

« On est ensemble »

**Étude du bilan du *Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC)*
et de la *Facilitation appuyée par le Canada* pour la période 2010-2012**

3 août 2013

Daniel LATOUCHE - Belmond TCHOUMBA

**Si tu veux aller vite, voyage seul.
Si tu veux aller loin, voyage avec d'autres
Proverbe africain**

*Si tu veux vraiment voyager,
cesses d'en parler et pars.*

Version canadienne

TABLE DES MATIERES

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF	3
2. INTRODUCTION	14
3. DESCRIPTION DE L'ÉVALUATION	16
1.1 Contexte, objectifs et spécificités de l'exercice	13
3.2 Méthodologie retenue	15
3.3 Les limites de l'exercice	17
4. LE BILAN DU PFBC 2002-2012	21
4.1 Le bilan du PFBC : la perspective des forêts et des sociétés d'Afrique centrale.....	21
4.2 Le bilan du PFBC : la perspective des partenaires	28
4.3 Le bilan du PFBC : la perspective partenariale.....	34
4.4 Le bilan du PFBC : la perspective systémique	41
5 BILAN DE LA FACILITATION APPUYÉE PAR LE CANADA, 2010-2012	78
5.1 Contexte général et méthodologie.....	78
5.2 Évaluation de la Facilitation canadienne (2010-2012)	83
5.3 Conclusions et leçons tirées	94
6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS	99
6.1 Un premier bilan	99
6.2 Conclusion générale..	100
6.3 Quelques recommandations	104
7 ANNEXES	109
7.1 TDRs de l'étude de bilan.....	109
7.2 Évolution du membership	114
7.3 Ébauche de Cadre de mesure de rendement soumise par l'ACDI	117
7.4 Considérations méthodologiques en marge de l'étude de bilan du PFBC.....	119
7.5 Liste des recommandations issues des évaluations précédentes	134
7.6 Liste des personnes rencontrées.....	141
7.7 Liste des documents consultés.....	145
7.8 Abréviations et Acronymes	153

1. SOMMAIRE EXÉCUTIF

Le présent document est le rapport de l'étude du bilan du Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC) ainsi que de sa Facilitation appuyée par le Canada de 2010 à 2012. L'étude a été commanditée par l'Agence canadienne de développement international et réalisée par deux experts, dont un Canadien, chef de mission, et un expert local Camerounais.

Le PFBC est un partenariat de type II mis en place en 2002 au moment du Sommet Mondial de Développement Durable de Johannesburg. Il regroupe les gouvernements de la région, les organisations intergouvernementales concernées, le secteur privé, les organisations et associations issues de la société civile et les états du Nord actifs dans le secteur des forêts d'Afrique centrale. Il a pour objectif principal d'accroître l'efficacité des interventions des partenaires en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale.

Objectifs et approche méthodologique de l'étude

Les objectifs de l'étude tels que définis par les Termes de référence sont de trois ordres :

- Procéder à une évaluation qualitative et quantitative des impacts de la présence en Afrique centrale et au plan international du PFBC et faire une analyse des engagements des partenaires à respecter les principes auxquels ils ont souscrit dans le cadre de coopération
- Évaluer les progrès réalisés en regard de l'atteinte des résultats escomptés dans la feuille de route 2010-2012 de la facilitation appuyée par le Canada; évaluer la pertinence des résultats atteints pour l'amélioration des contributions techniques et financières des partenaires et enfin établir les leçons à tirer de l'expérience de la facilitation appuyée par le Canada et formuler des recommandations appropriées
- Proposer des recommandations à mettre en œuvre par la prochaine équipe de Facilitation pour renforcer le fonctionnement du partenariat et améliorer son impact dans la région et au plan international; accroître l'efficacité des contributions techniques et financières des partenaires et faciliter la transition vers la prochaine facilitation

Sur le plan méthodologique, la question centrale qui a guidé l'évaluation a été celle de savoir dans quelle mesure le PFBC a facilité l'efficacité de la contribution des partenaires en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique Centrale.

Le Cadre de coopération du PFBC et le Plan de convergence de la COMIFAC se sont avérés peu utiles comme cadre d'analyse. Aussi, dans la quête des réponses à la question centrale de l'évaluation, les consultants ont privilégié quatre perspectives distinctes : (1) d'abord la perspective des forêts et des sociétés d'Afrique centrale elles-mêmes : sont-elles en meilleur état en 2012 qu'en 2002? (2) ensuite la perspective des membres du PFBC : sont-ils satisfaits du PFBC (3) troisièmement la perspective de ceux et celles qui sont activement impliqués dans l'action partenariale telle que proposée pour un partenariat de type II : le PFBC rencontre-t-il les exigences posées pour ce type de collaboration? (4) et enfin, une perspective plus systémique qui considère le PFBC comme un véritable Régime forestier international et en examine les facteurs-clés (ou conditions-cadres). Cette dernière perspective a fait l'objet d'une attention particulière.

