petits permis ». Avec le projet pilote Biodivalor (PB), le FFEM accentue l'effort de la France en matière de biodiversité.

Pour la République du Congo (RC), le portefeuille 2000/2009 montre une intervention lacunaire dans bien des domaines, au regard des grandes orientations stratégiques dans le secteur forêts. Néanmoins, cela est dû à une présence faible (principalement prêt Congolaise industrielle

du bois (CIB) et volet FFEM), liée aux troubles que le pays a connus et à la suspension de l'aide consécutive aux arriérés de paiement de la RC. Par contre, à partir de 2010, les nouvelles priorités affichées s'inscrivent dans la ligne des principaux axes stratégiques, qui concernent la gestion durable des écosystèmes forestiers<sup>19</sup>.

Le DCP 2007-2011 pour la RC s'inscrit dans une logique identique. La forêt est présentée comme un des 3 secteurs de concentration de la France. Ce choix part du constat que c'est aussi l'un des écosystèmes forestiers les plus riches et les plus importants biologiquement de la planète. L'utilité pour la France d'intervenir dans ce secteur s'imposait, tant sur le plan économique que sur le plan de la conservation de ce patrimoine écologique et culturel. Mis à part l'Union européenne (UE) qui a lancé son programme FLEGT, les autres bailleurs sont peu présents dans le secteur forestier.

La cohérence est aussi à apprécier au sein des acteurs et instruments de la coopération française ; elle s'est avérée forte. La note de cadrage de notre étude décrit les différents acteurs et leur vocation, nous insisterons donc ici sur la cohérence de leurs interventions.

#### Une cohérence d'ensemble de l'aide français, avec un fil directeur : la gestion durable

Dans l'ensemble, les interventions du MAEE, de l'AFD et du FFEM sont guidées par un objectif commun de gestion durable des forêts. Cela est logique puisque des documents stratégiques comme le Livre blanc ont développé la position française, qui s'est traduite en engagements du MAEE, mis en œuvre par l'AFD dans son propre domaine.

Au-delà de cet objectif même, ces trois acteurs partagent des principes communs sur la façon d'y parvenir : (i) le rôle clé de l'AF conciliant exploitation et gestion durable, (ii) la nécessité d'élargir la gestion durable aux aspects biodiversité, (iii) l'importance de la redistribution de la rente forestière vers les communautés locales, (iv) la nécessité d'actions de renforcement institutionnel.

On relève ainsi, à deux niveaux, une bonne cohérence d'ensemble de l'aide française dans le secteur forestier du Bassin du Congo : (i) les grandes lignes de la stratégie de la coopération française de 1994 sont restées valables dans les documents stratégiques de l'AFD (tout en s'étendant à de nouvelles dimensions comme le climat), (ii) les objectifs assignés aux différentes interventions MAEE/AFD/FFEM visent des résultats finaux assez proches.

Des synergies particulières MAEE/AFD/FFEM se sont dégagées. Avant la réforme de la coopération française, le MAEE intervenait sur l'appui institutionnel (au sens large), tandis que le groupe AFD intervenait sur les opérations de développement économique. Sur la période

<sup>19</sup> Source : Ernst, G. (2010), « Note sur l'approche régionale forêt dans le Bassin du Congo », AFD, Paris.

1995-2007, tous deux ont effectué des interventions significatives. Nous avons vu dans la partie historique qu'ils étaient intervenus de façon complémentaire. Nous pouvons souligner ici les synergies les plus marquantes :

- l'exploitation ou l'interaction avec les projets pilotes MAEE (API Dimako notamment, voire forêts et terroirs, au Cameroun) pour le lancement des premiers PAF à grande échelle (ou du projet pilote Forêt de Salo) ;
- les interactions positives entre les projets AFD d'appui aux PAF sur le terrain et l'utilisation des acquis par les AT MAEE dans les ministères des Forêts pour faire évoluer les législations et normes forestières ;
- la continuité particulière dans le domaine de la recherche forestière avec le dispositif de M'Baiki en RCA, où l'AFD prend progressivement le relais du MAEE.

Une synergie indirecte, à travers les bureaux d'étude, au sens où le même groupe de bureaux (CIRAD, *Forest Resource Management* – FRM ...) a travaillé pour le MAEE et l'AFD, permettant d'enrichir progressivement le capital français de connaissance en matière d'AF.

Les synergies sont également fortes entre l'AFD et le FFEM, qui est intervenu dans les volets sociaux et biodiversité des PAF, notamment lorsqu'ils étaient soutenus par l'AFD (cf. partie 1). Cela a fourni un complément d'appui, souvent déterminant pour la prise en compte des volets sociaux et biodiversité, permettant ainsi à l'AFD, qui apportait un appui financier aux PAF, de faciliter la préparation de PAF intégrant les trois volets (forestier, social, biodiversité). Cette synergie a aussi rendu les prêts AFD plus attractifs pour les concessionnaires, comme nous le verrons.

### Une panoplie d'outils variés et bien utilisés

Au-delà de la cohérence et de la complémentarité des acteurs de l'aide française, on peut souligner que l'AFD a joué sur une panoplie d'outils variés. Quasiment tous les outils disponibles ont été utilisés et adaptés aux différentes situations pour appuyer une direction d'ensemble :

- projets pilotes MAEE pour ouvrir la voie,
- prêts concessionnels AFD au secteur privé, aux groupes intéressés et capables de répondre aux conditions de ces prêts, pour des appuis aux PAF de grandes concessions ;
- lignes de crédit AFD dans les banques nationales pour faciliter l'accès au crédit d'exploitants de taille plus réduite et appuyer l'engagement du secteur bancaire national dans le secteur forestier ;
- subventions AFD et AT (PARPAF et projet « petits permis » Congo) pour permettre à certains concessionnaires de franchir le cap à un moment donné, ces derniers ne pouvant le faire seuls ;

- prêt souverain de l'AFD (projet « petits permis » au Gabon, dans la même logique que ci-avant, mais le statut de PRI du Gabon ne permettait pas une subvention) ;
- assistance technique MAEE positionnée dans (i) les ministères des Forêts, pour appuyer les politiques nationale et, notamment, faciliter l'intégration de l'AF dans les politiques et législations, mettre au point les normes et faire évoluer le cadre institutionnel général, (ii) les instances régionales en appui à la gouvernance, par exemple (AT FLEGT) ;
- projets MAEE d'appui à la recherche ou à la formation dans le cadre du renforcement institutionnel général du secteur forestier ;
- subventions FFEM en complément des actions AFD pour faciliter la prise en compte des volets social et biodiversité dans les PAF ;
- subventions et projets FFEM dans le domaine de la conservation ou de la gestion durable de la faune (chasse villageoise), subvention récente de l'AFD au parc TNS.

Ces outils n'ont pas tous toujours bien marché (lignes de crédit, prêt souverain), mais il faut souligner leur utilisation et leur complémentarité d'actions. L'AFD a su notamment utiliser et adapter avec souplesse, à chaque groupe ciblé, ses différents outils.

### Un champ d'action et une panoplie récemment élargie pour l'AFD

Avec la réforme de la coopération française, l'AFD en est devenu l'opérateur pivot. Cela l'amène aujourd'hui à prendre en charge des projets d'appui institutionnel, champ nouveau pour elle. Nous avons vu que la dimension institutionnelle était toujours présente dans l'approche de l'AFD. De plus, des projets comme PARPAF ou « petits permis » au Congo ainsi qu'au Gabon intégraient déjà des actions de renforcement de l'administration, sans constituer toutefois l'objet principal de ces projets. Aujourd'hui, l'AFD reprend le champ d'intervention institutionnel, transféré du MAEE. Cela ouvre de nouveaux champs importants d'intervention, s'agissant d'un axe fort de la stratégie française dans le secteur forestier du Bassin du Congo. Parallèlement, de nouveaux outils sont mis en place, tels le C2D, venant compléter la panoplie d'outils utilisables.

Un champ d'intervention élargi et une nouvelle palette d'outils permettent ainsi à l'AFD de se positionner sur les différents chantiers liés à la gestion durable des forêts, au-delà de l'aspect technique des PAF (gouvernance, FLEGT, intégration de la dimension sociale et de la pauvreté, changements climatiques, REDD, etc.). Avec un portefeuille diversifié, elle occupe une position stratégique sur les nouveaux enjeux régionaux et nationaux. Elle est force de proposition tout en continuant grâce à la diversité de ses instruments, à créer les incitations nécessaires à l'évolution des pratiques des acteurs et des modes opératoires.

## 3.2. Cohérence par rapport aux politiques nationales

### Une bonne cohérence avec les politiques nationales

La cohérence des interventions de l'AFD est aussi visible par rapport aux politiques et stratégies nationales des quatre pays du Bassin du Congo. Les thématiques appuyées par l'AFD sont en effet en phase avec des priorités affichées par ces politiques et stratégies :

- (i) gestion durable en général,
- (ii) l'AF comme levier privilégié de cette gestion durable,
- (iii) l'appui à la mise en place des PAF, dans les grandes concessions puis les « petits permis »,
- (iv) la prise en compte des volets social et biodiversité.

Et, plus récemment :

- (v) la prise en compte de la dimension climat dans les approches forestières,
- (vi) l'appui à la transformation plus poussée.

À titre d'exemple, au Gabon, les travaux menés avec la CEB pour l'élaboration du premier PAF ont eu une influence sur la future loi forestière. Les années suivantes, la poursuite des interventions de l'AFD et du FFEM sur l'aménagement s'est trouvée logiquement en cohérence avec les orientations nationales. Le travail fait actuellement sur le projet « petits permis », qui associe fortement l'administration gabonaise, devrait avoir une incidence directe sur les évolutions réglementaires et les normes, dans un proche avenir.

À titre d'exemple, en République du Congo, les interventions de l'AFD (en cours ou prévues) sont dans l'ensemble cohérentes avec la politique nationale du pays, tout en apportant un appui :

- à la poursuite des appuis à l'aménagement (Nord et Sud) avec le Projet d'appui à la gestion durable des forêts du Congo (PAGEF),
- à la transformation avec le projet prévu d'appui à la filière bois,
- à la conservation avec le parc TNS,
- au zonage avec l'appui au Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques (CNIAF) pour la délimitation du domaine permanent (toujours avec le PAGEF).

La cohérence est particulièrement nette avec les Codes forestiers élaborés les dernières années. On peut souligner également que l'AFD a entamé la problématique des « petits permis » (Congo et Gabon, RCA dans une moindre mesure). Par exemple, au Congo, les interventions de l'AFD correspondent bien à la politique forestière, en s'attaquant de front au problème de la région Sud, difficile à résoudre et mis en avant dans la politique forestière, mais jamais abordé de manière significative.

### En partie liée aux interactions entre l'aide française et les politiques nationales

Cette cohérence n'est pas seulement le fait d'une intervention répondant aux objectifs nationaux. Elle est aussi due aux interactions entre les appuis français et les orientations de ces politiques. La France, à travers notamment son AT dans les ministères chargés des forêts, a eu une influence certaine sur les politiques nationales, les législations et, d'une manière générale, les différents documents cadres. L'appui institutionnel du MAEE avec le dispositif d'AT, y a fortement contribué, ainsi qu'à l'élaboration des Codes forestiers. Les projets pilotes (MAEE ou AFD), ainsi que les appuis de terrain de l'AFD, ont appuyé ces orientations vers l'AF et sa prise en compte dans les politiques et cadres légaux. C'est le mérite de la synergie entre les AT MAEE et les actions terrain de l'AFD. Néanmoins on peut penser que cela a quelque peu biaisé la cohérence en adaptant une partie des politiques, stratégies et réglementations forestières aux orientations françaises, notamment en matière d'aménagement. Le modèle de PAF développé dans les pays du Bassin du Congo est un modèle à la française (aidé par des bureaux français).

## 3.3. Cohérence avec les autres bailleurs

### Au départ, une hétérogénéité des visions et des approches, mais une influence sur le cadre juridique

Derrière un apparent objectif commun de gestion durable, les différents bailleurs de fonds ont développé des orientations et des stratégies différentes qui, souvent, n'ont pas facilité une intervention concertée. Ainsi, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a misé sur un appui institutionnel fort au secteur public (au Cameroun, par exemple), selon l'hypothèse que la faiblesse de l'administration expliquait certains problèmes importants du secteur. De leur côté, l'UE et le ministère britannique du Développement international (DFID) ont misé plutôt sur la gouvernance (exemples des projets Observateur indépendant – OI, puis FLEGT) selon l'idée que les progrès du secteur forestier en matière de gestion durable dépendent tout d'abord d'une meilleure

gouvernance, possible grâce à des appuis surtout techniques et un contrôle du DFID Cameroun. Ce procédé a soulevé de fortes tensions mais a néanmoins permis d'aborder les problèmes de fond du secteur. La BM a opté pour la mise en place de conditionnalités destinées à faire avancer le secteur, souvent en lien avec les outils Initiative pays pauvres très endettés (PPTÉ). Elle a attendu pour intervenir que ces conditions soient remplies, avec néanmoins des interventions ciblées sur le système d'allocation de la ressource, la réforme fiscale, les populations autochtones, les AP.

Rappelons aussi que la majorité des bailleurs dans les années 1990 à 2000 ont soutenu la position « conservationniste » et marqué une défiance envers le secteur privé, les exploitants miniers, perçus comme peu respectueux de la loi, ce qui les a conduits à privilégier les appuis aux aires protégées (surtout l'UE) ou encore à ne pas intervenir dans le secteur forestier (cas de la BM, avec l'interdiction d'appuyer au secteur forestier tant que le dogme était celui de la conservation « sous cloche »). Seuls des bailleurs plus petits, comme l'ACDI ou l'agence allemande de coopération internationale pour le développement durable, l'Agence de coopération technique allemande pour le développement (GTZ), ont appuyé le secteur forestier, souvent en concordance avec les thèmes français, partageant l'idée qu'une exploitation était possible de façon durable et/ou en développant des appuis particuliers à la foresterie communautaire. Cette hétérogénéité n'a pas empêché ces bailleurs d'avoir une influence notable sur les législations et réglementations forestières, que ce soit sur les codes forestiers ou les réformes fiscales.

#### Une plus grande convergence des approches à partir de 2000, mais une faible coordination

L'introduction de l'approche des PAF s'est heurtée au départ à la réticence des grands bailleurs, notamment d'une approche privilégiant l'entrée par le secteur privé. Les choses ont évolué depuis. L'approche AFD a eu le mérite de montrer que l'aménagement était possible comme forme d'exploitation durable et que le secteur privé pouvait s'inscrire dans cette logique, qu'il était incontournable. Quasiment tous les bailleurs partagent aujourd'hui cette approche devenue l'un des piliers des politiques et stratégies forestières (cf. le Programme sectoriel forêts environnement – PSFE Cameroun, par exemple, ou le Plan de convergence COMIFAC). On voit une meilleure complémentarité des appuis se mettre progressivement en place : réforme du système d'attribution et aménagement, FLEGT et aménagement. L'évolution des positions des ONG internationales a influencé celle des bailleurs. Ainsi, l'approche de la Banque mondiale a évolué quand ces ONG ont modifié leurs positions au niveau des instances de Washington.

### Une complémentarité de fait des interventions

Concernant l'articulation des principaux bailleurs de fonds, on peut parler d'une répartition des domaines d'intervention entre acteurs traditionnels : la BM travaille plutôt sur les questions de réforme du secteur forestier (fiscalité, système d'attributions, aspects économiques, dimension sociale...), l'UE met l'accent sur les questions de gouvernance et l'appui aux aires protégées, tandis que l'AFD appuie les aspects de l'AF au travers du secteur privé et des administrations forestières. C'est en cela qu'on peut parler d'une complémentarité de fait des interventions des différents bailleurs, et donc d'une cohérence d'intervention de l'AFD par rapport aux autres bailleurs, même si initialement ces interventions n'étaient pas conçues de façon coordonnée. En dehors du Cameroun, il n'existait pas de coordination formelle des bailleurs de fond, et encore moins de consensus sur la stratégie à adopter dans le secteur forêt.

Ce constat, très général, doit toutefois être nuancé pour chaque pays. Ainsi, en RCA et au Congo, il n'y avait pratiquement pas d'intervention des autres bailleurs jusque récemment, et donc la cohérence s'est faite « par défaut ». On relève depuis peu des exemples de collaboration ou complémentarité concrètes entre l'AFD et les autres acteurs : la gouvernance au Congo avec l'UE, l'aménagement des forêts au Congo avec l'OIBT, la Société pour la conservation de la faune (WCS), la GTZ, le REDD en RCA, les subventions de la Fondation TNS avec d'autres bailleurs<sup>20</sup>. Au Cameroun, la complémentarité de l'appui de la France au secteur forestier et des activités des principaux donateurs, comme l'Allemagne (Projet de gestion des ressources naturelles – PGRN), le Canada, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la BM, l'UE (FLEGT) et l'OIBT, est bien marquée. Au Gabon la France et l'OIBT ont mené des interventions complémentaires pour asseoir le processus d'aménagement (zonage, cartographie et inventaire forestier en première zone, AF pilote – Forêt de la Bokoué). Par ailleurs, toujours au Gabon, la France s'est proposée comme agence principale d'appui après que le gouvernement gabonais ait fait part de son intérêt, en 1990, pour le PAFT<sup>21</sup>.

20 La création de ce fonds a été préparée avec l'appui de l'alliance de la BM et du WWF. La participation à la fondation a regroupé les bailleurs GTZ et AFD, ainsi que des ONG internationales, la WWF, la WCS.

21 Le PAFT a été créée en 1985 (base de ce processus de planification par la FAO et WRI), et renommée « Programme d'action forestier tropical » en 1991.

### Encadré 6. La complémentarité AFD et UE : l'exemple du Congo

La complémentarité et donc en partie la cohérence se retrouvent dans l'articulation PAF et bonne gouvernance. Nous pouvons noter l'intérêt d'une intervention de deux bailleurs. L'un en appui au secteur privé et à l'aménagement forestier (l'AFD), l'autre en appui à la bonne gouvernance (l'UE), séparant ainsi deux volets complémentaires mais difficiles à appuyer par un même bailleur, comme c'est le cas, aujourd'hui, en République du Congo.

- L'AFD apporte un appui technique sur l'aménagement et bientôt la transformation, prenant notamment en compte la problématique de la zone Sud ; l'appui se prolonge sur les aspects zonage du domaine permanent dans le Sud et le renforcement de capacités centré sur le CNIAF ;
- L'UE concentre ses appuis sur les questions de gouvernance avec le projet OI, l'appui au système de traçabilité et les négociations pour le processus FLEGT (que l'AFD appuie également avec l'AT régional COMIFAC).

Ces deux grandes interventions sont complémentaires : l'AFD sur les aspects terrain et technique, en amont et en aval de la filière, l'UE sur les aspects de la gouvernance et du renforcement du contrôle. Nous pouvons dire qu'elles sont cohérentes en contribuant chacune à la gestion durable nécessitant des outils (le PAF) et un système de suivi/contrôle (OI et FLEGT). Les deux sont fortement liées.

## 3.4. Cohérence par rapport à la dynamique régionale

Les documents de politique consultés sont généralement discrets sur l'existence des mécanismes régionaux. La COMIFAC et le PFBC sont renseignés brièvement dans le Livre blanc et dans la stratégie sectorielle environnement. Le CIS environnement 2007-2009 souligne la nécessité pour l'AFD d'inscrire son intervention dans les approches multipartenaires et/ou régionales.

### Encadré 7. Extraits d'un DCP (Congo)

Dans le DCP entre la France et le Congo pour la période 2007-2011 on peut lire que « *Le projet d'appui à la gestion durable des forêts du Congo (PAGEF) de l'AFD sera articulé aux projets régionaux en cours d'exécution: "forêt et développement durable – PFBC" d'appui à la COMIFAC pour la bonne gouvernance du secteur forestier et "formation et recherche pour l'appui au développement durable du secteur forêt-environnement en Afrique centrale". Des crédits seront mobilisés au bénéfice du Congo en vue de financer certaines études et actions ponctuelles de recherche et de conservation* ».

De même dans le cadrage des interventions du groupe AFD en République du Congo, pour la période 2007-2009, on lit : « *L'appui à la protection et à l'exploitation durable du patrimoine forestier est au cœur des politiques nationales et régionales de gestion des ressources naturelles, conformément à la déclaration de Yaoundé (mars 1999) sur " la conservation et la gestion durable des forêts tropicales " et au Traité instituant la COMIFAC signé à Brazzaville en février 2005 par les Chefs d'Etat d'Afrique centrale. Nos actions seront donc en pleine synergie avec les interventions de la coopération française et de l'USAID, dans le cadre du partenariat pour les forêts du Bassin du Congo et de la mise en œuvre du Plan de convergence de la COMIFAC* ».

Enfin, dans le cadrage des interventions pays avec la République gabonaise pour la période 2007-2009 il est écrit : « *Le bassin du Congo est le deuxième bassin forestier du monde. La France y joue un rôle central dans la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles et a été à l'origine de la mise en œuvre sur le terrain du concept de plan d'aménagement durable. L'objectif est donc de poursuivre la politique d'incitation en faveur de l'exploitation durable et de l'aménagement forestier, de la formation et de la recherche, ainsi que dans le domaine de l'environnement et de la protection de la biodiversité. Cette approche est mise en œuvre dans le cadre national du programme sectoriel forêt environnement au Gabon (PSFE) et dans le cadre régional de la mise en œuvre du plan de convergence de la COMIFAC et du partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC) dont la France assure de janvier 2005 à décembre 2006 la présidence de la facilitation* ».

L'appui de la France est en cohérence avec le niveau régional et plus particulièrement avec la COMIFAC (l'organe régional chargé de l'orientation et de l'harmonisation des politiques forestières et environnementales) et le PFBC.

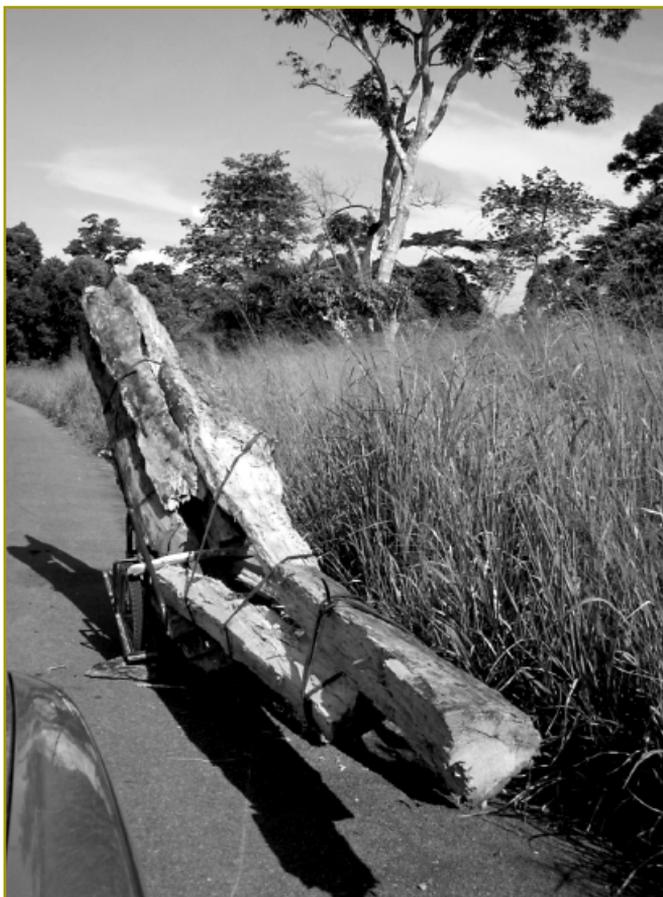
En 2002, c'est le lancement du PFBC qui offre un nouveau cadre d'intervention aux différents partenaires. La France prend alors un rôle plus en vue et son influence se renforce. Elle fait figure de leader dans le domaine de la gestion durable des forêts. Le contexte d'intervention devient plus porteur, ce qui se traduit par un élargissement du portefeuille AFD depuis la fin des années 1990 et le début de l'année 2000.

Les différentes actions menées par la France depuis 2003 ont contribué au processus d'intégration régionale du secteur forêt-environnement au sein du PFBC : organisation de la première réunion plénière du PFBC en 2003, facilitation du PFBC entre 2005 et 2007, leadership reconnu par la majorité des partenaires en Afrique centrale sur plusieurs thématiques prioritaires du PFBC, dont l'aménagement forestier durable.

Cet engagement de la France sur le long terme dans les quatre pays sur le front de l'AF a renforcé son influence au sein de la COMIFAC et du PFBC, qui se sont saisis de cet outil pour en faire la pierre angulaire de la gestion durable des forêts dans le Bassin du Congo.

L'AFD a prévu de poursuivre ces appuis à la COMIFAC et au PFBC, tout en recherchant les synergies avec les initiatives des autres partenaires techniques et financiers (Fonds forestier du Bassin du Congo – CBFF Banque africaine de développement – BAD/BM/UE ...). Ce positionnement régional est une opportunité pour l'AFD en termes de nouveau levier d'influence, notamment face à la faiblesse des administrations nationales. Mais son impact dépendra des résultats de la COMIFAC, de sa marge de manœuvre, de sa capacité d'influer concrètement sur la mise en œuvre des politiques nationales.

*Photo 2. Transport de bois de chauffe, RCA.*



## 4. Jeu des acteurs et pertinence : des choix justifiés avec le recul dans le contexte de l'époque

Nous aborderons dans cette partie la question de la pertinence des choix des cibles, des outils et des actions, situées dans le contexte de l'époque, et destinées à faire progresser la gestion durable.

Dans le même temps, les TDR requièrent d'étudier le jeu des acteurs (privés, bailleurs, ONG, administrations...). Cet aspect, indissociable de la pertinence des choix d'interventions est également traité, par souci de clarté.

- La question se posait d'intervenir dans le contexte d'États faibles et de gouvernance limitée. Avec le recul, le choix d'intervenir dans un tel contexte s'est avéré justifié et a permis de faire avancer le processus d'aménagement.
- Le secteur privé est un groupe hétérogène comportant quatre principaux groupes : (i) les grands groupes européens, (ii) les exploitants de taille moyenne, (iii) les groupes asiatiques, (iv) les « petits » exploitants.
- L'AFD a beaucoup misé sur l'appui aux PAF sur le terrain en commençant avec les grands groupes européens, puis les petits et moyens permis, ce qui était compréhensible et pertinent à une époque donnée. Aujourd'hui, la question se pose de travailler davantage avec l'État.

---

### 4.1. Un secteur clé en termes socioéconomiques

---

La pertinence de l'appui à l'AF est d'abord à mettre en perspective avec l'importance socioéconomique de la filière bois dans les pays du Bassin du Congo.

Pour mémoire, le secteur forestier est l'un des moteurs de l'économie de ces pays, dans certains cas il est même le premier secteur en termes de contribution formelle au PIB ou à l'emploi.

Au Cameroun, le secteur forestier contribue à hauteur de 6 % du PIB, représentant près de 41 milliards de F CFA de recettes fiscales, 13 000 emplois dans le secteur formel et 150 000 emplois dans le secteur informel. En RCA, malgré la faible proportion de forêts soumises à exploitation, ce secteur a contribué en 2007 pour environ 6,3 % du PIB et constitue de 40 à 80 % des recettes d'exportation, suivant les années ; il est le deuxième pourvoyeur d'emplois salariés après l'État.

Cette importance socioéconomique du secteur forestier est un premier élément à souligner en regard de la pertinence globale des interventions de l'AFD.

## 4.2. Intervenir dans un contexte d'États faibles et de gouvernance limitée

### Jeu des acteurs : des États faibles qui ne jouent pas le jeu

Les administrations forestières n'ont pas joué à fond leur rôle dans le processus de l'AF.

Tout d'abord, elles sont considérées comme très faibles dans les pays concernés. Elles ont suivi le mouvement, suite à la Conférence de Rio en 1992, ce qui s'est traduit par une évolution des législations forestières allant dans le sens de l'établissement des PAF pour les concessions. Mais, elles n'ont pas été en mesure de définir et d'appliquer des politiques forestières cohérentes, malgré la formulation du Programme d'action forestier national (PAFN) ou PSFE, largement appuyés par les bailleurs. Elles ont été incapables de mettre en place un système de contrôle efficace de l'application de la législation et de la réglementation.

Cette situation s'explique par plusieurs raisons : (i) les gouvernements ont probablement fait un choix économique, celui de tirer au maximum parti de la filière bois, au détriment d'une gestion durable ; (ii) la rente forestière est un moyen de récompenser une partie de la clientèle politique ; (iii) une source de revenus pour l'administration forestière fortement marquée par la corruption. L'absence d'un choix de gestion durable des forêts induit les pratiques d'arbitrages au profit des secteurs agricoles et miniers, les déficits structurels des États et de leurs administrations nourrissent la corruption et la négligence dans le secteur forestier. Les quelques réformateurs présents au sein de ces administrations ont très peu de moyens pour faire évoluer le « système » en place.

Les raisons du peu d'intérêt à faire évoluer les modes d'attribution de la ressource, du peu d'entrain pour obliger les exploitants à déposer leur PAF ou à le valider (cf. durée des conventions provisoires) sont évidentes. En effet, tant que le PAF n'est pas adopté, l'exploitant peut agir à sa guise, prélever un maximum de ressources, au mépris du risque que la concession lui soit retirée au bout de quelques années. Les différents rapports révèlent qu'une fois les PAF adoptés, l'administration ne procède pas à leur contrôle, les visites de terrain restent dans la majorité des cas une occasion de prélever la dime habituelle. Même les grandes entreprises respectant les règles du jeu restent soumises à ces extorsions. Le rapport des OI, comme pour le Cameroun, est accablant, montrant l'écart entre le discours tenu par l'administration et la situation réelle. L'administration freine la mise en place des PAF, cherchant à protéger le partage de la rente issue de la ressource forestière. Derrière les PAF élaborés sur le papier et les surfaces qu'on affiche « sous aménagements », se cache une réalité toute autre que celle de la gestion durable, en dehors de quelques entreprises bien engagées, certifiées FSC (cf. tableau 1).

Les attentes des administrations vis-à-vis des partenaires restent fortes, en dépit de l'absence de politique forestière intégrée dans une vision intersectorielle du développement de ces pays. Le langage officiel s'oriente de plus en plus vers une demande de contribution plus élevée des pays du Nord, pour le paiement des services environnementaux procurés par les forêts. Les administrations rencontrées souhaitent toutes une poursuite des appuis, avec des projets d'appui à l'aménagement pour les « petits permis » notamment, un accroissement des appuis institutionnels, une orientation des appuis vers les stratégies d'industrialisation, notamment pour la transformation locale, et dans une moindre mesure les plantations (cas du Congo).

Une approche pragmatique, proche du secteur privé et à contre-courant de la « pensée dominante », qui s'est révélée pertinente avec le recul

Les orientations françaises, mises en œuvre par l'AFD, ont établi le choix d'intervenir dans ce contexte d'États faibles dotés d'une mauvaise gouvernance. D'autres bailleurs ont fait des choix différents (pour la BM, effectuer des réformes de fond assorties de conditionnalités, pour l'ACDI, travailler en appui institutionnel, pour le DFID, s'attacher au problème de gouvernance en endossant un rôle de « *dog watch* », pour l'UE, en appuyant les OI).

Une approche pragmatique était-elle pertinente à l'époque ? Il est difficile de répondre à cette question. Mais cela l'était, avec le recul : attendre que l'État soit préalablement renforcé aurait paralysé toute action durant plusieurs années, au détriment de la gestion durable. Le choix français s'est avéré en partie justifié. Plusieurs grands concessionnaires privés ont engagé des surfaces importantes sous aménagement (notamment dans une optique commerciale liée à la certification). Plusieurs avis convergent aujourd'hui pour reconnaître que si un tel choix n'avait pas été fait à l'époque, il n'y aurait probablement pas d'aménagement aujourd'hui, ni de certification. On serait loin d'une gestion durable de la ressource.

Ainsi, parmi les différents bailleurs de fonds, l'AFD a joué un rôle de pionnier dans la démarche d'aménagement des forêts tropicales du Bassin du Congo. Son positionnement de banque de développement, fortement impliquée dans le secteur privé, la prédisposait à avoir un autre regard dans ce domaine d'intervention nouveau pour elle. Alors que la majorité des bailleurs se démarquait du secteur privé, dans une période où les changements de paradigme et une prise de conscience environnementaliste, au niveau international, alertaient l'opinion publique sur l'exploitation incontrôlée des ressources forestières de la planète, l'AFD a pris une position à contre-courant. En effet, pour l'AFD, stigmatiser un secteur privé au cœur du processus de production et acteur de fait incontournable pour aborder une exploitation durable de la forêt, aurait été une erreur, d'autant que les pouvoirs publics étaient défaillants. L'AFD a su, à partir de son métier de banquier, et en jouant sur ses différents instruments, offrir une alternative : financer

les PAF, la pierre angulaire de la construction des nouveaux rapports entre les acteurs autour d'une gestion durable des forêts. Son engagement lui a valu de nombreuses critiques les premières années, entre 1990 et 2000, avant d'être graduellement reconnu comme pertinent par la majorité des acteurs. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, l'AFD a maintenu le cap en intégrant progressivement dans son approche les nouvelles tendances fortes de la biodiversité et de l'intégration la dimension sociale dans l'AF. Les problèmes rencontrés et les limites auxquelles l'AFD s'est heurtée n'occultent en rien son importante contribution à cette dynamique d'aménagement durable dans le Bassin du Congo.

Par ailleurs, si le choix avait été fait d'attendre l'établissement d'une bonne gouvernance, approche privilégiée par le FLEGT, les pays du Bassin du Congo n'auraient jamais pu s'engager aussi facilement dans cette démarche FLEGT.

### 4.3. Secteur privé : des groupes différents d'acteurs

Le secteur privé a un rôle déterminant dans l'AF, en tant qu'opérateur pour l'exploitation et la gestion de la ressource forestière dont il est le gestionnaire par concessions et/ou attribution d'une des nombreuses catégories de permis. Il a aussi une influence directe sur les autres ressources des surfaces attribuées (biodiversité, PFNL).

Ce secteur privé est très hétérogène et les intérêts diffèrent souvent en fonction du positionnement concurrentiel pour l'accès à la ressource et sur les marchés. On peut distinguer quatre catégories d'exploitants : (i) les grands groupes européens, (ii) les exploitants de taille moyenne, (iii) les groupes asiatiques, (iv) les « petits » exploitants. À ces différentes catégories, s'ajoutent les exploitants dits frauduleux ne bénéficiant pas de titres officiels mais dont les prélèvements sont loin d'être négligeables et qui alimentent le marché local et régional.

#### Les grands groupes européens

Les grands groupes européens ont été les moteurs de l'AF. Ils constituent le fer de lance de la démarche d'aménagement. Ils ont évolué rapidement d'une exploitation minière à une gestion forestière (on peut citer CIB et la Société Industrie forestière d'Ouessou (IFO) en République du Congo (RC), Pallisco au Cameroun, CEB et Rougier au Gabon). Cette évolution ne s'est pas faite sans réticences.

C'est avant tout la pression des ONG environnementales qui a permis cette évolution. En effet, ces grandes entreprises sont venues à l'aménagement dans l'optique de maintenir des

marchés face à la pression des ONG internationales (menaces de boycott), et de s'ouvrir sur des marchés potentiels liés à la certification (dont l'aménagement est un outil clé). Puis ce sont ensuite des raisons économiques qui ont conforté leur choix. L'outil PAF apporte une connaissance et une maîtrise de la ressource qui permettent de rationaliser l'exploitation. Il rend également possible le bon contrôle du potentiel d'essences facilitant l'approche commerciale.

Plusieurs de ces grands groupes ont su anticiper et se sont clairement positionnés comme moteurs de cette dynamique en partenariat avec les ONG internationales et les administrations forestières. En effet, obtenir une certification passait par l'élaboration et la mise en œuvre d'un PAF. Le manque d'expérience en la matière dans le Bassin du Congo a conduit quelques entreprises leaders (comme CEB au Gabon) à élaborer des PAF qui ont alimenté l'élaboration des normes des législations forestières des pays concernés. Les autres grandes entreprises, réticentes au départ, se sont progressivement engagées dans la même dynamique, d'autant plus que les PAF devenaient une obligation légale. Ces grands groupes disposent tous d'une cellule d'aménagement.

Il est difficile de juger aujourd'hui du résultat réel de la mise en œuvre des PAF, faute d'un outil de suivi dans ce domaine : administration défaillante, données des exploitants difficiles d'accès, absence d'études poussées, etc. Seuls quelques rapports des OI donnent une image sérieuse de ce qui se passe sur le terrain. Le seul outil apportant un minimum de garantie dans la mise en œuvre des PAF est la certification FSC. Rappelons que les certifications OLB ou TLTV, qui certifient la légalité du bois fourni ne sont pas une garantie de gestion durable. Une étude (GTZ-PGDRN<sup>22</sup>) portant sur la mise en œuvre d'une vingtaine des meilleurs PAF au Cameroun a apporté un éclairage intéressant, révélant également l'inquiétante réalité de la gestion durable de ces concessions sous PAF (pour mémoire, le Cameroun est le pays où l'AFD est le moins intervenue à ce jour). Les résultats de cette étude indiquent que trois quart des plans d'aménagement n'atteignent pas 50 % des critères tirés des référentiels de certification de la gestion durable. La certification FSC est aujourd'hui la seule garantie d'une réelle mise en œuvre des PAF.

Des questions se posent aujourd'hui sur l'implication des grands groupes dans la gestion durable, pour l'avenir. Pour certains, ces grands groupes, du fait des exigences internationales en matière de normes (exemple, FLEGT) et de la pression des marchés, prendront une part de plus en plus grande du marché du bois européen. Ils garantiront ainsi une bonne gestion des massifs forestiers dont ils sont concessionnaires, voire des zones d'autres attributaires avec lesquels ils auront passé des accords. Pour d'autres, il n'est pas certain que ces grands groupes poursuivent leurs efforts, se considérant mal récompensés à ce jour en termes de différentiels de prix de vente. De

22 Vandenhaute, M. et J.-L. Doucet (2006), *Étude comparative de vingt plans d'aménagement approuvés au Cameroun*, Yaoundé. Cette étude a été faite pour le compte de GTZ/Programme de gestion durable des ressources naturelles (PGDRN).

plus, le mécanisme FLEGT risque de positionner sur les mêmes marchés européens les entreprises qui satisferont le minimum des exigences de légalité FLEGT. Ces exigences représentent des coûts bien inférieurs à ceux d'une certification de type FSC pour ces entreprises.

Par ailleurs, certains de ces grands groupes ne cachent pas aussi leur inquiétude par rapport aux forêts du bassin du Congo : l'exigence des PAF est arrivée trop tard, la majorité des forêts ont déjà été très exploitées et il sera difficile de pallier les exploitations excessives des premières rotations. Ceci explique peut-être l'abandon de certaines concessions et le fait, par exemple, qu'au Cameroun, aucune nouvelle entreprise n'est rentrée dans le processus de certification de type FSC.