Il est à noter que :

- L'exercice a porté principalement sur le PFBC et ses facilitations et non sur la conservation et la gestion des forêts du Bassin du Congo comme telles ou sur le travail de la COMIFAC ou des États membres
- L'évaluation a concerné l'ensemble des partenaires impliqués dans le PFBC et non les seuls bailleurs. C'est la dynamique de leur collaboration qui est à l'étude et non les actions individuelles des uns et des autres
- L'action et la contribution du PFBC ne se limitent pas à la seule addition des contributions des partenaires individuels.

L'évaluation de la facilitation appuyée par le Canada quant à elle s'est appuyée sur un cadre de mesure de rendement (CMR) dont les résultats immédiats sont ceux identifiés dans la feuille de route adoptée au début de la Facilitation canadienne à savoir (1) un appui aux politiques et à leur harmonisation (2) un appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux (3) le renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC et (4) l'opérationnalisation de la Facilitation.

Le bilan du PFBC de 2002 à 2012

1. La perspective des forêts et des sociétés d'Afrique centrale

Du point de vue des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, il ressort que le portrait d'ensemble est globalement positif. En effet pendant la période couverte par l'évaluation, la couverture forestière en Afrique centrale et dans le bassin du Congo est restée relativement stable. Elle est estimée à 254 854 000 hectares en 2010 contre 261 455 000 hectares en 2000. Non seulement les forêts du bassin du Congo ont le plus faible taux de déforestation par rapport aux deux autres bassins forestiers tropicaux que sont l'Amazonie et l'Asie du Sud-est, mais aussi ce taux de déforestation a diminué par rapport à la décennie précédente, passant de 0,25 % pendant la décennie 1900-2000 à 0,16 % pendant la décennie 2000-2010.

Dans le même temps, les pays d'Afrique centrale avec l'appui des partenaires techniques et financiers ont consenti de grands efforts pour assurer une bonne conservation de la riche diversité biologique de leurs forêts. En effet les superficies forestières affectées à la conservation de la biodiversité ont augmenté de façon significative entre 1900 et 2010. L'efficacité de la gestion de ces espaces n'est malheureusement pas toujours garantie.

Les écosystèmes forestiers d'Afrique centrale nous ont également appris que les superficies forestières affectées à la production du bois d'œuvre à travers les concessions sont de plus en plus gérées de façon durable. Elles représentent 26 % des superficies forestières totales. L'aménagement forestier comme outil de gestion durable des forêts a connu au cours des deux dernières décennies une augmentation fulgurante.

Malgré ce portrait relativement positif, il faut noter que, les forêts d'Afrique centrale et celles du bassin du Congo en particulier sont sujettes à de nombreuses menaces qui pourraient à terme mettre à mal sa stabilité, son relatif équilibre et sa résilience climatique. Ces menaces seraient la résultante de plusieurs facteurs endogènes et exogènes comprenant le développement des infrastructures routières notamment, l'expansion de l'agriculture, la mauvaise gouvernance caractérisée par l'exploitation illégale, la corruption, etc., l'exploitation minière et pétrolière, le développement de l'agro-industrie et des biocarburants.

Sur le plan humain, l'analyse a montré que les sociétés d'Afrique centrale ne se portent pas aussi bien que leurs forêts. Par rapport à la lutte contre la pauvreté et le développement socio-économique, l'Afrique centrale s'en sort moins bien que les autres régions d'Afrique sub-

saharienne. Sur à peu près tous les indicateurs retenus, la région arrive difficilement à montrer une performance économique acceptable et par extension à redistribuer les bénéfices de cette croissance auprès de ses populations.

2. La perspective des membres du PFBC

Le PFBC compte cinq catégories de membres aux intérêts différents et parfois divergents. Il s'agit des États membres de la COMIFAC dont l'adhésion au PFBC est automatique et pas aussi volontaire que celle des autres membres; des États membres de pays développés y compris l'Union Européenne et l'Afrique du Sud en tant que membre fondateur; les organisations intergouvernementales participantes comprennent principalement la COMIFAC ou des banques de développement, dont la Banque africaine de développement international; le groupe des organisations non-gouvernementales comprend des organisations aux structures et aux objectifs très différents selon qu'il s'agit d'ONG locales, ONG internationale et les institutions de recherche; les membres issus du secteur privé dont la participation est fonction des thématiques inscrites à l'ordre du jour des réunions.

Le PFBC est traversé par un certain nombre de clivages entre ses membres. Clivages entre les pays membres de la COMIFAC d'une part et dont les attentes en termes de mobilisations des financements sont toujours plus importantes et d'autre part les pays développés qui mettent surtout de l'avant l'idée d'une mise en commun des efforts avec une contribution équitable de chacun. Clivages entre les pays membres de la COMIFAC eux-mêmes avec d'un côté les pays forestiers du bassin du Congo qui bénéficient de toutes les attentions et de l'autre côté, les autres pays (Tchad, Burundi Rwanda) qui se considèrent comme des oubliés. Au sein même du bassin du Congo, la RDC revendique près de 60 % de la superficie du bassin du Congo et donc plus d'attention et plus de faveurs. Les clivages concernent également les pays développés qui n'ont pas toujours les mêmes façons de faire ou les mêmes visées stratégiques. L'intensité de leur engagement envers le PFBC varie aussi, ce qui est le lot de tout partenariat.

Malgré ces tensions et clivages, les partenaires apprécient positivement le PFBC et son fonctionnement, d'autant plus qu'il s'agit d'un réseau informel, non contraignant dans lequel ils n'ont aucune obligation.

3. La perspective des acteurs et de la dynamique partenariale

Dans l'ensemble, les Facilitateurs et les équipes qui les ont entourés ont gardé une image positive du PFBC et de son action. Certes, ils n'ont eu de cesse de multiplier les recommandations, mais leur confiance dans le PFBC demeure inébranlable.

Par rapport aux principes qui doivent guider les partenariats de type II, la « performance » du PFBC est apparue fort honorable de même pour ce qui s'agit de la Déclaration de Busan.

4. La perspective de la mise en place d'un *Régime forestier international*

Avec la prise en compte de cette quatrième perspective, il s'agit avant tout de déterminer si la contribution du PFBC considéré comme un tout (un « système » si on préfère) est supérieure à celle de ses « partis », soit les actions, projets et programmes que les membres individuels mettent en place depuis dix ans.

La rigueur scientifique suggérerait que la performance de chaque membre du PFBC – ils seront sans doute plus de 70 au moment de la publication de cette étude de bilan!- soit passée au peigne fin, une tâche évidemment impossible. Nous nous sommes plutôt demandé si l'organisation et le fonctionnement du PFBC ainsi que les actions entreprises par les parte-

naires en tant que partenaires du PFBC, bref si le système PFBC « poussait » dans la direction de la mise en place d'un véritable régime forestier pour l'Afrique centrale, ce qui permettrait d'envisager des progrès significatifs et pérennes vers la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

Cette analyse systémique a été effectuée selon une grille comportant quatre séries de facteurs dont (1) ceux liés aux idées et aux représentations concernant la problématique forestière en Afrique centrale et à l'action partenariale (2) ceux concernant l'émergence d'un environnement favorable à des actions publiques efficaces en faveur des forêts d'Afrique centrale (3) ceux plus spécifiquement liés à la mise en œuvre de politiques et de programmes nationaux et (4) ceux liés au renforcement du dispositif régional d'appui aux écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

Tous ces facteurs n'ont pas également contribué à l'atteinte de l'objectif central.

Contribution importante

- Le PFBC a contribué de manière significative à l'émergence d'une vision cohérente et partagée de la problématique des écosystèmes forestiers en Afrique centrale facilitant ainsi une harmonisation des interventions des partenaires
- Le PFBC a pu profiter d'une compréhension largement partagée de sa mission et de ses objectifs ce qui a contribué à faciliter la synergie et l'harmonisation des interventions des partenaires et renforcer ainsi leur efficacité
- Le PFBC s'est appuyé sur un mode d'action et un modèle de gouvernance partagés par l'ensemble des partenaires pour faciliter la collaboration et la concertation entre eux
- Le PFBC a mis avec succès l'information et la communication au cœur de l'action partenariale contribuant ainsi à une plus grande efficacité de l'intervention des partenaires
- Le PFBC a contribué de manière importante à une plus grande efficacité des actions des partenaires en s'assurant de la production et de la diffusion d'une meilleure connaissance du milieu forestier d'Afrique centrale
- En favorisant la participation des États d'Afrique centrale aux nombreux forums internationaux, le PFBC et sa facilitation ont contribué de manière certaine à une plus grande efficacité des interventions des partenaires en faveur des écosystèmes forestiers
- Le PFBC a contribué de manière significative à faire de l'enseignement et de la formation l'un des pivots d'une plus grande harmonisation et d'une synergie véritable entre les partenaires

Contribution moyenne

- Le PFBC a contribué au renforcement de l'efficacité de la coopération et de la concertation entre les partenaires en s'inscrivant dans la perspective du nouveau régime international issu de la rencontre de Busan
- Le PFBC a contribué à l'harmonisation des actions des partenaires pour une meilleure prise en compte des exigences de la biodiversité, de la protection de la faune et de l'adaptation aux changements climatiques mais sans qu'on puisse observer des retombées en matière de lutte contre la pauvreté

- Le PFBC a contribué à ce que les politiques forestières prennent en compte le Genre et les besoins spécifiques des femmes
- Les préoccupations de la société civile, des organisations non-gouvernementales du secteur privé ont été prises en compte et facilité une plus grande concertation et synergie entre les partenaires
- Le PFBC a contribué à une plus grande harmonisation des actions des partenaires en vue de renforcer la COMIFAC, son SE et ses diverses instances