### **Encadré 8. Extrait du commentaire du professeur Delvingt**

*« Dans ce cadre, ces entreprises ont sensiblement amélioré leurs relations avec d'autres acteurs de la filière bois :*

- elles s'approvisionnent partiellement auprès d'exploitants moyens ou petits présentant les garanties exigées par le FSC Controlled Wood ;*
- elles tentent des expériences pilotes de collaboration avec les forêts communautaires (cas de Pallisco au Cameroun) ou les « petits permis » au Gabon ;*
- elles collaborent étroitement avec les gestionnaires des zones protégées proches de leurs concessions (Pallisco, Rougier, IFO, CIB, CBG) ;*
- elles collaborent avec certaines grandes ONG internationales dont WCS et WWF ;*
- elles entretiennent, via ATIBT/IFIA, d'excellentes relations avec le FSC International, qui cite le Bassin du Congo en exemple ;*
- elles participent dans une certaine mesure à la recherche forestière, en collaborant avec des centres de recherche tels que le CIRAD, Nature+ / université de Gembloux et des universités africaines. »*

### **Les exploitants de taille « moyenne »**

Les exploitants de taille moyenne, à de rares exceptions, sont entrés dans l'aménagement sous contrainte de la loi, sans volonté réelle d'une gestion durable. Ces exploitants visent d'autres marchés que les marchés certifiés européens ou approvisionnent les unités de transformation des grands groupes. Le constat est clair : d'une part ces entreprises profitent des conventions provisoires en collusion avec l'administration forestière pour faire trainer hors délai la production des PAF, ce qui leur permet de tirer au maximum sur la ressource durant cette période, et d'autre part, les PAF produits sont de mauvaise qualité, souvent « copié-collé » d'autres PAF, démontrant le peu d'intérêt de ces entreprises pour cette démarche et l'incapacité de l'administration forestière à jouer

son rôle. Sans contraintes fortes et une réelle capacité de contrôle, il y a peu de chances que ce groupe d'entreprises évolue vers une gestion durable. Certaines entreprises qui pourraient pencher pour la gestion durable évoquent le coût élevé de la production des PAF, hors de leur portée, argument considéré comme valable par les spécialistes. Une option se dessine au travers des accords passés entre des grands groupes et ces exploitants : les grands groupes apportent un savoir-faire et les moyens qui manquent à ces derniers, moyennant une livraison de leur production. Les grands groupes, notamment ceux tenus par les exigences de certification, seraient alors les garants du respect des règles du jeu dans ces concessions.

### Les groupes asiatiques

On constate souvent une absence de volonté de gestion durable, mais une préparation de changement de stratégie, en cas de fermeture des marchés européens. La plupart des opérateurs asiatiques sont pointés du doigt pour la « gestion exécrationnelle » de leurs concessions. Peu préoccupés de gestion durable, ils servent essentiellement une logique commerciale. Si cette situation est celle de la grande majorité des groupes asiatiques intervenant dans le secteur, certains groupes, qui dépendent des marchés européens pour la réexportation des produits transformés, se préparent à un changement de stratégie en cas de fermeture de ces marchés (cas de VICWOOD notamment, cf. encadré 17). Il est fort probable que quelques concessions destinées à alimenter les marchés européens soient gérées suivant les prescriptions minimums requises, alors que le reste des concessions orientées vers les marchés asiatiques continuera à être géré comme elles le sont actuellement.

### Les petits exploitants, ou porteurs de « petits permis »

Ce groupe d'exploitants est composé dans sa majorité d'acteurs nationaux ayant bénéficié de divers types de permis ou autorisations de coupe en récompense politique, ou plus largement par clientélisme, où des responsables de l'administration forestière utilisent à cet effet des prêtes noms. Ce groupe d'acteurs est dans une logique rentière et il semble difficile qu'il puisse rentrer dans une logique d'exploitant professionnel.

Néanmoins, de par la taille de ce groupe et son impact sur la ressource, il y a lieu de travailler sur des solutions adaptées, sachant que la démarche des PAF, telle que pratiquée actuellement, n'est pas appropriée à ce type d'exploitants possédant de faibles surfaces. Comme pour les exploitants moyens, une option réside dans les partenariats avec des entreprises plus structurées. Mais cette option ne pourra concerner qu'un nombre limité de petits exploitants prêts à accepter certaines contraintes imposées par ces partenaires. La majorité restera dans une logique de vente

au plus offrant et d'exploitation à outrance orientée vers le marché local ou régional. L'absence de contrôle effectif et la corruption ambiante laissent peu d'espoir quant à l'évolution de ce groupe d'acteurs.

Enfin, il existe aussi des exploitants frauduleux ne disposant pas de permis mais qui négocient avec des communautés l'exploitation de leur forêt ou qui vont directement s'approvisionner dans les zones protégées, voire déjà sous concession. Cette catégorie d'exploitants est difficile à estimer, néanmoins c'est celle qui abonde le plus le marché local. Une récente étude du CIFOR<sup>23</sup> indiquait que le marché local approvisionné par le secteur informel ou illégal représentait près de 50 % de la production de bois au Cameroun. Il n'existe pas de cadre légal pour le marché intérieur et informel, ce qui s'explique aisément, du fait de l'implication des responsables administratifs et politiques dans ce marché. Le secteur informel est tout sauf mal structuré...

### Les bureaux d'étude

Les bureaux d'études intervenant dans la conception des PAF constituent une catégorie spécifique dans le secteur privé. Les bureaux d'études spécialisés dans l'aménagement forestier sont peu nombreux. Ils ont néanmoins eu une influence directe sur le modèle de PAF adopté dans le Bassin du Congo. Le créneau est occupé essentiellement par un ou deux bureaux qui de fait ont fortement orienté depuis le début les choix techniques de l'AFD, auxquels s'ajoutent deux ou trois autres bureaux qui ont aussi développé une expertise reconnue en la matière.

### Pertinence des choix d'appuis de l'AFD

Historiquement, l'AFD a commencé par appuyer le premier groupe d'exploitants, les grands groupes européens. Etait-ce pertinent ? Pour répondre, il faut se rappeler le contexte historique déjà décrit, avec un secteur difficile à aborder (administration faible, pratiques d'exploitation non durable, entreprises privées réticentes à s'engager dans l'AF...), des négociations lentes, basées sur de nombreuses études de faisabilité qui n'ont pas toutes abouti. On peut relever notamment que les discussions sur l'approche « petits permis » au Gabon ont commencé en 1990 et ont abouti en 2006 seulement. Pour les PA avec les grandes sociétés (CEB par exemple), cela a été de même. L'AF était quelque chose de nouveau, et en reprenant l'historique et le contexte, on comprend aujourd'hui la démarche de l'AFD qui a appuyé, dans un premier temps, les groupes les plus réceptifs, les plus sérieux (donc internationaux) et les plus grands (pour avoir un impact et un effet d'entraînement), c'est-à-dire les grands concessionnaires européens.

23 CIFOR, Bogor, Indonésie (2011), *Cameroun : une richesse forestière ignorée*. Document élaboré avec le concours de l'UE et l'appui technique du FEDA.

L'action d'appuyer le secteur privé doit-elle passer par des prêts publics à de grands groupes privés de la filière bois ? Autrement dit, les priorités d'aide au développement dans le secteur forêts sont-elles d'aider ces groupes privés, souvent européens, ou d'utiliser autrement les fonds publics ? À titre d'exemple, le financement de l'aménagement des grandes entreprises forestières au Gabon, de 1996 à 2005, a été de 13 millions d'euros, dont 0,9 million de subvention FFEM, financements qui ont principalement bénéficié à quatre entreprises. Tout d'abord, il faut souligner qu'il s'agit essentiellement de prêts, avec des garanties fortes de remboursement.

Concernant l'utilisation de fonds publics pour couvrir les coûts des investissements nécessaires à l'élaboration des plans d'aménagement et accompagner les opérateurs au-delà de certaines prescriptions imposées, on peut parler de pertinence, car ces fonds ne sont pas destinés *stricto sensu* au secteur privé mais à la gestion d'un bien public mondial, les forêts. Cela justifie un partage de ce coût entre les différents acteurs impliqués : (i) l'État propriétaire de la ressource et responsable de sa gestion, (ii) l'entreprise privée qui s'engage à mettre en place l'outil de gestion, et (iii) le partenaire de développement du Nord (l'AFD). Cette contribution est justifiée, entre autres, par le bénéfice mondial des externalités positives produites par la gestion durable des forêts tropicales. Il s'agit alors plutôt de s'assurer que ces différents acteurs bénéficiaires des fonds, l'État (les administrations forestières) et les exploitants privés (les deux étant co-bénéficiaires de la production et copropriétaires des plans d'aménagement), assurent leur fonction de bons gestionnaires et respectent les règles du jeu. L'appui apporté se fait dans l'optique d'une gestion durable et d'impacts nationaux et internationaux, en cohérence avec les orientations prônées par le CIS 2007. Ces choix, pertinents à une période donnée, seront à « requestionner » aujourd'hui, au vu des enseignements tirés, comme nous le verrons dans cette étude.

Comme il est indiqué dans le CIS 2007, « *le recours au non souverain (prêt au secteur privé) bonifié (à taux préférentiel) ne pourra s'envisager que si et uniquement si (i) le projet est effectivement bénéfique pour l'environnement, (ii) l'opération vient en appui à la mise en œuvre d'une politique publique prioritaire (i.e. le bénéficiaire du prêt peut être considéré comme un instrument de mise en œuvre de cette politique publique), et (iii) le financement permet de déclencher une dynamique nouvelle non observée jusque là chez le bénéficiaire ou ses concurrents. Une fois ces critères remplis, l'élément de bonification négocié avec le bénéficiaire est le plus faible possible au vu du contexte financier local.* »

L'AFD a ensuite abordé le groupe des « petits permis » (PAGEF Congo, « petits permis » Gabon). Cela a pris plus de temps car les réticences étaient plus fortes, les acteurs moins mûrs pour s'engager, les pressions des ONG environnementales moins fortes. L'idée existait déjà, début 2000, voire avant, mais n'a pu se concrétiser qu'en 2007/2009, en termes de projets. On peut aussi rattacher ici le projet PARPAF en RCA, sachant qu'il touche des exploitants de taille plutôt moyenne et qu'il a démarré en 2000.

De nouveau, la problématique est pertinente et justifie l'appui. Le développement de la gestion durable passe en effet par une réponse à apporter pour ce groupe d'exploitants, de petite taille mais important pour la filière, ou dans certaines zones. Ainsi, au Sud Congo, si l'on veut une gestion durable des massifs forestiers, il faut prendre en compte ce type d'exploitants. L'appui de l'AFD était donc pertinent et a eu le mérite d'aborder un problème important mais délicat. En effet, la question s'est posée et continue de se poser du choix des bénéficiaires. Nous savons qu'il s'agit souvent de non professionnels, le plus souvent des « rentiers » pour qui une concession est un moyen comme un autre de gagner rapidement de l'argent. Appuyer ce groupe d'exploitants risque alors d'avoir très peu d'impacts car il y a peu de chances qu'ils modifient réellement leurs pratiques d'exploitation forestière, surtout dans le contexte d'États faibles. C'est tout le défi posé au projet « petits permis » au Gabon ou au PAGEF au Congo, et les modes opératoires pour leur réussite seront très sensibles. Néanmoins, on s'interroge sur la pertinence d'utiliser des fonds publics pour des acteurs privés dont une grande partie ne respecte pas les règles du jeu (paiement des impôts, respect de la réglementation forestière).

---

#### 4.4. Les ONG internationales et nationales

---

##### Les ONG internationales

Au départ les grandes ONG ont surtout orienté leurs discours dans une direction conservatrice : peut-on exploiter les bois tropicaux ? Elles ont mis la pression sur les grands groupes internationaux pour les amener à changer d'attitude concernant l'exploitation de la ressource forestière. Si ce débat n'est pas complètement clos, la plupart de ces ONG ont évolué dans leurs discours, et ont aussi accepté d'initier un dialogue avec les principaux acteurs en présence.

Historiquement, elles ont d'abord joué un rôle indéniable en amont dans la mise en place d'une démarche de certification. Il est certain que sans l'action en amont des grandes ONG environnementalistes (Greenpeace, Les Amis de la terre, WWF et les ONG anglo-saxonnes), relayées sur place par des ONG nationales, il y aurait eu peu de chance que les grandes entreprises se lancent dans le processus de certification. C'est la pression exercée par les menaces de boycott sous l'action de ces ONG qui a conduit à l'adoption de normes aboutissant aux différentes certifications. Les PAF sont entrés en jeu après, comme outils nécessaires à la certification. Cette action se poursuit mais avec des visions différentes, suivant les ONG. Si certaines sont restées dans une démarche conversationniste, d'autres sont rentrées dans une dynamique plus constructive de partenariat avec le secteur privé. Globalement, on constate une nette évolution du milieu des ONG, qui dorénavant se situe plus dans une logique de gestion durable que de conservation pure.

On note ainsi une évolution profonde des rapports entre les grands concessionnaires et les ONG. Rappelons tout d'abord que si le volet ligneux et économique (transformation) est bien pris en compte dans les PAF, les volets sociaux et biodiversité le sont de manière marginale. Les entreprises considèrent que ces volets sont en dehors de leur champ de compétences et de leur métier, et qu'elles ne peuvent pallier les déficits de la puissance publique en la matière. Du fait des obligations légales et/ou liées aux exigences de certification, ces entreprises se sont rapprochées des ONG pour mettre en œuvre ces deux volets, en s'appuyant aussi sur la disponibilité de subventions (ex.: FFEM, mais aussi les fonds mobilisés par ces ONG internationales). Les volets sociaux et environnementaux des PAF dépassaient la compétence des entreprises forestières et les ont amenés à avoir recours aux services des ONG spécialisées dans ces domaines. Des partenariats ont ainsi vu le jour, d'opérations ponctuelles à des actions sur la durée.

C'est le cas de WWF et WCS avec la construction progressive d'un partenariat avec les entreprises et qui sont parties prenantes du processus d'aménagement forestier depuis le départ. L'antagonisme avec le secteur prévalant dans les années 1980/1990 a été progressivement dépassé grâce aux PAF. De simples accords et contrats ponctuels au départ, des partenariats plus solides se sont construits sur la durée. Ainsi WWF a créé un réseau Global Forest and Trade Network (GTFN) auquel adhèrent les principaux groupes, et qui sert de lieu d'échanges d'expériences et de réflexions prospectives entre ONG et secteur privé. Au niveau des actions ponctuelles, c'est surtout dans la lutte anti-braconnage que les ONG se sont mobilisées. Mais elles se positionnent aussi sur différents types d'études liées à la gestion de la biodiversité ou au développement local dans les concessions, avec des résultats assez hétérogènes.

Ces ONG reconnaissent l'importance des PAF dans le changement des mentalités des acteurs du secteur privé. Pour les ONG, deux éléments clés expliquent ces changements au niveau du secteur privé : la culture d'entreprise (avec des nouvelles équipes de direction pour certains groupes) et le marché (avec la certification ou plus simplement la nécessité d'avoir une image positive sur le plan environnemental). Mais ces acquis sont fragiles : seule une très petite frange d'exploitants sont rentrés dans cette logique (mais les plus gros en termes de surfaces) et les questions de biodiversité et du social ne sont pas réellement appropriées. Certes, on les prend en compte car la loi l'oblige, mais les entreprises préfèrent sous-traiter ces volets aux ONG et s'en débarrasser.

Ces ONG s'interrogent ainsi sur la pérennité de leurs actions après leur départ (à l'image de WWF au Gabon). Les avis sont partagés sur les facteurs qui permettront une durabilité des acquis en termes de gestion durable, notamment concernant le processus FLEGT. Pour les ONG, la certification reste à ce jour le seul outil qui impose un minimum de respect des règles de gestion durable. Les ONG soulignent la question problématique de la mauvaise gouvernance du secteur qui est au centre des dysfonctionnements. Rien ne sert à mettre en place des bons outils ou de

faire de l'affichage de l'aménagement si derrière il n'y a aucun système fiable de contrôle et de suivi de la mise en œuvre. Pour ces ONG, sur ce plan, l'AFD aurait un rôle à jouer, alors que concernant les processus de certification, les entreprises y vont seules sous contrainte des marchés et l'apport de l'AFD n'a pas de plus value en la matière.

### Les ONG nationales

Le milieu des ONG nationales est très hétérogène, allant d'ONG portant de fortes convictions environnementalistes à des ONG plus « de circonstances » (on parle aussi souvent d'ONG opportunistes ou de courtiers du développement) qui se positionnent sur un nouveau volet du marché environnemental. Les ONG nationales sont généralement plus critiques sur les acquis en termes d'aménagement. Elles considèrent que le niveau de corruption dans le secteur est tel que sans un changement profond du mode de gouvernance, à tous les niveaux dans les pays concernés, aucune avancée sérieuse ne pourra voir le jour en matière de gestion durable.

Au-delà elles cherchent aussi à se positionner à deux niveaux. D'une part, elles s'affirment comme des opérateurs possibles sur le terrain pour les volets biodiversité et/ou social. Elles souhaitent devenir des acteurs de l'accompagnement des communautés riveraines dans le volet social. Comme dans d'autres secteurs, on voit la tendance logique et naturelle se dessiner d'ONG nationales prenant progressivement la place des ONG internationales comme opérateurs de développement, parfois avec leur appui. D'autre part, elles souhaitent prendre une part plus active dans les débats sur la gestion forestière, en se faisant les porte-paroles de la société civile en général et des communautés locales en particulier. Cette participation est déjà amorcée mais ces ONG reconnaissent aussi qu'elles doivent se professionnaliser pour gagner en légitimité.

### Le lien de l'AFD avec les ONG

L'AFD a réussi à établir une relation constructive avec certaines associations (Association technique internationale des bois tropicaux – ATIBT) et ONG internationales (WWF et WCS, notamment). Elle a dialogué assez tôt avec plusieurs ONG, à l'image du WWF. Cela s'est aussi traduit par la signature d'une convention WWF/AFD pour l'appui aux gouvernements dans la préparation des mécanismes REDD+. Par contre, elle n'a pas encore réussi à établir un dialogue soutenu avec d'autres ONG environnementalistes (Greenpeace, Les Amis de la terre) et les ONG anglo-saxonnes. D'autres bailleurs (GTZ, DFID...) ont réussi aujourd'hui, certes avec difficulté, à établir ce dialogue. Cette absence de contact se traduit par une agressivité très marquée de la part de ces ONG environnementalistes vers ceux qui ont bénéficié ou bénéficient encore des appuis de l'AFD (ce fut le cas notamment de la CIB en RC).

## Conclusion

En conclusion, on peut dire que l'intervention française, mise en œuvre par l'AFD, dans le contexte de l'époque, était pertinente quant au choix d'appuyer l'AF sur le terrain. Le choix d'appuyer les concessionnaires privés, dans un premier temps, semble avec le recul avoir été judicieux dans la mesure où, si un tel choix n'avait pas été fait à l'époque, on n'aurait pas connu les résultats actuels de l'aménagement.

Néanmoins, plusieurs points sont parallèlement à noter dans une perspective d'avenir.

L'AFD a longtemps appuyé des grands groupes, plutôt professionnels et motivés par les avantages commerciaux liés à la certification, ce qui permettait d'avancer et justifie *a posteriori* le bien-fondé de l'intervention. Mais le contexte est maintenant différent car on ne peut pas appuyer les autres groupes de concessionnaires de la même façon (exploitants de taille moyenne ou « petits permis » notamment), sans renforcement parallèle des capacités de l'administration. Et faute de résultats significatifs des bailleurs en appui à l'administration forestière, on relève un écart accru de capacités entre secteur public et privé. Aujourd'hui, la relation est déséquilibrée et l'administration forestière incapable de suivre et de contrôler les aménagements forestiers privés. Après la phase des premiers grands aménagements, le contexte actuel (généralisation et pérennité du processus d'aménagement) ne permet plus de travailler seulement avec le secteur privé. Cela plaide pour un rééquilibrage public/privé des interventions, ce qui entre aussi aujourd'hui dans le nouveau rôle de l'AFD, suite au transfert récent du domaine institutionnel du MAEE. Cette évolution est amorcée aujourd'hui avec un rééquilibrage progressif du portefeuille vers l'État (appui institutionnel au Cameroun, projets dits « petits permis » positionnés dans l'administration, avec un volet renforcement de celle-ci) et, dans une moindre mesure, les ONG internationales (convention régionale en appui au REDD+).

Enfin, l'extension du processus d'aménagement à de nouveaux groupes cibles du secteur privé pose avec plus d'acuité la question de la gouvernance. C'est en effet une contrainte forte à la mise en œuvre réelle des plans d'aménagement pour les groupes de concessionnaires qui ne sont pas motivés ou tirés par la pression des marchés.

Photo 3. Transport de grumes de la concession IFB, RCA.



## 5. Des performances moyennes, contrastées selon les outils

Nous aborderons ici la partie des TDR de l'étude concernant la performance : (i) des projets au sens de l'atteinte des objectifs, de façon assez factuelle pour donner une vision globale des objectifs atteints/partiellement ou non atteints, (ii) pour chaque type d'outils financiers, point important pour l'AFD.

### Encadré 10. Les idées-forces

#### *Performances/projets*

- La performance de l'AFD sur le plan des objectifs de chaque projet peut être considérée comme moyenne et contrastée. Les financements ont concouru à l'élaboration d'opérations, parmi les premières, en termes d'aménagement grandeur nature. Aujourd'hui, 5,5 millions ha sont aménagés, dont 50 % certifiés. Les surfaces concernées sont concentrées sur deux pays, la RCA et le Gabon, et sur un nombre restreint d'entreprises.
- L'opération en RCA avec le PARPAF, dans le contexte particulier de ce pays, a donné des résultats satisfaisants quant aux surfaces forestières aménagées, mais les objectifs n'ont pas été tous atteints, avec des résultats mitigés pour les volets sociaux et institutionnels. La question se pose aujourd'hui du résultat réel de la mise en œuvre des PAF. La performance du projet « petits permis » au Gabon reste à démontrer.

#### *Performances/outils (AFD uniquement, hors PROPARCO)*

- Les subventions sont l'outil prédominant (avec 29 millions d'euros hors C2D) et correspondent notamment aux projets d'appui technique aux « petits permis ». Elles permettent aux petits opérateurs de franchir un cap, sans que la question de l'appropriation des PAF élaborés ne trouve pour autant une réponse.
- Les lignes de crédit sont le deuxième instrument financier (19,7 millions d'euros concentrés sur le Gabon et le Cameroun). Leur performance est faible, en termes d'utilisation financière des ressources engagées (annulation à 56 % pour l'un et à 100 % pour l'autre). Elles ne semblent pas suffisamment attractives (pour cause de procédures lourdes et de délais importants), dans un contexte de banques nationales sur liquides et méfiantes vis-à-vis du secteur forestier, sauf à les adosser à un mécanisme de type ARIZ.
- Le prêt direct aux sociétés privés (PN2 pour l'appui financier aux PAF de trois grandes concessions) a été utilisé à hauteur de 6,5 millions d'euros. On note une bonne performance puisque les PAF appuyés ont été élaborés (et aujourd'hui mis en œuvre). Néanmoins, ces prêts étaient surtout attractifs pour les sociétés privées, en termes de caution internationale apportée par l'image AFD et de subventions FFEM couplées.

## 5.1. Performances par projets

Nous donnerons tout d'abord une vision globale de l'atteinte des objectifs des différents projets. Nous les reprendrons ensuite par groupes de projets, conformément à la typologie proposée dans la partie 1.

### Les appuis financiers aux grandes concessions

L'apport initial du groupe AFD dans le secteur forestier se faisait principalement à travers les prêts à l'industrialisation et à l'équipement *via* PROPARCO, entre 1990 et 2000. Au cours de ces années l'AFD a parallèlement et progressivement affirmé sa volonté de se positionner sur le « marché » de l'AF, qui devenait une question d'actualité.

#### Cinq opérations

Les appuis aux grandes concessions ont fait l'objet de cinq grandes opérations : (i) le prêt CEB Gabon en 1996, (ii) les lignes de crédit Gabon en 2000/2003, (iii) les lignes de crédit Cameroun en 2000/2002, (iv) le prêt Pallisco au Cameroun en 2003, (v) le prêt CIB au Congo en 2003. Un prêt multipays à Rougier est en cours depuis 2007. La RCA n'a pas été concernée compte tenu d'un contexte particulier (moyennes concessions et rôle de l'État dans les PA). Il s'agit au total d'un montant de 26 millions d'euros engagés.

#### Des résultats contrastés

Si l'on se réfère aux objectifs affichés de ces projets, le bilan est contrasté (cf. annexe 8) :

Les trois opérations CEB, CIB et Pallisco peuvent être qualifiées de réussies, au sens où des objectifs affichés ont été atteints.

Ces projets visaient d'abord l'élaboration de PAF sur des grandes surfaces, objectif qui a été atteint chez les trois concessionnaires. Ces PAF sont aujourd'hui élaborés et en phase de mise en œuvre. De plus, les surfaces concernées sont aujourd'hui certifiées.

Parallèlement, ces appuis ont eu des effets positifs dans un contexte d'ensemble au niveau régional à un moment clé de l'AF (test grandeur nature des PAF) : (i) effet déclencheur chez les grands concessionnaires, (ii) apprentissage de l'outil PAF à grande échelle, ce qui a contribué à l'évolution de l'outil et des normes, (iii) évolution des relations secteur privé/ONG internationales vers un dialogue plus constructif autour d'un outil d'exploitation durable.

Néanmoins, nous verrons dans la partie impacts que les volets sociaux et environnementaux n'ont pas été atteints. Les rapports de suivi AFD s'interrogent sur la viabilité financière de l'AF, à savoir si le prélèvement durable ne posera pas des problèmes de rentabilité financière aux groupes engagés.

Concernant les deux lignes de crédit (Gabon et Cameroun), elles n'ont pas atteint leurs objectifs. Au Gabon, seulement cinq entreprises ont bénéficié de prêts. L'objectif de réaliser des PAF à hauteur de 2 millions ha a été atteint, mais plus de 50 % des montants des lignes de crédit ont été annulés faute de preneurs ou de relais efficace des banques locales. Au Cameroun, c'est l'ensemble de la ligne de crédit qui a été annulé (malgré des demandes déposées par plusieurs sociétés dans les banques nationales partenaires).

Au final, le bilan est donc contrasté. Des PAF ont été élaborés pour une surface de 2,4 millions ha (correspondant aux surfaces des grands concessionnaires appuyés par l'AFD, en termes de prêts et lignes de crédit, hors PARPAF RCA). Néanmoins, on note un taux d'annulation important des lignes de crédit. Au-delà des chiffres et des surfaces, c'est surtout l'effet d'entraînement qu'il convient de souligner et que nous développerons dans le bilan global de l'AFD.

## Les appuis FFEM

Le bilan des appuis FFEM ne rentre pas directement dans le champ des TDR de l'étude. Nous les évoquerons rapidement pour avoir une vision globale. Une étude est actuellement menée par le bureau BRL sur les projets FFEM.

### Les objectifs

Les appuis FFEM ont été mobilisés pour plusieurs types d'intervention :

- des subventions couplées aux prêts ou projets AFD (prêt CEB Gabon, lignes de crédit Gabon, lignes de crédit Cameroun, prêt CIB Congo, projet AFD « petits permis » Gabon, cf. tableau 8) ;
- des appuis à des thématiques de recherche : Gabon Biodivalor (450 000 euros), RCA Gestion des terroirs de chasse villageoise (1 million d'euros), Cameroun Appui forêts communales (1,3 million d'euros) ;
- des appuis à la conservation et à l'aménagement dans les aires protégées : Cameroun dans deux parcs nationaux (1,5 million d'euros), ainsi que deux programmes de petites initiatives (PPI) au Gabon.

Au total, le FFEM a mobilisé 9,2 millions d'euros de subventions, dont 4,9 millions en appui aux PAF des concessions forestières, et 4,3 millions en appui à des projets de conservation,

d'aménagement d'aires protégées ou de recherche. Sur les 4,9 millions d'euros en appuis aux PAF, plus de 4 millions de subventions FFEM ont été mobilisées, couplés à des appuis AFD aux concessionnaires forestiers, soit plus de 40 % des montants totaux engagés par le FFEM.

On remarque également que quatre des cinq grandes opérations AFD de prêt ou lignes de crédit pour la préparation des PAF ont été associées à une subvention FFEM (cf. tableau 8).

Ces subventions couplées avaient comme objectifs principaux d'appuyer *(i)* l'intégration du volet biodiversité dans les PAF des grands concessionnaires, et dans une moindre mesure, selon les cas *(ii)* la recherche ou le suivi des dynamiques forestières ou *(iii)* la prise en compte de la dimension sociale des PAF.

### Un bilan intéressant

D'une part, les subventions FFEM ont permis aux concessionnaires d'aller plus loin dans les volets biodiversité qu'ils ne l'auraient fait sans subvention. Les concessionnaires sont logiquement peu intéressés par ce volet qui constitue une obligation pour eux et les subventions FFEM leur ont permis d'aller plus loin dans les inventaires biologiques et les plans de préservation de la biodiversité. D'autre part, ces subventions ont conduit à mettre en place des partenariats entre le privé et les ONG (internationales le plus souvent), et d'établir un dialogue constructif entre ces acteurs.

Néanmoins, les résultats des volets biodiversité ont été limités aux inventaires d'espèces phares, à des réalisations cantonnées souvent à la lutte anti-braconnage (cf. section 6.4).

Enfin, ces subventions couplées FFEM/AFD ont joué significativement sur l'attractivité des prêts AFD, et donc sur leur réussite, ce que nous verrons dans la section 5.2.

Le tableau 8 présente les principales interventions FFEM et AFD liées à l'aménagement ou à la biodiversité. Il montre l'importance des opérations couplées, à la fois pour le FFEM (quasiment la moitié) et pour l'AFD (plus de la moitié).

**Tableau 8. Principales interventions FFEM et AFD liées à l'aménagement ou la biodiversité**

| Pays / Année  | Interventions AFD            | Interventions FFEM   |
|---|------------------------------|--|
| <b>Les interventions dans les concessions forestières</b> |                              |  |
| Gabon/1996  | Prêt AFD CEB                 | Subvention FFEM (200 000 euros), mobilisée plus tard dans le cadre des autres appuis Gabon |
| Gabon/2000-2002   | Lignes de crédit AFD         | Subvention FFEM (1 million d'euros)  |
| Cameroun/2000   | Lignes de crédit AFD         | Subvention FFEM  |
| Congo/2003  | Prêt AFD CIB                 | Subvention FFEM (873 000 euros)  |
| Cameroun/2003   | Prêt AFD Pallisco            |  |
| Gabon/2006  | Projet AFD « petits permis » | Subvention FFEM (2 millions d'euros)   |
| RCA/2000-2010   | Projet AFD PARPAF            |  |
| Congo/2009  | Projet AFD PAGEF             |  |
| <b>Les interventions hors concessions forestières</b>     |                              |  |
| Gabon/1996  |                              | FFEM – Biodivalor / appui recherche forestière (450 000 euros)                             |
| RCA/2003  |                              | Gestion des terroirs de chasse villageoise (FFEM 1 million d'euros)                        |
| Cameroun/2004   |                              | Conservation biodiversité dans 2 parcs nationaux (1 500 000 euros)                         |
| Cameroun/2007   |                              | FFEM/GTZ – Appui forêts communales (1 300 000 euros)                                       |
| Gabon/2009  |                              | FFEM PPI Mangroves Parc Ankanda  |
| Congo/2006  |                              | FFEM PPI Implication communautés Parc Gamba  |

Source : Base de données SIOP- AFD.

### Les opérations petits et moyens permis

#### Trois projets ciblant les petits et moyens opérateurs

Le terme « petits permis » est une terminologie consacrée au sein de l'AFD. Il recouvre une notion de type d'entreprises de taille moyenne ou petite, souvent indépendantes et non rattachées à des groupes internationaux, avec des moyens techniques et financiers limités.

Il s'agit du projet « petits permis » au Gabon (démarré en 2007 avec un prêt souverain concessionnel ordinaire [PS2] et une subvention), et du projet PAGEF au Congo (2009 avec une

subvention). Ces projets ont connu un temps de latence important car il a fallu convaincre l'administration forestière et des opérateurs souvent réticents. Ils se sont concrétisés après les appuis octroyés aux grands PAF, principalement des appuis financiers, tandis que les projets « petits permis » apportent à la fois des appuis techniques et financiers.

Pour les besoins de l'analyse nous rattacherons ici le projet PARPAF en RCA (démarrage en 2000 avec une subvention). Il est plus ancien et cible des opérateurs de taille moyenne, mais il offre plusieurs points communs : (i) la problématique des petits et moyens opérateurs indépendants possédant des moyens techniques et financiers limités, (ii) un appui technique de même type au secteur privé (prise en charge de la conception des PAF), (iii) une dimension d'appui institutionnel et un positionnement au sein de l'administration.

Ces trois projets ont avancé dans leurs activités respectives, avec un taux de décaissement satisfaisant. Le PARPAF touche à sa fin, tandis que le projet « petits permis » Gabon est à mi-parcours et que le projet PAGEF a démarré depuis un an.

### Des projets récents

Les projets Congo et Gabon sont encore trop récents pour se prononcer sur l'atteinte des objectifs. Concernant le projet « petits permis » au Gabon, à mi-parcours, on peut noter que les surfaces sont en deçà des objectifs et qu'on s'attend à un dépassement important des coûts.

Mais les résultats de chacune de ces deux opérations sont attendus, et soulèvent une question : la limite ayant été atteinte au niveau des grandes concessions, comment intégrer dans une dynamique d'aménagement durable les autres catégories d'exploitants qui n'ont pas les moyens de réaliser des PAF, tels ceux cofinancés jusque là par l'AFD, et qui n'ont pas un intérêt direct à rentrer dans cette logique ?

Le PARPAF a avancé sur plusieurs objectifs importants : (i) l'ensemble des forêts attribuées (soit 3 millions ha) fait l'objet de plans d'aménagement de qualité, (ii) les capacités des acteurs, notamment celles des opérateurs privés, et dans une moindre mesure celles de l'administration forestière, ont été renforcées, (iii) des normes d'aménagement ont été conçues et des manuels techniques publiés, (iv) un dialogue élargi État – Privés – ONG s'est instauré.

Néanmoins, l'objectif de parvenir à 100 % du massif forestier de production sous aménagement durable ne sera pas atteint au terme du projet, ce qui est dû au processus d'attribution non achevé par le Gouvernement des trois derniers permis d'exploitation (représentant 25 % du massif forestier concerné). De plus, l'exploitation de deux permis ayant fait l'objet de plans d'aménagement a été arrêtée. Par ailleurs, les volets sociaux et environnementaux restent limités. Enfin, l'administration forestière n'est pas encore en mesure d'assumer en toute autonomie sa mission sans la poursuite d'un accompagnement.

Au regard des objectifs affichés initialement, on peut donc attribuer à ce groupe de projet une performance moyenne (sans préjuger des facteurs internes et externes qui expliquent leurs résultats).

Au-delà, il s'agira de s'interroger sur (i) l'adhésion réelle des concessionnaires à la démarche de gestion durable, (ii) la pertinence et la faisabilité d'appuyer les petits et moyens permis (ce qui rejoint nos interrogations précédentes sur la pertinence d'appuyer ce type de concessionnaires, comme au Gabon), (iii) les difficultés de l'appui institutionnel. Les acquis et faiblesses de ces projets, en termes de résultat, sont résumés dans le tableau de l'annexe 8.

### Les nouvelles directions d'appui

Depuis peu, l'AFD s'est investie dans de nouvelles directions d'appui.

- La conservation à travers l'abondement de la Fondation du Parc Tri-national de la Sangha (TNS, 2007, subvention de 3 millions d'euros).
- Le financement pour une durée de quatre ans à partir d'avril 2009, à hauteur de 3,6 millions d'euros dans le FPCF, complété initialement par un engagement de 1,4 million d'euros pour la contribution au renforcement des capacités des pays du Bassin du Congo en matière de REDD, tant au niveau national que régional. WCS, WWF et Conservation International (CI) contribuent au cofinancement de ce projet. Finalement, la décision a été prise en septembre 2009 pour une première phase, d'avril 2009 à décembre 2010, avec un engagement de l'AFD de 1 million d'euros et une contribution des trois ONG de 1,2 million d'euros.
- L'appui sectoriel, avec l'approche programme et l'appui budgétaire au programme sectoriel PSFE au Cameroun (20 millions d'euros de subventions sur fonds C2D, dont 10 millions débloqués en 2007 et répartis entre le Fonds commun et l'appui budgétaire).
- Une AT au Secrétariat exécutif (SE) COMIFAC qui vient juste de démarrer (prenant la suite de l'AT MAEE).

Les deux premières opérations sont encore récentes et en cours, on ne dispose pas d'éléments sur leur avancement ni sur leur degré d'atteinte des objectifs. Pour l'appui au Cameroun, les résultats sont aujourd'hui décevants et sont développés dans la section 5.2.

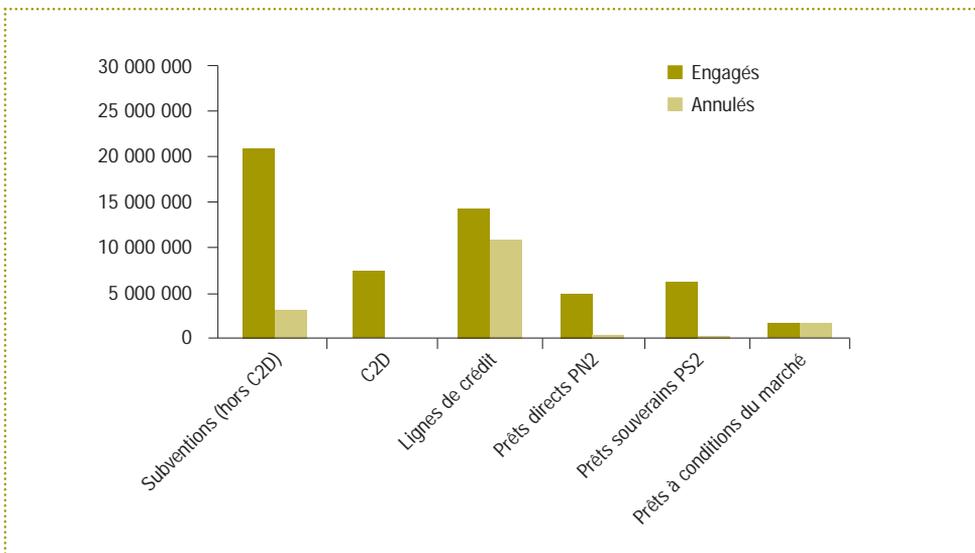
## 5.2. Performances par type d'outils financiers

### Panorama des outils utilisés

Plusieurs types d'outils ont été utilisés. Nous avons souligné, section 3, l'intérêt d'une panoplie d'outils variés et utilisés en fonction des besoins, selon une logique d'offre adaptée aux différents groupes ciblés. Le tableau 9 présente les principaux outils utilisés. Sur un total engagé de 75 millions d'euros (AFD hors PROPARCO), nous remarquons :

- une prédominance des subventions (29 millions, soit plus de 50 % si l'on rattache le C2D), liée aux projets d'appui technique aux « petits permis » (RCA et Congo), à l'appui PSFE Cameroun sur C2D (10 millions engagés), ainsi qu'au fonds de préparation FPCF ;
- un poids important des lignes de crédit (19,7 millions, soit plus de 20 %), concentrées sur deux pays (Gabon et Cameroun), avec un taux élevé d'annulation (76 %) ;
- d'autres instruments moins utilisés : (i) le prêt souverain PS2 (8,2 millions pour le projet « petits permis » au Gabon) et (ii) le prêt direct aux sociétés privées (PN2 pour l'appui financier aux PAF des grandes concessions à hauteur de 6,5 millions), (iii) le prêt à condition ordinaire (PCO) (prêt à l'État camerounais de 1,7 million d'euros).