Contribution faible

- Le PFBC a peu contribué à une plus grande efficacité des actions des partenaires pour appui à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques forestières nationales
- Le PFBC a peu contribué à une meilleure prise en compte du palier local dans la formulation et la mise en œuvre des politiques forestières nationales au profit de la réduction de la pauvreté et du développement économique
- La concertation et la collaboration entre les partenaires n'a que peu contribué ou profité d'un appui au processus d'intégration régionale
- Le PFBC n'a contribué que marginalement à l'harmonisation et à une plus grande efficacité des initiatives en faveur du renforcement de la gouvernance politique et économique dans la sous-région
- L'action du PFBC n'a guère contribué à permettre au Plan de convergence de jouer son rôle de guide à l'action concertée des partenaires

Bilan de la facilitation appuyée par le Canada, 2010-2012

La facilitation du PFBC appuyée par le Canada s'est effectuée conformément à une feuille de route dont les éléments ont été en partie inspirés des recommandations de la précédente facilitation. L'évaluation s'est faite suivant un cadre de mesure de rendement élaboré à posteriori par les évaluateurs. Ce cadre comporte 4 résultats immédiats et 12 indicateurs.

Résultat immédiat 1 : Appui aux politiques et à leur harmonisation

Des progrès importants ont été réalisés pour au moins deux des quatre extraits retenus pour évaluer l'atteinte de ce résultat, soit (1) une participation de qualité de la COMIFAC et du PFBC aux Accords, conventions et discussions internationales et (2) l'intégration du genre dans les actions, interventions et contributions des partenaires. Pour deux autres extraits, les progrès ont été réduits sinon nuls, soit : (1) la conduite d'initiatives en faveur de la croissance économique et (2) l'intégration des axes du Plan de convergence dans les programmes des États et dans les projets des partenaires

Résultat immédiat 2 : Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux

Des progrès ont été réalisés pour ce qui est de l'extrait 1, soit le renforcement du Secrétariat exécutif de la COMIFAC. Par contre, les progrès ont été moins marqués au chapitre du renforcement des Coordinations nationales de la COMIFAC, sauf pour la RDC et le Tchad qui ont bénéficié d'un appui ciblé par le biais duquel il a tracé la voie aux autres PTF.

Résultat immédiat 3 : Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC

Des progrès importants ont été réalisés tant pour ce qui est du renforcement de la coordination et l'échange d'information entre les membres ainsi que de la mobilisation des membres du partenariat.

Résultat immédiat 4 : Renforcement de la Facilitation

Les difficultés à trouver le Facilitateur suivant, les difficultés de financement et un certain épuisement dans la formule de la Feuille de route, tous ces indices suggèrent que la Facilitation comme régime de gouvernance est peut-être moins solide qu'il n'y paraît.

Même s'il est difficile d'en faire la démonstration, il appert que tous les résultats atteints ont effectivement contribué, à des degrés divers, à l'atteinte de l'objectif central du PFBC, soit l'amélioration de l'efficacité des contributions des partenaires en vue de la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers ainsi que la croissance économique et la réduction de la pauvreté des sociétés d'Afrique centrale.

Cependant la durabilité des progrès réalisés est loin d'être assurée vu le degré d'appropriation relativement faible par les gouvernements de la sous-région de l'outil privilégié que représente la COMIFAC

Les leçons tirées de cette évaluation sont de quatre ordres. (1) l'utilité et le bienfondé même de l'évaluation dans un contexte de transition entre deux facilitations sont incertains; (2) la performance générale de la facilitation canadienne tient plus à la qualité des individus qui l'animent que des moyens et des réseaux dont elle dispose; (3) la communication à travers le site Web et les réunions des partenaires a joué un rôle très important dans la réussite du PFBC. Toutefois, il sera tout aussi important de réfléchir à l'amélioration de l'utilité et de l'efficacité des rencontres; (4) la facilitation canadienne par son approche et les moyens mobilisés a montré que la facilitation était finalement à la portée de tous les partenaires.

Les conclusions et les recommandations finales

Au cœur de cette étude de bilan, on trouve la question suivante « Pourquoi le PFBC? »

Le PFBC a été mis sur pied pour contribuer à « régler » le problème du manque d'efficacité des actions engagées pour la conservation et la gestion durable ainsi que pour le développement économique et la réduction de la pauvreté en Afrique centrale.

Pour les États et les gouvernements de l'espace COMIFAC, contribuer à « régler » le problème d'inefficacité signifie se donner et mettre en œuvre des politiques forestières performantes et cohérentes (c'est ce qu'on qualifie souvent d'appropriation) et pour les autres membres du PFBC qu'ils « synchronisent » leurs appuis (l'harmonisation).¹

Dans ce contexte forcément simplifié, la question centrale de cette « évaluation » devient elle aussi relativement simple :

Le PFBC a-t-il ou non livré la marchandise, c'est-à-dire apporter une plus-value significative compte tenu de son statut (un partenariat de type II), de son mode de gouvernance (la Facilitation), de son cadre

¹ Dans les faits, la distinction n'est pas aussi étanche puisque les États et les gouvernements sont aussi membres du PFBC. Disons que dans leur cas, la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques forestières cohérentes et performantes passe aussi par des actions et interventions synchronisées

institutionnel (COMIFAC et Plan de convergence), de son modèle de fonctionnement (Cadre de coopération) et plus généralement de son membership?

Notre réponse est la suivante : jusqu'à récemment et dans la mesure où nous avons pu l'observer, le PFBC a contribué à améliorer l'efficacité des actions des partenaires pour amener les États membres à « s'installer dans le siège du pilote » pour reprendre une expression souvent utilisée.

Avec le temps, cette contribution semble avoir perdu de son efficacité et le PFBC dans son ensemble de sa pertinence. Sa plus-value apparaît moins clairement.

Ce jugement apparaîtra sévère dans la mesure où il ne correspond pas aux jugements habituels des rapports d'évaluation qui choisissent souvent de ne pas se mouiller préférant parler de « progrès significatifs avec des défis tout aussi importants à relever » ou conclure avec le traditionnel « si l'organisation XYZ n'existait pas, il faudrait l'inventer ». Nous préférons rester loin de ce genre de conclusions et ce n'est sûrement pas à une équipe de deux consultants d'y aller de proclamations sur la nécessité ou l'indispensabilité du PFBC.

C'est donc à titre d'hypothèse que nous suggérons une baisse de la pertinence du PFBC, une hypothèse qui selon nous mérite d'être considérée non pas parce que le bilan du PFBC est globalement négatif –loin de là-, que les partenaires ne sont pas satisfaits –ils le sont- que le PFBC ne rencontre pas les critères d'un partenariat de type II –ils les rencontrent- que la formule de la Facilitation ne s'est pas avérée judicieuse –elle l'est- que les Facilitateurs qui se sont succédé et leurs équipes n'ont pas été à la hauteur –« Above and beyond the call of duty » serait la phrase qui caractérise le mieux au travail accompli -, non c'est précisément à cause de ces facteurs d'appréciation positive (et non malgré eux) que l'hypothèse prend tout son sens.

Le contexte peut-il évoluer au cours des prochaines années de sorte que le PFBC dans son incarnation actuelle redevienne pertinent et indispensable? Nous ne le croyons pas, du moins si des actions importantes de redressement ne sont pas engagées rapidement.

- Les divergences entre les pays de l'espace COMIFAC ne vont que s'accroître sous la pression du jeu démocratique interne et des positionnements stratégiques différents dans lesquels les États-Membres vont se retrouver;
- L'émergence de nouveaux enjeux de plus en plus complexes va nécessairement exacerber ces divergences. Tous les États-membres ne pourront bénéficier également des financements alternatifs qu'on ne cesse de leur faire miroiter;
- Les pressions sur la forêt ne peuvent qu'augmenter suivant les demandes du développement économique local. Ces pressions vont rendre l'harmonisation des politiques de conservation de plus en plus difficile;
- Les changements climatiques vont continuer à brouiller les cartes et modifier les équilibres internes aux pays et entre les pays. Tous les États-membres ne seront pas également « perdants » ou « gagnants » dans cette recomposition du climat;
- Contrairement à une image trop répandue, l'enracinement de la démocratie dans les pays de la sous-région et la prise en compte croissante de l'opinion publique dans chaque pays ne vont pas nécessairement faciliter les actions communes entre les États;

- L'intérêt grandissant que portent les grands groupes privés à la sous-région, sans compter celui des « Grandes puissances » -anciennes et nouvelles- va aussi complexifier l'environnement stratégique de la région.

Il ne s'agit pas de prédire ici un scénario catastrophe (le pire n'est pas toujours inévitable), mais simplement de suggérer que la convergence et la coopération active entre les États de la région dans le dossier des forêts, de l'environnement et des ressources naturelles risquent de rencontrer des obstacles importants dans un avenir immédiat.

Le PFBC peut-il « survivre » dans un tel environnement (en admettant qu'il représente une tendance lourde) ? Bien entendu. Par définition, les partenariats de type II sont des organisations résilientes. Ils peuvent s'ajuster. C'est d'ailleurs leur marque de commerce. À court terme, les avantages de l'existence du PFBC lui permettront de se maintenir et de continuer dans sa mission première. Là n'est donc pas la question.