**Graphique 4. Type d'outils financiers AFD (hors PROPARCO) utilisés dans le BC de 1990 à 2010**



**Tableau 9. Type d'outils financiers AFD (hors PROPARCO) utilisés dans le BC de 1990 à 2010**

|   | Pays                        | Type projets  | Engagés           | Engagés en % | Versés            | Annulés           |
|---|-----------------------------|---|-------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Subventions (hors C2D)                          | Cameroun, Congo, Gabon, RCA | Projets petits permis, abondement PFBC et TNS, appui budgétaire | 29 245 000        | 39 %         | 14 061 000        | 4 000 000         |
| C2D   | Cameroun                    | Appui budgétaire et fonds commun                                | 10 000 000        | 13 %         | 10 000 000        |                   |
| Prêts non souverains Lignes de crédit           | Cameroun, Gabon             | Appui financier PAF grandes concessions                         | 19 700 000        | 26 %         | 4 685 000         | 15 015 000        |
| Prêts non souverains concessionnels directs PN2 | Cameroun, Congo, Gabon      | Appui financier PAF grandes concessions                         | 6 458 000         | 9 %          | 6 458 000         | -                 |
| Prêts souverains PS2                            | Gabon                       | Projet « petits permis »  | 8 200 000         | 11 %         | 2 526 000         | -                 |
| Prêts à conditions du marché                    | Cameroun,                   | Appui institutionnel État                                       | 1 750 000         | 2 %          | -                 | 1 750 000         |
| <b>TOTAL</b>                                    |                             |   | <b>75 353 000</b> | <b>100 %</b> | <b>37 730 000</b> | <b>20 765 000</b> |

Source : base de données SIOP – AFD.

## Les subventions

### L'outil d'intervention principal, mais récent

L'AFD est intervenue dans le secteur forestier principalement *via* des subventions (29 millions d'euros) du fait du poids important des projets « petits permis » (PAGEF Congo et PARPAF RCA). Cet outil a aussi été utilisé pour l'abondement du FPCF ou de la Fondation du parc TNS. Concernant la remise de dettes, l'outil C2D a été engagé à hauteur de 10 millions d'euros pour l'opération d'appui au PSFE sur C2D au Cameroun.

Cet outil subventions est néanmoins récent : avant 2006, il n'a été utilisé qu'en RCA et à hauteur de 5,2 millions d'euros (PARPAF I – bis et projet pilote Salo). Le développement de cet outil est logiquement parallèle aux appuis récents aux « petits permis » et à l'évolution du rôle de l'AFD, devenue opérateur pivot de l'aide française.

Parallèlement, il faut noter que le FFEM a engagé 9,2 millions d'euros de subventions, dont 4 millions d'euros en appui aux PAF, appuyés par l'AFD.

L'outil subvention (et remise de dettes) est bien l'outil dominant dans le secteur forestier.

### Subventions « petits permis » : un outil efficace, sous réserve de ses résultats à moyen terme

Le bénéficiaire des subventions est logiquement l'État dans les projets « petits permis ». Dans les faits, ce sont des subventions indirectes octroyées aux petites et moyennes sociétés en matière d'aménagement. Le projet mutualise sur subventions une grosse partie des coûts de préparation des PAF (par exemple dans le cas du projet PARPAF 70 %, dans le cas du projet « petits permis » du Gabon les bénéficiaires prennent en charge uniquement les coûts d'inventaire d'aménagement qui représenteraient 1 000 FCFA/ha sur des coûts directs estimés à 3 500 FCFA/ha, le reste étant pris en charge par le projet).

L'outil subvention s'est avéré efficace dans le cas du PARPAF en RCA (seul projet petits/moyens permis disposant de suffisamment de recul). Il a permis d'externaliser et de mutualiser les coûts de préparation des PAF, ainsi que le recours à une expertise technique pointue. Sans cet appui, il est vraisemblable que l'aménagement en RCA serait très en retard. Dans le cas du Gabon, on est dans la même logique, avec les mêmes incidences positives, il est clair qu'aucun porteur des « petits permis » n'aurait pu s'engager dans l'élaboration d'un PAF sans ce concours. Mais, à la différence de la RCA, ce projet « petits permis » correspond essentiellement à un prêt à l'État gabonais qui dispose d'un statut de PRI (PS2 de 8,2 millions d'euros avec 1 million de subvention), c'est donc indirectement que les bénéficiaires finaux sont subventionnés.

Mais le problème se pose de l'engagement réel des petits et moyens permis dans la gestion durable. Subventionner la préparation des PAF, s'ils ne seront pas mis en œuvre sérieusement, s'avérerait peu efficace. Or, c'est le risque actuel, dans les trois pays concernés. Certes, des entreprises sérieuses s'engagent dans la démarche d'aménagement forestier. Mais il existe aussi beaucoup de petites et moyennes sociétés dont l'adhésion n'est que de façade, souvent pour maintenir une image « propre » et pouvoir poursuivre leur exploitation, mais sans engagement ni mise en œuvre réelle des mesures d'exploitation durable (sans parler des volets sociaux ou biodiversité).

Cela renvoie ensuite à la question du modèle mis en place, inspiré des grandes concessions mais qui n'est pas adapté aux petits, voire moyens permis. Du coup, on subventionne un outil coûteux, avec une efficacité problématique à moyen terme.

Paradoxalement, l'État bénéficiaire des subventions est finalement l'acteur qui en bénéficie le moins. Cela a été le cas pour le PARPAF en RCA où l'administration n'est pas suffisamment renforcée pour jouer son rôle de conception ou de suivi et contrôle des PAF. Comme indiqué dans

le rapport pays, cela est lié *(i)* aux difficultés de fond de l'appui institutionnel dans le secteur forestier, *(ii)* au contexte particulier de la RCA (troubles politiques) et, dans une moindre mesure, *(iii)* au mode opératoire du projet.

Il s'agit également de projets fortement consommateurs d'AT.

### La subvention C2D / PSFE Cameroun : des résultats faibles

Au Cameroun, l'AFD a appuyé la mise en œuvre du PSFE, programme sectoriel destiné à mettre en œuvre la politique forestière, notamment l'aménagement durable et le renforcement des capacités institutionnelles. Elle a utilisé le mécanisme C2D en 2006 : 20 millions d'euros disponibles, 10 millions d'euros engagés sur une première tranche et 4,5 millions d'euros utilisés aujourd'hui. Le financement a été partagé à égalité entre un appui budgétaire sectoriel et un fonds commun.

Les résultats sont aujourd'hui décevants, tant pour l'AFD que pour d'autres bailleurs (jusqu'à la GTZ qui s'est retirée du fonds commun). Seulement 4,5 millions d'euros ont été mobilisés avec des interrogations fortes sur les effets réels de l'utilisation de ces fonds. Le déficit principal vient en partie *(i)* de la faible capacité de la partie nationale à piloter le programme, à se saisir de l'instrument d'appui budgétaire sectoriel et à répondre aux conditions d'utilisation du fonds commun, *(ii)* du dysfonctionnement du fonds commun des bailleurs de fonds parties prenantes. Un manque de cohérence dans les approches entre bailleurs, des visions différentes et des procédures inadaptées (système autobloquant nécessitant un accord de tous avant d'engager le moindre franc) n'ont pas permis au fonds commun de jouer son rôle. Les procédures des finances publiques sont également une contrainte à l'efficacité de ce type de fonds.

Face à cet échec, l'AFD envisage de revenir à une aide projet.

Le recours aux fonds C2D ouvre néanmoins de nouvelles opportunités pour renforcer l'action de l'AFD, cela donne une opportunité « inespérée » pour financer le secteur forêt – environnement alors que les ressources propres de l'AFD diminuent et qu'elle ne pouvait travailler pratiquement que sur prêt, jusqu'à maintenant. Des projets sont en réflexion au Gabon et au Congo.

### Les lignes de crédit

#### Un instrument important mais peu efficace

Elles représentent le deuxième instrument financier, à hauteur de 19,7 millions d'euros, concentrés sur le Gabon et le Cameroun. Un nouveau projet de ligne de crédit est en réflexion au Congo (appui à la filière bois).

Nous avons vu dans les performances par projet que leurs résultats étaient limités en termes d'utilisation financière des ressources engagées : (i) au Gabon seulement cinq entreprises ont accédé aux prêts et 56 % des montants ont été annulés, (ii) au Cameroun c'est l'ensemble de la ligne de crédit qui a été annulé. Pour l'AFD, cela s'est traduit par une mauvaise rentabilité financière et des coûts de gestion importants.

### **Encadré 11. Lignes de crédit**

#### **Gabon / BGD (2000)**

Ligne de crédit de 6,5 millions d'euros pour financer la conception des plans d'aménagement : refinancement à 70 % hors taxes du coût du projet, 7 % de taux d'intérêt (5 % pour le taux d'intérêt de l'AFD et 2 % pour la Banque gabonaise de développement (BGD), avec un différé de 5 ans et un remboursement sur 11 ans).

#### **Cameroun (2000)**

Quatre lignes de crédit de 2,25 millions d'euros chacune (Banque internationale du Cameroun pour l'épargne et le crédit - BICEC, Société générale des banques au Cameroun – SGBC, Société commerciale de banque et Crédit Lyonnais du Cameroun – SCB-CLC, *Commercial Bank Cameroun* – CBC), visant le refinancement par ces quatre banques des sociétés forestières pour l'élaboration de leur PA avec comme conditions : taux de 2 %, durée 15 ans dont 6 ans de différé et 0,5 % de commission d'engagement, taux d'intérêt maximal de sortie pour les bénéficiaire finaux de 5 % (PCI : prêt à longue durée bénéficiant d'un taux de concessionnalité de 35 %).

À ces quatre lignes de crédit s'ajoutait un prêt à conditions ordinaires (PCO) de 1,75 million d'euros, dont le bénéficiaire était l'État, pour financer les appuis institutionnels liés à l'accompagnement de la mise en œuvre des PAF (PCO, taux de 2,5 % sur 19 ans). Ce prêt a été annulé suite à l'annulation des lignes de crédit.

### **Des conditions peu attractives, des banques frileuses**

Deux facteurs principaux expliquent l'échec de ces lignes de crédit.

D'une part, pour les banques et les entreprises rencontrées, les conditions du prêt étaient peu attractives. Pour les banques nationales les éléments avancés concernent un coût d'exploitation important en termes de procédures d'instruction et de suivi. Pour les entreprises les prêts AFD étaient souvent lourds à solliciter (procédures, garanties, délais ...).

Néanmoins cela n'explique pas tout puisque plusieurs entreprises ont sollicité des prêts, tant au Gabon qu'au Cameroun, mais sans succès (VICWOOD/Thanry, Société industrielle des bois africains – SIBAF/Bolloré, Alpi Petro et Fils Cameroun – ALPICAM, WIJMA).

D'autre part, les banques nationales se sont avérées peu enclines à prendre des risques dans un secteur forêt qu'elles maîtrisent mal et jugent risqué. L'objectif du prêt était en partie de les aider à aller vers ce secteur, ce qui ne s'est pas fait. Finalement, on se trouve dans une certaine contradiction au Gabon : les banques ont financé les sociétés solides (Rougier, Leroy Gabon, Société des bois de Lastourville – SBL, Société de la Haute Mondoch – SHM) qui pouvaient accéder à d'autres financements non concessionnels. L'objectif de faciliter l'accès général des sociétés forestières aux prêts bancaires pour investir dans les PA n'a pas été atteint à grande échelle.

L'objectif initial de l'AFD dans la mise en place des lignes de crédit était double : d'une part, toucher un nombre plus important d'entreprises forestières, et d'autre part, accompagner les banques dans le financement d'investissement de promotion de la gestion durable des ressources forestières, dans la mesure où ces dernières sont un vecteur important d'investissement potentiellement dommageable pour l'environnement.

Mais une grosse interrogation se pose sur leur efficacité : (i) les banques du Bassin du Congo sont sur-liquides, le problème n'est donc pas l'accès aux capitaux primaires, mais plutôt le risque et/ou la méconnaissance du secteur forestier, (ii) ces banques seront toujours réticentes à financer les non professionnels, on risque donc (comme au Gabon) de ne financer que les sociétés solides et professionnelles, (iii) en visant les petits et moyens groupes, on cible souvent les non professionnels (rentiers), qui ne s'engageront pas dans l'aménagement de façon réelle, le prêt aura donc peu de résultats à moyen terme, (iv) enfin l'AFD ne peut pas exercer de pressions et d'exigences sur la qualité des opérations menées par les privés bénéficiaires (aucune exigence de qualité n'est prise en compte dans les conditions du prêt, « seuls l'avancement du projet et la justification des dépenses par rapport au projet initial permettent les décaissements du prêt. »).

### Les prêts directs aux sociétés privées

Les prêts directs aux entreprises (PN2 concessionnels) ont représenté 6,5 millions d'euros, concentrés sur trois sociétés : CEB au Gabon, CIB au Congo et Pallisco au Cameroun.

#### Un outil efficace sur le plan des objectifs

Nous avons vu que cet outil avait été efficace au sens où les prêts ont été alloués (et remboursés ou en cours selon le rythme prévu) et que les PAF ont été élaborés et plus tard mis en œuvre (avec certification des surfaces concernées).

De plus, nous pensons que ce type de prêts concessionnels n'a pas créé de distorsions sur le marché bancaire national, notamment parce qu'il n'y avait pas d'offre de produits bancaires pour du moyen/long termes vers les forestiers. D'ailleurs, la partie sur les lignes de crédit a montré que les banques étaient réticentes à aller sur le marché des sociétés forestières. De plus, ces groupes internationaux ont leurs propres banques internationales.

Pour l'AFD, ce type de prêt concessionnel est justifié parce que l'État est propriétaire de la ressource forestière, cette qualité de bien public justifie donc des conditions préférentielles de prêt.

### Mais une attractivité liée à des éléments non financiers

Dans les faits, on constate que les entreprises ont pris des prêts AFD pour deux raisons non financières. D'une part, elles cherchaient à l'époque une caution internationale, en lien avec les pressions des ONG environnementalistes, ce que « l'image » AFD leur apportait.

D'autre part, deux des trois prêts étaient couplés avec une subvention FFEM qui les intéressait pour aller plus loin dans certains volets de leurs PAF, comme la biodiversité. Plusieurs entreprises ont indiqué que les prêts AFD ont été souscrits en partie parce que les subventions FFEM les intéressaient et qu'elles étaient liées à ce prêt. C'est par exemple le cas de la CIB au Congo (prêt AFD de 1,3 million d'euros couplé à une subvention FFEM de 870 000 euros). Les subventions FFEM ont eu un effet de levier significatif sur la réussite des prêts AFD. On peut s'interroger sur l'utilisation des subventions FFEM qu'on oriente vers les emprunteurs de l'AFD.

Finalement, l'aspect strictement financier s'est avéré secondaire, même s'il a permis aussi aux entreprises de disposer d'une trésorerie bon marché à un moment donné. Le prêt bonifié était un outil intéressant pour les entreprises (sinon elles ne l'auraient pas pris et il fallait remplir des conditions), mais nous pensons qu'elles ont été d'abord guidées par la caution internationale de l'image AFD et la subvention FFEM couplée pour mettre en œuvre les volets social et biodiversité des PAF. Le prêt lui-même *stricto sensu* était peu attractif selon les cas en termes de taux, de durée des procédures, de garanties exigées ou de monnaie de remboursement. Cela est confirmé par d'autres entreprises qui se sont lancées dans l'aménagement sur fonds propres ou emprunt bancaire classique.

#### **Encadré 12. L'exemple des prêts CEB et CIB**

##### **Le prêt CEB Gabon**

Le projet est d'un coût total de 2,6 millions d'euros dont 1 million d'autofinancement, 1,4 million de prêt AFD et 200 000 euros de subvention FFEM. Le prêt est sur 11 ans avec un différé de 5 ans au taux de 5 %/an et avec une commission d'engagement de 0,5 %. Une garantie totale du prêt était apportée par l'Union gabonaise de banque. Le prêt débloqué dans sa totalité en une seule fois. Le coût total du projet d'aménagement a été en final de 2,4 millions d'euros dont 1,4 million apporté par l'AFD et 1 million par l'entreprise. À noter que la contribution du FFEM n'a pas été mobilisée au démarrage, elle a été mobilisée plus tard dans le cadre du projet mis en place par le FFEM accessible à plusieurs entreprises.

### Le prêt CIB Congo

Les conditions d'octroi du prêt par AFD pour le projet CCG 1070 (prêt concessionnel non souverain de 1,3 million d'euros au taux de 3,5 %) ont fait l'objet de négociations longues et laborieuses. Le prêt avait été octroyé fin 2002, mais ne fut débloqué en une fois que début 2004. Certes, la CIB a mené à bien ses travaux et se trouve l'une des sociétés les plus avancées en matière d'aménagement, ainsi que de certification. Mais le prêt lui-même n'a pas joué pleinement : suite à des procédures longues et lourdes, la CIB avait déjà effectué le gros des travaux d'aménagement (avec l'appui de la GTZ et de l'OIBT) lorsque le prêt a été débloqué. Et si la CIB a souscrit à ce prêt tardif, c'était dans le souci (i) d'être mieux reconnue à l'international (avec le bénéfice tiré de l'image AFD) et (ii) de pouvoir bénéficier de la subvention FFEM qui lui était adossée.

Au final, les efforts de l'AFD pour appuyer les entreprises à se lancer dans l'aménagement forestier, couplée à son offre de produits financiers, ont été payants. La bonification est un coup de pouce vers les opérateurs qui prennent ce risque à un moment donné. Et les conditionnalités des prêts ont permis aussi de sélectionner les entreprises les plus motivées à se lancer les premières dans l'aménagement forestier.

Et ce rôle de l'AFD est à souligner car ces prêts ont souvent généré un effet d'entraînement dans le processus et participé avec d'autres appuis à développer plus vite la dynamique d'AP dans le Bassin du Congo (sur le terrain, dans les réglementations nationales ou les orientations régionales...). Si le prêt lui-même n'a pas joué un rôle décisif dans la dynamique d'AP, il a contribué à aller plus vite et plus loin.

### Les prêts souverains : un instrument limité

Les prêts souverains ont été très limités. Un seul a été effectivement mis en place. Il s'agit du projet « petits permis » au Gabon qui est un prêt de type PS2 de 8,2 millions d'euros (avec une subvention de 1 million d'euros sur un projet total de 15,7 millions d'euros). L'utilisation de cet outil PS est cohérente avec la ligne générale « pas de subventions pour les PRI » puisque le Gabon en fait partie.

Un autre prêt souverain avait été conçu pour le Cameroun, en lien avec la mise en place des lignes de crédit. Il se montait à 1,75 million d'euros avec l'État comme bénéficiaire pour financer les appuis institutionnels liés à l'accompagnement de la mise en œuvre des PAF (PCO, taux de 2,5 % sur 19 ans, annulé).

## Conclusion

La performance de l'AFD, au sens des objectifs de chaque intervention et des outils utilisés, peut être considérée comme moyenne ou contrastée (certains objectifs atteints et d'autres non).

En effet, plusieurs éléments ont limité l'impact relatif des PAF appuyés par l'AFD. D'une part 50 % des surfaces appuyées se trouvent en RCA, où les concessionnaires ne sont pas certifiés, avec des doutes quant à la réalité de la mise en œuvre des PAF dans plusieurs concessions. On voit aussi que l'AFD a appuyé un nombre restreint de sociétés : 14 (et seulement 6 hors RCA).

D'autre part, la grosse opération en RCA avec le PARPAF, dans le contexte particulier de ce pays, a donné des résultats satisfaisants pour les surfaces forestières aménagées, mais les objectifs n'ont pas été atteints, les volets sociaux et institutionnels ont des résultats mitigés et la question se pose aujourd'hui de la réalité de la mise en œuvre des PAF. La performance du projet « petits permis » au Gabon reste aussi à démontrer.

Mais il faut souligner les grands acquis.

Sur le plan quantitatif, les PAF appuyés par l'AFD représentent 5,5 millions ha, ce qui est une superficie importante, recouvrant 17 % des surfaces forestières attribuées. Mis à part le problème des deux lignes de crédit, on est proche du périmètre visé par les actions.

Et, aujourd'hui, ces entreprises sont parmi les rares à mettre effectivement en œuvre ces PAF et être allées vers la certification. Au total, 50 % sont certifiés, ce qui est un gage que l'AF est mis en œuvre sérieusement avec des impacts potentiels sur la gestion durable.

Ensuite, ces financements ont concouru à l'élaboration d'opérations parmi les premières en termes d'aménagement grandeur nature et qui ont servi de référence dans la production de normes et l'évolution des législations.

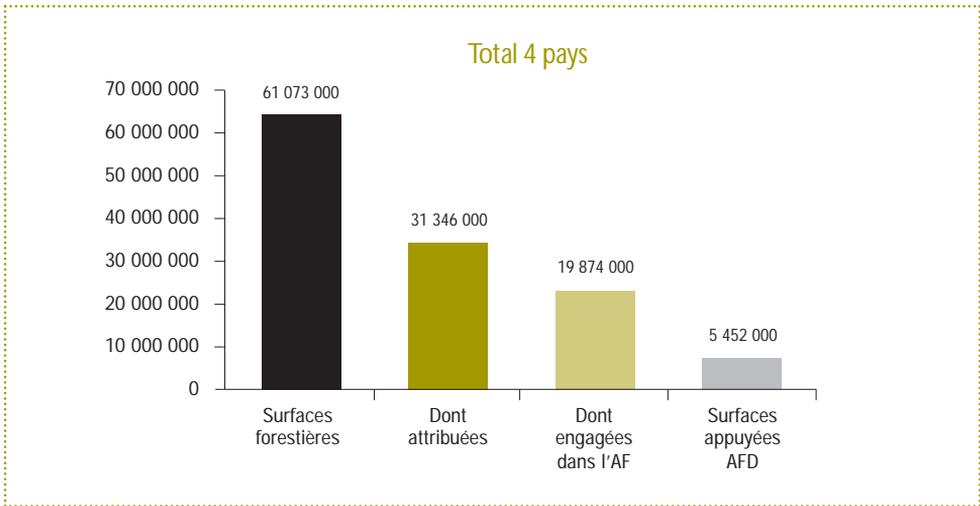
**Tableau 10. Surfaces appuyées par l'AFD (en ha)**

|  | Gabon      | Congo      | Cameroun   | RCA       | Total 4 pays | Hors RCA   |
|--|------------|------------|------------|-----------|--------------|------------|
| Surfaces grands massifs de forêt dense | 21 087 000 | 18 494 000 | 16 876 000 | 4 616 000 | 61 073 000   | 56 457 000 |
| Dont surfaces attribuées               | 12 000 000 | 10 648 000 | 5 660 000  | 3 038 000 | 31 346 000   | 28 308 000 |
| Dont surfaces engagées dans l'AF       | 6 368 000  | 5 818 000  | 4 650 000  | 3 038 000 | 19 874 000   | 16 836 000 |
| Dont surfaces appuyées AFD             | 2 000 000  | 296 000    | 118 000    | 3 038 000 | 5 452 000    | 2 414 000  |
| Surfaces appuyées AFD                  | 2 000 000  | 296 000    | 118 000    | 3 038 000 | 5 452 000    | 2 414 000  |
| En % surfaces attribuées               | 17 %       | 3 %        | 2 %        | 100 %     | 17 %         | 9 %        |
| En % surfaces forestières totales      | 9 %        | 2 %        | 1 %        | 66 %      | 9 %          | 4 %        |
| Entreprises appuyées AFD               | 4          | 1          | 1          | 8         | 14           | 6          |
| Surfaces certifiées                    | 1 870 000  | 296 000    | 118 000    | -         | 2 284 000    | -          |

Source : note projets AFD.

Sur le plan strictement quantitatif, si l'on sort du seul périmètre visé par l'AFD pour prendre du recul (cf. graphique 5), les surfaces appuyées représentent 17 % des surfaces attribuées. Certes, il reste encore un pas important à franchir vers les objectifs du CIS Environnement 2007-2009, mais ceux-ci sont des lignes directrices qui fixent le cap vers lequel tendre, dans un contexte difficile où l'on avance au fur et à mesure des opportunités à saisir. L'important est le caractère pilote des premières interventions et l'effet d'entraînement induit, que nous développerons dans la section 6, consacrée aux impacts et au bilan du rôle de l'AFD.

**Graphique 5.** La situation de l'aménagement forestier aujourd'hui dans le Bassin du Congo



Source : Représentation graphique des données du tableau 10.

Photo 4. Kosipo, dispositif de M/Baiki en RCA.



## 6. Des impacts intéressants, mais limités sur certains volets

Les parties précédentes ont fait le point de la performance des projets et des outils financiers utilisés. Il s'agit maintenant de voir, au-delà des objectifs spécifiques des projets, quels ont été leurs impacts. On raisonnera par grands volets :

1. gestion durable des ressources forestières ;
2. développement économique de la filière ;
3. retombées socioéconomiques pour les populations ;
4. préservation de la biodiversité ;
5. évolutions institutionnelles ;
6. constitution et transfert d'un capital de connaissances.

Avant d'entrer dans ce détail, il faut souligner que nous disposons de très peu d'éléments aujourd'hui sur la mise en œuvre des PAF et surtout sur leurs impacts dans la pratique. Il est vrai que la mise en œuvre des PAF est récente et leurs résultats, attendus à long terme. Mais l'approche d'AF souffre aussi d'un déficit général de suivi. Les éléments dont nous disposons aujourd'hui sont principalement : (i) les mécanismes de certification (qui attestent de la réalité de la mise en œuvre de l'AF), (ii) les rapports des OI (Cameroun et Congo), (iii) quelques éléments issus des bureaux d'étude privés ou de missions de suivi de projets comme le PARPAF, (iv) l'étude GTZ menée au Cameroun sur la qualité des PAF (mais qui dépasse les seuls PAF appuyés par l'AFD, laquelle est moins intervenue au Cameroun que dans les autres pays).

### Encadré 13. Les impacts

- Sur le plan purement technique, l'outil PAF développé dans le Bassin du Congo, lorsqu'il est bien mis en œuvre, est un outil efficace qui contribue à la gestion durable. En regardant vingt ans en arrière, on constate qu'un grand pas a été fait dans la gestion forestière des grands groupes forestiers.
- Quant aux autres volets, les impacts ont été très réduits. Le volet social a été le maillon faible. En dehors de quelques exemples pionniers de type CIB, les retombées socioéconomiques pour les communautés locales se sont avérées faibles (en partie faute de retour des taxes forestières prévues). De même pour le volet biodiversité, souvent focalisé sur la grande faune et limité à quelques mesures anti-braconnage. Il est vrai que ces deux volets sont complexes, coûteux et peu motivants pour les entreprises privées.
- Pour les aspects institutionnels, les évolutions attendues ne se sont pas traduites dans les faits. Certes, les réglementations ont évolué, mais les relations État/privé restent le plus souvent marquées par le « *business as usual* » et l'AF a creusé un déficit de capacités criant entre l'État et le privé, avec une administration forestière sans capacités pour assurer ses tâches régaliennes d'approbation, de suivi et de contrôle des PAF

## 6.1. Des impacts certains sur la gestion forestière durable

Le premier impact attendu de l'AF est d'aboutir à une gestion durable des forêts (GDF), au sens où le capital forestier doit être maintenu à long terme dans les concessions sous aménagement.

### Un outil intéressant et de qualité, bien au point pour les grandes concessions

La constitution progressive d'un capital de connaissance et de savoir-faire chez les opérateurs privés, les bureaux d'étude (même si leur nombre est resté limité et concerne essentiellement des bureaux français), ou encore l'expertise nationale et internationale, a permis, sur une période longue, d'expérimenter cette approche, d'en valider et d'en appliquer les acquis, d'animer un débat de fond sur les questions en suspens qui servaient de base à la contestation. Aujourd'hui, le PA est un outil reconnu et qui répond à des besoins certains.

Comme le montre bien l'OFAC dans le bilan d'ensemble présenté en 2008, « *en matière de normes de gestion, les modèles d'aménagement forestier adoptés par les entreprises s'appuient sur les mêmes principes : l'exploitation sélective avec régénération naturelle, éventuellement assistée, et des durées de rotation qui sont proches (entre 25 et 30 ans) sur des parcelles dont les*

*superficies sont déterminées en fonction de la possibilité de prélèvement soutenu. La progression inévitable de la certification dans la sous-région va faire converger les pratiques de gestion, tant sur le plan sylvicole que social. Dans ce domaine, et parce qu'elle est portée par les entreprises forestières et des structures privées d'aménagement ou de certification, la convergence est bien entamée et son approfondissement devrait être axé sur la prise en compte plus explicite de critères écologiques s'appuyant sur les résultats de la recherche forestière. »*

L'outil PAF développé dans le Bassin du Congo est techniquement intéressant à plusieurs points de vue. L'outil est aujourd'hui bien au point sur le plan de la connaissance de la ressource et de la planification des prélèvements dans une perspective de reconstitution globale du capital forestier. Lorsqu'il est bien mis en œuvre, il est un outil efficace qui contribue à la gestion durable.

Cela explique d'ailleurs l'adhésion de plusieurs groupes de grands concessionnaires. Réticents ou sceptiques au départ, ces grands concessionnaires ont adopté aujourd'hui l'approche d'AF après avoir pu éprouver les qualités techniques de l'outil.

Aujourd'hui, on peut considérer que les PAF élaborés avec l'appui de l'AFD sont de bonne qualité. Comme indiqué par P. Larat et J.-P. Lemelle<sup>24</sup> : « *en termes qualitatifs, les PAF répondent largement aux normes et standards établis par ailleurs (OAB, CIFOR)* », et « *les critères OAB sont respectés à 75-80 % (avec une faiblesse pour cinq critères : PFNL, IE, IESR, SC, Bio)* ». Cette qualité des PAF a d'ailleurs permis aux sociétés concernées de se lancer avec succès dans la certification.

En se reportant 20 ans en arrière, on constate qu'un grand pas a été fait dans la gestion forestière, concernant ces grands groupes forestiers. L'exploitation « minière » des années 1970-1980 n'est plus de mise aujourd'hui au sein des grandes concessions. Plusieurs millions d'ha sont aujourd'hui sous aménagement, et cela dans une perspective à moyen/long terme. Le pas en avant est important sur les surfaces concernées.

Au-delà, l'évolution des pratiques est assez nette chez les grandes entreprises engagées dans l'aménagement sur le plan de la gestion forestière, voire de la gestion industrielle et commerciale. Pour ces quelques grands concessionnaires, on est passé d'une exploitation de la forêt à une gestion forestière intégrant une dimension durable. L'acquis des PAF et de l'appui AFD c'est d'avoir ouvert la voie à des sociétés réticentes au départ, du fait d'une méconnaissance de l'outil. Elles y ont adhéré une fois l'outil connu. Des cellules d'aménagement sont aujourd'hui en place, la gestion durable est un paramètre intégré dans le fonctionnement des entreprises, des outils d'inventaire et de suivi sont implantés... Néanmoins, ces évolutions restent concentrées

24 AFD (2010)/ Note de cadrage – Aperçu de la coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010, Jean-Pierre Lemelle, Pauline Larat, Constance Corbier Barthaux, Juillet.

sur quelques grands groupes, c'est une limite de la dynamique de l'AF dans le Bassin du Congo et l'enjeu est maintenant de voir comment élargir cette dynamique aux autres groupes cibles (cf. section 11, portant sur les perspectives).

### Un outil complexe, lourd, coûteux et avec certaines réserves scientifiques

Si la démarche a été en adéquation avec les objectifs recherchés et les problèmes que l'on a voulu résoudre (gestion durable de la ressource forestière) par rapport à un environnement physique et politique donné, avec le recul, on sera plus réservé sur l'outil lui-même qui a été choisi : le PAF inspiré du modèle nordique et adapté aux forêts tropicales. Mais il est vrai que les avis restent partagés sur cette question.

La première limite de l'outil est qu'il s'avère complexe et lourd. Il est techniquement au point mais nécessite des capacités pointues pour le concevoir et le mettre en œuvre. Sa complexité et son coût le rendent peu accessible aujourd'hui aux petites et moyennes entreprises forestières. Et cela constituera un frein important à son extension (cf. section 10).

La seconde limite principale de l'approche PAF est que les connaissances scientifiques actuelles ne permettent pas encore de garantir que les choix techniques opérés, en termes de rotation, de diamètre d'exploitation, des taux de reconstitution, pour ne citer que quelques paramètres importants, permettront bien une gestion durable de la ressource.

L'impact de l'intervention humaine dans un milieu naturel complexe est loin d'être maîtrisé et les résultats de la recherche mettront encore plusieurs années avant de pouvoir fournir toutes les données d'analyse nécessaires. Il est clair que la ressource ne sera pas reconstituée à l'identique pour les forêts naturelles, où l'on en est au premier passage d'exploitation, pour celles où l'on passe en deuxième ou troisième coupe ; l'idée est de se rapprocher le plus possible d'une reconstitution en volume du capital initial. En tout état de cause, la connaissance encore partielle des dynamiques d'exploitation forestière ne peut pas garantir aujourd'hui que le PAF est un outil de gestion durable à long terme. Les bases scientifiques continuent d'avancer, à l'image des recherches de M'Baiki<sup>25</sup> sur les dynamiques forestières après exploitation.

25 Le dispositif sylvicole expérimental de M'Baiki a été mis en place en 1982 par le ministère centrafricain des Eaux et Forêts, en association avec le CIRAD.

Ainsi, d'après Pr. W. Delvingt, « un des piliers du PAF actuel est le calcul des indices de reconstitution pour les essences exploitées ou exploitables. Ces paramètres sont au nombre de six dont trois sont insuffisamment connus<sup>26</sup> : la croissance diamétrique, la mortalité naturelle et dans une moindre mesure les dégâts d'exploitation. Les dispositifs permanents mis en place par certains exploitants forestiers ne présentent pas toutes les garanties scientifiques pour l'obtention de données fiables. Des efforts en ce sens ont bien lieu (CIRAD, Nature+) mais ils sont insuffisants. »

## 6.2. Aspects économiques et impacts sur l'industrialisation

L'outil PAF n'avait pas d'objectifs économiques, industriels ou financiers directement affichés. Les objectifs étaient plutôt sous-tendus. Et plusieurs effets intéressants sont à noter.

### Sécurisation de l'accès à la ressource et effets sur la filière

Le premier effet de l'approche d'AF est de sécuriser l'accès à la ressource des entreprises sur le long terme. Cela est surtout lié logiquement à la contractualisation État /Privé dans le cadre d'une convention à long terme. Cet accès sécurisé donne une visibilité importante à l'entreprise, qui peut planifier ses activités et ses investissements. Cela a contribué à sécuriser les approvisionnements et à stabiliser la filière bois dans son ensemble dans le Bassin du Congo.

Le second effet a été de pousser les entreprises à davantage diversifier les essences exploitées, et donc les essences transformées. L'obligation de mieux rentabiliser ses assiettes de coupe ont logiquement conduit l'entreprise à se pencher sur de nouvelles essences. Ici, l'approche PAF a été un facilitateur à travers la connaissance et la planification de la ressource. Plusieurs exemples en témoignent au sein des entreprises ou dans les statistiques des essences exploitées au Congo, avec une diversification plus grande des essences en matière de sciages, sachant que la crise économique a aussi conduit les entreprises à chercher de nouveaux marchés avec des essences moins connues et moins chères.

Néanmoins, la diversification des essences exploitées reste principalement liée aux demandes du marché, aux politiques économiques des pays et au respect des règles du jeu par les opérateurs. Aujourd'hui, le marché local du bois ne se développe toujours pas, faute notamment de politiques

<sup>26</sup> Voir à ce sujet le volume I de l'« Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines », publié par l'ATIBT avec le support financier du MAEE et du FFEM, AITB (2007), Paris.

nationales adaptées et d'une concurrence faussée par les opérateurs informels. L'approche PAF est un facilitateur mais ne peut pas résoudre ces problèmes de fond.

Enfin, la filière bois a généralement gagné en professionnalisme, mais plus du fait du système d'appel d'offres pour l'attribution des concessions, qui a favorisé les grandes entreprises en général plus professionnelles.

### Maintien et ouverture des marchés

Un deuxième type d'effet, bien plus significatif, a été de permettre le maintien, voire l'ouverture des marchés européens. L'approche PAF a été adoptée par les grandes entreprises pour des raisons d'abord commerciales pour (i) maintenir des marchés suite à la pression des ONG internationales (menaces de boycott dans les années 1990-2000), le PAF étant un outil qui permet de répondre aux critiques et éviter le boycott pour les grands groupes attaqués, (ii) s'ouvrir sur des marchés potentiels liés à la certification ; ce n'est d'ailleurs pas par hasard que les concessionnaires les plus avancés sont aussi ceux qui ont été le plus critiqués et menacés à l'époque (CIB, par exemple).

Aujourd'hui, la connaissance de la ressource *via* l'outil PAF permet aussi de mieux planifier et développer ses marchés, et durant la crise économique, cette connaissance a permis d'ouvrir quelques marchés sur des essences secondaires, plus attractives en termes de prix.

### Des effets sur l'industrialisation

L'outil PAF utilisé dans le Bassin du Congo, basé sur des inventaires poussés de la ressource, a des effets intéressants sur l'outil industriel des entreprises. Au Congo, les grandes sociétés du Nord admettent que la connaissance de la ressource disponible donne une meilleure visibilité à l'entreprise, ce sentiment est partagé au Gabon et au Cameroun. L'entreprise sait où se trouvent les essences qu'elle va exploiter, elle connaît la distribution de ces essences par catégorie de diamètre et la qualité des pieds inventoriés de diamètre supérieur au diamètre minimum d'exploitation (DME), la ressource qui peut être prélevée. La connaissance de la ressource permet une exploitation plus rationnelle et donc moins coûteuse (planification des espaces/essences, connaissance du potentiel, dimensionnement de l'outil industriel...). Ceci est très important pour planifier à moyen et à long termes, à la fois l'exploitation et la transformation. Du fait de cette connaissance, la société peut planifier son outil industriel, alors que par le passé on installait une unité de transformation sans pour autant connaître la ressource disponible.