Cette étude de bilan comprend, disséminés au gré des sections et sous-sections, 86 constats, acquis, leçons, suggestions et recommandations de toutes sortes. Nous avons réduit ce nombre à moins de 30 dont 10 recommandations :

Les acquis :

1. L'idée d'une appréciation régulière des progrès du Partenariat et de sa Facilitation est un acquis important qui mérite d'être préservé et renforcé.
2. Même si l'interprétation qu'on peut en donner varie selon les points de vue, l'Afrique centrale dispose avec *l'État des forêts* et les travaux de l'Observatoire d'un outil extrêmement puissant. C'est un acquis important qu'il faut saluer et préserver.
3. La « popularité » du PFBC et le niveau de satisfaction relativement élevé des membres sont des acquis importants à préserver surtout dans le cas de partenariats de type II qui, peu importe les réformes que l'on souhaiterait voir s'engager, demeureront toujours fondées sur le principe d'un membership volontaire.
4. L'approche par les comités spécialisés – malgré la participation d'un nombre restreint de partenaires- a permis à la COMIFAC de s'impliquer dans des thématiques importantes. Elle y développe une expertise de pointe, mais qui demeure trop souvent sans grands lendemains vu ses contraintes institutionnelles et de ressources.
5. En dix années, le modèle retenu pour le PFBC et sa Facilitation a fait la preuve de l'intensité de l'engagement des partenaires facilitateurs envers l'organisation. C'est un autre acquis important.
6. L'information et la communication sont considérées par tous comme l'un des « success stories » du PFBC; on apprécie le site web mais en insistant sur la nécessité des rencontres face à face;
7. Après des débuts hésitants, l'ÉFH-Genre a pu s'installer au sein des préoccupations de la COMIFAC aujourd'hui dotée d'un projet de politique ÉFH-Genre étoffé

Les constats

1. Le Cadre de coopération ne contribue que très partiellement à l'harmonisation des interventions des partenaires. Mais vaut-il la peine d'en entreprendre la réforme?
2. Des progrès significatifs ont été accomplis pour rapprocher la recherche scientifique et les chercheurs de la communauté des décideurs. De plus en plus, la dimension scientifique a voie au chapitre dans les débats. Mais de manière générale, les nombreuses connaissances acquises sur les écosystèmes forestiers demeurent peu utilisées dans les politiques et programmes.
3. De toute évidence, le PFBC est victime de son succès et du fait que les barrières à l'entrée sont relativement faibles dans un contexte où les raisons de se joindre au

PFBC ne cessent d'augmenter avec la multiplication des enjeux émergents. On doit donc s'interroger pour savoir si un resserrement des conditions d'entrée ne risque pas d'accroître les tensions tout en ne réglant rien sur le fond.

4. Il existe une inquiétude réelle pour ce qui adviendra du Partenariat après la Facilitation américaine.
5. La désaffection d'un groupe de partenaires (le secteur privé) présente un problème pour la pertinence et la survie à moyen terme du partenariat. Pour les entreprises et le secteur privé, l'entrée et la participation au PFBC présentent des coûts réels.
6. Une déception (mais sans grande surprise) : le peu de cas fait de la COMIFAC par les gouvernements et les États de la sous-région. La présence « automatique » au sein du PFBC de tous les États de la région ainsi que de leur organisation faïtière, la COMIFAC, pose aussi problème.
7. Le dialogue avec la Chine constitue une démarche novatrice et qui doit être poursuivie et élargie.
8. La conservation, la gestion durable et la réduction de la pauvreté passent par une implication active des collectivités locales dans la protection et la mise en valeur des ressources naturelles. Le PFBC doit se concerter pour étendre son membership à des organisations spécialisées en développement économique local à partir des ressources naturelles.
9. Sauf pour le Cameroun, le Gabon et la République du Congo, les pays d'Afrique centrale affichent des retards considérables au chapitre de la formulation et de la mise en œuvre de leurs politiques forestières nationales.

Les recommandations

1. La démarche d'évaluation périodique doit être maintenue mais tenir compte d'un recentrage stratégique du PFBC qui doit se donner des objectifs propres et non seulement des objectifs en rapport avec les contributions des partenaires.
2. La question du financement pérenne et autonome de la COMIFAC se pose depuis 10 ans et aucun signe n'indique qu'elle pourra trouver un dénouement heureux rapidement. Le PFBC doit en prendre acte.
3. L'outil des coordonnateurs nationaux ne donne pas les résultats escomptés. Par-delà cet échec, c'est toute la question de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales de conservation et de gestion des écosystèmes à partir du modèle du Plan de Convergence qui doit être repensée.
4. Le PFBC respecte, à des degrés divers, l'ensemble des principes d'un partenariat de type II; l'organisation profiterait cependant d'une meilleure prise en compte des enseignements qu'elle pourrait tirer d'un examen des expériences étrangères.
5. Une plus grande implication internationale de l'Afrique centrale et de la COMIFAC est l'un des « success story » du PFBC. Il est important d'accélérer l'intégration des enjeux et des considérations internationales dans les politiques forestières nationales.
6. De manière générale, les partenaires du PFBC n'accordent pas une haute priorité à la lutte à la pauvreté et au développement économique dans le cadre de leurs activités et programmes menés en appui au Plan de convergence. La lutte à la pauvreté doit devenir davantage qu'un simple référentiel.
7. La dimension développement local et décentralisation est à peu près entièrement occultée. Or c'est au niveau local que la lutte pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers peut être gagnée. Des initiatives sont prévues mais, il faudra intégrer cette dimension dans une approche cohérente.

8. Les appuis à la société civile ont donné des résultats. Ils doivent être continués. Il en va de même pour la prise en compte du genre et de l'ÉHF.
9. Des efforts importants doivent être faits pour attirer un plus grand nombre d'acteurs en provenance du secteur privé et surtout pour les impliquer davantage.

Pour la Facilitation américaine ET l'ensemble des partenaires, deux voies (et ½) méritent réflexion.

1. « Ne rien faire » (ou presque)

Ou du moins se limiter à quelques ajustements à la marge en concentrant les énergies sur une solution au seul problème susceptible d'affecter la survie du PFBC tel qu'il existe actuellement, soit l'identité et le mode de financement de la Facilitation après les É.U.

L'une des plus importantes contributions de la Facilitation appuyée par le Canada est d'avoir démontré que la gouvernance d'un partenariat comme le PFBC n'exigeait pas des ressources hors de portée de la majorité des partenaires. Selon les indications disponibles, il semble que la prochaine Facilitation « américaine » sera elle-aussi relativement modeste avec un financement plus collectif et une Feuille de route moins ambitieuse et plus ciblée.

à bien y réfléchir « Ne rien faire » est sans doute un objectif trop ambitieux. « En faire moins » serait sans doute un meilleur choix de termes, surtout lorsqu'on sait que « Less is More ».

2. Faire (un peu) plus et (surtout) mieux selon les secteurs

Si l'étude de bilan présentée ici a une quelconque utilité, c'est peut-être celle de fournir une hiérarchie des différents secteurs d'activités couverts par le partenariat et ainsi distinguer :

- ces secteurs qui fonctionnent bien et qui ne demandent qu'à continuer avec un minimum d'attention, soit celui de la communication et l'information, la connaissance, la représentation internationale, l'enseignement et la formation. Il faut s'assurer qu'ils demeurent des produits-phares;
- ces secteurs qui fonctionnent de manière satisfaisante mais dont la pérennité exige qu'on y consacre quelques énergies. C'est le cas de la question Genre-ÉFH, de la participation de la société civile et de la gouvernance du Partenariat;
- ces secteurs où les problèmes demeurent entiers et où des efforts additionnels risquent de déboucher sur des impasses renforcées. C'est le de l'appui aux politiques nationales de conservation et de gestion durable, de la prise en compte des conditions institutionnelles pour l'émergence de meilleures politiques nationales (questions de transparence et de corruption), de tout ce qui concerne le renforcement des coordinations nationales, des questions liées au processus d'intégration régionale;
- ces secteurs difficiles certes mais stratégiques pour la pertinence future du partenariat, en particulier les questions concernant la croissance économique, le développement économique local, le secteur privé, la gouvernance forestière et la biodiversité (dans leurs dimensions économiques).

2½. L'impensable : sortir du PFBC pour mieux refonder le Partenariat

Plusieurs participants à la réunion de Busan ont suggéré que l'urgence de certaines situations environnementales requérait davantage qu'une simple concertation volontaire comme c'est le cas avec les Partenariats de type II.

S'agit-il d'une autre des thématiques éphémères comme le monde du développement en a connu plusieurs ou au contraire d'une « tendance lourde » davantage apparentée à un phénomène de « Writing on the wall » qu'à la saveur du moment (« Flavour of the month »). Difficile à dire. La présente étude de bilan suggère de considérer cette recherche de mécanismes plus contraignant comme une tendance lourde, ce qui n'exclut aucunement des mécanismes de coopération plus volontaire. .

Si c'est le cas, ne peut-on pas envisager de revoir l'organisation même du PFBC. Le fait que les États de la sous-région et la COMIFAC soient membres d'une même structure – le PFBC- dont l'objectif ultime est d'accroître l'efficacité de l'appui fourni à ces États et à la COMIFAC constitue un mélange de genre difficile à supporter à moyen terme.

Peut-on alors penser l'impensable : sortir la COMIFAC et les États-membres du PFBC. D'ailleurs, n'est-ce pas la voie qui semble s'annoncer de plus en plus. On peut même se demander si le PFBC n'est pas devenu un boulet, une sorte d'excuse permanente, qui bride le dynamisme de la COMIFAC. Personne, pas même le PFBC et ses facilitations n'est indispensable.

On peut alors envisager faire du PFBC une plateforme [la *Plateforme des forêts du Bassin du Congo*] regroupant l'ensemble des acteurs autres que les États de l'espace COMIFAC, une plateforme qui n'aurait pas d'autre objectif que de faciliter l'échange d'information sans vouloir prétendre améliorer l'efficacité de quoi que ce soit.