Souvent, les entreprises sont encore uniquement au stade de la première transformation (sciage) et certaines essences ne sont pas exploitées car l'entreprise ne dispose pas de séchoir.

Du fait de cette nouvelle connaissance de la ressource, une entreprise a les moyens aujourd'hui de décider s'il sera économiquement intéressant d'investir pour l'achat de séchoirs, par exemple, afin d'utiliser de nouvelles espèces et d'installer des unités de transformation plus poussée pour valoriser de nouvelles espèces. L'entreprise peut également faire un effort de prospection et de promotion sur le marché pour des nouvelles espèces abondantes sur sa concession (lien avec la recherche).

Mais l'effet semble plus dans l'adaptation et la meilleure planification de l'outil industriel que dans le développement de cet outil lui-même. C'est plutôt la sécurisation de la ressource qui facilite l'investissement, lequel dépend aussi *in fine* de plusieurs facteurs externes à l'AF : la réglementation nationale, les réformes fiscales, initiées notamment avec l'appui de la BM, les choix stratégiques de l'entreprise lorsqu'il s'agit de groupes internationaux (qui raisonnent en coûts relatifs en matière de transformation Afrique/France), les débouchés commerciaux et la crise économique. C'est surtout la réglementation nationale qui a des effets importants avec l'obligation de transformation d'un certain pourcentage de grumes (voire la totalité comme cela est prévu au Gabon, l'obligation de créer une usine sur le site...). Ce modèle d'intégration verticale a d'ailleurs eu plusieurs effets négatifs, mais cela sort du champ de notre étude.

### Coûts, efficacité et rentabilité

Combien coûte l'AF et est-ce rentable ? Si le coût peut être chiffré, du moins pour la préparation du PAF, il est par contre difficile de répondre à la question de la rentabilité. Nous renverrons le lecteur aux éléments détaillés de coûts et d'analyse en annexe 11. Notons ici que les coûts d'élaboration des plans d'aménagement peuvent varier du simple au double, et qu'on peut considérer des coûts moyens à l'ha de 2 à 3 euros. Ce qui représente une contrainte réelle pour les entreprises de petite/moyenne tailles qui voudraient se lancer dans l'AF.

Quand à la rentabilité de l'investissement c'est aujourd'hui une grande interrogation, dont l'inconnue principale est ce que l'on trouvera dans 25 ou 30 ans, lors du deuxième passage.

## 6.3. Social : le maillon faible

La dimension sociale était l'un des tournants importants de l'approche d'AF dans les années 2000. Les PAF tel que conçus dans le Bassin du Congo devaient intégrer cette nouvelle dimension avec trois objectifs : (i) des conditions de travail et de vie correctes pour les employés des sociétés forestières, (ii) des retombées socioéconomiques pour les populations riveraines des concessions,

(iii) des droits d'usage respectés ou aménagés, notamment en termes d'accès aux ressources non forestières. Parallèlement, il s'agissait aussi que le PAF implique les populations riveraines dans son élaboration, qu'il soit l'aboutissement d'un processus de concertation et de négociation entre l'attributaire et les communautés locales.

### Des impacts faibles

Dans la pratique, le social s'est avéré l'un des maillons faibles de l'approche PAF, y compris dans ceux appuyés par l'AFD, probablement le plus décevant.

Certes quelques acquis sont à noter, principalement (i) une attention portée par les grands concessionnaires aux conditions de vie de leurs employés, avec des effets objectifs positifs, (ii) des efforts réels de quelques concessionnaires comme CIB en matière de retombées socio-économiques. Ces acquis sont souvent liés à des partenariats entre le concessionnaire et des ONG de développement.

Mais dans l'ensemble, les impacts sont très faibles. D'une part, les PA ont souvent peu approfondi le volet social, se limitant à un descriptif de la situation sans creuser les éléments socio-économiques nécessaires pour définir des actions pouvant concourir au développement local. D'autre part, les entreprises ne sont pas allées très loin dans les réalisations concrètes, plus guidées par le souci d'acheter une paix sociale auprès de quelques leaders locaux que par le souci de faire de réels projets de développement. Cela est le cas pour les grandes concessions appuyées par des prêts ou des lignes de crédit, ainsi que pour les sociétés appuyées par le PARPAF, qui a peu avancé sur le volet social en termes de réalisations concrètes par les exploitants. Les différents rapports de suivi/évaluation relèvent quasiment tous ces constats.

En dehors des grands PAF appuyés par l'AFD, les autres concessionnaires sont dans le même cas et encore plus en retard.

### Une dimension sociale complexe

Ces impacts faibles s'expliquent surtout par la difficulté du volet social des PAF et par le manque de compétences « sociales » au sein des entreprises forestières. Ce volet constitue la dimension peut-être la plus difficile dans la réalisation des PAF. Nous approfondirons cette question dans la section 10.

Les impacts s'expliquent aussi, en partie, par le non-retour des taxes forestières pourtant légalement prévu mais non mis en œuvre.

### Un tournant qui reste à prendre

Pour ce volet social, on peut dire que l'AFD n'a pas encore réussi le tournant affiché par les stratégies internationales et le Livre blanc. Deux facteurs l'expliquent. D'une part, l'AFD a apporté un appui financier à la préparation des PAF (prêts directs et lignes de crédit), débloqué en une seule fois. On était donc dépendant de la limite jusqu'à laquelle le concessionnaire souhaitait développer son volet social, sans prise directe sur ce volet (très complexe). D'autre part, des appuis plus directs ont été apportés, mais limités : FFEM ou PARPAF (mais avec des activités encore peu développées sur le terrain).

Cet aspect de la gouvernance forestière, qui représente un élément important de la durabilité, notamment sous l'angle social et économique, n'a pas encore fait l'objet de projet spécifique appuyé par l'AFD. C'est l'un des principaux objectifs du Projet de développement régional dans le sud-ouest (PDRSO) prévu en RCA, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une décision de financement.

## 6.4. Environnemental

Comme le social, la dimension environnementale était un des tournants importants de l'approche PAF dans les années 2000. Comme pour le social, les impacts ont été faibles, jusqu'à aujourd'hui. L'objectif du volet environnemental des PAF dans le Bassin du Congo était principalement de préserver la biodiversité au-delà des ressources forestières ligneuses, i.e. les ressources fauniques ainsi que les ressources forestières non ligneuses.

### Des impacts limités

Comme pour les PAF en général, les éléments objectifs manquent sur leur résultat en matière de biodiversité. Néanmoins, les quelques rapports consultés ou les entretiens avec des personnes-ressources pointues dans ce domaine montrent que les quelques acquis sont limités.

Dé façon générale, la biodiversité a d'abord été peu ou mal prise en compte dans la phase de préparation des PAF, et les travaux souvent limités à un inventaire de la grande faune et l'identification de zones de conservation. Les autres aspects (faune en dehors des espèces phares, PFNL et flore) ont été négligés.

Ensuite, les réalisations ont été limitées. Des acquis sont à noter, principalement au niveau des sociétés certifiées où la grande faune est stabilisée, par le ralentissement du braconnage. Les sociétés ont porté leurs efforts sur des mesures prudentielles de lutte contre le braconnage avec

le contrôle des accès de la concession, la fermeture des anciennes pistes, ou encore le contrôle des grumiers, pour empêcher le transport de viande de chasse. Par contre, les autres aspects de la biodiversité, en dehors de la grande faune, sont le plus souvent délaissés, avec un impact direct sur leur non-préservation, faute de mesures adéquates. Mais, comme il n'y a pas de monitoring de la faune, on ne connaît pas les évolutions exactes.

### Un volet difficile et coûteux

Comme pour le social, les entreprises considèrent que ce volet n'est pas de leur ressort, ce qui est un gros handicap de départ, mais que l'on comprend compte tenu de sa complexité et de son coût. Nous approfondirons ces causes dans la section 10.

### Les subventions FFEM, des partenariats avec les ONG

Les subventions FFEM ont fourni un appui déterminant aux volets biodiversité des PAF. Sans ces subventions, les quelques acquis enregistrés et la dynamique amorcée n'auraient pas été aussi loin. D'où l'intérêt aussi des concessionnaires privés pour ces subventions FFEM, dès lors qu'ils étaient réticents à prendre en charge un volet aussi coûteux et difficile à maîtriser.

Cela s'est aussi traduit par des partenariats avec les ONG internationales, déjà évoqué dans la section 4.

À notre connaissance, l'un des projets qui a le plus avancé dans le domaine de la recherche des volets écologique et socioéconomique est le Projet de gestion des écosystèmes périphériques au parc (PROGEPP), mis en œuvre par le WCS dans les concessions forestières de la CIB au Congo, sur financement de l'OIBT, du WCS, de la CIB et pour une petite part du FFEM. De nombreuses données sont aujourd'hui disponibles concernant l'influence de l'exploitation forestière sur la gestion de la faune et de toute la chaîne trophique en général. Cette approche s'appuie sur des standards internationaux (WCS et autres organismes de conservation de la biodiversité en Afrique centrale). Dans son exercice, la section écologique compare également les données issues d'autres régions adjacentes comme le Parc national Nouabalé Ndoki (PNNN), le projet Lac Télé et l'UFA Mokabi comme un moyen d'apprécier l'état de la faune, son habitat et l'évolution des activités humaines dans les dites régions. Le suivi socioéconomique a pour but quant à lui d'évaluer de manière continue l'impact du système de gestion de la faune et des mesures d'accompagnement (activités alternatives) au sein de la communauté locale. Les activités menées concernent notamment : (i) le suivi du tableau de chasse des sites CIB, (ii) le suivi de l'alimentation des ménages, (iii) l'étude FFEM et OIBT semi-nomade.

## 6.5. Institutionnel

À travers la mise en place des PAF, plusieurs objectifs d'ordre institutionnel étaient recherchés. Sur le fond, il s'agissait de modifier en profondeur les relations État/Privé à travers une relation contractuelle où l'État propriétaire concède la gestion de ressources publiques sur le long terme à un opérateur, en contrepartie d'un engagement de gestion durable. En complément, on recherchait aussi de nouvelles relations inter-acteurs (renforcement des capacités de négociation, développement des partenariats ONG – forestiers). Les impacts ont été contrastés selon les thématiques que nous aborderons sous l'angle : (i) des règles du jeu, (ii) des rôles et relations inter-acteurs, (iii) du renforcement de capacités.

### Les règles du jeu ont fortement évolué et l'AF est devenu un cadre incontournable

La mise en place des PAF s'est faite parallèlement à l'évolution des règles du jeu en termes de législation, réglementation et normes. Et c'est un acquis à souligner que ces cadres légaux ont fortement évolué en quelques années, notamment début des années 2000, avec les lois forestières, codes forestiers et normes d'aménagement en cours.

L'annexe 4 présente une analyse détaillée et un comparatif des législations et réglementations forestières, en soulignant l'important travail réalisé en amont dans la standardisation de l'outil PAF dans les quatre pays. On constate aujourd'hui une standardisation de l'outil PAF adopté dans les quatre pays, qui se reflète dans l'harmonisation des cadres législatifs et réglementaires.

L'appui de plusieurs bailleurs, notamment l'appui continu de l'AFD, a significativement contribué à cette évolution. Nous avons déjà signalé aussi la bonne synergie qui s'est mise en place entre les actions de terrain de l'AFD et l'assistance technique du MAEE dans les ministères, ceux-ci ayant contribué par exemple à l'élaboration des codes forestiers en capitalisant sur les modèles développés sur le terrain (projets pilotes MAEE mais aussi projets AFD à grande échelle).

C'est un résultat important à noter. Aujourd'hui, l'AF est devenu incontournable dans les pratiques forestières du Bassin du Congo et le cadre légal est une base importante pour la poursuite des actions. Le problème est que ces règles du jeu sont encore peu respectées, point que nous aborderons plus loin.

### Les relations interinstitutionnelles ont évolué mais restent à consolider

La mise en place des PAF visait aussi une évolution de fond des comportements des différents acteurs, ainsi que de nouveaux modes de relations entre acteurs. De ce point de vue l'approche PAF a certainement fait évoluer les comportements, mais pas autant qu'il était attendu.

Le principal résultat est d'avoir établi de nouvelles relations entre les exploitants privés et les ONG internationales, qui ont évolué d'une approche antagoniste à une meilleure compréhension jusqu'à des partenariats noués concrètement sur le terrain, notamment pour la conception et la mise en œuvre des volets biodiversité et sociaux. C'est le grand mérite du PAF d'avoir proposé une solution de gestion durable qui fasse le pont entre deux logiques initialement contradictoires. Rappelons que cela concerne avant tout les grands groupes qui portent l'aménagement et que ce sont les exigences de la certification qui ont poussé les entreprises à rechercher cette collaboration avec les ONG, qui disposaient par ailleurs d'un savoir-faire sur les volets sociaux et biodiversité.

#### Encadré 14. Exemples de partenariat Privés - ONG

On peut citer au Gabon les partenariats entre le groupe Rougier avec WWF, WCS et le Centre national d'appui et de ressources (CNARES) pour la gestion de la faune, au Cameroun les partenariats entre Pallisco et un institut de recherche belge, entre WWF et la Société forestière et industrielle de la Doumé – SFID (Rougier) sur la certification, le partenariat entre ALPICAM et l'ONG suisse *Tropical Trust Forest pour accompagner dans la certification ou encore l'accord récent entre WCS, le ministère des Forêts (MINOF – Ministry of Forests) et quatre entreprises sur la gestion de la faune. Au Congo, on citera le partenariat WCS, CIB, gouvernement, qui a ouvert la voie au dialogue (dans le cadre d'un projet financé par l'OIBT). Aujourd'hui, le groupe Danzer a emboîté le pas, toujours avec le WCS, et de nouvelles discussions ont été initiées par Danzer et CIB avec d'autres ONG de conservation, pour le renforcement du volet social.*

De plus, des projets comme le PARPAF ont introduit des espaces de concertation État/privé/autres acteurs qui n'existaient pas avant.

Ensuite, les PAF ont contribué à consacrer le rôle des populations et des ONG, et aujourd'hui la forêt n'est plus seulement une affaire de l'État, qui concède au privé. Néanmoins, on peut voir qu'il reste du chemin à parcourir : (i) les populations ne sont pas encore reconnues dans les faits sur le terrain comme un interlocuteur à part entière, (ii) malgré des avancées récentes, les ONG ne sont pas toujours représentatives et motivées par le bien public. Mais avec le recul, on a fait un grand pas en avant : la forêt est reconnue comme un bien public dont tout le monde doit et peut

débattre. Même si cela n'est pas dû uniquement aux PAF, mais aussi à une tendance générale d'impliquer la société civile dans tous les débats de politique et réforme, l'approche PAF y a contribué à son niveau.

Au-delà, les PAF se voulaient un outil pour introduire une nouvelle forme de relations État/Privé (vision à long terme, accès à la ressource concédé contre un engagement de gestion durable). Mais les effets ont été limités. Dans la pratique, le système de conventions a effectivement introduit la durée. Mais les relations ont faiblement évolué et c'est la grande limite dans les effets du PAF sur les relations inter-acteurs. L'État propriétaire a concédé des ressources publiques, mais sans véritable vision à long terme, ni exigence et suivi des résultats. Les relations État/Privé restent souvent marquées par des pratiques de partage de rente, sans objectif partagé de gestion durable. Et l'administration n'assure pas son rôle de suivi des PAF pour vérifier le respect des engagements du privé. Sur le fond, une convention d'exploitation devrait être l'aboutissement d'un processus négocié et réfléchi de part et d'autre, dont le contrat est l'aboutissement. Dans la pratique, les conventions n'ont été souvent vues que comme un document nécessaire à l'exploitation, après la mise aux enchères des concessions. Les fréquents retards accumulés dans leur signature le montrent bien. Au final, les relations État/Privé sont encore souvent marquées par le « *business as usual* ».

Au final, la gestion concertée et contractualisée de la ressource reste à mettre réellement en place, comme le montre, par exemple, le nombre de concessions attribuées depuis plusieurs années, et qui sont toujours en régime provisoire hors délais légaux.

### Les limites du renforcement de l'Etat

L'approche PAF impliquait de nouveaux rôles pour l'État : des capacités de négociation et contractualisation, mais aussi et surtout des capacités de validation (des PA puis des plans annuels de gestion) et de suivi-contrôle du respect des cahiers des charges, notamment en matière de normes d'exploitation forestière.

Les appuis apportés par l'AFD ont été logiquement limités, puisque cela était du ressort du MAEE jusqu'au transfert récent de cette compétence.

Le PAGEF est encore trop récent pour voir ses effets. Le « petit permis » au Gabon est considéré comme positif par l'AFD en impliquant l'administration, mais nous serons plus mesurés sur les résultats à venir. Le PARPAF en RCA est le plus ancien, en matière d'appui institutionnel, avec des résultats limités puisque l'administration forestière n'est pas en mesure de remplir ses fonctions soit de conception, soit de suivi-contrôle des PAF. Aujourd'hui, on se pose la question de remédier à ce problème en créant une agence parapublique, partiellement financée sur ressources extérieures. L'exemple du Cameroun avec l'appui au PSFE est aussi instructif. Le PSFE a une vocation

importante de renforcement des capacités des différents acteurs du secteur dont l'administration. Force est de constater que les appuis budgétaires, auxquels l'AFD a contribué, ont eu peu d'effets à ce jour, mais cela renvoie à des problèmes de gouvernance du secteur plus qu'à la faiblesse des instruments financiers mis en place.

D'autres bailleurs (AT, MAEE et le Fonds de solidarité prioritaire - FSP<sup>27</sup>, ACDI au Cameroun, GTZ en RCA ...) ont apporté des appuis plus significatifs aux administrations forestières. Mais la faiblesse persistante de l'administration a conduit aujourd'hui à un système à deux vitesses. L'écart s'est creusé entre des concessionnaires qui maîtrisent l'outil et une administration incapable de suivre et de contrôler l'AF sur le terrain. Ce point sera développé dans la section 10 portant sur les enseignements.

### Le cas particulier du rôle de l'Etat en RCA

La RCA offre un cas particulier où l'État a pris en charge l'élaboration des PA (à noter que la Loi forestière ne l'y obligeait pas, cf. annexe 4 sur les textes comparés). Quelles leçons en tirer ? Le résultat est peu positif. Dans les faits c'est le projet PARPAF qui élabore depuis 10 ans les PA des concessionnaires. Certes il a intégré et formé des ingénieurs forestiers de l'administration, mais le renforcement de ses capacités est aujourd'hui insuffisant. Confier la conception des PA à l'État est aujourd'hui difficile sans un appui institutionnel conséquent. De plus, cela a conduit à une moindre appropriation de ces PA par les forestiers. D'une part, ils n'ont pas eu à prendre le problème en main et à apprendre le métier d'aménagiste directement. D'autre part, cela reste pour certains un outil externe, dont ils ne sont pas convaincus lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre. L'intérêt du PARPAF, déjà évoqué, reste d'avoir pu mutualiser les coûts et leur permettre d'accéder à une expertise technique qui n'aurait pas été possible dans ce mécanisme, du moins dans le cadre d'un modèle complexe comme celui du PAF à la française, tel qu'importé dans le Bassin du Congo.

## 6.6. Capital et transfert de connaissances

Un dernier impact attendu de l'approche PAF concernait « *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* ». Derrière cette idée, il y a le fait que l'État délègue la gestion de ses ressources, mais qu'il doit en garder le contrôle et pouvoir la suivre, donc qu'il a accès aux données issues des PAF et qu'il les exploite pour suivre l'évolution des ressources publiques et leur gestion.

<sup>27</sup> Le FSP est un instrument de l'aide-projet du MAEE.

## Des connaissances développées... surtout chez les entreprises et les bureaux d'études

La connaissance des ressources, à travers notamment les inventaires d'aménagement, s'est fortement développée dans les surfaces sous aménagement. C'est un acquis à souligner et l'on serait en mesure d'avoir des données très riches sur les ressources forestières dans ces zones.

Mais cette connaissance est restée assez concentrée chez les entreprises, qui disposent de leurs données d'inventaire, et chez les bureaux d'étude, qui les ont appuyées. On ne voit pas d'exploitation de ces données au sein de l'administration ou un suivi national des ressources forestières, en tant que bien public. De plus, elle est centrée sur la connaissance des ressources disponibles, et très peu sur leur évolution.

Le savoir-faire aussi s'est développé. On maîtrise bien aujourd'hui les différentes techniques et les outils pour la conception des PAF puis leur mise en œuvre. Mais, de nouveau, ce savoir-faire est resté fortement concentré chez les entreprises privées et leurs prestataires internationaux d'appui. Le problème est qu'il n'y a pas eu de transfert significatif de la part des bureaux d'études (français, pour la plupart) vis-à-vis de bureaux nationaux, mais aussi vis-à-vis des administrations forestières. Cela constitue aujourd'hui un facteur limitant important à la pérennisation de l'outil. Des projets comme PAGEF et PARPAF ont néanmoins formé des cadres nationaux ou ont prévu d'appuyer des bureaux nationaux, ce qui montre que l'AFD a pris en compte cet aspect et cherche à remédier au problème. De même, le projet « petits permis » au Gabon intègre directement en son sein des cadres détachés de l'administration forestière. Mais le transfert de capacités n'a, semble-t-il, pas constitué une priorité par le passé, et cela constitue aujourd'hui un facteur limitant important à une pérennisation de l'outil. Seules quelques grandes et moyennes entreprises possèdent les ressources humaines nécessaires à la maîtrise de l'outil. Ces ressources ont été recrutées pour les cellules d'aménagement mises en place par les sociétés, mais elles restent très limitées.

Il faut cependant mettre en avant l'importance sur le plan qualitatif et quantitatif des prospecteurs, responsables de l'identification des essences forestières pour la réalisation des inventaires d'aménagement : il s'agit d'un métier en fort développement et qui correspond à un niveau de connaissances très élevé en matière de reconnaissance botanique.

Au-delà, dans l'administration, on ne sent pas de réflexion documentée sur le modèle PAF, comme si celui-ci avait été importé, appuyé par des bailleurs et accepté par les pays. Certes, il y a eu une utilisation du modèle développé en phase pilote pour faire évoluer les réglementations nationales, notamment les Codes forestiers, mais souvent du fait des AT et consultants externes.

De même, au plan régional, la mission n'a pas eu connaissance de travaux de capitalisation des approches PAF *stricto sensu*. On note certes que la démarche PAF figure en bonne place dans

le Plan de convergence et qu'elle est devenue la norme régionale pour l'exploitation forestière. Mais il n'y a pas encore eu de réflexion/capitalisation sur les modèles utilisés, les normes, les résultats... Il est vrai que l'approche est encore récente, en termes de résultats à mesurer des projets pilotes à grande échelle. La capitalisation s'est alors plutôt faite *via* les bureaux d'études internationaux (principalement français) ou dans les projets, ou au niveau OIBT.

Il y a eu depuis le début de l'intervention française une situation de quasi monopole du CIRAD qui fournissait l'AT. L'AFD s'est ensuite tournée progressivement vers d'autres bureaux (*Forest Resource Management* – FRM et Office national des forêts international – ONFI, puis le bureau d'études TERE), qui ont fourni un apport précieux, en termes de ressources humaines et d'expertise technique. Néanmoins, du fait de ce nombre restreint de bureaux, tous français et très orientés sur les aspects techniques, cela a probablement limité l'exploration de modèles différents de PAF. On est aussi resté dans une approche très « franco-française » et orientée essentiellement sur les questions de technique forestière (sylviculture, choix des essences, rotation, diamètre d'exploitation et d'aménagement, calcul des taux de reconstitution, etc.), avec une faible prise en compte des dimensions sociale et institutionnelle. Aujourd'hui encore les profils des cadres recrutés pour les projets d'aménagement reflètent cette tendance. Ils sont d'excellents forestiers, mais ont du mal à intégrer les autres dimensions dans leur démarche.

### Des efforts de capitalisation et diffusion

En matière de capitalisation et de diffusion des données scientifiques, la France a aussi fourni des efforts importants.

Le Projet FORAFR<sup>28</sup> I sur la « Gestion durable des forêts denses humides africaines pour la période 1996-1999 », financé par le MAEE a eu pour objectif de capitaliser les acquis du CIRAD dans la zone forestière humide et de les valoriser en les transmettant aux acteurs. Le Centre International de recherche sur les forêts (CIFOR) était le principal partenaire du CIRAD dans ce projet. Un Cdrom regroupe le texte intégral des 21 documents de la série FORAFRI (soit plus de 2 000 pages) et qui représentent la totalité des synthèses techniques publiées à l'époque (1999).

L'ATIBT a publié en 2001 la première édition d'un manuel intitulé « Plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines » avec le soutien financier du MAEE et du FFEM. À l'époque, seul le volet 1 (production forestière) était couvert. Les volets 2 (aspects sociaux) et 3 (aspects faunistiques) ont été publiés fin 2005. Ensuite, en 2007, une version actualisée du volet 1 est venue compléter les volets 2 et 3, pour donner une série de

28 Programme de capitalisation et de transfert des résultats des recherches menées dans les forêts denses humides d'Afrique.

guides pratiques prenant en compte tous les aspects de l'aménagement forestier. Ce travail d'actualisation a été financé par le MAEE et dirigé par les membres de la Commission du volet 1 composé de l'ATIBT, FRM et TEREA avec le soutien de l'ONFI et du CIRAD.

En octobre 2004, le CIRAD a organisé à Montpellier un atelier sur le thème « Enjeux de développement durable et aménagement des forêts de production du Bassin du Congo ». Il s'agissait de préparer de nouveaux agendas de recherche sur le développement durable dans le domaine des politiques et de la gestion des forêts tropicales denses humides, au moment où l'AF passe du concept – consensuel tant qu'il n'est pas mis en œuvre – à sa déclinaison pratique à différentes échelles. Il y est notamment recommandé que la France puisse garantir les financements dans le temps des dispositifs de recherche comme ceux de M'Baiki en RCA.

### La faiblesse de la recherche forestière

Le développement de la connaissance passe aussi par la recherche forestière. Elle a le mérite d'exister (ARF M'Baiki), même si elle reste très limitée par rapport à l'ampleur et la complexité de la problématique des écosystèmes forestiers tropicaux. Ce dispositif de M'Baiki couvre l'ensemble de la sous-région en matière de connaissances sur les dynamiques forestières. Sa mise en place au début des années 1980 a été effectuée par le Centre technique forestier tropical (CTFT), devenu CIRAD-Forêts, et a été financée par le Fonds d'aide et de coopération depuis l'origine, et parallèlement par l'AFD, au cours des dix dernières années. Les parcelles suivies ont été exploitées en 1984 et 1985 et ont fait depuis l'objet de 25 séries de mesure (inventaires), jusqu'en 2009. Cette durée, unique au monde, confère à ce dispositif une fiabilité et une richesse de données uniques au monde (Rapport d'activité 2009, ARF, H. Moinecourt).

Malheureusement ce cas est unique, le suivi des placettes prévu dans pratiquement la plupart des projets d'aménagement n'a pas eu lieu, rendant difficile la progression des connaissances en matière d'évolution des peuplements et de reconstitution du capital ligneux après exploitation. Un rapport d'évaluation en 2004 des actions financées par le FFEM au Gabon est illustrateur. Comme déjà cité dans le paragraphe sur le Gabon, l'évaluation souligne le rôle catalyseur des financements du FFEM, qui ont permis de mettre une place ou d'étendre un réseau de placettes sur les concessions. La faiblesse de ce dispositif, c'est le manque de standardisation des protocoles, ainsi que l'absence de centralisation et de traitement de l'ensemble de ces données. La situation a peu évolué depuis.

**Encadré 15. Extraits des réponses de Mr Delvingt au questionnaire de la mission**

« Un des piliers du PAF actuel est le calcul des indices de reconstitution pour les essences exploitées ou exploitables. Ces paramètres sont au nombre de six dont trois (la croissance diamétrique, la mortalité naturelle et dans une moindre mesure les dégâts d'exploitation) sont insuffisamment connus<sup>29</sup>.

Les dispositifs permanents mis en place par certains exploitants forestiers ne présentent pas toutes les garanties scientifiques pour l'obtention de données fiables. Des efforts en ce sens ont bien lieu (CIRAD, Nature+) mais ils sont insuffisants. L'étude et surtout le suivi-monitoring des aspects sociaux, écologiques et économiques de la gestion forestière en Afrique centrale, sous ses multiples aspects, sont à peine entamés. À titre d'exemple, comment prétendre assurer une gestion durable de l'écosystème forestier tropical quand l'écologie des essences forestières est si peu connue ! »

Photo 5. Dispositif expérimental de M'Baiki en RCA.



29 Voir à ce sujet le volume 1 de l'« Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines », publié par l'ATIBT avec le support financier du MAEE et de FFEM.

## 7. Durabilité

Concernant la durabilité de l'approche PAF, il s'agit de voir si le modèle développé grâce aux appuis de l'AFD est suffisamment ancré dans le contexte actuel pour se poursuivre. On s'interrogera aussi sur les effets de la crise économique et l'arrivée des investisseurs asiatiques, pour voir si le modèle a résisté à ces deux facteurs externes.

### Encadré 16. Les idées-forces

- Le cadre institutionnel est bien avancé avec des réglementations forestières qui ont intégré l'AF comme une obligation et une norme à respecter pour la gestion durable. Ce cadre est renforcé par les différentes réformes liées au système d'attribution des concessions. Il s'appuie aussi sur des politiques et stratégies, nationales ou régionales, qui font de l'AF un élément incontournable de la gestion forestière. En cela, l'AF dispose d'atouts forts pour sa pérennisation.
- Néanmoins, la durabilité de l'approche PAF actuelle est fortement liée aujourd'hui aux différents types d'opérateurs et à leurs logiques d'entreprises. Pour les grands concessionnaires, si l'outil PAF est bien ancré aujourd'hui dans les pratiques de gestion, la question reste posée de l'avenir de la certification. Pour les petits/moyens concessionnaires, le déficit de gouvernance est le frein majeur à la généralisation de l'approche PAF. Et de fortes interrogations se posent quant à la réalité de la mise en œuvre des PAF en cours ou en préparation.
- La crise économique a eu des effets ralentisseurs sur l'aménagement forestier, mais sans remettre en question la démarche de fond pour les grands concessionnaires.
- Concernant l'arrivée des investisseurs asiatiques, une majorité semble réticente à avancer dans la gestion durable, mais certaines concessions entrent dans le jeu pour répondre aux exigences des marchés européens.

### 7.1. Un outil bien ancré chez les grands concessionnaires, mais des interrogations liées à la certification

L'analyse des avancées et freins à la mise en place des PAF dans le Bassin du Congo montre que l'AF a généralement progressé dans les grandes concessions, pour des motifs commerciaux. Il s'agissait de maintenir des marchés, suite à la pression des ONG internationales, puis de s'ouvrir sur des marchés potentiels liés à la certification.

### Un outil bien ancré chez les grands concessionnaires

Les grands concessionnaires ont passé le cap de l'élaboration des PAF, ce qui était le plus coûteux. L'outil est implanté et maîtrisé, il est aussi reconnu en tant qu'outil intéressant pour l'exploitation forestière. Ces grands concessionnaires ont vu l'intérêt économique de cet outil en termes de (i) connaissance et maîtrise de la ressource, permettant une exploitation plus rationnelle et donc moins coûteuse (planification des espaces/essences, connaissance du potentiel, dimensionnement de l'outil industriel, etc.), (ii) meilleure maîtrise du potentiel d'essences permettant une meilleure approche commerciale. Reste à voir si l'outil sera réellement utilisé dans une perspective de gestion durable.

Cela semble le cas aujourd'hui parce que la certification est un levier de l'AF. Elle prend en compte la gestion durable, et l'aménagement en est un pilier, rendu de plus obligatoire par les réglementations nationales, du coup la certification conforte l'outil PAF et son respect.

### La certification, seule garantie de la réalité de la mise en œuvre des PAF

Il est difficile de juger aujourd'hui de la réalité de la mise en œuvre des PAF, faute d'un outil de suivi dans ce domaine : administration défaillante, données des exploitants difficiles d'accès, absence d'études poussées, etc. Seuls quelques rapports des OI donnent une image sérieuse de ce qui se passe sur le terrain.

Le seul « outil » apportant une garantie dans la mise en œuvre des PAF est la certification de type FSC. Rappelons que la certification de type OLB (ou TLTV) portant sur la légalité du bois fourni n'est pas une garantie de gestion durable. Récemment, l'étude GTZ-PGDRN portant sur la mise en œuvre d'une vingtaine des meilleurs PAF au Cameroun<sup>30</sup> a apporté un éclairage intéressant et inquiétant concernant la réalité de la gestion durable de ces concessions sous PAF. Les résultats de cette dernière indiquent que trois quarts des plans d'aménagement n'atteignent pas 50 % des critères tirés des référentiels de certification de la gestion durable. Concernant les grands concessionnaires appuyés par l'AFD, le constat est plus positif puisqu'aujourd'hui 50 % des surfaces sont certifiées et selon Larat et Lemelle (déjà cités), « *les critères OAB sont respectés à 75-80 %* ».

30 Le Cameroun est le pays où l'AFD est le moins intervenu à ce jour sur cette thématique.

## L'avenir de la certification

Néanmoins la certification a aussi des limites. Les entreprises se rendent compte qu'elle ne leur apporte pas encore de plus-value significative en termes de marchés ; certes, cela leur a permis de conserver ou accroître certaines parts de marché en Europe du Nord ; mais la valeur ajoutée n'est pas certaine. De plus, la certification n'est un levier que pour les sociétés visant directement les marchés européens, elle ne l'est plus pour celles qui visent le marché intérieur ou une partie des marchés asiatiques (sous réserve de nouvelles mesures concernant l'origine du bois réexporté).

Aujourd'hui, des interrogations apparaissent sur l'implication des grands groupes dans la gestion durable pour l'avenir. Deux visions se dessinent pour l'avenir.

Pour certains, ces grands groupes, du fait des exigences internationales en matière de normes (ex. FLEGT) et de la pression des marchés, prendront une part de plus en plus grande du marché du bois européen. Ils garantiront ainsi une bonne gestion des massifs forestiers dont ils sont concessionnaires, voire des zones d'autres attributaires avec lesquels ils passeraient des accords.

Pour d'autres observateurs par contre, il n'est pas certain que ces grands groupes poursuivent leurs efforts, car, d'une part ils se considèrent mal récompensés à ce jour en termes de différentiels de prix de vente et, d'autre part, le mécanisme FLEGT risque de positionner sur les mêmes marchés européens les entreprises qui satisferont le minimum des exigences de légalité FLEGT. Celui-ci risque de rendre la certification beaucoup moins intéressante pour les sociétés forestières : *(i)* les marchés européens qui exigent aujourd'hui du bois certifié pourraient se satisfaire demain de bois « légalisé FLEGT », et *(ii)* pour le consommateur, la prolifération des labels et certifications pourrait conduire à un désintérêt, faute de points de repères, *(iii)* d'autant que les exigences FLEGT représentent des coûts bien inférieurs à ceux d'une certification de type FSC.

Si la certification a été un levier clé pour l'AF, son avenir n'est pas encore garanti. S'il devait perdre de l'importance dans les prochaines années, cela aurait certainement un effet négatif sur les PAF.

Par ailleurs, certains de ces grands groupes ne cachent pas non plus leur inquiétude par rapport aux forêts du Bassin du Congo : l'exigence des PAF est arrivée trop tard, la majorité des forêts ont déjà été très exploitées et il sera difficile de pallier les exploitations excessives des premières rotations. Ceci explique peut-être l'abandon de certaines concessions et le fait, par exemple, qu'au Cameroun aucune nouvelle entreprise n'est rentrée dans le processus de certification de type FSC.

## 7.2. Quid de l'appropriation réelle par les petits et moyens permis ?

### Des résultats trop récents

Nous avons souligné que l'AFD avait fait un choix pertinent et courageux en abordant de front la problématique des petits et moyens concessionnaires. Il s'agit en effet de groupes cibles importants pour la gestion durable dans certaines zones (par exemple, le Congo Sud), mais délicats à aborder. Ce sont souvent des acteurs nationaux ayant bénéficié de divers types de permis ou autorisations de coupe pour des raisons de récompense politique, ou plus largement par clientélisme, ainsi que des responsables de l'administration forestière qui utilisent à cet effet des prête-noms. Ce groupe d'acteurs est dans une logique rentière qu'il semble difficile de faire évoluer.

Aujourd'hui, les résultats des projets d'appui à ces « petits permis » sont trop récents pour être certain de la durabilité des actions menées, comme vu dans la partie sur les performances. Néanmoins, deux interrogations se posent, l'une concernant l'outil et l'autre portant sur l'appropriation de la démarche.

### Un outil complexe et coûteux

L'outil PAF, tel que développé pour le moment dans le Bassin du Congo, est adapté pour les grands concessionnaires. Mais il est beaucoup plus difficile à mettre en place dans les « petits permis » car il est trop lourd et trop coûteux pour ces « petits permis ». C'est la première limite à la durabilité des actions.

Nous approfondirons cette question dans la section 10 pour voir que, sur le plan technique, la durabilité (et l'extension des PAF) demandera d'adapter le modèle actuel, en trouvant des réponses plus simples aux contraintes techniques, organisationnelles et financières des « petits permis ». Soulignons que des projets comme le PAGEF au Congo s'efforcent justement de trouver des réponses à cette question.

### La question de l'appropriation

Le facteur-clé qui explique la réussite de l'outil est la motivation des entreprises elles-mêmes. Concernant les grands concessionnaires, ils sont motivés pour une double raison : au départ commerciale, puis économique. *A contrario*, cela explique aussi les limites de l'approche PAF avec plusieurs groupes de concessionnaires qui agissent avec réticence : faute de pression de l'administration (déficit de gouvernance), ces entreprises ne vont pas vers l'aménagement parce qu'elles n'ont

pas de motivation économique ou commerciale. C'est notamment le cas des petits et moyens groupes (i) qui ne visent pas les marchés UE, (ii) qui sont dans des logiques à court terme de surexploitation rapide de la ressource (dont les rentiers).

Par ailleurs, rappelons qu'il y a un fossé entre l'élaboration d'un PAF et l'effectivité de son application. Aujourd'hui, beaucoup de PAF sont faits pour répondre à une obligation légale, sans qu'il y ait une réelle volonté (i) de vérifier leur adéquation à une gestion durable et (ii) de les mettre en œuvre. Le terme « forêts sous aménagement » cache mal une réalité différente, beaucoup de concessionnaires jouant la montre et freinant la mise en œuvre du processus, avec la complicité d'une grande partie des administrations en place.

Certes, quelques concessionnaires sont sérieusement engagés dans l'aménagement forestier (comme en RCA avec l'appui du PARPAF). Mais aujourd'hui nous pensons qu'une majorité de petits et moyens concessionnaires reste dans une logique de vente au plus offrant et d'exploitation à outrance, vers le marché local ou régional. L'absence de contrôle effectif et la corruption ambiante sont des freins importants à la durabilité de la démarche menée. Une option réside dans les partenariats avec des entreprises plus structurées. Mais elle ne pourra concerner qu'un nombre limité de petits exploitants prêts à accepter certaines contraintes imposées par ces partenaires.

---

### 7.3. La résistance aux chocs externes

---

#### La crise économique

La crise économique a eu globalement des effets ralentisseurs sur le processus d'AF. Certes, les coûts d'aménagement ne sont pas les plus importants dans l'exploitation pour les grandes entreprises. Néanmoins, elles avaient déjà vu leurs coûts d'exploitation se renchérir (pression fiscale accrue, coûts du transport, parafiscalité, voire coûts de la certification...). Et la crise a eu des effets directs sur la rentabilité, rendant plus difficiles les investissements, surtout ceux à coût fixe, comme la préparation des PAF. On peut dire alors que la crise, qui vient après une pression fiscale accrue, a ralenti tous les investissements des sociétés forestières, qu'il s'agisse de PAF ou d'autres, avec comme incidences directes des arbitrages au détriment du PA, un ralentissement des investissements sur transformation... Parallèlement, la crise a conduit beaucoup d'employés au chômage technique et les ouvriers déflatés au braconnage, réduisant d'autant les acquis de la gestion durable de la biodiversité.

À noter par contre que l'AF a eu quelques effets positifs : la connaissance de la ressource a permis à certaines sociétés engagées dans l'aménagement de développer de nouvelles essences

(exemple du Tali suite à la chute de la demande de Sapelli). De même, la certification a permis aux entreprises concernées de conserver certaines parts de marché.

On peut alors dire que la crise économique n'a pas remis en question la démarche d'AF chez les grands concessionnaires déjà engagés dans les PAF. L'investissement de départ était déjà réalisé, l'outil implanté et maîtrisé, et ses avantages économiques bien perçus. Par contre, la crise économique a eu des effets ralentisseurs chez les concessionnaires plus fragiles (la RCA par exemple, compte tenu des coûts d'exploitation liés notamment au transport) et a certainement aggravé le retard des autres concessionnaires dans la préparation de leurs PAF.

### Les investisseurs asiatiques

Concernant l'entrée des investisseurs asiatiques, on dispose de peu de données sur leurs activités et leur engagement dans l'aménagement (ou simplement la gestion forestière durable). Les échos diffèrent selon les sources. On constate souvent une absence de volonté de gestion durable, mais une préparation de changement de stratégie en cas de fermeture des marchés européens.

La plupart des opérateurs asiatiques sont pointés du doigt comme ayant une « *gestion exécrable* » de leurs concessions, essentiellement dans une logique commerciale et majoritairement peu sensibles aux problématiques de gestion durable (cf. rapports de l'Observateur indépendant FLEG au Congo - en notant que les problèmes ne touchent pas que les sociétés asiatiques), et donc à l'aménagement, dans lequel ils avancent à reculons (retards dans les PA, par exemple).

Si cette situation est certainement celle de la grande majorité des groupes asiatiques intervenant dans le secteur, certains groupes, qui dépendent des marchés européens pour la réexportation des produits transformés, se préparent à un changement de stratégie en cas de fermeture de ces marchés (cas de VICWOOD, notamment). Il est fort probable que quelques concessions destinées à alimenter les marchés européens seront gérées suivant les prescriptions minimums requises, alors que le reste des concessions orientées vers les marchés asiatiques continuera d'être géré comme elles le sont actuellement. On voit d'ailleurs que les choses évoluent dans quelques concessions, avec des sociétés qui semblent vouloir jouer le jeu (comme PAGEF Congo).

La connaissance du contexte et de ce groupe d'entreprises amène le professeur W. Delvingt à dire : « *L'avenir des grandes entreprises asiatiques dans le Bassin du Congo est problématique. D'une part, elles subiront des pressions des marchés européens (une partie des bois récoltés par les Asiatiques est exportée en Europe sous diverses formes) pour qu'elles s'alignent sur les normes des entreprises européennes actives en Afrique. D'autre part, il est clair qu'elles ne*

*peuvent maintenir leur style actuel de foresterie de rapine que grâce à la corruption généralisée des responsables africains. Tout progrès de la bonne gouvernance dans le Bassin du Congo devrait dès lors se traduire par un alignement progressif des exploitants asiatiques sur des normes d'exploitation au minimum légales, au mieux respectant les grands principes de la gestion forestière durable. »*

Un exemple révélateur de ce constat contrasté : le groupe VICWOOD en RCA détient trois concessions, dont (i) deux sont quasiment arrêtées et ne remettent plus aucun document à l'administration (*a fortiori* leurs PA), probablement parce que les concessions sont déjà suffisamment exploitées, et (ii) une autre qui semble aller dans la bonne direction (avec un cadre expatrié comme aménagiste couvrant plusieurs pays). C'est aussi le cas au Gabon : (i) la reprise de la société Leroy-Gabon par les investisseurs asiatiques a abouti à l'abandon de tous les acquis en matière d'aménagement (qui avait été financé d'ailleurs par l'AFD), (ii) à l'inverse une autre société asiatique, Sun Ry, s'engagerait dans un processus de gestion durable.

Lorsqu'il y a évolution positive, cela est souvent dû au souci commercial de préserver l'accès aux marchés européens, et donc de travailler plus conformément aux principes de gestion durable, à commencer par l'AF.

Finalement, il est difficile de dire si l'entrée des investisseurs asiatiques a eu des effets flagrants sur le processus d'AF, dans un sens ou dans l'autre. Soulignons quand même que ces opérateurs ne sont pas plus motivés ou réticents que l'ensemble du groupe des moyens concessionnaires. Comme ces derniers, ils sont guidés le plus souvent par les contraintes des marchés visés ainsi, que par la pression de l'administration pour le respect des règles du jeu.

### **Encadré 17. VICWOOD, groupe à capitaux chinois, a racheté Thanry Afrique centrale, à la fin des années 1990**

L'exception qui confirme la règle ? Éléments recueillis lors d'un entretien avec un représentant du groupe (les propos reportés ici reflètent la position du groupe et pas forcément ceux de la mission)

Possède 8 concessions réparties sur 3 pays : Cameroun (4), Centrafrique (3) et RC dans le Nord (1)

Superficie totale : 1 800 000 ha et superficie utile 1 200 000 ha (ST 1 719 170 SU 1 324 879)

Certification de légalité TLTV (Société Générale de Surveillance - SGS) au Cameroun pour 500 000 ha environ (ST 485 380)

La politique du groupe vise au strict respect des réglementations dans les trois pays dans lesquels il exerce ses activités. Légalité attestée TLTV sur l'ensemble des unités forestières d'aménagement (UFA) au Cameroun depuis 2005.

Il n'y a pour le moment pas d'engagement officiel vers la certification FSC mais une préparation se fait déjà à Shanghai (FSC *coc – chain of custody* – et ISO 14 000) et sur le terrain en Afrique, afin d'anticiper les contraintes futures de marché et de réduire les délais de mise en conformité. En cas de pression du marché, cette stratégie permettra au groupe d'être rapidement prêt (2 ans) pour faire certifier au moins les superficies du Cameroun.

La stratégie du groupe est de travailler dans la légalité. Le Cameroun est considéré par le groupe comme un pays pilote pour une approche vers la certification. C'est le marché qui dictera l'engagement futur du groupe dans cette direction, notamment en RCA et au Congo. La TLTV est envisagée au Congo, alors qu'en RCA le groupe se limite pour le moment à une mise en œuvre stricte des PA.

Le groupe possède son Centre industriel à Shanghai. 30 000<sup>31</sup> personnes y sont employées et 50 traneuses sont alignées. C'est là que le groupe transforme une partie des bois importés d'Afrique centrale. Il réexporte ensuite vers les USA, l'Europe et le reste du monde (marché très diversifié). Le marché interne et régional est exponentiel, alors que la part des marchés UE et USA tend à se réduire (particulièrement celle de l'UE), mais elle n'est pas négligeable (dixit actionnaire). Le groupe ne veut pas prendre le risque de perdre l'accès, que ce soit au marché européen ou au marché américain. Le groupe s'approvisionne pour sécuriser son Centre de transformation en Chine, mais étudie le développement de la transformation en Afrique, afin d'anticiper des dispositions qui pourraient être prises au niveau international. Le groupe suit avec intérêt les négociations des pays d'Afrique centrale avec l'UE dans le cadre du FLEGT, et il semblerait que la Chine ait également établi des contacts avec l'UE dans le même cadre (il reste à vérifier où cela en est aujourd'hui).

Dans les pays d'Afrique centrale, le groupe possède cinq sites industriels : deux au Cameroun, deux en RCA, un au Congo, plus un en projet (des contacts avaient été pris avec le prédécesseur de H. Marion pour un financement AFD) et un au Nord Congo. Ces unités sont essentiellement orientées vers la première transformation et les séchoirs au Cameroun.

Tous les PA validés sont mis en œuvre. Au Congo, on enregistre un ralentissement dans le processus de validation des PA, qui est aussi dû au fait que l'administration ne met pas toujours la pression dans ce sens. Le groupe respecte les prescriptions techniques (sylvicoles) qui sont prescrites dans les PA.

En RCA, un site industriel est pour le moment alimenté par deux permis. Le groupe a difficilement redémarré après la crise financière et deux des permis du groupe ont été surexploités par le passé (à l'époque de Thanry), ce qui pose des difficultés au groupe actuellement. Les qualités de bois récoltées dans ces concessions sont médiocres (qualité sciage à rendement faible).

Le groupe exprime ses inquiétudes pour l'après-PARPAF, en République du Congo où il possède trois concessions dont les PA ont été validés en 2008. La qualité des PA élaborés avec l'aide du PARPAF est jugée très bonne. Le PARPAF a joué un rôle stabilisateur très important pour le secteur forestier et il

31 Chiffre que nous n'avons pu vérifier, mais qui pourrait aussi correspondre à la population de Vicwoo City. (Voir aussi le site internet de la compagnie - <http://www.vicwood.com.cn/english/wdjt/qyqk/qyqk.asp>).

jouit d'une influence positive auprès du ministre pour éviter certaines dérives (des fonctionnaires) et pour pallier le manque de compétences des cadres du ministère des forêts. Le groupe est inquiet de l'orientation prise par le FLEGT en RCA, qu'on est occupé à surcharger, du fait du renforcement de la loi par des mesures de plus en plus importantes, tout en sachant que les capacités pour la mise en œuvre de l'Accord de partenariat volontaire (APV) sont encore très limitées.

Au Congo, VICWOOD n'est pas concerné par le PAGEF. Par contre, le groupe est très en retard pour la réalisation de son PA pour la concession du Nord, ce qui confirme le manque de pression exercé par l'administration. En revanche, dès que cela est nécessaire, le groupe a une capacité de réaction et de mobilisation très grande.

Pour les patrons chinois du groupe, l'ouverture n'est pas encore dans les mentalités, d'où aussi la méfiance pour des prêts qui pourraient venir d'autres pays (européens notamment). On peut comprendre que les Chinois ne soient pas toujours convaincus par les processus initiés au niveau européen ou international. Les Chinois restent très hermétiques et cherchent à garder leur indépendance financière. Et surtout les ressources internes du groupe sont telles que, justement, ils sont indépendants financièrement.

## Conclusion

Le cadre institutionnel est bien avancé avec des réglementations forestières qui ont intégré l'AF comme une obligation et une norme à respecter pour la gestion durable. Ce cadre est renforcé par les différentes réformes liées au système d'attribution des concessions. Il s'appuie aussi sur des politiques et stratégies, nationales ou régionales, qui font de l'AF un élément incontournable de la gestion forestière. En cela, l'AF dispose d'atouts forts pour sa pérennisation.

Néanmoins, la durabilité de l'approche PAF actuelle est fortement liée, aujourd'hui, aux différents types d'opérateurs et à leurs logiques d'entreprises.

Pour les grands concessionnaires, si l'outil PAF est bien ancré aujourd'hui dans les pratiques de gestion, la question reste posée de l'avenir de la certification.

Pour les petits et moyens concessionnaires, le déficit de gouvernance est le frein majeur à la généralisation de l'approche PAF. De fortes interrogations se posent quant à la réalité de la mise en œuvre des PAF en cours ou en préparation.

La viabilité de l'approche PAF semble donc problématique à deux points de vue : (i) l'avenir de la certification et les ressorts de l'AF chez les grands concessionnaires, (ii) la durabilité et la généralisation des PAF chez les petits et moyens concessionnaires.

*Photo 6. Déforestation suite à la pression démographique.*



## 8. Bilan global du rôle de l'AFD

Nous avons précédemment analysé la performance des actions au cas par cas, par type de projets, d'outils, et leurs impacts. Mais pour appréhender pleinement le résultat des appuis de l'AFD, il est nécessaire de prendre du recul et d'examiner le bilan et les effets globaux de ces actions dans le Bassin du Congo, sur 20 ans.

### Encadré 18. Les idées-forces

- Au-delà de la seule performance des projets, il faut apprécier le bilan plus global de l'ensemble des actions et de leurs effets. Finalement, la France, à travers notamment l'AFD, aura joué un rôle de pionnier dans la démarche d'aménagement des forêts tropicales du Bassin du Congo en appuyant le processus d'AF sur la durée et en montrant ainsi l'intérêt d'une réponse innovante, le PAF, qui conjugue exploitation et aménagement vers une gestion durable. Cette approche permet une contractualisation public-privé autour de la gestion durable d'un bien public, la forêt.
- L'AFD a favorisé l'acceptation de la démarche par l'ensemble des acteurs et sa diffusion sur les différents pays, elle a permis la construction de partenariats inter-acteurs notamment entre le secteur privé et les ONG, et a contribué à la réforme des réglementations et des normes forestières.
- Les opérations réussies avec les premiers grands concessionnaires ont eu un effet d'entraînement sur d'autres entreprises et prouvé le bien-fondé de la démarche.

L'appui à l'AF : un choix pertinent dans le contexte,  
en lien avec les besoins de gestion durable

L'intervention française, mise en œuvre par l'AFD, est guidée par un fil directeur : l'appui à l'AF (avec son outil privilégié, le PAF). Au départ, ce choix stratégique a été mis en question dans un contexte international fortement centré à l'époque sur l'antagonisme entre « exploitation minière », mise en œuvre par les sociétés forestières, et « approche conversationniste », soutenue par les ONG environnementales et quelques bailleurs de fonds. Le grand acquis de l'AFD est d'avoir appuyé sur la durée et montré ainsi l'intérêt d'une réponse, le PAF, qui conjugue exploitation et gestion durable. Force est de constater aujourd'hui que ce choix est apprécié de manière positive. L'aménagement forestier s'est ainsi avéré une réponse adaptée à une période marquée par la pression d'ONG environnementales sur l'exploitation minière, et en cela l'intervention de l'AFD a eu des résultats importants.

### Une approche pragmatique, proche du secteur privé et à contre-courant de la « pensée dominante »

Parmi les différents bailleurs de fonds, la France, à travers notamment l'AFD, a joué un rôle de pionnier dans la démarche d'aménagement des forêts tropicales du Bassin du Congo. Nous l'avions déjà évoqué dans la partie sur la pertinence. Dans les années 1990, l'AFD avait pris, en relation avec les orientations fixées par le MAEE, une position vis-à-vis du secteur privé à contre-courant des tendances dominantes (approche conservacionniste et méfiance envers le secteur privé). Son engagement lui a valu de nombreuses critiques avant d'être graduellement reconnue comme pertinente par la majorité des acteurs. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, l'AFD a maintenu le cap en intégrant progressivement les nouveaux paradigmes et les nouvelles tendances fortes, comme la biodiversité et la dimension sociale, dans l'aménagement des forêts.

### Une démarche qui a favorisé le repositionnement des acteurs

La démarche s'appuie sur une nouvelle répartition des responsabilités entre les acteurs de la gestion forestière (exploitants, administrations, ONG, communautés, bureaux d'aménagement) dont le PAF est la traduction technique. Si l'AFD ne pouvait appuyer l'ensemble des acteurs, ses financements ont contribué directement au renforcement de capacité du secteur privé et à l'apprentissage des nouveaux rapports entre ces acteurs. Le point fort a certainement été le partenariat bâti entre les entreprises concessionnaires et les ONG pour la mise en œuvre des volets biodiversité et social, malgré les limites indiquées sur ces deux volets. Ces deux groupes d'acteurs ont appris à se connaître, à contractualiser et à travailler ensemble. Les financements AFD et surtout les subventions du FFEM ont été décisifs à cet égard. Concernant les administrations, le résultat est plus limité car c'est plus récemment que l'AFD a pris en compte cet acteur, soit *via* la conception et la mise en œuvre de projets tels celui des « petits permis » au Gabon ou du PAGEF au Congo, soit à travers les nouvelles interventions sur financement C2D. L'appui à l'administration en RCA, au travers du PARPAF, et le résultat de l'appui institutionnel *via* PSFE au Cameroun laissent des interrogations, en termes de construction réelle de capacité de l'administration forestière dans le contexte actuel.

### Un effet d'entraînement et d'accélération

Les PAF ne sont pas apparus ces dernières années dans le Bassin du Congo. Ils existaient déjà par ailleurs tant en Afrique que sur d'autres continents, et sont un outil incontournable de l'AF. D'autres bailleurs de fonds et organismes techniques ont joué un rôle important dans la mise

au point et le développement de l'outil d'AF dans le Bassin du Congo (on pense à l'OIBT notamment, mais aussi à la GTZ), et certaines sociétés forestières privées ont même fourni des efforts importants (la CIB au Congo) et ont été à l'initiative de la conception des premiers PAF dans la région (la CEB au Gabon).

L'AFD est entrée dans le jeu et a contribué à consolider le processus en cours. Quelques grands concessionnaires avaient déjà pris la décision de se lancer dans les PAF, voire avaient commencé les travaux de préparation. La valeur ajoutée de l'AFD est d'avoir eu un effet accélérateur (mais non décisif) dans leur engagement. En effet, même sans l'apport de l'AFD, ces entreprises auraient été au bout de leur démarche d'élaboration des PAF, en vue de la certification. Mais grâce à ses instruments et son positionnement de bailleur de fonds, l'AFD a favorisé l'acceptation de la démarche par l'ensemble des acteurs, et sa diffusion dans les différents pays. C'est dans ce sens que l'AFD a joué un rôle moteur dans ce processus. Les opérations réussies avec les entreprises pilotes ont eu un effet d'entraînement sur d'autres entreprises et ont prouvé le bien-fondé de la démarche.

Même si la performance de certains projets financés est contrastée, notamment sur le plan financier, il faut retenir que l'ensemble de la démarche a porté ses fruits. L'idée de départ de créer un effet de levier avec les opérations pilotes financées dans quelques pays du Bassin du Congo (comme mentionné dans la note stratégique de P. ICARD (2004) s'est avérée juste : à ce jour 4,4 millions ha de forêt sont certifiés en matière de gestion durable (FSC) et près de 20 millions ha de forêts, sur un total de 60 millions pour les quatre pays étudiés dans le Bassin du Congo, sont théoriquement engagés dans un processus d'aménagement.

## Conclusion

L'aménagement est devenu une brique importante (on pourrait dire l'une des pierres angulaires) d'un édifice qui est celui de la gestion durable des forêts, et de l'ensemble des ressources que ces forêts contiennent de manière plus générale. L'AFD a certainement joué le rôle de facilitateur d'une « dynamique vertueuse » lorsque les acteurs étaient prêts à le faire.

Néanmoins, il est probable que l'on ait atteint un seuil en termes de certification et qu'une grande partie des 20 millions ha dits « sous aménagement » n'aboutiront pas à une gestion durable. Des interrogations se posent, au-delà des grands concessionnaires déjà engagés, pour l'extension de la démarche aux autres groupes cibles.

Il reste aussi à mettre en place les autres éléments de l'édifice pour qu'il puisse devenir pleinement fonctionnel. Avec le temps, d'autres éléments sont effectivement apparus comme indispensables ou ont montré la nécessité de les renforcer (institutionnel, social, gouvernance), afin d'assurer la stabilité de l'ensemble de la structure.

## PARTIE 3.

# Enseignements et perspectives

## 9. Réplicabilité en Amazonie

Parler de « répliquabilité du modèle PA africain », surtout si on pense au bassin amazonien ou au massif forestier de l'Indonésie, n'est probablement pas adapté au contexte de ces régions et le terme d'« enseignements à tirer » est certainement plus approprié.

Les informations que nous avons pu récolter sur cette question couvrent essentiellement le bassin amazonien et notre analyse portera donc sur cette région<sup>32</sup>. La gestion durable des forêts et des filières bois en Amazonie brésilienne représente déjà un secteur prioritaire pour l'AFD, dans la mesure où il répond pleinement à deux des trois critères des domaines de financement (lutte contre le changement climatique, préservation de la biodiversité, lutte contre les grandes maladies tropicales et émergentes).

---

### 9.1. Engagement de la France et de l'AFD au Brésil

---

- La France et l'AFD sont déjà engagés au Brésil et le développement durable en zone forestière amazonienne constitue l'un des sept thèmes prioritaires dans le cadre du partenariat stratégique entre les deux pays, signé en décembre 2008.

Même si les forêts tropicales humides d'Amazonie sont confrontées aux mêmes défis que les forêts du bassin du Congo<sup>33</sup>, la situation y est toutefois différente de celle de l'Afrique sous plusieurs aspects, notamment :

- la complexité des lois, notamment en matière d'autorisation pour l'exploitation forestière durable, rendant difficile le financement du secteur forestier légal engagé dans la mise en place d'une filière durable, que ce soit pour le bois d'œuvre ou pour le bois énergie ;
- une situation du foncier rural et forestier non stabilisée ;

<sup>32</sup> Les auteurs du rapport remercient tout particulièrement N. Bayol, du bureau FRM, qui leur a transmis les informations et les documents nécessaires à la rédaction de cette partie.

<sup>33</sup> Aujourd'hui, ces forêts sont aussi considérées comme des lieux où développement local et exploitation forestière sont compatibles suivant le modèle de « développement durable ».

- l'existence de forêts publiques et privées ;
- une difficile coordination entre les acteurs, particulièrement entre ceux du secteur public et ceux du secteur privé ;
- des forêts apparemment plus homogènes qu'en Afrique (cette hypothèse reste à confirmer par des données d'inventaire plus exhaustives) ;
- la présence, essentiellement, d'opérateurs nationaux, parfois en partenariat avec des étrangers ;
- une production essentiellement orientée vers le marché national ;
- une filière de production et de transformation non verticalisée.

La France a pris la décision de se lancer dans un investissement sur le moyen terme (2 ans). Cinq secteurs potentiels sont ciblés par l'étude préalable en cours :

1. l'exploitation durable des forêts naturelles publiques et privées et l'amélioration de la filière de transformation de bois d'œuvre, y compris la cogénération (le rôle de l'éco certification dans la promotion de la gestion durable des forêts sera analysé) ;
2. les plantations de bois d'œuvre et de bois énergie, à l'échelle industrielle et à plus petite échelle, ainsi que la production de charbon de bois ;
3. la régularisation foncière et environnementale et l'amélioration du cadastre ;
4. la préparation de projets de mécanisme de développement propre de boisement, reboisement et biomasse énergie, ainsi que le futur mécanisme de financement REDD ;
5. le financement du secteur forestier, de la filière bois d'œuvre et de la filière bois énergie par les institutions financières publiques et privées, incluant les démarches de responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Les États du Para, de l'Amapa, d'Amazonas et du Mato Grosso ont été retenus ; l'expertise est conduite en cinq lots et en une ou deux étapes pour chaque lot. Les bureaux FRM, ONFI, GRET, CIRAD et le bureau d'études PERENI sont impliqués dans l'élaboration des études préliminaires pour ces cinq lots :

- **lot 1** : appui technique pour le suivi de la mise en œuvre des concessions forestières fédérales et de niveau de l'Etat dans les États du Para, d'Amazonas, de l'Amapa et du Mato Grosso (deux étapes ; FRM avec la participation du CIRAD) ;
- **lot 2** : appui technique à la définition des besoins de financement pour la gestion durable des ressources forestières en Amazonie brésilienne (aménagement, certification et filière charbon de bois ; FRM, avec la participation du CIRAD) ;

- **lot 3** : appui technique pour la définition et la mise en œuvre d'une approche programmatique en matière de gestion durable des forêts en Amazonie brésilienne, incluant la régularisation foncière (deux étapes ; GRET)
- **lot 4** : appui technique dans le secteur des plantations (filrière charbon de bois), du MDP et de REDD en Amazonie brésilienne (deux étapes ; ONFI)
- **lot 5** : appui technique pour la promotion du financement bancaire des initiatives concourant à une gestion durable de la forêt en Amazonie brésilienne (deux étapes ; PERENI<sup>34</sup>).

## 9.2. Le concept de l'aménagement forestier en Amazonie brésilienne

Le Brésil a décidé de mettre en place, pour ses forêts publiques, un système de concessions forestières selon un modèle finalement assez proche de celui de l'Afrique, qui préconise une gestion durable de la ressource. Si actuellement les superficies attribuées en concession ne dépassent pas 100 000 ha<sup>35</sup>, 1 million ha supplémentaire est en cours d'attribution en 2010 et les objectifs affichés sont d'environ 10 millions d'ha.

Si le concept d'aménagement durable est l'objectif annoncé, les itinéraires prévus sont différents de ceux adoptés dans le Bassin du Congo. La plus grande différence entre les deux régions tient au fait que le principe d'aménagement appliqué en Amazonie brésilienne est celui d'un découpage de la forêt à aménager en assiettes de coupe, de superficie équivalente (sans évaluation préalable de la ressource disponible sur la superficie), ainsi que du niveau et des conditions de son renouvellement. Cette approche a le désavantage de ne pas respecter deux principes fondamentaux de l'aménagement : l'équivolume des assiettes annuelles de coupe et les paramètres d'aménagement (durée de rotation, diamètres minimums d'exploitabilité) fixés pour assurer la reconstitution de la ressource forestière. Le risque est donc celui d'un prélèvement qui ne garantisse pas un approvisionnement régulier de la ressource sur le long terme et, donc, la durabilité de celle-ci. En revanche, le concept d'exploitation forestière à impact réduit est pris en compte, tout comme dans les forêts d'Afrique tropicale. Le Brésil va également plus loin dans la planification annuelle et semble même en avance par rapport aux pays du bassin du Congo sur la thématique sociale et environnementale. Il est vrai que le contexte social est relativement différent entre ces deux régions. Les attentes sociales sont en général rapidement connues en forêt amazonienne et le volet social trouve assez facilement sa place dans le concept de l'aménagement forestier.

<sup>34</sup> Structure brésilienne.

<sup>35</sup> Ces chiffres ont évolué fin 2010, avec de récentes attributions.

Une autre différence importante entre le Brésil et l'Afrique concerne le contexte institutionnel. Au Brésil, les institutions sont assez performantes et n'ont donc pas besoin d'être renforcées (ce qui ne serait pas souhaité par les administrations). Il reste cependant un domaine où des appuis de l'AFD seraient possibles. En effet, les institutions spécifiques nouvellement mises en place au niveau fédéral et au niveau des États pour prendre en charge le nouveau système de concessions forestières ne disposent pas encore des moyens appropriés, ni des capacités techniques et humaines nécessaires. L'AFD pourrait donc aider au financement d'études préalables à la mise en appel d'offres des concessions forestières, notamment pour (i) l'inventaire de la ressource, afin de fournir une estimation de base aux concessionnaires sur ce qui pourrait être prélevé et (ii) le bornage (foncier) et la validation des limites (une question autour de laquelle il existe de nombreux conflits). Dans la cadre du lot 1 qui lui a été attribué, le bureau FRM vient de terminer, pour le compte de l'AFD, une étude préalable sur ces deux aspects, notamment dans les deux États d'Amapa et de Para.

Un autre type de soutien que l'AFD pourrait apporter, en relation avec les concessions forestières, est le financement des investissements liés aux concessions (lot 1). Cet appui serait directement orienté vers le secteur privé par la mise en place d'une ligne de crédit auprès des banques afin de permettre aux entreprises forestières de financer les investissements importants qu'ils devront consentir quand ils s'installeront sur une concession. Au Brésil, rappelons-le, la filière du bois n'est pas intégrée comme en Afrique : on trouve d'un côté de petits exploitants forestiers (qui font aussi la première transformation) et, de l'autre, des industries plus importantes, bien structurées et bien équipées, qui s'approvisionnent auprès des petits opérateurs. Avec le schéma nouveau qui se met en place, les sociétés bénéficiaires d'une concession vont devoir couvrir à la fois l'exploitation et la première transformation, d'où la nécessité de procéder à des investissements dans différents domaines (exploitation, transformation, cogénération, etc.). Des contacts ont été établis avec des banques brésiliennes pour la mise en place de telles lignes de crédit. En matière de cogénération, par exemple, le Brésil est certainement plus avancé que les pays africains et son expérience pourrait leur servir de modèle.

### Les aspects liés à la gouvernance et à la certification

Si, comme nous l'avons déjà mentionné, l'institutionnel ne sera probablement pas un domaine ciblé pour une intervention de l'AFD en Amazonie brésilienne, la question de la gouvernance et celle de l'engagement du Brésil dans le processus européen FLEGT ne sont pas non

plus des sujets de préoccupation pour le Brésil, qui s'oriente plus vers une approche basée sur le principe dit de « *due diligence* » (ou « diligence raisonnée »), le système obligeant l'importateur à mettre en place un mécanisme qui prévoit, au moment des différentes transactions, de s'informer de l'origine du bois, d'analyser les risques et de prendre les décisions qui en découlent afin de garantir que les bois commercialisés sont bien issus d'une exploitation légale.

La certification, quant à elle, est à considérer en relation avec la mise en place des concessions. Si le Brésil a été à une époque en avance sur l'Afrique en matière de certification, notamment avec ses forêts privées, aujourd'hui le pays a pris du retard. Un nouvel essor de la certification peut être envisagé aujourd'hui dans le cadre de la mise en place des concessions forestières.

### Les obstacles rencontrés

Les principales difficultés auxquelles l'AFD se trouve aujourd'hui confrontée pour le développement de son programme d'appui à la gestion durable des forêts en Amazonie brésilienne sont liées à la nécessité de susciter l'intérêt du secteur privé. Certains dossiers ont déjà été préparés, notamment avec l'appui du bureau FRM (et sa filiale FRM Brasil) pour des opérateurs privés, mais la demande n'est pas très forte. L'autre difficulté majeure est d'intéresser les banques brésiliennes à la mise en place de lignes de crédit pour la forêt.

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter l'accord de financement conclu par PROPARCO qui vise à soutenir le développement de Cikel. Il s'agit de l'un des principaux groupes forestiers intégrés au Brésil, dont les activités s'étendent de l'exploitation forestière jusqu'à la transformation de bois éco certifié FSC ; c'est également un acteur dont la conduite sociale et environnementale est exemplaire. Un programme d'investissement forestier et industriel a été établi par Cikel pour une période de deux ans (2010-2011) comprenant notamment : (i) l'extension d'une nouvelle ligne de production de parquet flottant ; (ii) l'installation d'une unité de cogénération utilisant des déchets de bois ; (iii) la modernisation d'équipements forestiers moins consommateurs de combustibles.

Deux des axes stratégiques de l'intervention du groupe AFD au Brésil sont concernés par ce projet :

- la lutte contre le réchauffement climatique à travers la lutte contre la déforestation ;
- la préservation de la biodiversité.



## 10. Enseignements

Dans cette partie, nous essaierons de tirer les enseignements des différentes expériences étudiées en mettant l'accent sur les plus intéressants pour la suite des appuis de l'AFD, en lien avec les perspectives développées. Après avoir rappelé le contexte de l'intervention de l'AFD pour la période passée, nous reviendrons sur deux facteurs incontournables pour toute stratégie forestière : la place des forêts dans l'économie de ces pays et la problématique forêt-climat. Les enseignements seront ensuite tirés sur le plan technique puis sur le plan des instruments financiers de l'AFD.

Nous veillerons ici à prendre une certaine distance en abordant la situation de la gestion durable au-delà du seul groupe des concessionnaires soutenus par l'AFD.

### Encadré 19. Les idées-forces et les enseignements majeurs

Les choix d'appui de l'AFD se sont avérés pertinents dans le contexte antérieur. L'aménagement est aujourd'hui incontournable dans les pays du Bassin du Congo, les pratiques ont commencé à changer.

Malgré les difficultés du contexte et les agendas cachés des acteurs clés, l'AFD a réussi à favoriser un dialogue et un travail inter-acteurs qui a été décisif dans les avancées décrites. Les résultats acquis sont liés aussi à un élément conjoncturel clé des années 1990 : la pression des ONG environnementales.

Ces résultats restent toutefois fragiles du fait de l'absence d'une réelle volonté d'une partie des acteurs, tant exploitants qu'administrations, de s'engager dans ce processus. Le positionnement et les moyens de l'AFD ne lui ont pas permis de travailler sur les questions structurelles limitant l'extension et la durabilité des acquis en la matière.

Aujourd'hui, le modèle PAF appliqué et la démarche d'ensemble butent sur quatre limites principales :

- une première, d'ordre macroéconomique, est liée à la place de la forêt dans l'économie nationale : la vision restant une exploitation de celle-ci pour sa valeur bois ;
- une deuxième, technique, nécessite des ajustements de l'outil aux différents contextes et cibles ;
- une troisième, financière, implique de trouver, à une plus grande échelle, de nouveaux mécanismes de financement des volets sociaux et biodiversité pour assurer leur durabilité ;
- enfin, la quatrième, la plus grave, est liée aux différents aspects de la mauvaise gouvernance dans les pays du Bassin du Congo ; la réponse apportée ne doit pas se limiter à un simple remplacement d'un outil ou instrument par un autre.

Du fait de son expérience, de la confiance que lui témoignent les différents groupes d'acteurs, de la diversité de ses instruments, l'AFD est bien placée pour continuer à jouer un rôle moteur dans la mise en place d'une gestion durable des forêts du Bassin du Congo. Sa stratégie doit se préciser pour mieux prendre en compte les réponses à apporter aux limites actuelles et à la nouvelle donne sur le changement climatique.

## 10.1. Replacer les actions en faveur de l'aménagement forestier dans un cadre stratégique d'ensemble

### Rappel du contexte antérieur et des acquis et limites de la stratégie de l'AFD

Les interventions de l'AFD ont été considérées comme positives sur deux plans principaux : sur le plan global du processus d'aménagement, avec son ancrage dans pratiquement tous les pays du Bassin du Congo, et sur le plan technique, pour une cible constituée par les grandes concessions.

Nous avons vu que la stratégie implicitement menée était orientée *(i)* sur une intervention en aval des questions de gestion durable forestière (l'aménagement forestier), *(ii)* sur un aspect technique (l'outil PAF qui, au-delà de l'aspect technique, constituait la base d'une contractualisation État-privé pour une délégation de gestion d'un bien public) et *(iii)* sur un public cible défini (les entreprises forestières avec, dans un premier temps les grands concessionnaires, plus réceptifs et motivés).

Ce choix était adapté au contexte des années 1990-2000 avec des acteurs réticents à s'engager dans cette dynamique et une administration déficiente. Le secteur privé des grandes concessions constituait la bonne porte d'entrée pour innover et enclencher le processus. Les résultats sont aujourd'hui parlants et ont été décrits dans les parties précédentes : un bond en avant a été fait sur le plan qualitatif et les 20 millions ha sous aménagement sont porteurs d'espoir pour la généralisation de la démarche, à condition qu'ils se traduisent par une mise en œuvre sérieuse des PAF.

Il faut toutefois garder à l'esprit que les résultats acquis sont liés à la pression des ONG environnementales, qui a poussé les grands concessionnaires à rentrer dans ce processus de certification. Ce sont ces grands groupes européens qui ont travaillé avec l'AFD, cette dernière ayant su accompagner cette dynamique et l'orienter sur un partenariat public-privé.

Une limite consiste en la faible emprise des bailleurs sur la politique sectorielle des pays concernés. Certes, l'AFD et les autres partenaires ont influé positivement sur l'évolution des politiques et les « règles du jeu » à la fin des années 1990 et début des années 2000 ; certes, le cadre législatif et réglementaire a pris en compte l'aménagement forestier, et les modes d'attribution des concessions ont évolué. Néanmoins, force est de constater que la mise en œuvre de ces politiques et le respect de ces règles du jeu demeurent limités. Concernant l'AFD, on ne peut le lui reprocher du fait de son mandat (c'est récemment que le domaine institutionnel a été transféré du MAEE à l'AFD) et de ses moyens (dépendance de sa tutelle en termes de volume et de règles

sur l'octroi de subvention). Sa « double » entrée (justifiée) forêt de production et concessionnaires ne l'a pas mise en position d'influence. Cette limite se ressent sur plusieurs plans : peu d'effets sur les capacités des administrations (cf. impacts institutionnels), faible prise en compte des aspects intersectoriels, mise en œuvre des PAF liée à la pression des marchés. Cela se traduit par une démarche d'aménagement limitée aujourd'hui à quelques grands groupes poussés par les marchés européens et la certification, mais qui a abouti à faire de l'aménagement forestier une dimension incontournable dans la gestion forestière du Bassin du Congo.

Parallèlement, des interrogations se posent sur le manque de volonté des autres acteurs, tant publics que privés, pour poursuivre ce processus d'aménagement. Ce point explique le fossé constaté entre les discours et la réalité de terrain.

Aujourd'hui l'AFD, consciente de ces limites, s'interroge sur ce qui peut être fait pour consolider et étendre les acquis, compte tenu de son positionnement et de ses moyens restreints.

Des éléments incontournables pour la future stratégie :  
la place des forêts dans l'économie des pays et les mécanismes  
de lutte contre le changement climatique

### La place des forêts dans l'économie politique d'un pays

Une politique forestière n'est pas le résultat d'orientations fixées par l'administration de ce secteur, mais de choix opérés par les gouvernements en matière de développement du territoire et d'exploitation des ressources naturelles pour concourir à l'atteinte d'objectifs de développement économiques et politiques. Ainsi, la gestion durable des forêts ne peut être définie que si elle s'inscrit dans un cadre intersectoriel intégré plus large. La GDF n'est pas seulement une question d'aménagement forestier car les ressources et espaces forestiers sont soumis à plusieurs types de pressions : les pressions agricoles d'une population en croissance et à la recherche de terres, les pressions minières souvent directement visibles dans certaines zones, les pressions aussi de l'*agro-business* pour convertir des espaces importants en cultures industrielles, etc.

En l'absence de compensation financière satisfaisante, la tentation pourrait être grande pour les gouvernements de convertir une partie des forêts naturelles en superficies de production pour des cultures industrielles (palmier à huile, production de biocarburants, etc.). Ce choix a été fait « avec succès », du moins pour le moment, par d'autres pays (Malaisie, Indonésie ou encore Côte d'Ivoire) et rien ne permet de dire aujourd'hui qu'il ne sera pas fait par certains pays dans le Bassin du Congo. Il est communément admis que la consommation d'un capital naturel, pour autant qu'elle entraîne une augmentation significative d'un autre type de capital productif et du

capital humain, est tout à fait défendable en termes de stratégie de développement. Aujourd'hui, la vision d'aménagement et de préservation d'un bien public s'avère différente entre, d'une part, les États du Bassin du Congo et, d'autre part, la communauté internationale, les agences de coopération et les ONG. Certes, des avancées sont à souligner, comme les signes d'une meilleure volonté de plus en plus affichée par les États à travers leurs engagements régionaux, leurs politiques et leurs cadres légaux. Néanmoins, cette vision des forêts comme un bien public mondial reste un sujet sensible. Les États n'ont pas encore franchi véritablement le pas et cette volonté affichée n'est pas toujours traduite en actions sur le terrain, freinant d'autant le respect des « règles du jeu » déjà évoqué dans ce document.

Certes, l'aménagement forestier tente de prendre en compte certaines questions. Il se veut, entre autres, un outil d'aménagement du territoire au sens où il vise à connaître les dynamiques sociales, démographiques, foncières, et à organiser l'utilisation des espaces selon les différentes formes de valorisation et de conservation. Néanmoins, sa portée est encore très limitée dans ce domaine car il ne concerne que les forêts de production et, surtout, il se situe en aval de choix macroéconomiques opérés par les gouvernements.

Ceci pose alors la question des agendas réels des gouvernements. Dans le contexte actuel, il apparaît que ces agendas sont en effet « logiquement » plus tirés par les impératifs de développement économique sur le court terme que par la gestion durable. Les gouvernements privilégient les secteurs miniers ou pétroliers et le développement de l'agriculture pour des raisons économiques et sociales, au détriment du secteur forestier. Or, une gestion durable des forêts repose sur un certain nombre de changements et de choix (politique nationale d'occupation et de distribution des terres, bonne gouvernance, prise en compte des besoins de développement local, programme efficient de lutte contre la pauvreté, etc.) qui dépendent des gouvernements, et non de la seule administration forestière.

À moyen terme, l'hypothèse d'une réduction sensible des forêts du Bassin du Congo est envisageable, ce qui pose directement la question des biens publics mondiaux et des compensations offertes aux pays qui renonceraient à exploiter leur potentiel forestier. Aujourd'hui, les forêts sont principalement appréciées pour leurs ressources ligneuses et les emplois qui en découlent. Cela n'est probablement plus suffisant pour garantir leur pérennité face aux diverses pressions (agricoles, minières, agro-industrielles, etc.), tandis que l'ensemble des services environnementaux qu'elles fournissent n'est pas encore suffisamment pris en compte ou rétribué. Depuis plusieurs années, c'est une course contre la montre qui est engagée pour éviter que cette hypothèse ne se confirme. Le résultat dépend d'une compréhension commune des enjeux entre les pays du Nord et ceux du Sud, de leurs capacités à définir des instruments adéquats et à mobiliser les ressources nécessaires, ainsi qu'à faire appliquer les décisions prises. Cette question a été largement débattue ces dernières

années, notamment à travers les discussions sur le changement climatique (abordé ci-après). Inverser la tendance actuelle nous entraînant vers la disparition progressive des forêts denses exige de reconnaître la valeur réelle des forêts, la clé pour une évolution des politiques nationales.

### Forêts de production et autres forêts, filières illégales : des enjeux complémentaires

Autre question à poser pour définir une stratégie : sur quels types de forêts et de filières se situent les enjeux actuels en termes de sauvegarde des forêts ? *L'État des forêts 2008* (Wasseige *et al.*, 2008)<sup>36</sup> montre bien que les forêts denses ne représentent qu'environ 40 % des surfaces forestières hors terres cultivées. La gestion des forêts de savanes notamment représente un enjeu de taille, plus délicat à gérer.

À titre d'exemple, citons la RCA, où les efforts portent sur le seul bloc sud-ouest. S'il est vrai qu'une grande partie des surfaces utiles de ce massif est aujourd'hui dans la voie de l'aménagement, cela ne représente que 6,4% de l'ensemble des formations forestières recensées dans le pays. Il existe un autre massif forestier important, celui de Bangassou dans le sud-est du pays, qui couvre une superficie d'environ 1,6 million ha, exploitée exclusivement de façon artisanale du fait de ses difficultés d'accès (Icard et DSP, 2007, cf. note 15 page 35). Le ministère des Eaux, des Forêts, de la Chasse et de la Pêche (MEFCP) prévoit d'y développer une approche de foresterie communautaire. De plus, les formations de forêt savane représentent à elles seules 22 millions ha, à l'intérieur desquels on trouve notamment les forêts galeries. Les données reprises dans la publication sur l'état des forêts pour la Centrafrique, (Wasseige *et al.*, 2008), font aussi mention de 31 millions ha d'autres formations végétales, sans préciser de quoi il s'agit. Il n'en demeure pas moins que l'ensemble de ces formations recèle probablement un capital ligneux non négligeable, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucun aménagement particulier.

Les filières bois-énergie constituent également une source importante de dégradation et de déforestation avec un impact fort, et l'accélération de l'urbanisation accroît ce type de pression. Ces risques amènent à poser la question des filières illégales d'exploitation du bois, principalement pour le bois d'œuvre pour alimenter les marchés locaux mais aussi de la sous-région. Une récente étude menée par le CIFOR au Cameroun montrait que la production de bois au Cameroun atteint les 4,2 millions m<sup>3</sup> par an, dont environ 1,8 million provient des concessions, 0,5 million des autres permis et le reste (presque 2 million m<sup>3</sup>) des coupes dans le domaine non permanent et des coupes illégales dans le domaine permanent qui alimentent le marché intérieur mais aussi le Tchad et le Nigeria. Nous l'avons vu, il manque un cadre légal pour le marché intérieur et informel pour la simple raison que les responsables du secteur sont impliqués dans les entreprises informelles.

<sup>36</sup> <http://observatoire-comifac.net/edf2008.php>

Le marché « informel » et « illégal » est très bien structuré. Si le secteur formel emploie 13 000 personnes, le secteur informel en emploierait 50 000, selon des documents de projet consultés sur place.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le bien-fondé des choix antérieurs (nous avons vu que l'AFD avait répondu à une problématique donnée dans le contexte des années 1990 sur les forêts de production où elle avait les moyens d'agir et avec des acteurs qui voulaient agir), mais plutôt d'attirer l'attention de l'AFD, à travers ces quelques exemples, sur la nécessité de prendre un certain recul, dans les choix à venir, sachant que chaque pays est un cas différent avec des enjeux différents, et que les moyens de l'AFD sont limités.

### La place des forêts dans la question des changements climatiques : entre opportunités et ambiguïtés

Parler de stratégie de gestion durable des forêts, c'est aussi prendre en compte le nouveau paradigme sur le changement climatique et les mécanismes en cours de mise en place. Les forêts sont en bonne place dans les discussions sur le climat sachant que (i) la déforestation tropicale constitue une source importante d'émission de gaz à effet de serre (12 à 15 % des émissions anthropiques de CO<sub>2</sub>) et (ii) qu'elles occupent une place déterminante pour le stockage du carbone. Depuis quelques années, à travers les débats sur la séquestration du carbone et les mécanismes de « crédit carbone », la tendance serait de rémunérer les efforts des pays luttant contre la déforestation. C'est ainsi que le mécanisme REDD a vu le jour, mais sans arriver à se concrétiser et trouver les outils satisfaisants pour l'opérationnaliser. La question du scénario de référence, qui permettra de juger les avancées de chaque pays, est loin d'être résolue.

Depuis 2008, ce mécanisme – rebaptisé REDD+ – prendrait en compte de manière plus large les différentes facettes de la gestion durable des forêts : lutte contre la déforestation, conservation, gestion forestière, avancée sur les questions structurelles mais aussi plantations, etc. Il ouvrirait donc la possibilité de cofinancer les PAF mais aussi des réformes de l'administration. Les discussions en cours et les récentes avancées à Cancun ouvriraient de nouvelles opportunités avec une meilleure prise en compte des forêts dans la zone intertropicale. La mise en place du Fonds vert servirait d'outil financier à cet effet. Le site du PFBC résume les intentions concernant ce fonds : « *L'accord inclut également la création d'un Fonds vert qui sera mis en place en 2011, lequel pourrait atteindre 30 milliards USD en 2012, avec une allocation équilibrée entre le financement de mesures d'adaptation et de mesures de mitigation, l'accent étant mis sur le financement de mesures immédiates à l'adaptation des pays en développement au réchauffement global et 100 milliards USD en 2020 pour répondre aux besoins des pays en développe-*

*ment, ce qui pourrait inclure aussi bien les projets à long terme protégeant l'environnement que des mesures d'adaptation et d'atténuation.* »<sup>37</sup>

Ces avancées de Cancun apparaissent toutefois, pour plusieurs spécialistes, très limitées et ne feraient que différer les nécessaires prises de décisions plus importantes<sup>38</sup>. On se cantonnerait à déplacer les problèmes plutôt que de les résoudre. Le mécanisme REDD+ deviendrait un véritable « fourre-tout », allant jusqu'à financer des plantations industrielles rentables. L'absence de consensus fort sur le mécanisme et ses finalités génère des ambiguïtés qui expliquent la difficulté qu'ont les groupes d'acteurs à s'accorder sur son opérationnalisation, et qui ne peuvent qu'aboutir à son inefficacité. « *L'élargissement continu du champ de la REDD+ est présenté comme un progrès par ceux qui confondent avancées et fuite en avant* » (A. Karsenty). Cela appelle à participer pleinement aux discussions autour de ce mécanisme et à y être force de proposition pour orienter une partie significative des fonds vers un des fondamentaux de la lutte contre le changement climatique : la sauvegarde des forêts.

### Ne pas éluder la mauvaise gouvernance

Nous l'avons en partie abordé précédemment : la déforestation est avant tout due à des causes structurelles qui ne peuvent être traitées sous le seul angle de la gestion forestière. S'attaquer aux causes structurelles, c'est notamment favoriser la mise en place de véritables politiques de réforme des politiques agricoles et foncières, les deux aspects étant souvent indissociables. C'est aussi la possibilité pour les pays de protéger leurs agricultures et d'accéder à des marchés rémunérateurs ; c'est également la mise en place des dispositifs de financement de cette agriculture qui lui permettra de rentrer dans une logique plus intensive. La maîtrise des filières bois-énergie est aussi un enjeu de taille : les besoins de financements liés à l'accompagnement des mutations dans les pratiques agricoles sont importants et ne pourront être couverts avec les flux d'aide actuels, qui tendent à diminuer. Déjà complexes, ces questions ne pourront trouver de solution sans s'attaquer à un premier « maillon faible » de ces pays : la gouvernance, facteur clé des politiques publiques. Un enseignement primordial est que la gouvernance actuelle, dans le secteur forestier et au-delà du Bassin du Congo, est un frein majeur, sinon le principal, pour la réussite de la gestion durable des forêts.

<sup>37</sup> Extrait du site : [http://www.pfbc-cbfp.org/actualites/items/UNFCCC\\_Cancun\\_Outcome\\_Fhtml](http://www.pfbc-cbfp.org/actualites/items/UNFCCC_Cancun_Outcome_Fhtml)

<sup>38</sup> Article d'A. Karsenty (CIRAD), daté du 12 décembre 2010

<http://www.telos-eu.com/fr/article/deforestation-cancun-n-a-pas-tenu-ses-promesses>

### La gouvernance : le facteur clé incontournable

Ainsi, l'extension des PAF concerne tous les grands ou moyens concessionnaires au-delà des grands groupes déjà engagés. Aujourd'hui, sur 61 millions ha de grands massifs forestiers, 31 millions ha sont attribués, dont 20 millions ha sont engagés dans l'aménagement (au sens d'avoir démarré une démarche d'élaboration d'un PAF). 4,4 millions ha sont certifiés FSC ; il s'agit principalement des grands concessionnaires, appuyés notamment par l'AFD, qui visent les marchés certifiés et ont donc un intérêt commercial à entrer dans la démarche d'AF. Mais qu'en est-il des autres et quelle est la réalité de ces surfaces « engagées dans l'aménagement » ? Cet engagement est-il suffisamment solide pour que les PAF soient viables à grande échelle dans le Bassin du Congo ? Nous avons en partie abordé cette question dans la durabilité, mais sous l'angle des concessionnaires appuyés par l'AFD ; nous élargirons ici notre interrogation à l'ensemble des exploitants. Si les données manquent pour répondre clairement à cette question, des interrogations fortes se posent.

Les rôles et relations entre acteurs ne posent pas de problème : ils sont clairs et ont évolué. De même, malgré certaines limites (textes d'application, volet social), les règles du jeu au sens du cadre légal, réglementaire et normatif ont su évoluer parallèlement à la démarche PAF. Soulignons aussi des acquis, en matière de gouvernance : (i) transparence et objectivité accrues dans le système d'attribution des concessions forestières, (ii) prise en compte des ONG et des populations locales dans les débats sur la gestion forestière et lors de l'élaboration des PAF (avec les limites indiquées ci-avant), (iii) mise en place d'OI dans deux pays (Congo et Cameroun), (iv) engagements affichés dans les démarches FLEGT. Par rapport à d'autres secteurs (mines notamment), le secteur forestier semble en avance mais, en dépit de ces acquis, le système actuel reste encore marqué par une mauvaise gouvernance.

En effet, si ces règles existent, force est de constater qu'elles ne sont pas respectées. Ceci est visible à trois niveaux : (i) le non-respect des délais dans l'élaboration des PAF (retards fréquents malgré les obligations réglementaires et les engagements des privés dans les différents types de conventions) ; (ii) la qualité variable des PAF (cf. notamment l'exemple du Cameroun présenté ci-après) ; (iii) le non-respect des cahiers des charges, problématique pour les petites et/ou moyennes concessions (cf. RCA ou le non-respect des cahiers des charges pour le Congo, qui laissent craindre que les dispositions de ces cahiers des charges des PAF ne soient pas respectés à l'avenir).

Dans deux des pays couverts par des OI, on relève de nombreuses infractions aux cahiers des charges des concessionnaires, y compris des infractions basiques menaçant la gestion durable des ressources (e.g. non-respect des assiettes de coupe ou des DME, par exemple). Ces infractions, qui n'entraînent aucune réaction de l'administration, ont des effets directs sur le processus PAF,

notamment des retards importants et de fortes interrogations sur la réalité de la mise en œuvre actuelle et future. Les retards entre le passage des conventions provisoires en concessions définitives dans plusieurs pays (Gabon, Cameroun, voire Congo) révèlent, comme nous l'avons vu, un accord tacite entre l'administration et certains exploitants pour continuer à exploiter certaines concessions sans modifier les pratiques (quitte à abandonner la concession une fois qu'elle aura été surexploitée et ne sera plus rentable, un cas déjà rencontré de retour au domaine de concessions censées être « sous aménagement »).

L'étude portant sur vingt PAF au Cameroun (sur financement GTZ) est inquiétante : trois quarts de ces plans d'aménagement n'atteignent pas 50 % des critères tirés des référentiels de certification. Or, ces référentiels (PCI pour le FSC) sont aujourd'hui considérés comme le minimum requis pour assurer une gestion durable<sup>39</sup>.

Il est aujourd'hui évident que les acquis en termes de démarches, d'outils et de leurs traductions dans les textes réglementaires ne sont pas suivis d'une application effective. Il semble que les administrations concernées – ou plus globalement les acteurs du partage de la rente forestière – sont en mesure de s'adapter aux différentes exigences des partenaires extérieurs, de s'approprier ensuite le « langage », et de trouver les voies et moyens de différer la mise en œuvre des mesures cruciales. La recherche permanente de nouvelles réponses techniques, de nouveaux outils qu'il faudra quelques années pour concevoir, tester et rôder avant de les abandonner pour un nouvel outil est un exercice très prisé.

On peut citer une fois de plus le cas du Cameroun qui avait misé il y a quelques années sur le système informatique de gestion de l'information forestière (SIGIF), outil informatisé devant résoudre en grande partie les difficultés de gouvernance du secteur. Aujourd'hui, cet outil est « oublié » : on a su trouver les moyens d'éviter de le rendre pleinement opérationnel, et l'on se tourne vers une nouvelle solution technique miracle qui devrait assurer une parfaite traçabilité. En attendant, le « *business as usual* » continue. Les difficultés rencontrées par les observateurs indépendants montrent bien, elles aussi, les limites de l'exercice.

Le fond du problème est lié au déficit de gouvernance du secteur forestier, qui est l'obstacle majeur à la généralisation des PAF.

### Les causes de la mauvaise gouvernance dans le secteur

Derrière le terme générique de « mauvaise gouvernance », trois éléments essentiels sont à distinguer comme des causes aboutissant à cette mauvaise gouvernance forestière.

<sup>39</sup> Notons que le Cameroun est le pays où l'AFD est le moins intervenue sur l'appui aux PAF.

La première cause est probablement liée à une perception différente de la valeur et du rôle des forêts entre la communauté internationale et les pays concernés du Bassin du Congo. C'est la compréhension des biens publics mondiaux qui est en jeu, d'une part, et, d'autre part, celle de la valeur des services procurés par les forêts. Les États du Bassin du Congo voient dans leurs forêts une ressource naturelle comme une autre, potentiel de richesse sur le court terme, et non un bien public mondial. La politique et la gestion forestière qui en découlent sont le reflet de cette vision.

La deuxième cause est l'absence ou la faiblesse dans la capacité à concevoir et mettre en œuvre une politique publique dans le secteur (on parlera de capacité institutionnelle). C'est un déficit malheureusement général, marqué souvent par une absence de volonté des administrations liée à la faiblesse des institutions (absence de redevabilité, peu d'intérêt des assemblées nationales, etc.). La faible capacité technique est une réalité, mais elle reste secondaire face au poids de l'environnement institutionnel peu porteur.

La troisième cause est liée à la corruption. C'est certainement l'élément dominant dans la mauvaise gouvernance du secteur. Le partage de la rente forestière est sous-jacent à cette corruption et explique l'absence de volonté de mettre en place des contrôles effectifs et de suivre de manière rigoureuse la mise en œuvre des PAF.

Aujourd'hui, seuls les concessionnaires motivés par la certification, principalement sous pression des marchés, avanceront sans bonne gouvernance. La majorité continuera de fonctionner sur le mode *business as usual* et les bénéficiaires de la mauvaise gouvernance seront partagés. Les projets « petits permis » courent le risque d'aller à l'échec, car des non-professionnels (pour ne pas dire rentiers) et des exploitants vivant dans des stratégies de court terme sans surface pour se sécuriser ni capacité d'investissement ne vont pas se transformer en bons gestionnaires. L'AFD risque demain d'être interpellée sur l'injection de fonds publics au profit de tels acteurs (cf. partie sur la pertinence) et doit veiller à la mise en place des garde-fous nécessaires.

Il ne s'agit donc pas seulement d'une question de capacités de l'administration, qui sont certes insuffisantes, mais c'est surtout la volonté politique qui fait défaut. Le secteur forestier reste le plus souvent régi par des pratiques de partage organisé et généralisé de la rente forestière entre l'administration, le pouvoir politique et le secteur privé, sans souci réel de gestion durable. C'est un point important à garder en tête pour la suite des interventions ou leur répliquabilité. Sans un minimum de bonne gouvernance, principalement la lutte contre la corruption, les démarches de gestion durable des forêts auront peu d'impacts parce que les obligations de gestion durable ne seront que peu respectées par une majorité d'opérateurs. Pour aller plus loin, on peut dire que le modèle de gestion durable, ou le type d'outil PAF, sont secondaires. Le problème n'est pas le modèle ou l'outil mais le respect des règles du jeu à travers une gouvernance suffisante, c'est-à-dire

l'existence d'une volonté politique effective de mettre en œuvre une politique cohérente dans le secteur. La faible ou mauvaise gouvernance, malgré des acquis récents sur le plan des textes et des outils, est un frein important à la généralisation des PAF et à leur bonne mise en œuvre après la phase pilote.

La mauvaise gouvernance est fortement ancrée et restera une donnée sur le court et le moyen termes. Comment réagir pour éviter une dégradation accélérée du système, sachant qu'il est indispensable pour les bailleurs de rester dans le secteur? Les acquis actuels montrent qu'une conjonction de pressions tant internes qu'externes, s'appuyant sur des outils d'accompagnement du changement, peut faire « bouger les lignes ».

### Un déficit de capacités institutionnelles, conséquence de la mauvaise gouvernance

Les analyses des rapports pays et du présent rapport mettent en exergue un déficit majeur sur le plan institutionnel : la faiblesse des administrations forestières. Elle est bien évidemment liée au contexte global de mauvaise gouvernance tout juste décrit.

L'approche PAF et la démarche soutenue par l'AFD ont privilégié les concessionnaires forestiers. Ce choix était justifié dans le contexte, néanmoins on a reporté sur lui la pression pour un aménagement durable, pression que l'on n'a pu imposer à l'administration. Celle-ci ne s'est pas réellement approprié la mise en œuvre de cette approche, peut-être parce qu'elle a été conçue trop rapidement pour être assimilée par une administration forestière en faible capacité (faute d'appuis suffisants ou d'un mode opératoire adapté), mais aussi faute d'une volonté de traduire les discours par des actions concrètes.

Le renforcement des capacités institutionnelles est incontournable. Reporter cette réflexion ne fera qu'affecter la durabilité des actions. Affiché dans le Livre blanc, l'objectif de renforcement des capacités est aujourd'hui un axe transversal pour l'AFD tous secteurs confondus. Dans le secteur forestier, suite au désengagement du MAEE, c'est un objectif nouveau et l'AFD s'y engage.

Au-delà de l'aide française, les résultats limités des projets d'appui institutionnel s'expliquent par des facteurs spécifiques aux projets : un positionnement dans les faits souvent externe à l'administration ; des bureaux opérateurs privilégiant les aspects techniques (qui les intéressent) sur les aspects institutionnels (où ils sont moins à l'aise). Mais cela s'explique surtout par des facteurs généraux, qui touchent les réformes générales de l'Etat et sont encore plus marqués dans le secteur forestier :

- appui apporté à des administrations sans réelle volonté politique de réforme (erreur de compréhension ou sous-estimation du contexte au départ) ;

- impossibilité de jouer sur des facteurs structurels (mode et niveau de rémunération, type de management clientéliste, culture du service public comme un emploi et non une fonction) ;
- réformes construites sur des modèles européens, inadaptés à la culture organisationnelle formelle et informelle des administrations. Dans le secteur forestier, la remise en question des relations traditionnelles administration/privé et de la rente qui y est associée est un facteur supplémentaire.

Comment aborder le renforcement des capacités ? Répondre à cette question revient à identifier les causes réelles des déficits constatés : quels sont les changements à rechercher et possibles ? Sur quelles fonctions critiques mettre l'accent et sur quels leviers s'appuyer ? Cela permet ensuite de choisir les types d'appui à apporter et, surtout, de bien définir les modes opératoires qui auront une incidence directe sur l'efficacité des actions financées. Rappelons que si l'AFD et nombre d'autres partenaires sont capables de concevoir de « bons projets » sur le plan conceptuel, de la pertinence, etc., cela « coince » après dans la mise en œuvre : quel bon maître d'œuvre choisir ? Quel mode opératoire adopter dans les appuis et les mécanismes financiers ? Quels garde-fous et système de suivi-évaluation mettre en place ?

En attendant le renforcement de l'État et l'amélioration progressive de la gouvernance, comment travailler ? Nous sommes dans des processus de changement qui ne seront accélérés qu'avec le temps et/ou les crises. En attendant, il s'agit de travailler sur les fonctions critiques indispensables au secteur, plus particulièrement : le pilotage, la production de normes, le contrôle. L'accent devrait être porté en priorité sur le respect des « règles du jeu ». Cela sous-entend une capacité de pression forte et coordonnée des partenaires, conjuguée avec une intervention soutenue de la société civile des pays concernés. Une interrogation demeure toutefois : peut-on attendre que l'administration exerce un contrôle satisfaisant sur l'application de normes complexes liées aux PAF, alors qu'elle n'est pas en mesure de faire respecter des règles simples comme le respect des assiettes de coupe ? Cette interrogation et sa réponse (malheureusement négative) confortent les tenants d'une privatisation (« délégation » de service public) des fonctions de contrôle.

La coordination des interventions des différents bailleurs de fonds reste aussi un facteur critique pour que les actions soient mieux concertées et complémentaires. Sans une meilleure coordination, l'efficacité est réduite, or nous avons vu que c'est bien la pression des partenaires qui a permis un certain nombre d'avancées. Cette question de la coordination et d'une convergence de vue sur les problèmes de gouvernance est donc à résoudre.

### Le processus FLEGT

Le processus FLEGT ouvre un nouveau champ qui favoriserait cette coordination autour d'objectifs théoriquement partagés avec les parties nationales, notamment sur les problèmes de

gouvernance. Cette initiative (application des législations forestières, gouvernance et échanges commerciaux), lancée par l'UE, a pour finalité d'améliorer la gouvernance dans le secteur forestier en bannissant l'importation en UE de bois non « certifié légal ». Ce système, basé sur des accords de partenariats volontaires (APV) entre l'UE et les pays producteurs, est relativement complexe à mettre en place (définition des grilles de légalité, du système de vérification de légalité et de l'audit indépendant). La question principale est le réalisme de la mise en œuvre du fait des interprétations qui pourront être faites des critères des grilles de légalité, de l'effectivité des vérifications où l'administration déjà défaillante garde un rôle prépondérant, sachant qu'*in fine* c'est un organisme étatique qui délivrera aussi les autorisations d'exportation. L'AFD s'est résolument engagée dans cette direction en appui aux structures et mécanismes mis en place par l'UE.

Nous avons analysé l'apport de l'AFD à travers le soutien au secteur privé pour favoriser la conception et la diffusion de l'outil PAF. Ce choix des acteurs de la certification et des PAF a été judicieux dans la mesure où, si un tel choix n'avait pas été fait à l'époque, il n'y aurait probablement pas d'aménagement aujourd'hui, et donc pas de certification. Nous aurions donc peu progressé vers une gestion durable de la ressource. Si le choix avait été fait d'attendre la bonne gouvernance, approche privilégiée par le FLEGT, les pays aujourd'hui signataires d'un APV n'auraient certainement pas pu s'engager aussi rapidement dans une démarche FLEGT.

Aujourd'hui, cependant, le contexte a évolué et les conditions semblent réunies pour progresser dans cette direction. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre l'appui AFD au SE COMIFAC avec une AT en appui au développement du processus FLEGT dans les pays membres de l'organisation.

Cet appui visera notamment la mise en place effective d'un mécanisme de financement autonome et le développement d'une plateforme multipartenariale, de manière à renforcer l'harmonisation et les synergies des interventions des différents soutiens de la COMIFAC, dans l'esprit de la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide. Outre l'appui direct apporté aux pays engagés dans le processus de négociation d'un APV avec l'UE<sup>40</sup>, un mandat fort a été accordé à l'AT pour (i) activer la *task force* AFLEG/FLEGT, (ii) gérer le secrétariat du comité de pilotage, et (iii) animer l'échange d'informations par courriels. L'AT contribuera également, dans le futur, à renforcer la collaboration entre bailleurs et à accroître la mobilisation des moyens pour FLEGT. Des améliorations sont déjà perceptibles sur des opérations ponctuelles en financement partagé. Des efforts restent à fournir pour parvenir à de réels cofinancements.

40 Le Cameroun, qui bénéficie depuis 2005 d'un appui financier et technique de la part de la GTZ, ne fait pas partie des pays appuyés par l'AT française.

L'AT représente une opportunité pour l'AFD de contribuer au débat sur l'opérationnalisation du FLEGT, sur ses limites et être force de proposition. Nous avons soulevé des interrogations sur la conduite de ce processus. Néanmoins, pour mieux l'orienter et prévenir ses éventuels effets négatifs, il faut être « à l'intérieur » et y contribuer d'une manière critique et constructive. Cela permettra aussi de créer une meilleure interface entre l'approche développée par l'AFD en matière d'aménagement et le processus FLEGT, qui reste pour l'instant assez théorique.

Ce sont autant de pistes qui peuvent permettre à l'AFD d'intervenir sur ces questions institutionnelles et de gouvernance, où elle s'était jusqu'alors peu impliquée. En effet, les documents consultés, les discussions sur le terrain ou encore les entretiens avec des personnes ressources clés montrent que l'AFD semble avoir sous-estimé ces questions, sachant qu'elles relevaient du MAEE. Les documents l'évoquent peu, ou alors sous l'angle des capacités institutionnelles, plus comprises sur l'aspect technique d'un savoir-faire. L'entrée privilégiée par l'AFD a peut-être été trop exclusive et l'a aussi empêchée de développer des analyses sectorielles et des relations intersectorielles. Cela l'a conduite à contourner les questions de gouvernance dans des pays pourtant marqués par des problèmes aigus de dysfonctionnement de l'État et de corruption minant profondément l'action publique. S'il est vrai qu'il s'agit d'un sujet délicat à évoquer, remarquons que d'autres bailleurs sont beaucoup plus directs dans leur façon d'en parler. Toutefois, en se focalisant sur les PAF et le secteur privé, l'AFD a appuyé un domaine où peu de bailleurs investissaient. Son action a donc été complémentaire de celle des autres bailleurs (comme l'UE ou le DFID), qui ont mis l'accent sur la gouvernance ou (comme la Banque mondiale) sur les réformes du secteur forêt.

---

## 10.2. Aspects techniques : comment adapter et poursuivre la démarche PAF

---

La précédente partie a abordé des éléments de stratégie à prendre en compte pour l'intervention dans le secteur forestier ; nous allons maintenant nous interroger sur les enseignements plus techniques du PAF, tel que mis en œuvre dans le Bassin du Congo.

### Un modèle incontournable et évolutif

#### Un modèle au point, pour les aspects techniques et les grandes concessions

Si les plans d'aménagement forestier ne sont pas synonymes de gestion forestière durable, ils en sont néanmoins un élément indispensable. Ils peuvent être très simples ou très complexes en

fonction des besoins mais aussi du contexte, de la législation, de la qualification des ressources humaines disponibles, et du niveau de moyens financiers que les acteurs concernés sont prêts à mobiliser pour sa réalisation. « *Les plans d'aménagement forestiers jadis utilisés dans le Bassin du Congo par les forestiers coloniaux consistaient, en gros, à l'imposition d'une assiette de coupe couplée au respect d'un DME par espèce exploitée. Un pas supplémentaire a été l'imposition des inventaires d'exploitation (à ne pas confondre avec les inventaires d'aménagement) et parfois du récolement après exploitation* »<sup>41</sup>.

L'élaboration du modèle actuellement retenu pour l'aménagement des forêts du Bassin du Congo a abouti à la mise au point d'un outil très pointu, testé sur plusieurs concessions. Ce modèle est basé sur le système de concessions à long terme, avec une contractualisation État-concessionnaire, et l'élaboration puis la mise en œuvre de PAF (en s'inspirant de ce qui se faisait dans les forêts françaises, et européennes en général, en matière d'aménagement). On peut dire que l'outil est techniquement au point, standardisé dans ses différentes étapes, et maintenant maîtrisé par les techniciens forestiers. Ce modèle a permis de concilier sur le plan théorique les objectifs d'exploitation économique et de gestion durable de la ressource (et répondre ainsi aux fortes pressions des ONG). Autre point important : ce modèle est apprécié par les grandes entreprises qui, bien que réticentes au départ, l'ont aujourd'hui adopté.

### Un outil aujourd'hui incontournable... mais en a-t-on envisagé d'autres ?

Les TDR posaient la question des « alternatives » au PAF, ou plutôt au modèle choisi. L'AF vise la gestion durable de la ressource, et le PAF est un outil choisi pour y arriver. Certes cet outil PAF est devenu incontournable et intégré dans les réglementations nationales ; il a, de plus, été l'outil indispensable pour avancer ensuite dans la certification (avec des résultats positifs dans plusieurs grandes concessions). Mais, avec le modèle de PAF retenu pour le Bassin du Congo, on a fait le choix d'un outil complexe au service de la gestion durable des forêts. Y avait-il une autre option ? Il est difficile d'y répondre faute d'avoir essayé un autre outil.

Nous reprendrons ici le point de vue d'experts. Selon Fargeot *et al.*,<sup>42</sup> « *le modèle présent de l'aménagement-exploitation – qui associe étroitement l'industriel à la conception de l'aménagement, en prenant en compte ses impératifs techniques et économiques –, correspond bien aux nécessités actuelles de mise en valeur du massif forestier. Les études socioéconomiques et biologiques réalisées lors de la préparation du document d'aménagement doivent également*

41 Note du Professeur Delvingt au comité de pilotage de la présente étude.

42 Fargeot, CH. et E. Forni, R. Nais (2004), *Réflexions sur l'aménagement des forêts de production dans le Bassin du Congo*, BFT, 2004 N° 281 (3).

*permettre d'intégrer, en plus de ceux de l'État, propriétaire actuel, et de ceux de l'industriel, les intérêts des autres parties concernées sur le plan local ou international, et de pacifier ce secteur économique essentiel dans le bassin du Congo ».*

Toujours selon les mêmes auteurs, « *les techniques d'aménagement actuellement mises en œuvre dans le bassin du Congo correspondent, en fait, davantage à la réalisation de plans d'exploitation qu'à celle de véritables aménagements forestiers au sens classique. Le concept d'aménagement–exploitation est efficace dans le contexte actuel de l'économie forestière de l'Afrique centrale pour mettre en valeur des massifs forestiers non exploités, non équipés et avec un stock de bois matures important, une production de bois de qualité dirigée essentiellement vers le marché européen et une demande locale faible, liée à une faible densité de population. Tous ces facteurs favorisent une intégration verticale des entreprises et un contrôle de la chaîne de production, depuis la forêt jusqu'à l'exportation, voire la transformation du bois dans les pays importateurs. Il faut surtout réfléchir à l'adaptation du concept à la nouvelle donne socio-économique, voire à son remplacement par de nouveaux modèles. C'est un des défis importants posés à la recherche forestière pour les années à venir. Une analyse objective de la mise en œuvre du concept actuel et de ses faiblesses, que nous avons partiellement évoquées dans le présent article, devrait nous permettre d'imaginer les nouveaux modèles à suivre pour la gestion durable des forêts denses d'Afrique centrale ».*

### Un outil évolutif

Si des améliorations peuvent être apportées au modèle, il est fort peu probable que l'on puisse trouver une « alternative » au PA, et un retour en arrière n'est pas non plus envisageable : les PA sont aujourd'hui une réalité inscrite dans les législations forestières des différents pays. L'étape suivante consistera à définir les moyens d'accompagner sa mise en œuvre et de créer une convergence entre les différents éléments.

En outre, rappelons que le PA n'est pas figé : sa construction est un processus itératif qui peut – et doit évoluer – et beaucoup reste à faire pour définir des itinéraires techniques et renforcer des connaissances dans de nombreux domaines (en lien avec les réserves scientifiques précédemment évoquées). La forêt naturelle est un écosystème extrêmement complexe et toute intervention humaine y provoque des changements et des modifications que la communauté scientifique est encore loin de maîtriser aujourd'hui. Il est donc tout à fait normal qu'elle débattenne encore sur cette question.

Il s'agit donc plutôt, selon nous, de réfléchir sur les moyens de capitaliser les acquis actuels (suivi et recherche), poursuivre leur extension (nouveaux groupes cibles), pérenniser et consolider l'existant (aspects sociaux et biodiversité). La recherche de modèles ou de « variantes » plus

souples, moins lourds et donc aussi moins onéreux, est déjà en cours (cf. « petits permis » plus loin). L'exploration d'autres pistes complémentaires, voire même nouvelles, devrait être relancée.

Afin de rendre compte des efforts réalisés en matière d'aménagement forestier depuis une vingtaine d'années en Afrique centrale, la FAO avait lancé en mai 2001, une nouvelle initiative intitulée Recherche d'excellence. Celle-ci s'inscrivait dans le cadre du nouveau programme de partenariat FAO-Pays-Bas en matière de conservation et gestion durable des écosystèmes des forêts tropicales humides de l'Afrique centrale.

Un article de BFT publié en 2004<sup>43</sup>, présente une analyse des études de cas réalisées dans 9 pays, sur 24 forêts différentes. Les principales tendances relevées soulignent (i) une prise de conscience et une volonté réelles, ainsi qu'un bouleversement des mentalités ; (ii) une gestion forestière participative, l'établissement et le maintien de partenariats solides ; (iii) une amélioration dans la connaissance de la ressource et une prise en compte des différentes fonctions et usages de la forêt et, enfin, (iv) une vision sur le long terme.

Les auteurs de l'article constatent que, d'une façon générale, les différentes actions et initiatives en cours, bien que prometteuses, se heurtent le plus souvent à des obstacles de différents ordres : politiques, financiers, conjoncturels, institutionnels et réglementaires, socio-économiques, techniques, des connaissances insuffisantes, dispersées et mal diffusées. Les auteurs tirent de leur étude les conclusions suivantes : « *La gestion forestière demande également une volonté politique, des investissements sociaux et, le plus important, l'implication active des acteurs locaux, comme les communautés et les exploitants forestiers. Elle implique également une plus grande attention dans le financement durable à travers l'établissement et la gestion transparente de mécanismes de financement. En dépit de nombreuses contraintes à l'aménagement durable des forêts documentées par le projet Recherche d'excellence, de sérieux efforts sont en cours sur le terrain en Afrique centrale : de nouvelles approches et techniques sont testées et réalisées pour une variété d'objectifs de gestion forestière, à différentes échelles et pour des structures de gestion/propriété variées. Il faut espérer que ces exemples constitueront une source d'inspiration pour les acteurs du secteur forestier et donneront lieu à des résultats positifs ayant une action au niveau global et incluant toutes les dimensions du développement durable.* »

43 Ansallem, I., P. Djiby Kone, M. Loyche Wilkie et M. Ngandji (2004), *Gestion forestière en Afrique Centrale: à la recherche de l'excellence. BFT N° 281 (3)*, p. 5 – 18.

## Les PAF et les porteurs de « petits permis » : quelle adaptation de l'outil ?

Si l'impact est visible au niveau des grandes concessions, qui se sont approprié l'outil PAF, il est encore trop tôt pour se prononcer sur les perspectives d'appropriation par les autres catégories de concessionnaires. Le projet PAGEF, qui explore de nouvelles pistes pour les moyennes et petites concessions, devrait permettre d'apporter des éléments de clarification dans les années qui viennent. Néanmoins il est clairement reconnu que la démarche a transposé un outil PAF utilisé en Europe dans un contexte différent (type de forêts naturelles, niveau de gouvernance, type d'exploitants et de marchés, etc.). Avec le recul, ce modèle ne semble *a priori* adapté qu'aux grands concessionnaires disposant des moyens techniques et financiers de le concevoir et de le mettre en œuvre. Cet aspect rend difficile sa généralisation au niveau des autres catégories d'exploitants : le modèle PAF actuel est trop lourd, trop complexe et trop coûteux pour ces « petits permis ».

### Un modèle complexe et coûteux pour les « petits permis »

Plusieurs problèmes se posent, liés aux capacités techniques, au coût, à la difficulté du regroupement des petits concessionnaires et à leur adhésion réelle à la gestion durable.

Concernant les capacités techniques, organisationnelles et humaines, notons que des acteurs (les grandes sociétés privées) qui se sont réellement engagées dans l'AF ont su développer les capacités internes. Ces groupes ont recouru, dans un premier temps, à l'expertise externe (bureaux d'études français principalement), puis ont progressivement développé des capacités propres en montant leurs cellules internes d'aménagement.

Mais pour les petites/moyennes sociétés, le problème n'a pas été résolu. Ces exploitants doivent en effet faire face à plusieurs contraintes : (i) l'évolution de leur organisation, rendue plus difficile par leur petite taille et leur mode traditionnel (voire familial) de management ; (ii) l'investissement nécessaire pour acquérir l'expertise nécessaire, et (iii) les crises financières ou économiques successives auxquelles ils se sont trouvés confrontés. Aujourd'hui, l'expérience en RCA montre la difficulté pour ces sociétés de taille moyenne d'acquérir ou de maintenir des compétences pointues en matière d'AF. En cela, force est de constater que le modèle actuel de PAF, trop complexe, n'est pas adapté à ces sociétés de moyenne et petite taille. En effet, pour elles, l'investissement représente une forte contrainte. L'outil PAF mis en place implique des coûts importants (coût des travaux d'inventaire, puis coûts d'une cellule aménagement) que ces sociétés peuvent difficilement absorber, d'autant que l'amortissement de ces coûts se fait sur une échelle de temps qui dépasse souvent leur propre perspective économique (elles raisonnent, voire existent, sur des laps de temps très courts).

Selon un aménagiste reconnu, interviewé durant la mission, « *les bureaux d'études ont joué un rôle très important dans la phase pilote des aménagements, mais ils n'ont probablement pas encore été capables de trouver des approches adaptées aux différents contextes des pays de la sous-région. Les appuis donnés aujourd'hui par l'AFD dans le cadre des projets type « petits permis » semblent avoir utilisé le même modèle, en utilisant et en calquant les normes appliquées pour les grandes concessions. Cette approche se caractérise par ailleurs par une profusion d'experts et de consultants et des moyens qui semblent disproportionnés par rapport à la ressource à aménager* ». Ce point de vue est partagé par plusieurs autres aménagistes qui reconnaissent, en privé, l'influence d'un ou deux bureaux sur la diffusion du modèle actuel.

#### **Encadré 20. Un outil adapté, ou pas ? Le point de vue de CIB/IFO**

Avec les appuis financiers dont elle a bénéficié, la CIB a pu se doter d'un bel outil, et on peut même dire que « la barre a été placée assez haut ». De nombreuses données ont été collectées, même si 80 % seulement ont vraiment été utilisées. La société Industrie forestière d'Ouessou (IFO) a suivi un cheminement pratiquement identique mais si l'on parlait, à l'époque, d'« *aménagements pilotes* », la démarche et l'approche utilisées sont devenues la norme dans le pays et dans la sous-région. Si les bureaux d'études ont joué un rôle très important dans la phase pilote des aménagements, ils n'ont probablement pas été capables de trouver des approches adaptées aux différents contextes des pays de la sous-région. Les appuis aujourd'hui fournis par l'AFD dans le cadre du projet « petits permis » au Gabon et du PARPAF en RCA semblent avoir utilisé le même modèle, en utilisant et en calquant les normes appliquées pour les grandes concessions. Cette approche se caractérise par ailleurs par une profusion d'experts et de consultants et par des moyens qui semblent disproportionnés par rapport à la ressource à aménager.

Au Sud Congo, le projet PAGEF, qui a démarré il y a un an avec une approche plus ouverte et pragmatique, nous montrera si des solutions plus adaptées peuvent être trouvées et appliquées aux petites et moyennes exploitations forestières. La grosse faiblesse est le retard pris par l'administration, qui n'est pas en mesure de s'approprier l'outil et donc d'exercer correctement son rôle de contrôle.

En ce qui concerne les enjeux spécifiques du Sud Congo et des conventions de transformation industrielle (CTI), une mission vient de démarrer dans le cadre du PAGEF pour proposer une solution technique à l'aménagement de ces concessions. Difficile donc de donner une réponse aujourd'hui, bien que des pistes soient évoquées, concernant surtout l'implication de la société dans les études complémentaires (si le financement des études dendrométriques par le PAGEF est un point déjà acquis, d'autres doivent faire l'objet de discussions). Il est également question d'un schéma d'aménagement simplifié.

#### **Les projets « petits permis » en cours**

Le PARPAF a apporté une première réponse avec la mutualisation et l'externalisation des coûts de préparation des PAF. Nous avons vu dans la partie relative aux performances que ceci a

permis d'avancer rapidement dans l'AF en RCA. Néanmoins, se pose le problème de l'appropriation de l'outil PAF par les concessionnaires, puis de la mise en œuvre réelle de ces PAF par ces mêmes concessionnaires dans le futur. Celle-ci nécessite en effet des compétences pointues et ce modèle n'est pas reproductible dans des pays qui possèdent plus d'une demi-douzaine de concessions, il concerne également des concessions de taille moyenne. En outre, le modèle proposé est entièrement tourné vers la production, laissant de côté, jusqu'à une période très récente, les aspects sociaux, au contraire de l'évolution au Cameroun, au Gabon voire au Congo-Brazzaville<sup>44</sup>.

Le projet PAGEF au Sud Congo a démarré en 2009 avec une approche plutôt ouverte et pragmatique ; il montrera si des solutions plus adaptées peuvent être trouvées et appliquées aux petites et moyennes exploitations forestières.

Le projet « petits permis » au Gabon risque de montrer vite ses limites. L'idée de base est, certes, rationnelle sur le plan théorique : on regroupe les porteurs de « petits permis » pour mutualiser les coûts, y compris l'expertise technique nécessaire, et ainsi disposer d'un minimum de surfaces aménageables pour élaborer un plan aménagement qui n'aurait pu se concevoir individuellement avec chaque petit exploitant. Sans rentrer dans le détail des difficultés rencontrées par le projet, ou les risques de doublement des coûts, nous restons très réservés sur ce projet pour deux raisons :

- les bénéficiaires sont essentiellement des rentiers, et il ne sera pas possible d'en faire des professionnels ; des difficultés internes à chaque groupement surgiront donc certainement lors du passage de conventions provisoires en conventions définitives ;
- il paraît peu défendable de mobiliser des fonds publics au profit d'acteurs qui ont bénéficié de ces titres uniquement en « récompense politique » et qui sont souvent en situation d'irrégularité vis-à-vis du fisc.

### De nouveau une question de gouvernance en toile de fond

De manière plus générale, et quel que soit le pays, le problème majeur posé par l'adaptation de l'outil PAF aux « petits permis » concerne leur adhésion réelle à la gestion durable. Mettre en place des outils d'AF et appuyer ces « petits permis » ne seront efficaces que si les conditions sont réunies pour que les PAF élaborés soient appropriés et mis en œuvre. Or, ces conditions ne sont pas réunies. Dans le contexte actuel de faible gouvernance, les « règles du jeu » sont souvent contournées et les « petits permis » sont souvent des non-professionnels du secteur, pour qui il s'agit d'exploiter rapidement les forêts concédées, considérées comme une rente parmi d'autres. Certes, il existe quelques opérateurs sérieux et désirant travailler dans de bonnes conditions, mais aussi une

44 Éléments issus d'échanges menés avec A. Karsenty (CIRAD Forêts).

majorité de rentiers pour qui l'AF est plus une démarche de façade qu'un engagement réel. À partir de là, la réflexion sur l'adaptation de l'outil perd un peu de son sens. On revient au problème de fond de la gouvernance du secteur forestier : l'outil ne peut rien faire si les règles du jeu ne sont pas respectées. Il est alors essentiel d'aborder l'outil le plus simplement possible : comme un élément qui facilitera les progrès dans le domaine de la gouvernance.

### Les volets social et biodiversité du PAF : hors du champ de compétences des forestiers

#### Social : un volet complexe, confié à des forestiers dont ce n'est pas le métier

La partie sur les impacts avait montré que le volet social constitue le maillon faible dans la réalisation actuelle des PAF. Le cadre légal en matière sociale est plus ou moins avancé selon les pays. Il indique bien le souci et l'obligation de prendre en compte les communautés locales dans la conception des PAF puis, surtout, dans les retombées locales en leur faveur. Il est cependant souvent peu développé sur cette dimension et les textes d'application sont lacunaires dans plusieurs pays. Cela conduit les concessionnaires engagés dans les PAF à aller plus ou moins loin dans leurs réalisations et dans la qualité de celles-ci. Ainsi, certaines sociétés certifiées se sont imposé des critères très contraignants en matière sociale (tels ceux liés au label FSC ou au développement récent du concept de consentement libre, informé et préalable – CLIP), et ont commencé des réalisations intéressantes (e.g. CIB Congo). D'autres concessionnaires, en revanche, se préoccupent beaucoup moins de leurs obligations sociales.

Une leçon tirée de l'historique des PAF dans le Bassin du Congo est que l'on a sous-estimé la complexité du volet social, monté souvent rapidement et de façon trop standardisée. Les expériences les plus abouties, comme la CIB Congo, font suite à un travail de fond mené sur plusieurs années avec des spécialistes des dynamiques socioéconomiques.

On constate également que la plupart des concessionnaires ont été peu motivés par ce volet social, préoccupés surtout d'acheter une paix sociale avec les leaders locaux ou de mener quelques actions ponctuelles dans les villages qui posaient problème, mais sans vision d'un développement réel et touchant une part élargie des populations riveraines. Faute de motivation de l'entreprise, le volet social n'a pas pu se réaliser correctement. Ce volet, particulièrement difficile à réaliser, a été confié aux opérateurs privés qui ne sont ni motivés ni outillés pour mener des actions de développement local : les sociétés forestières sont faiblement motivées, ce n'est pas leur métier et elles sont donc peu efficaces dans ce domaine. On a voulu transférer sur ces sociétés les responsabilités de développement qui incombent à l'État. Ce transfert pouvait se comprendre, dans la mesure où l'exploitant était quasiment le seul producteur de richesses et le seul opérateur de grande taille dans de grandes zones enclavées, mais ce choix s'est soldé par un échec.

D'autres éléments expliquent également cette faiblesse, parmi lesquels :

- la difficulté de mener des actions de développement local au bénéfice des communautés forestières peu structurées, fréquemment plus axées sur des logiques de cueillette que de développement organisé ;
- une trop faible prise en compte des mesures d'accompagnement (appui d'ONG locales à la définition des besoins, puis à la mise en œuvre et au suivi) ;
- de fréquents dysfonctionnements dans les circuits financiers lorsque le développement passe par le reversement de taxes vers les communautés ou les collectivités locales ;
- une faiblesse des collectivités décentralisées, notamment de l'échelon communal, qui ne peut être un relais du développement ni coordonner les actions.

Rappelons que ce volet social recoupe plusieurs domaines :

- le processus de négociation et de concertation durant l'élaboration du PAF, devant amener à des engagements réciproques en termes d'occupation de l'espace, de gestion et de valorisation des différentes ressources ;
- l'amélioration des conditions de vie des employés de la concession ;
- l'aménagement et le respect des droits d'usage des communautés locales, notamment de l'accès aux ressources non ligneuses ;
- les retombées locales au profit des populations.

L'amélioration des conditions de vie des employés de la concession est clairement du ressort du concessionnaire (sous contrôle de l'État) ; en revanche, les trois autres domaines nécessitent que soient proposées des solutions pragmatiques et adaptées à chaque situation.

Faut-il changer alors d'acteur pour réaliser ce volet social ? Le problème est qu'il existe peu d'alternatives dans le Bassin du Congo : les collectivités décentralisées, tout comme les services techniques de l'État, sont souvent très faibles et minées par la mauvaise gouvernance.

### **Biodiversité : un volet complexe et coûteux**

La même question se pose pour le volet biodiversité des PAF. La partie portant sur les impacts avait montré ses faiblesses : comme pour le social, il s'agit d'un volet difficile à réaliser, coûteux et pour lequel les concessionnaires ne sont pas motivés ni outillés. Ce dernier aspect s'explique par différents facteurs :

- il n'y a pas de bénéfice direct à retirer de ce type d'actions : elles sont menées sous « contrainte » et, donc, au dernier moment ;
- c'est un volet complexe sur le plan technique, et les ressources humaines sont rares (les gens sont formés sur le ligneux et très peu sur la faune) ;

- le coût de mise en œuvre est élevé, notamment pour la réalisation d'études ou du suivi, loin des campements. Quelques références consultées chiffrent entre 150 à 200 FCFA/ha le coût de préparation du volet biodiversité ; il faut certainement compter plus pour des volets de meilleure qualité, sachant que le coût de préparation d'un PAF tourne autour de 1 500 à 2 000 FCFA/ha. Ces coûts sont d'autant plus élevés que mener des actions sur la gestion de la faune nécessite de travailler sur des espaces importants, couvrant au moins 200 000 ha. À titre d'exemple, la WCS gère le parc de Mban-Djem qui ne fait que 60 000 ha.

La difficulté consiste aujourd'hui à trouver les moyens de travailler efficacement dans un domaine complexe, et sur des surfaces aussi étendues. Si les choses ont quelque peu progressé, grâce à la réalisation d'inventaires (du moins de la faune), cette connaissance ne se traduit pas encore dans une gestion durable, globale, de la biodiversité.

Nous avons également constaté que c'est en grande partie grâce aux subventions du FFEM que la plupart des actions en faveur de la biodiversité ont pu être menées. Elles se sont, dans l'ensemble, limitées à la mise en place de mesures de lutte contre le braconnage ; les réalisations d'inventaires ou de suivi de la biodiversité n'ont pas été entreprises (sauf pour les espèces « phares »).

En revanche, à la différence du volet social, des partenariats plus solides ont été établis avec les ONG. Pour les concessionnaires, il s'agissait toutefois, avant tout, d'externaliser ce volet, hors de leur champ de compétence, tout en s'assurant du respect du cahier des charges en vue de la certification. Les ONG, dont les interventions restent tributaires de financements externes, craignent pour la durabilité des actions entreprises, après leur départ. Ce point renvoie à la question des limites de la responsabilité de l'exploitant, et du mode de concessionnaires sur l'appui à la mise en œuvre des PAF : Rougier et CBG. L'ONG, qui a également appuyé la SBL pour la mise en œuvre de son plan social, est à la disposition des entreprises qui disposent de leur PAF et qui veulent aller plus loin en termes de certification (les concessions situées en bordure des aires protégées sont appuyées en priorité). Des accords tripartites sont signés entre WWF, le concessionnaire et l'administration. Dans le cadre des concessions de Rougier, par exemple, c'est le WWF, sur ses fonds propres, qui finance les écogardes et appuie l'administration pour le contrôle et la lutte anti braconnage (ex : achat de trois véhicules).

Le WWF constate que l'administration ne dispose pas des capacités nécessaires au suivi des PAF, notamment sur les volets faune et biodiversité. Sur le plan social, le suivi se limite ainsi à vérifier l'existence de constructions. Dans la plupart des cas, l'administration contrôle des concessions déconnectés des PAF ou du plan de gestion. Il est illogique que ce soit le WWF qui paie le salaire des écogardes, des voitures pour le personnel administratif, ou couvre les frais de missions, alors que l'État ne fait rien.

Concernant l'engagement des concessionnaires dans les volets biodiversité et social, le constat du WWF est amer : ceux-ci se déchargeraient sur les ONG pour ces volets plutôt que de chercher à construire de véritables partenariats sur la durée. En guise d'exemple, les années d'efforts consenties par le WWF sur la CBG risquent d'être sans lendemain : alors que les résultats sont aujourd'hui positifs, la CBG n'a entrepris aucune action pour assurer le relais après le départ du WWF. Il n'y aura donc pas de pérennisation des actions menées. Sur le plan social, même si le milieu est difficile, force est de constater que l'on reste dans une démarche d'assistantat plutôt que de partenariat avec les populations.

### En final, une double interrogation sur la réelle appropriation de la démarche et sur l'outil

Nous conservons notre interrogation sur la dynamique des PAF dans le Bassin du Congo. Des avancées indéniables ont, certes, été soulignées mais, en dehors du noyau dur des concessionnaires cherchant la certification, les PAF élaborés et l'affichage de « surfaces sous aménagement » ne cachent-ils pas une mentalité type « *business as usual* » ? L'outil PAF dans le contexte actuel n'est-il pas une fuite en avant, alors que l'imposition du respect de règles plus simples de bonne gestion forestière apporterait déjà des avancées plus importantes ? La sophistication de l'outil technique, *in fine*, ne devient-elle pas un paravent derrière lequel on s'abrite pour justifier les retards dans son élaboration et dans sa mise en œuvre ?

Ce questionnement n'a pas pour objet de gommer les efforts et les acquis des entreprises, des partenaires et des réformateurs présents dans les administrations forestières qui travaillent depuis des années sur cet outil, mais de remettre les choses à leur place et dans leur contexte pour contribuer à la poursuite des premiers acquis des PAF. Cet outil, techniquement très performant, est pertinent pour les grandes concessions qui ont un intérêt direct à le mettre en œuvre, dans le cadre d'une pression des ONG environnementales et de la certification.

Ce questionnement doit être mis en regard avec la dynamique amorcée en matière de changement de pratiques. L'introduction des PAF, rappelons-le, a permis l'émergence de nouveaux rapports entre les acteurs, notamment dans les partenariats public-privé, pour la gestion des forêts, mais également entre concessionnaires et ONG pour leur mise en œuvre.

### 10.3. Les instruments financiers de l'AFD : les limites des instruments de prêts et l'avantage d'une offre diversifiée

#### Prêts directs et lignes de crédit

Les prêts directs se sont avérés moyennement attractifs en tant qu'outil financier destiné à des grands groupes. Leur attractivité est plus liée à la caution internationale apportée par l'image AFD, ainsi qu'à la subvention FFEM couplée. Ils n'ont pas eu d'effets de distorsion parce qu'il s'agissait d'un contexte particulier de banques nationales méfiantes vis-à-vis du secteur forestier (en d'autres termes, il n'y avait pas d'offres de produits moyen/long termes pour les forestiers sur le marché bancaire, donc pas de distorsions possibles).

Par ailleurs, en tant qu'outils financiers, les lignes de crédit ont eu des résultats limités (échec total au Cameroun et partiel au Gabon). Nous en avons recensé les causes (cf. partie sur les performances par outils) : manque d'intérêt des banques déjà sur-liquides, demande de garanties très élevées, procédures jugées lourdes, etc. Les lignes de crédit sont plus efficaces lorsqu'elles sont associées soit à un appui technique soit à un mécanisme de garantie.

Pour autant, l'offre de l'AFD était-elle mal ciblée ? Non, en tant que banque de développement, l'Agence a joué son rôle à deux niveaux :

- en contribuant à la réalisation d'opérations pilotes nécessaires pour démontrer le bien-fondé d'une démarche (c'est ici l'intérêt des prêts directs aux entreprises à des taux concessionnels pour initier le mouvement et appuyer l'introduction d'une innovation dans le secteur privé lorsque le secteur bancaire n'y est pas prêt) ;
- en trouvant un instrument relais *via* les banques nationales, les lignes de crédit permettant d'inciter les autres exploitants à s'engager aussi dans cette démarche à travers des taux bonifiés.

Alors que les entreprises voulant se lancer dans la démarche des PAF se comptaient sur les doigts d'une main, la construction par l'AFD de cette offre financière était justifiée, d'autant que l'investissement de départ pour élaborer un PAF était lourd (2 à 3 euros/ha, voire plus dans certains contextes) et que les banques nationales étaient défiantes vis-à-vis du secteur, qui traversait une crise.

Une certaine prise de distance permet de faire les constats suivants :

- les grandes entreprises, adossées à des groupes solides, n'ont pas besoin de nouvelles sources de crédit pour financer l'élaboration et la mise en œuvre des PAF : elles disposent, au sein de leur groupe, soit de la trésorerie suffisante, soit de crédit auprès du *pool* bancaire de ce groupe. Ce sont des entreprises solvables pouvant présenter les garanties nécessaires auprès des banques ;

- si ces entreprises sont prêtes à financer tout ce qui a trait à la production, elles sont en revanche réticentes à financer les actions relatives à la biodiversité et au social (hors entreprise). Sur ces points, elles sont à la recherche de subventions pour payer des actions relevant normalement de l'action publique ;
- les entreprises moyennes (implantées généralement dans un seul pays et travaillant sur une base familiale ou avec un ou deux actionnaires directement impliqués) ont une capacité d'investissement moindre : leur absence de garantie et leur faiblesse structurelle ne leur permettent que rarement d'avoir accès à des crédits. Les banques nationales n'accepteront pas de jouer les relais de lignes de crédit AFD pour ce type d'entreprise, sauf si des garanties sont apportées par ces entreprises ou si ce risque est supporté par un mécanisme de type ARIZ. De plus en plus, notamment avec l'interdiction d'exporter des grumes, ces entreprises tissent des partenariats avec les grands groupes et alimentent les usines de transformation de ces derniers (le cas de la RCA est atypique, les entreprises en place étant de taille moyenne et non adossées à des groupes). Ce groupe d'entreprises, très hétérogène, constitue certainement la réserve en matière de surfaces pouvant être aménagées durablement. Le besoin de financement et/ou d'apport de garantie pour accéder au crédit est réel. Les entreprises les plus professionnelles de ce groupe pourraient être intéressées par une offre de prêt de l'AFD, à condition que les modalités d'accès ne soient pas trop lourdes : ces premières ne s'orienteront vers la gestion durable que si un minimum de pression existe dans les pays concernés pour imposer un respect des règles du jeu<sup>45</sup>.

### Subventions

L'utilisation de l'outil subventions pour l'appui aux « petits permis », principalement pour la préparation des PAF (qui coûte le plus cher), s'est révélé intéressant et pertinent à double titre :

- les subventions permettent à ces petits/moyens exploitants de « franchir un cap », ce qu'ils ne pourraient faire sur ressources propres (la préparation d'un PAF est trop coûteuse pour eux et ils n'ont souvent pas accès au financement bancaire pour ce type d'investissement) ;
- les subventions sont utilisées à des fins de gestion durable (à long terme) d'une ressource publique appartenant à l'État. Le recours à cet outil était encore plus justifié dans le contexte de la RCA, où l'État est responsable de la conception des PAF. De plus, les subventions permettent, dans le cadre d'un appui technique couplé (type PARPAF), de mutualiser les coûts d'expertise. Elles doivent néanmoins être associées à un mécanisme permettant de s'assurer du mieux possible de l'engagement réel des concessionnaires dans une démarche de gestion durable.

45 À noter, au Congo, le futur projet Appui filière bois, qui couple et met en synergie un mécanisme de lignes de crédit et d'appui technique, PAGEF, ainsi que l'utilisation prévue de prêts à conditions du marché (PCM), orientés notamment vers l'industrialisation.

Notons que les subventions sont aussi justifiées et intéressantes pour financer, ou cofinancer, des volets sociaux et biodiversité : d'une part, ces volets intéressent très peu la majorité des exploitants forestiers (qui les traiteront toujours de façon secondaire), d'autre part, ils concernent soit des biens publics particuliers (la biodiversité), soit des dimensions de politique publique régaliennne (développement socioéconomique des zones riveraines).

### Le financement futur des PAF

La réflexion sur le financement des PAF pourrait peut-être évoluer ainsi :

- un mécanisme de subvention serait mis en place pour les volets biodiversité et social, mécanisme pouvant bénéficier à l'ensemble des entreprises engagées dans le processus ;
- une réflexion pourrait être ouverte sur le subventionnement partiel des inventaires d'aménagement (pour peu que les données deviennent propriété publique) ; la mutualisation des coûts est aussi un élément du PARPAF à retenir pour les concessionnaires moyens (dès lors qu'il s'agit, par exemple, des inventaires mais que l'entreprise s'approprie bien le PAF lui-même) ;
- le recours au crédit pour financer le PAF (volet production) pourrait toujours se faire par l'accès à des prêts à taux concessionnels afin d'inciter les entreprises de taille moyenne à rentrer dans le processus d'aménagement ; en cas de ligne de crédit, l'accès au mécanisme de garantie ARIZ permettrait de supprimer le goulot d'étranglement ;
- le développement de l'outil de transformation continuerait à se faire *via* PROPARGO et/ou en facilitant l'accès au crédit grâce au système de garantie ARIZ.

### Appui budgétaire

Concernant les financements apportés au secteur *via* les pouvoirs publics, l'expérience du Cameroun montre les limites actuelles d'un appui budgétaire dans un contexte de mauvaise gouvernance et de faiblesse structurelle des administrations (qui impacte également l'efficacité des fonds communs). Faut-il pour autant revenir à des logiques de projets ?

L'augmentation du volume de fonds disponibles *via* le C2D ouvre de nouvelles opportunités pour le cofinancement des interventions de l'AFD dans le secteur. Ces fonds ne pourraient-ils pas être prioritairement orientés vers l'appui aux réformes structurelles du secteur, avec en parallèle le financement de projets ciblés ? Rappelons néanmoins que l'injection des fonds C2D vers le secteur forestier dépend uniquement du choix des autorités nationales et ne présente pas une garantie d'apport sur la durée et sur des projets ou fonctions critiques.

Au-delà de ses instruments « traditionnels », l'AFD pourrait renforcer sa participation à la recherche de mécanismes innovants de gestion durable des forêts, en lien avec les réflexions en cours sur les mécanismes liés au changement climatique.



## 11. Perspectives et recommandations

La complexité de l'aménagement forestier exige une certaine prudence dans la formulation de perspectives et de recommandations. Nous aborderons ici tout d'abord la question du positionnement de l'AFD avant de rappeler quelques éléments à retenir pour bâtir sa future stratégie. Nous verrons ensuite quelles évolutions sont souhaitables, ou doivent être poursuivies, avant de revenir sur des leviers à actionner pour améliorer la gouvernance.

### Encadré 21. Les idées-forces et recommandations majeures

Les acquis sont fragiles ; il est donc indispensable de maintenir une pression forte pour poursuivre la dynamique enclenchée. Celle-ci doit être consolidée et progressivement étendue. L'AFD présente des avantages comparatifs pour assurer un accompagnement du changement des pratiques dans le secteur (confiance des différents groupes d'acteurs, panoplie d'instruments financiers permettant de créer des incitations, expérience et connaissances techniques, etc.).

L'Agence pourrait donc maintenir son positionnement en tant que bailleur « pilote » qui (i) facilite le dialogue inter-acteurs sur les différentes dimensions de la gestion durable des forêts et permet de faire le lien entre les différents instruments en cours de mise en place ; (ii) propose des instruments financiers permettant de tester et de mettre en œuvre de nouveaux modes opératoires sur le terrain ; (iii) adopte une position de leader dans la recherche des mécanismes innovants sur les questions forêt-climat.

Il est nécessaire d'élargir le périmètre d'intervention, en visant notamment les groupes de taille moyenne et les groupes asiatiques, qui constituent une marge de progrès importante en termes de potentiel de surfaces. L'outil PAF devra évoluer vers une simplification pour en élargir sa portée sur différents types de forêt de production. Parallèlement, la redéfinition des responsabilités sur les volets biodiversité et social est à revoir, en lien avec une prise en compte des services environnementaux et sociaux fournis par les forêts.

L'une des plus-values de l'AFD, qui doit être maintenue, est la panoplie d'instruments financiers : elle est garante d'une réactivité et d'une adaptation aux différents types d'acteurs et d'activités et permet de proposer les incitations nécessaires dans cette période critique où la dynamique reste à consolider et à élargir. Les prêts à taux bonifiés sont à conserver en vue de toucher les groupes de taille moyenne qui hésitent à basculer vers la gestion durable ; le mécanisme ARIZ facilitera l'accès aux crédits, notamment en cas de maintien des lignes de crédit. Il serait opportun de prévoir le subventionnement systématique d'un nombre précis d'activités touchant les volets biodiversité, social et en partie les inventaires. Les prêts souverains viseraient à accompagner les réformes structurelles.

L'AFD pourrait prendre des initiatives multilatérales pour proposer des mécanismes innovants pour le financement de la gestion durable des forêts. Les réflexions sur le paiement des services environnementaux des forêts ouvrent une opportunité à cet effet.

Il est souhaitable que l'AFD s'implique plus fortement sur les questions relatives à l'évolution de la gouvernance dans le secteur, avec une meilleure coordination des partenaires. Cette implication pourrait se traduire par (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 des acteurs en charge de la gestion forestière ; (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 inter-bailleurs.

### 11.1. Quel positionnement pour l'AFD ?

Les avantages comparatifs de l'AFD dans le secteur forestier sont multiples : (i) une continuité dans l'action et un capital d'enseignements riche ; (ii) des outils et une capacité de travailler en direct avec le secteur privé ; (iii) une certaine souplesse d'action, accrue avec la diversification des outils d'intervention suite aux transferts du MAEE ; (iv) un rôle d'opérateur pivot qui lui donne aujourd'hui une vision globale des appuis français. Parallèlement, des évolutions, parfois déjà amorcées, doivent être poursuivies sur les questions relatives au domaine institutionnel et à la gouvernance, et aux liens entre forêts et climat.

L'AFD est également confrontée à de nouvelles données :

- le « marché » de l'AF est maintenant limité, au sens où les grands concessionnaires sont déjà engagés ; le gain d'un nouveau segment de clientèle est indispensable et demandera des efforts importants ;
- les ressources sont limitées et l'on ne peut pas tout couvrir sous peine de perdre en visibilité et en efficacité ; il est donc essentiel de rechercher une plus forte synergie avec d'autres bailleurs.

Ces éléments s'insèrent dans la perspective de nouveaux enjeux : (i) la pérennisation et la généralisation de l'approche d'AF ; (ii) l'amélioration de la gouvernance et les liens avec FLEGT ; (iii) la prise en compte de la dimension et des outils climat ; (iv) l'importance accrue de la dimension régionale des politiques forestières ; et (v) le développement des instruments multilatéraux de type fonds.

Comment l'AFD peut-elle se positionner dans ce contexte ? L'Agence pourrait poursuivre son positionnement en tant que bailleur « pilote » qui (i) facilite le dialogue inter-acteurs sur les différentes dimensions de la gestion durable des forêts et permet de faire le lien entre les différents

instruments en cours de mise en place ; (ii) propose des instruments financiers permettant de tester et de mettre en œuvre de nouveaux modes opératoires sur le terrain ; (iii) adopte une position de leader dans la recherche des mécanismes innovants sur les questions forêt-climat.

## 11.2. Éléments de stratégie à prendre en compte

### Un impératif : maintenir la pression sur la dynamique enclenchée

Aujourd'hui, un relâchement de la pression sur la dynamique d'aménagement forestier et sur la mise en œuvre des PAF entraînerait des conséquences négatives : si la dynamique est aujourd'hui enclenchée, elle nécessite encore d'être consolidée et ses bases doivent être élargies.

Les difficultés sont certaines mais les résultats ne s'obtiendront qu'en poursuivant un travail sur la durée avec les différents groupes d'acteurs. La mise en place des incitations et des instruments adéquats doit se poursuivre en prenant en compte les enseignements tirés des diverses expériences. Pour ce faire, il est essentiel d'être présent sur terrain, de poursuivre le travail d'élaboration de solutions avec les acteurs nationaux (administrations, privé, ONG, autres partenaires) et de contribuer, parallèlement, aux débats menés aux différents niveaux (national, régional et international). Rappelons que cette implication de l'AFD doit être replacée dans une analyse de la place de l'économie forestière dans le développement des pays et des facteurs structurels sur lesquels il est nécessaire d'agir.

L'AFD a développé une expertise reconnue dans le secteur et bénéficie de la confiance des différents groupes d'acteurs. Parmi les agences d'aide au développement, elle est la mieux placée pour poursuivre un rôle d'impulsion et de mise en mouvement des acteurs pour changer les pratiques.

### L'accompagnement du changement dans le secteur forestier : la plus-value de l'AFD

La plus-value de l'AFD réside avant tout dans les instruments dont elle dispose pour inciter les acteurs du secteur à changer leurs pratiques. Même s'il est souhaitable de le simplifier pour les moyennes et petites concessions, le PAF constitue un outil de contractualisation des rapports entre les acteurs qui sert de support à la mise en place des bonnes pratiques. Cette contractualisation concerne au premier chef la relation État-concessionnaires, mais également les liens entre concessionnaires et ONG, et autres acteurs locaux (communautés). Il est important de poursuivre cette démarche de contractualisation et de création d'incitations liées. Ces dernières sont avant tout

financières, pour répondre aux besoins de financement de la conception des PAF et de la mise en œuvre de certains volets. L'expérience montre que les différents instruments de l'AFD se prêtent à une adaptation aux différents types d'activités et de bénéficiaires. Les avancées des opérations pilotes ne seront « durables » que si elles sont relayées au niveau des instances nationales, régionales et internationales en charge des politiques publiques. L'outil de l'assistance technique trouve aussi son utilité dans ce cadre. L'apport de l'AFD trouvera d'autant plus d'écho que la dynamique de certification se poursuivra et s'élargira. La pression des marchés reste la plus forte incitation.

### L'engagement de l'AFD dans le changement climatique : un nouvel atout pour « garder la main »

Depuis plusieurs années déjà, la France a compris que ses interventions en faveur de la gestion durable des forêts ne pouvaient être déconnectées de la question planétaire du changement climatique. Il n'est donc pas étonnant que l'AFD, en harmonie avec la politique de la France en la matière, ait progressivement étoffé son portefeuille d'interventions pour intégrer ce nouveau paradigme dans ses approches. L'Agence a ainsi intégré le changement climatique comme un élément clé de ses stratégies afin de montrer qu'il est possible de financer des actions de développement (réduction de la pauvreté et des inégalités et promotion de la croissance), tout en préservant en même temps le climat de la planète. Nous présentons en annexe 10 un état des lieux plus approfondi de l'engagement de la France dans cette direction.

De cette analyse, il apparaît aujourd'hui que la France est devenue un acteur important sur le terrain de la lutte contre le changement climatique. Pourtant, alors que de nombreux pays annoncent des financements additionnels (au fonds de préparation ou au fonds carbone qui sera bientôt opérationnel), l'AFD qui n'a participé qu'au fonds de préparation, ne contribue pas au fonds carbone. Elle ne contribue pas non plus aux autres fonds multilatéraux de préparation à REDD (UN-REDD et FIP). Enfin, l'Agence semble peu s'impliquer sur les questions de politique générale du FPCF.

En revanche, il apparaît clairement que son positionnement stratégique au sein du FPCF est d'appuyer les pays du Bassin du Congo dans leur progression dans la phase de *readiness*. Cela s'illustre par le financement d'une assistance technique, mais également en bilatéral par le financement de l'installation d'une antenne satellite à Libreville qui bénéficierait à toute la sous-région pour le MRV<sup>46</sup> de REDD.

46 Système de suivi basé sur des émissions et absorptions mesurables, rapportables et vérifiables (MRV).

Les avantages comparatifs d'une structure comme l'AFD par rapport à d'autres acteurs de REDD doivent probablement se comprendre en rapport avec sa forte insertion dans la sous-région du Bassin du Congo. L'Agence diversifie également les régions d'intervention avec l'allocation de prêts à l'Indonésie et au Mexique. Son intérêt pour la thématique REDD est en partie déterminé par l'objectif de faire financer au moins une partie des coûts de l'aménagement forestier dans le cadre de REDD+. C'est ainsi le cas du prêt de l'AFD au gouvernement indonésien, qui devrait aider ce dernier à lutter contre les changements climatiques à travers, entre autres, la lutte contre la déforestation. Le choix de l'aide budgétaire est mis en avant, comme nous l'avons déjà évoqué, pour respecter la souveraineté de l'État indonésien.

Par son action, l'AFD contribue aussi au développement de solutions innovantes susceptibles de mobiliser des ressources financières dans la lutte contre le changement climatique et de jouer un effet d'entraînement sur l'ensemble des acteurs financiers, y compris le secteur privé.

Enfin, l'AFD, à travers ses interventions, renforce la capacité d'action de la France dans les négociations internationales grâce à son expertise technique et au savoir-faire qu'elle a acquis dans les projets qu'elle finance depuis longtemps. Elle pourrait devenir un opérateur majeur dans la mise en œuvre des engagements futurs de la France pour la lutte contre le changement climatique. Elle est aussi un vecteur de l'influence française, laquelle se marque concrètement dans les comités financiers, les conseils d'administration des banques multilatérales et les *pools* de cofinancement. C'est là que se mesure le poids, pas seulement financier, de la France. Il y va de sa capacité à être là où les choses se décident, en d'autres termes : à « garder la main ».

## Éléments de stratégie

En termes de stratégie, nous formulons pour l'AFD les recommandations suivantes :

- orienter les efforts, en concertation avec les autres partenaires, sur les problématiques structurelles qui constituent un blocage à la gestion durable des forêts ;
- travailler sur la valeur des services environnementaux et sociaux fournis par les forêts, clé de voûte pour un changement des politiques publiques dans le secteur ;
- poursuivre le travail de construction d'un partenariat public-privé sur la gestion durable des forêts (élément central pour le changement des pratiques), tout en renforçant la capacité institutionnelle du secteur public ;
- consolider et valoriser les acquis actuels en termes de PAF en élargissant le périmètre d'intervention pour toucher d'autres acteurs que les grandes concessions ;
- maintenir le positionnement dans les instances régionales (appui COMIFAC, entre autres) et internationales pour faire office de levier sur les orientations et les instruments à adopter ;

- s'engager plus en profondeur dans les discussions sur le mécanisme FLEGT afin que les efforts et les acquis en matière de certification et de PAF ne soient pas anéantis ;
- poursuivre la participation aux travaux climat-forêts et être force de proposition pour la mise en œuvre de mécanismes innovants ; se positionner en leader sur ce plan ;
- affiner la vision intersectorielle du développement des pays d'intervention et apprécier les leviers d'intervention favorisant la mise en place d'une réelle politique de gestion forestière durable, y compris la gouvernance.

L'application de ces recommandations nécessite de poursuivre l'effort de production intellectuelle sur ces questions, en lien avec les organismes spécialisés (CIFOR, CIRAD, etc.) et le travail d'innovation financière. L'AFD pourrait se positionner en tant que force de proposition dans des travaux qui se mènent aux niveaux sous-régional et international sur ces thématiques (comme le climat). Ceci exige de travailler de manière plus rapprochée avec les différentes divisions de l'AFD en charge des questions climatiques et forestières.

Il est aussi recommandé que l'AFD participe aux efforts de suivi de la mise en œuvre des PAF et évite de cautionner les déclarations des « surfaces sous aménagement » quand celles-ci masquent une réalité différente.

### 11.3. Élargir le périmètre d'intervention tout en consolidant les acquis

Les recommandations suivantes sont liées à l'objectif d'élargissement du périmètre des acteurs engagés dans la gestion durable, en vue d'augmenter les surfaces sous aménagement durable :

- l'AFD devrait continuer à travailler avec les grands groupes européens. En effet, même si ces derniers n'ont *a priori* pas de besoin de financement des PAF, ils resteront moteurs des opérations pilotes, de la recherche de solutions adaptées, et seront toujours les « locomotives » du secteur. L'offre de l'AFD en leur direction concernerait donc plus les volets biodiversité, social, voire recherche. Une offre de subvention adaptée sur ces volets permettrait de maintenir des liens contractuels entre l'AFD et des entreprises de ce groupe. Sur le plan du dialogue inter-acteurs, du dialogue sectoriel et de la conduite des changements de pratiques, ce groupe resterait un partenaire privilégié de l'AFD ;
- en termes de potentiel de surfaces à aménager, la réserve se situe au niveau des grands groupes asiatiques et des concessionnaires de taille moyenne. C'est un groupe « stratégique » qu'il faut amener à « basculer » vers la gestion durable, au-delà des PAF de circons-

tance. Si les signaux du marché invitent à davantage d'exigence, si la pression augmente quant au respect des règles du jeu, alors on peut faire l'hypothèse que ces groupes seront réceptifs aux offres AFD. Les besoins de financements sont différenciés : les grands groupes asiatiques disposent auprès de leur maison mère des ressources suffisantes, alors que les concessionnaires de taille moyenne buteront sur une faible capacité d'investissement, notamment lorsque que les marchés seront peu porteurs. Ces derniers groupes d'exploitants se trouvent aussi confrontés à l'obstacle des garanties à apporter ; l'offre de l'AFD doit donc être suffisamment large pour s'adapter au cas par cas aux besoins (prêts bonifiés pour la conception du plan dont les inventaires, subvention pour les volets biodiversité et social, apport de garantie type ARIZ).

Concernant les porteurs de « petits permis », un suivi attentif des projets Gabon et Sud Congo permettra de tirer des enseignements sur la démarche et l'adaptation de l'outil PAF. Il reste que ce groupe d'acteurs rentiers ne sera pas, dans sa grande majorité, intéressé par une gestion durable. L'option de mutualisation de l'aménagement et de l'exploitation entre porteurs de « petits permis » risque de ne pas être viable. Des partenariats avec des concessionnaires engagés dans la gestion durable présentent certainement une meilleure garantie, à condition que le positionnement, la taille des permis concernés et le contenu rendent ce partenariat attractif pour ces concessionnaires. Une piste est à explorer : celle d'une certification adaptée aux petites exploitations. Des organismes de certification commencent à réfléchir à cette option, l'AFD pourrait soutenir cette démarche.

#### 11.4. Valoriser les acquis tout en faisant évoluer l'outil PAF pour toucher de nouveaux acteurs

L'outil PAF n'est pas à remettre en cause : au-delà de l'aspect technique, c'est avant tout un instrument opérationnel de construction de nouveaux rapports et de mise en œuvre de nouvelles pratiques dont il s'agit ici. La question qui se pose est son adaptation aux différents types de forêt de production et, donc, aux groupes d'acteurs concernés. Le modèle actuel, issu en partie du modèle européen, est, nous l'avons vu, adapté aux grandes concessions. Il serait utile, en plus des projets en cours au Gabon et Congo, de s'appuyer sur d'autres expériences dans le monde.

##### L'adaptation de l'outil

Sur le plan technique des PAF, la première question concernerait l'adaptation de l'outil ; nous proposons sur ce point les recommandations suivantes :

- il est nécessaire d'envisager un modèle plus simple et accessible aux petites et moyennes exploitations. En effet, ce qui rend le modèle actuel « lourd », c'est notamment qu'il est basé sur une connaissance fine de la ressource et, donc, des coûts d'inventaire élevés, dont on attend ensuite que le concessionnaire planifie avec précision son prélèvement. Est-il nécessaire d'aller aussi loin pour disposer d'une gestion durable des forêts ?

- des modèles plus simples existent, basés sur des assiettes de coupe à respecter, avec des DME minimums (au besoin, ceci peut être complété par la connaissance déjà disponible à partir des inventaires des grandes concessions, enrichie de quelques inventaires simples par région). Ce modèle d'aménagement forestier, qui a le mérite d'être simple, est plus facilement maîtrisé par les concessionnaires et l'administration. Certes, on peut lui opposer que la connaissance de la ressource n'est pas suffisante pour garantir une gestion durable, mais est-ce le cas dans le modèle PAF actuel ? Non seulement, on ne maîtrise pas complètement les dynamiques forestières de reconstitution après un premier passage en forêt naturelle, mais ce modèle n'est probablement pas respecté à la lettre sur le terrain. Il s'agit, là encore, de ne pas se focaliser sur l'outil au détriment des résultats attendus : un modèle simple et peu coûteux est plus efficace qu'un outil complexe mais difficilement applicable ;

- les actions proposées doivent s'appuyer sur les résultats des projets déjà amorcés en matière d'appui aux « petits permis ». Ces résultats, et les adaptations possibles de l'outil PAF, seront à eux seuls une source importante d'enseignements. Cette recommandation concerne bien entendu les deux projets récents (PAGEF Congo et « petits permis » Gabon) mais aussi le projet PARPAF (RCA), plus avancé, et qui permettra donc de suivre la réalité de la mise en œuvre des PAF sur le terrain par les concessionnaires appuyés. Son application nécessite toutefois un regard indépendant dans l'analyse et la mise en œuvre, y compris des comités de pilotage ayant une capacité critique de suivi ;

- enfin, il est important de contribuer à la mise en place et à la fonctionnalité des outils de suivi de la mise en œuvre des PAF. Ce travail répondrait à un déficit actuel important : l'absence de visibilité sur la réelle mise en œuvre des PAF. Ce travail est à envisager en lien avec les outils développés par le WRI, l'OFAC et le suivi satellitaire, ainsi qu'avec les appuis en cours ou prévus de l'AFD en matière d'images satellite, voire d'observatoires de la filière.

### Les volets social et biodiversité

Toujours sur le plan technique, mais concernant les volets social et biodiversité, nous proposons les recommandations suivantes :

- distinguer les différents aspects du volet social et adopter des approches souples et différentes selon chaque contexte, mais en développant plus les mesures d'accompagnement nécessaires et en respectant la place des collectivités décentralisées (le cas échéant) ;

• procéder à une adaptation du mode opératoire à chaque situation, avec comme grandes pistes :

- l'articulation avec les collectivités décentralisées en tant que maîtres d'ouvrage du développement socioéconomique de leur territoire (rôle dans la planification et le choix des investissements à réaliser) et de sa réalisation *via* des mécanismes de fiscalité décentralisée (comme au Cameroun) ; le projet PDRSO va en partie dans ce sens et sera intéressant à suivre en RCA ;
- un accompagnement renforcé des communautés locales dans la phase d'élaboration des PAF, puis dans les concertations pour le choix des modes et types de retombées locales (avec les collectivités décentralisées quand elles existent) ;
- un recours accru aux ONG nationales, en appui aux communautés locales et aux collectivités décentralisées pour leur accompagnement et/ou comme maître d'œuvre des réalisations sociales (sur financement du concessionnaire) ;
- pour la biodiversité, poursuivre le développement de partenariats sur le long terme entre ONG et concessionnaires ; à cet effet :
  - tirer les enseignements des actions menées jusqu'alors (limites et acquis, cf. impacts volet biodiversité), notamment en termes de difficultés de pérennisation des actions ;
  - se fixer des objectifs réalistes et progressivement réalisables dans le temps ;
  - formaliser la délégation du volet biodiversité aux ONG internationales et/ou nationales et étudier le mécanisme de financement adapté (cf. partie suivante) ;
  - orienter des financements (subventions) au profit de ces partenariats.

## 11.5. Prendre en compte les autres types de forêts et les problématiques liées à la déforestation

Certes l'AFD ne peut tout embrasser et il est logique qu'elle se focalise sur son expertise en matière de gestion des forêts de production ; nous souhaitons cependant souligner les points suivants :

- comme cela a déjà été envisagé, un accent pourrait être mis sur les forêts situées en périphérie des aires protégées. L'impact sur la biodiversité et la faune notamment serait certain car la périphérie des aires protégées constituent leur point de faiblesse ;
- les forêts communales sont aussi un champ à investir, à l'exemple du projet d'appui à la gestion des forêts communales du Cameroun, soutenu par le FFEM. En fonction des ressources

disponibles, des négociations dans le cadre des C2D, etc., des opérations pourraient être financées concernant la filière bois-énergie dans un contexte où la demande va croître avec le phénomène d'urbanisation. De même, les filières de bois d'œuvre et la transformation artisanale sont des champs où des marges de progrès importantes existent ;

- l'amélioration des filières bois passe aussi par un investissement sur la deuxième et la troisième transformation qui permettrait, en plus d'améliorer la valeur ajoutée de la filière dans les pays, de mieux valoriser la diversité des essences existantes. PROPARCO est en mesure d'apporter les réponses en termes de financement de ces investissements. Il reste qu'une réflexion serait nécessaire sur la pertinence du modèle d'intégration verticale (*i.e.* exploitation et transformation par le même acteur). L'exploitation et la transformation, notamment pour les deuxième et troisième transformations, sont en effet des métiers différents et la recherche d'une plus grande intégration limite probablement l'intégration des acteurs nationaux dans la filière.

---

## 11.6. Relancer la recherche

---

### Sur le plan de la foresterie : relancer le travail sur les dynamiques forestières

La connaissance des dynamiques forestières est encore parcellaire. Alors que le modèle des PAF est présenté, à juste titre, comme la réponse pour une gestion durable des forêts, personne aujourd'hui ne peut assurer que le taux de prélèvement est soutenable (cf. réserves scientifiques déjà vues). Le nombre important de grandes concessions sous aménagement devrait être mis à profit pour améliorer cette connaissance. Certes, quelques tentatives ont été faites avec des exploitants pour mettre en place des systèmes de placettes permanentes mais, d'une part, elles n'ont pas donné lieu à des suivis systématiques et, d'autre part, les protocoles et les modes de mesure n'apportent pas les garanties suffisantes de fiabilité des données recueillies. Il serait donc nécessaire de prendre, sur ce point, les mesures suivantes :

- orienter des financements pour développer un suivi systématique dans les grandes concessions afin de disposer de protocoles harmonisés et des garanties suffisantes en termes de suivi de qualité ;
- faire du dispositif de M'Baiki, déjà engagé dans cette voie, un point focal du réseau de suivi à développer ;
- faire que le résultat des inventaires menés dans les concessions entre dans le domaine public : il s'agit de forêt (bien public) concédée à un acteur privé pour sa gestion ; la connaissance de la ressource la composant devrait donc être systématiquement accessible aux administrations forestières et aux organismes de recherche ;

- sur le plan économique : travailler sur la valeur des services environnementaux et sociaux délivrés par les forêts.

Parler du financement des PAF revient à poser la question de « qui finance quoi ? ». Aujourd'hui la méconnaissance de la valeur des services environnementaux a conduit à une réponse où la charge de l'ensemble des volets du PAF est portée par l'exploitant. Les limites ont été vite atteintes : si le volet production est bien pris en charge, car il correspond au métier de l'exploitant, les volets biodiversité et social sont réalisés à la marge et ont été largement dépendants des subventions obtenues pour les mettre en œuvre. Ces volets, rappelons-le, pâtissent de deux handicaps : d'une part, ils ne relèvent pas du métier de l'exploitant et, d'autre part, leur prise en charge financière pose problème, notamment dans des périodes de crise de la filière.

La forêt est considérée comme un bien public parce qu'elle fournit des services environnementaux et sociaux. Or, si tout le monde s'accorde sur ce constat (on envisage même d'intégrer la valeur des forêts dans la comptabilité nationale), on est loin de savoir apprécier la valeur de ces services et de se mettre d'accord sur les moyens de les financer. Ce dernier point est très controversé du fait des intérêts contradictoires des acteurs impliqués et des enjeux économiques qui prévalent dans des contextes d'incertitude. Pour certains, il s'agit au minimum de couvrir le coût d'opportunité d'un opérateur économique qui accepte les restrictions d'usage. Avancer sur ce plan permettra certainement de trouver des solutions au financement des PAF. L'AFD pourrait donc soutenir la production intellectuelle sur cette question, qui faciliterait la conception de fonds innovants.

### 11.7. Les instruments financiers : conserver la panoplie existante, gage de réactivité et moyen d'incitation

Un des atouts de l'AFD est sa panoplie d'instruments d'intervention. Nous formulons ci-après des recommandations relatives aux prêts, aux subventions, aux appuis budgétaires, aux fonds internationaux et aux programmes à caractère institutionnel.

- Concernant les prêts, il s'agit grâce à des taux bonifiés d'inciter les entreprises à s'engager dans les PAF ; l'accès à ce type de prêts doit être conservé. Le financement des PAF est le cas typique d'opération innovante qui justifie le recours à des prêts bonifiés. En effet, la question de la rentabilité n'entre pas en jeu pour plusieurs raisons : (i) les volets biodiversité et social devraient relever de subvention, (ii) la réalité de cette rentabilité est très difficile à apprécier, et (iii) la question est de soutenir une démarche innovante qui doit se confirmer.

L'AFD appuie une politique publique volontariste destinée à apporter des changements majeurs dans la gestion durable des forêts et son intervention concourt à lever les obstacles institutionnels et techniques à la mise en œuvre de ces politiques. L'avantage financier créé par les taux bonifiés constitue une prime pour ceux qui s'engagent dans ce processus et prennent aussi des risques face à ceux qui restent en mode *business as usual*.

L'échec relatif des lignes de crédit au Gabon, et surtout au Cameroun, est lié en partie au contexte de démarrage de cette dynamique. Il est souhaitable de maintenir une offre qui permettra de répondre aux nouvelles demandes, notamment des concessionnaires de taille moyenne. Cela exige aussi de poursuivre un travail de sensibilisation des banques sur un secteur nouveau fortement empreint d'une image de mauvaise gestion. La possibilité de recourir au système de garantie ARIZ devrait permettre de faire sauter un des facteurs de blocage pour l'accès au crédit auprès des banques nationales.

- Concernant les subventions, elles sont indispensables pour mener à bien les actions des volets biodiversité et social ainsi que celles liées à la recherche. L'AFD devrait pouvoir disposer d'un volant de subvention à cet effet en complément des subventions FFEM. Le couplage d'une offre de prêt pour l'aménagement forestier, accompagné d'une subvention pour les volets social et biodiversité, est un incitatif fort. Il serait souhaitable de pouvoir aussi offrir ce type de subventions (social ou biodiversité) à ceux qui peuvent financer sur ressources propres la partie forestière.
- Concernant les appuis budgétaires, dans le contexte actuel de gestion des finances publiques nationales des pays du Bassin du Congo, il est préférable d'éviter cette option. Rien ne garantit en effet que l'injection de ces fonds participe à la réalisation des objectifs fixés. Les fonds communs, en revanche, peuvent constituer de bons leviers de mobilisation des financements et de rationalisation de leur utilisation pour porter sur les facteurs critiques à résoudre. Force est de constater que, mal conçu ce type de fonds peut se révéler inefficace (comme c'est le cas au Cameroun), y compris du fait des bailleurs concernés. Les modes opératoires doivent être mieux réfléchis ; il est préférable d'avoir un fonds commun « fermé » avec un nombre limité de partenaires qui s'engagent sur des objectifs partagés clairement définis.
- Concernant les fonds internationaux de type fonds « carbone » ou fonds « vert », une prudence est aussi à observer si les mécanismes qui se mettent en place ne permettent pas de garantir un ciblage pertinent de leur utilisation. Sur le plan des innovations en matière de mécanismes de financement, comme déjà indiqué dans la partie stratégie,

L'AFD peut être force de proposition sur un mécanisme innovant en matière de lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. Les réflexions sur le paiement pour services environnementaux (PSE) pourraient servir de porte d'entrée. Notons ici l'idée développée par l'AFD de poursuivre l'effort régional pour augmenter les superficies aménagées de façon durable en créant un fonds accessible au niveau régional pour les différents pays. Ceux-ci pourraient soumettre des propositions de projets, qui seraient en compétition avec d'autres pour l'octroi de financement. Toujours pour l'AFD, il y a effectivement actuellement une limite importante à l'utilisation des fonds C2D : dans certains pays du Bassin du Congo, la forêt n'a pas été retenue comme un secteur prioritaire. Au Congo Brazza par exemple, les fonds actuellement prévus dans le cadre du PAGEF sont insuffisants par rapport aux ambitions exprimées pour le sud, mais aussi par rapport à ce qu'il reste encore à faire en matière d'aménagement dans le nord. La mise en place d'un fonds compétitif pourrait inciter les pays à poursuivre leurs efforts en matière de gestion durable (et donc d'aménagement forestier), et ce d'autant plus que les projets présentés pourraient aussi s'inscrire dans la démarche REDD+.

– Concernant les programmes à caractère institutionnel, les prêts souverains seraient privilégiés, couplés à des subventions sur des aspects de recherche, d'innovation et d'assistance technique. L'existence des C2D ouvre des possibilités non négligeables de mobilisation de fonds *via* la partie nationale, encore faut-il que celle-ci accepte de les orienter sur le secteur forêt. Dans un contexte difficile pour faire progresser et consolider les acquis, il paraît important que l'AFD conserve l'ensemble de ses outils financiers afin de profiter des opportunités et des fenêtres qui se présenteront pour faire avancer le processus de gestion durable des forêts. Citons, à ce sujet, les propos d'A. Karsenty, qui interpelle les pays et les bailleurs suite à Cancun : « *Faut-il encore attendre un consensus de ce processus de négociation nécessaire mais interminable pour disposer d'un instrument capable de s'attaquer aux causes de la déforestation ? La création d'un fonds international de lutte contre la déforestation dépend seulement d'une décision concertée d'un certain nombre de pays, qui pourraient décider de l'alimenter avec les fameux financements innovants qu'ils pourraient mettre en place chez eux*<sup>47</sup>. »

47 Cf. Karsenty - CIRAD (2010), cf. note 38 page 141.

## 11.8. Quelques leviers pour agir sur la gouvernance

### Suivi et redevabilité : des éléments indispensables pour améliorer la gouvernance

Dans le contexte actuel, on ne peut s'attendre à une amélioration volontaire de la gouvernance du secteur, sachant que la redistribution de la rente forestière est aussi une forme de rétribution des élites. La mise en place de mécanismes augmentant la redevabilité des acteurs comptables de la gestion forestière est donc indispensable. Sans cette redevabilité, relayée par une pression de la société civile et des ONG des pays concernés (mais aussi de celles des pays importateurs), il y a peu de chance que les pratiques changent, notamment au niveau des administrations. Deux types d'actions sont recommandés :

- appuyer les dispositifs existants, tel celui des observateurs indépendants, avec une large diffusion des résultats du suivi. Il est également nécessaire d'instaurer des dispositifs fiables de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des PAF pour vérifier la réalité de cette dernière dans les surfaces « sous aménagement ». Les outils de suivi passent par une connaissance la plus fine possible de la situation sur le terrain ; celle-ci est nécessaire pour, d'une part, le suivi global du couvert forestier et, d'autre part, le suivi du respect des règles au sein des concessions. L'imagerie satellitaire est un puissant outil pour ces types d'action, à condition que les données soient régulièrement actualisées (exemple du suivi des nouvelles ouvertures de pistes, cf. travaux de WRI) ;
- poursuivre et développer le financement, par l'AFD, des outils et des mécanismes de suivi (en lien avec les autres partenaires). L'idée d'une centralisation et d'un traitement des données au niveau régional au Bassin du Congo est à creuser, avec la possibilité d'un observatoire régional des forêts

### Appui institutionnel et renforcement des capacités

Le renforcement des capacités institutionnelles est indispensable pour une pérennisation de la démarche. De quelles capacités parlons-nous ? De la capacité à définir et conduire une politique publique en matière de forêt et d'environnement. Cette capacité prend en compte plusieurs éléments dont (i) l'existence d'objectifs clairement définis et partagés entre les acteurs nationaux, de règles du jeu adaptées et respectées (incluant une bonne répartition des fonctions entre les acteurs), d'un cadre juridique adéquat et d'une bonne gouvernance ; (ii) la présence de relations interinstitutionnelles bien établies, fonctionnelles et, au niveau de chaque acteur, (iii) la

disponibilité d'une bonne organisation, de modes opératoires efficaces, de ressources cohérentes avec les missions à mener et (iv) l'existence de ressources humaines disposant des compétences nécessaires à l'accomplissement des tâches.

Le développement de cette capacité est lié à des facteurs pour partie dépassant le simple cadre de l'administration forestière (réforme de l'Etat, de la fonction publique, gouvernance générale) et pour partie liés au fonctionnement interne et au management de cette administration forestière. Si le premier point dépasse le cadre d'intervention sectorielle de l'AFD et doit être traité au niveau d'autres programmes plus globaux, en revanche, des actions peuvent être entreprises sur le second point :

- participer aux réformes sectorielles en cours en mettant l'accent sur le renforcement de capacités des fonctions critiques de pilotage et de contrôle. Ce renforcement de capacités n'a de sens que s'il s'inscrit comme un outil pour atteindre des objectifs définis dans le cadre du dialogue sectoriel. Les C2D sont un bon outil pour mettre en place des programmes ciblés de renforcement de capacités. Le processus FLEGT est présenté comme un moyen d'améliorer significativement la gouvernance du secteur, les capacités de suivi et de contrôle du même secteur. L'UE porte ce mécanisme, la France y participe. Il n'est pas certain que FLEGT atteigne ses objectifs, le mécanisme reposant sur une administration qui, dans sa majorité, n'a pas encore donné des signes tangibles de changement dans ses pratiques. Le risque est que les certificats et les autorisations FLEGT provoquent un désintérêt des exploitants pour la certification. Le renforcement de capacités concerne aussi l'appui à la bonne utilisation de la fiscalité forestière pour les investissements en faveur des populations locales (à l'image des activités prévues dans le futur PDRSO en Centrafrique) ;
- contribuer de manière critique à ce processus FLEGT afin de faciliter la mise en place des garde-fous.

## Dialogue sectoriel, instances régionales et internationales

### Les recommandations formulées sont de trois ordres :

- implication de l'AFD dans les instances de dialogue sectoriel au niveau national, régional et international ; cette recommandation est dictée par l'évolution du contexte et les débats sur les enjeux actuels (notamment les relations entre forêt et climat). Cette implication se fait en synergie avec le MAEE en fonction des types d'instances et des prérogatives MAEE-AFD. La participation aux instances nationales de dialogue sectoriel

est le premier niveau où l'AFD peut faire connaître ses propositions, valoriser ses acquis et rechercher un consensus fort sur les étapes et objectifs futurs, afin d'étendre les acquis des PAF et de s'attaquer aux autres facteurs plus structurels. Concernant les instances régionales, la COMIFAC est l'instance la mieux placée pour relayer ce dialogue et faciliter les échanges entre les pays du Bassin du Congo pour l'échange des pratiques et l'harmonisation des politiques et des législations. La France a déjà investi cette instance, aux côtés d'autres bailleurs, et l'AFD a placé deux assistants techniques. Cette présence doit être valorisée car elle peut être un relais de réflexion et de proposition en direction des pays membres et des instances internationales ;

- outre les instances institutionnelles existantes, il y a lieu de renforcer le dialogue avec les autres acteurs, notamment les ONG au Nord. Cette recommandation correspond à deux objectifs : (i) poursuivre le travail commun de construction des réponses en matière d'aménagement durable des forêts ; (ii) accroître la pression sur les marchés pour une exigence plus forte en matière de certification. L'exemple de l'adoption récente par l'UE d'une directive sur la *due diligence* illustre les enjeux et l'importance du lobbying au niveau européen et dans les pays membres pour éviter des mesures pouvant entraîner des reculs ;
- l'AFD peut concourir à maintenir une pression constante pour que la gestion durable des forêts figure parmi les priorités, notamment dans le cadre des travaux sur le changement climatique. L'Agence est en effet en mesure d'apporter des réponses concrètes sur l'un des facteurs fondamentaux du changement climatique : la déforestation. Il serait préjudiciable qu'elle ne poursuive pas l'effort dans ce sens et qu'elle se cantonne à un affichage de montants investis sous la rubrique changement climatique. Une attention particulière devra être portée aux mécanismes REDD+ qui se mettent en place : malgré les incertitudes qui restent à lever, la recherche de mécanismes adaptés laisse la place à des projets pilotes que pourrait proposer l'AFD (en lien par exemple avec le financement de certains éléments des PAF), et dont les résultats lui permettraient d'être force de proposition dans ce dispositif.

## Une coordination renforcée avec les autres bailleurs

La gouvernance progresse souvent sous la pression des bailleurs. Ce constat plaide pour une coordination renforcée des interventions entre bailleurs. Or, s'il y a eu une complémentarité des interventions dans le passé, nous devons admettre qu'il s'agissait plus d'une « complémentarité de fait » plutôt qu'une coordination organisée. Aujourd'hui, les conditions sont réunies pour qu'une telle coordination existe : d'une part l'UE investit plus sur le secteur forestier (après avoir privilégié les aires protégées), d'autre part la BM intervient de façon plus opérationnelle (après la vague de réformes des années 2000) et a intégré l'approche d'AF dans ses programmes. L'AF est devenu un cadre incontournable d'intervention pour les différents bailleurs, facilitant la coordination.

Il s'agirait alors de mieux positionner les approches de l'AFD dans le cadre global des interventions des bailleurs dans le secteur forestier, ce qui est déjà en cours. Pour ce faire, il conviendrait de renforcer la coordination en matière d'évolution de la gouvernance. Il est nécessaire d'adopter des positions communes plus fortes, assorties le cas échéant d'indicateurs sectoriels partagés. Ce pourrait le cas sur des thèmes déjà cités comme les observateurs indépendants (position commune pour assurer les conditions de travail des OI, extension des OI aux autres pays) ou les mécanismes de contrôle à l'export (type Veritas ou SGS). Des liens plus forts sont aussi envisageables en articulant les appuis AFD (« petits permis » en cours ou nouveaux appuis des grands concessionnaires) avec des indicateurs liés au respect des cahiers des charges (cf. rapports des OI) ou à l'acquittement des taxes (avec les programmes de sécurisation des recettes forestières).

Il conviendrait également, pour l'AFD, de tirer davantage parti de ses avantages comparatifs pour se positionner sur les interventions les plus complémentaires des autres bailleurs en matière de gouvernance. Parmi ces avantages comparatifs, soulignons : *(i)* des relations politiques privilégiées entre la France et les pays du Bassin du Congo, *(ii)* des liens avec les grands groupes français, *(iii)* la particularité de l'appui au secteur privé, *(iv)* la souplesse des approches pilotes. Plus concrètement le projet d'appui à la filière bois, en cours d'instruction au Congo, pourrait être un cas d'école : il va non seulement apporter un appui conséquent à l'ensemble de la filière, tant en amont qu'en aval, mais offrirait également l'occasion, pour l'AFD, de bien articuler ses actions avec celles alors menées par les autres bailleurs.

## Liste des sigles et abréviations

|                |   |
|----------------|---|
| <b>ACDI</b>    | Agence canadienne de développement international                                    |
| <b>AF</b>      | Aménagement forestier   |
| <b>AFD</b>     | Agence Française de Développement   |
| <b>AFLEG</b>   | <i>Africa Forest Law Enforcement and Governance</i>                                 |
| <b>ALPICAM</b> | Alpi Petro et Fils Cameroun   |
| <b>AP</b>      | Accord de partenariat   |
| <b>APV</b>     | Accord de partenariat volontaire  |
| <b>ARIZ</b>    | Accompagnement du risque d'investissement dans la zone d'intervention de l'AFD      |
| <b>ARF</b>     | Appui à la recherche forestière   |
| <b>AT</b>      | Assistance technique  |
| <b>ATIBT</b>   | Association technique internationale des bois tropicaux                             |
| <b>BAD</b>     | Banque africaine de développement   |
| <b>BGD</b>     | Banque gabonaise de développement   |
| <b>BICEC</b>   | Banque internationale du Cameroun pour l'épargne et le crédit                       |
| <b>BM</b>      | Banque mondiale   |
| <b>C2D</b>     | Contrat de désendettement et de développement                                       |
| <b>CBAF</b>    | Contrat de bail d'approvisionnement forestier                                       |
| <b>CBC</b>     | <i>Commercial Bank Cameroun</i>   |
| <b>CBFF</b>    | Fonds forestier du Bassin du Congo  |
| <b>CDB</b>     | Convention de la diversité biologique   |
| <b>CEB</b>     | Compagnie équatoriale du bois   |
| <b>CEFDHAC</b> | Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale       |
| <b>CFAD</b>    | Concession forestière sous aménagement durable                                      |
| <b>CI</b>      | <i>Conservation international</i>   |
| <b>CIB</b>     | Congolaise industrielle du bois   |
| <b>CICID</b>   | Comité interministériel de la coopération internationale et du développement        |
| <b>CIFOR</b>   | <i>Centre for International Forestry Research</i>                                   |
| <b>CIP</b>     | Cadre d'intervention pays   |
| <b>CIR</b>     | Cadre d'intervention régional   |
| <b>CIRAD</b>   | Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement |
| <b>CIS</b>     | Cadre d'intervention sectoriel  |
| <b>CLC</b>     | Crédit lyonnais du Cameroun   |

|         |   |
|---------|---|
| CLIP    | Consentement libre informé et préalable   |
| CNARES  | Centre national d'appui et de ressources  |
| CNIAF   | Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques |
| CNUED   | Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement                  |
| COMIFAC | Commission des forêts d'Afrique centrale  |
| CTFT    | Centre technique forestier tropical   |
| CTI     | Convention de transformation industrielle   |
| DAC     | <i>Development Assistance Committee</i>   |
| DCP     | Document cadre de partenariat   |
| DFID    | <i>Department for International Development</i>                                       |
| DGCID   | Direction générale de la coopération internationale et du développement               |
| DGEF    | Direction générale de l'économie forestière   |
| DMA     | Diamètre minimum d'aménagement  |
| DME     | Diamètre minimum d'exploitation   |
| DSRP    | Document de stratégie de réduction de la pauvreté                                     |
| ECOFAC  | Écosystèmes forestiers d'Afrique centrale   |
| EFI     | <i>European Forest Institute</i>  |
| FAO     | <i>Food and Agriculture Organization</i>  |
| FEM     | Fonds pour l'environnement mondial  |
| FFBC    | Fonds forestier pour le Bassin du Congo   |
| FFEM    | Fonds français pour l'environnement mondial   |
| FIP     | <i>Forest Investment Program</i>  |
| FLEGT   | <i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>                                   |
| FPCF    | Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier             |
| FRM     | <i>Forest Resource Management</i>   |
| FSC     | <i>Forest Stewardship Council</i>   |
| FSP     | Fonds de solidarité prioritaire   |
| GDF     | Gestion durable des forêts  |
| GTFN    | <i>Global Forest and Trade Network</i>  |
| GTZ     | <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>                                     |
| ha      | hectare   |
| IC      | Intercooperation  |
| I&D     | Institutions et Développement   |
| IFO     | Société industrielle forestière d'Ouessou (RC)  |
| IGEF    | Inspection générale de l'économie forestière  |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>ISO</b>    | <i>International Organization for Standardization</i>            |
| <b>IUCN</b>   | Union internationale pour la conservation de la nature           |
| <b>LFT</b>    | Légalité forestière et traçabilité                               |
| <b>MAEE</b>   | Ministère des Affaires étrangères et européennes                 |
| <b>MEFCPE</b> | Ministère des eaux, forêts, chasse et pêche                      |
| <b>MINOF</b>  | <i>Ministry of Forests</i>                                       |
| <b>OAB</b>    | Organisation africaine du bois                                   |
| <b>OECD</b>   | <i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>     |
| <b>OFAC</b>   | Observatoire des forêts d'Afrique centrale                       |
| <b>OI</b>     | Observateur indépendant  |
| <b>OIBT</b>   | Organisation internationale des bois tropicaux                   |
| <b>OLB</b>    | Origine et légalité des bois                                     |
| <b>ONADEF</b> | Office national de développement des forêts                      |
| <b>ONF</b>    | Office national des forêts                                       |
| <b>ONFi</b>   | Office national des forêts international                         |
| <b>ONG</b>    | Organisation non gouvernementale                                 |
| <b>PA</b>     | Plan d'aménagement   |
| <b>PAF</b>    | Plan d'aménagement forestier                                     |
| <b>PAFN</b>   | Programme d'action forestier national                            |
| <b>PAFT</b>   | Plan d'action forestier tropical                                 |
| <b>PAGEF</b>  | Projet d'appui à la gestion durable des forêts du Congo          |
| <b>PARPAF</b> | Projet d'appui à la réalisation de plans d'aménagement forestier |
| <b>PCBP</b>   | Permis de coupe de bois de plantations                           |
| <b>PCI</b>    | Principes, critères et indicateurs                               |
| <b>PCM</b>    | Prêt à conditions du marché                                      |
| <b>PCO</b>    | Prêt à conditions ordinaires                                     |
| <b>PDRSO</b>  | Projet de développement régional dans le sud-ouest               |
| <b>PEA</b>    | Permis d'exploitation et d'aménagement                           |
| <b>PFBC</b>   | Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo                   |
| <b>PFNL</b>   | Produits forestiers non ligneux                                  |
| <b>PGDRN</b>  | Programme de gestion durable des ressources naturelles           |
| <b>PGRN</b>   | Projet de gestion des ressources naturelles                      |
| <b>PIB</b>    | Produit intérieur brut   |
| <b>PMA</b>    | Pays les moins avancés   |
| <b>PN2</b>    | Prêt non souverain concessionnel ordinaire                       |
| <b>PNNN</b>   | Parc national Nouabalé Ndoki                                     |

|          |   |
|----------|---|
| POS      | Plan d'orientation stratégique  |
| PPTTE    | Initiative pays pauvres très endettés                                   |
| PPI      | Programme de petites initiatives  |
| PRI      | Pays à revenu intermédiaire   |
| PROGEPP  | Projet de gestion des écosystèmes périphériques au parc                 |
| PROPARCO | Promotion et Participation pour la coopération économique (filiale AFD) |
| PSE      | Païement pour services environnementaux                                 |
| PSFE     | Programme sectoriel forêts environnement                                |
| RC       | République du Congo   |
| RCA      | République centrafricaine   |
| RDC      | République démocratique du Congo  |
| REDD     | <i>Reducing Emissions from Deforestation and Degradation</i>            |
| REM      | <i>Resource Extracting Monitoring</i>                                   |
| SBL      | Société des bois de Lastourville  |
| SCAC     | Service de coopération et d'action culturelle                           |
| SCB      | Société commerciale de banque   |
| SCPFE    | Service de contrôle des produits forestiers à l'exportation             |
| SE       | Secrétariat exécutif  |
| SFID     | Société forestière et industrielle de la Doumé                          |
| SGBC     | Société générale des banques au Cameroun                                |
| SGS      | Société générale de surveillance  |
| SHM      | Société de la Haute Mondocho  |
| SIBAF    | Société industrielle des bois africains                                 |
| SNR      | Service national de reboisement   |
| TDR      | Termes de référence   |
| TEREA    | Terre Environnement Aménagement   |
| TLTV     | <i>Timber Legality and Traceability Verification</i>                    |
| TNS      | <i>Sangha Tri-National</i>  |
| UE       | Union européenne  |
| UFA      | Unité forestière d'aménagement  |
| UFE      | Unité forestière d'exploitation   |
| USAID    | <i>United States Agency for International Development</i>               |
| VMA      | Volume maximum de coupe   |
| WCS      | <i>Wildlife Conservation Society</i>                                    |
| WWF      | <i>World Wildlife Fund</i>  |
| WRI      | <i>World Resources Institute</i>  |

## Liste des annexes

Les annexes sont accessibles sur le site Internet des évaluations de l'AFD

<http://PublicationsEvaluation.afd.fr>

- Annexe 1** Dates clés de l'évolution du concept de gestion durable des forêts en Afrique
- Annexe 2** Situation de l'aménagement forestier par pays
- Annexe 3** Situation détaillée des concessions forestières au Congo
- Annexe 4** Tableau comparatif des dispositions prévues par les codes forestiers en matière d'aménagement pour les 4 pays
- Annexe 5** Tableau récapitulatif du référentiel « *a posteriori* » de l'évaluation
- Annexe 6** Étapes suivies dans le processus d'aménagement
- Annexe 7** Le portefeuille AFD par pays
- Annexe 8** Bilan synthétique des projets AFD
- Annexe 9** FLEGT ou « application des législations forestières, gouvernance et échanges commerciaux »
- Annexe 10** Engagement de la France dans le processus et mécanismes liés aux changements climatiques
- Annexe 11** Éléments du coûts de l'AF



## Agence Française de Développement (AFD)

La France, à travers l'AFD, a dès les années 1990 promu l'aménagement des forêts du Bassin du Congo. À cette époque, l'opinion publique était fortement sensibilisée sur l'exploitation incontrôlée des ressources forestières, et la majorité des bailleurs de fonds évitait de traiter avec les opérateurs privés. L'AFD a adopté une position à contre-courant. Son engagement lui a valu de nombreuses critiques au cours des premières années, avant d'être reconnu comme pertinent par la majorité des acteurs. Le grand mérite de l'AFD est d'avoir appuyé le processus sur la durée, et d'avoir montré ainsi l'intérêt d'une réponse innovante – le Plan d'Aménagement forestier –, qui permet une exploitation raisonnable et durable de la ressource. En dépit de toutes les difficultés rencontrées, l'AFD a su maintenir le cap sur une gestion plus durable, en intégrant progressivement les nouveaux paradigmes et en s'ouvrant à la conservation de la biodiversité et aux questions sociales.

Au début des années 1990, l'aménagement forestier est expérimental et l'exploitation de type « minier ». Aujourd'hui, sur 31 millions ha de concessions attribuées, presque 20 millions ha sont engagés dans l'aménagement, dont 4,4 millions ha certifiés en gestion durable. Des progrès importants ont donc été accomplis en 20 ans, même si le terme de surfaces sous aménagement recouvre des situations différentes. Au-delà de la seule performance des projets, le choix de l'AFD s'est révélé pertinent et l'aménagement est aujourd'hui incontournable dans la région où les pratiques évoluent. Malgré les difficultés du contexte, l'AFD a pu favoriser un dialogue entre les différents acteurs qui a été décisif. 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'AFD. Ces résultats restent toutefois fragiles ; ils devront être confortés et s'adapter aux nouveaux enjeux (climat, arrivée de nouveaux acteurs...).

Jean-Marie SAMYN, *Intercooperation (IC), Suisse*

James GASANA, *IC*

Emmanuel POUSSE, *Institutions et Développement (I&D), France*

Fabien POUSSE, *I&D*

Contacts :

Constance CORBIER-BARTHAUX, *division Évaluation capitalisation (EVA), AFD*

Sylvie OKTAR, *EVA, AFD*