Cela permettrait finalement d'envisager la mise sur pied d'un **Partenariat COMIFAC-PFBC** où chacun joue son rôle et est responsable de ses propres engagements. Le véritable défi partenarial, c'est là qu'on le trouve.

Vaste chantier de réflexion pour la prochaine Facilitation.

Welcome USA.

2. INTRODUCTION

Le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC) a été mis en place en 2002 lors du Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg (SMDD). Il s'appuie sur un réseau multi acteurs à caractère non contraignant, regroupant les gouvernements de la région, les organisations intergouvernementales concernées, le secteur privé, les organisations et associations issues de la société civile, des centres de recherche et plusieurs États du Nord actifs dans le secteur des forêts d'Afrique centrale.

Une naissance mouvementée

L'idée des Partenariats de type II a germé dans la tête des membres du Comité organisateur du Sommet Mondial de Johannesburg inquiets devant les risques de blocage d'un Sommet largement contesté avant même son ouverture.

Dès les premières sessions préparatoires, il est devenu évident que de nombreux participants, particulièrement les grandes organisations internationales environnementales mais aussi un certain nombre de pays, ont l'intention de contester le peu de résultats concrets obtenus depuis la Conférence de Rio (1992). D'où la nécessité, selon eux, de renforcer ces engagements et surtout de prévoir des mécanismes de suivi et de contrôle plus contraignants.

En face, on trouve une coalition de plusieurs pays, de représentants du secteur privé et d'associations, tous opposés à une démarche qui, selon eux, amènerait des pays à refuser d'adhérer à de nouveaux consensus et conduirait la prochaine conférence internationale à constater une absence encore plus grande de résultats.

Entre les deux, on trouve bon nombre de pays en développement qui ne manquent pas une occasion de signaler qu'ils n'avaient pas les ressources pour rencontrer ces engagements et que, de toute manière, ils ne voyaient pas pourquoi ils devaient payer pour les dommages causés par les « anciens » pays en développement.

L'idée derrière les Partenariats de type II est simple : faire travailler ensemble des acteurs qui partagent, pour des raisons et à des degrés divers, une volonté de travailler ensemble pour faire avancer les choses aussi loin que possible et ainsi voir se concrétiser au moins certains des engagements découlant des traités intergouvernementaux.

L'idée des partenariats n'a pas fait l'unanimité, loin de là, et encore aujourd'hui il se trouve des acteurs pour rappeler que ces partenariats n'ont servi qu'à dédouaner les gouvernements de leurs obligations (Hale, 2004; Beishem, 2012; RIAA, 2002).

Pour pallier à ces objections, il a été prévu que le label « Partenariat de type II » (PT2) ne serait accordé qu'à ces ententes rencontrant un certain nombre de conditions. Ainsi, un PT2 doit impérativement se référer à un accord environnemental intergouvernemental de type I et respecter certains principes dont l'égalité entre les partenaires, le respect mutuel et le partage des responsabilités et la nécessité de rendre compte.

Dans le cadre du Sommet, quelque 280 partenariats de type II ont vu le jour, dont trois dans le secteur des forêts (Afrique centrale, Asie et Caraïbe). Au moment de la Conférence Rio +20, le registre maintenu par la Commission sur le développement durable mentionne l'existence de 199 PT2 (voir la sous-section 4.3.2).

En tant que partenariat de type II enregistré auprès de la Commission pour le développement durable des Nations Unies, il représente une initiative volontaire de plusieurs acteurs qui choisissent de réunir leurs efforts pour mettre en œuvre un engagement intergouvernemental (aussi connu sous l'appellation « Partenariat de type I »). Dans le cas de l'Afrique centrale, il s'agit d'apporter un appui à la mise en œuvre de la Déclaration de Yaoundé, formulée par les

Chefs d'État des pays d'Afrique centrale dès 1999 pour affirmer leur volonté de s'engager dans des politiques de conservation et de gestion durable de leurs écosystèmes forestiers.

La structure de gouvernance choisie pour le Partenariat est la Facilitation, une structure légère de coordination des actions, assurée pour un mandat déterminé par un des membres. Après les facilitations américaines (2003-04), françaises (2005-07), allemandes (2008-2010), le Canada a appuyé la Facilitation du Partenariat de septembre 2010 à décembre 2012. Il est prévu que les États-Unis prennent le relai à partir de mai 2013, avec un appui financier de l'Allemagne pour le volet communications ainsi que de la Norvège.

Le mode opératoire du PFBC a été précisé lors de la première rencontre des « partenaires » tenue à Paris en janvier 2003. Ainsi, il est prévu que le Partenariat ne soit pas lui-même un opérateur ou une agence d'exécution, mais qu'il travaille à améliorer l'efficacité des programmes et des interventions de ses membres en favorisant le dialogue et la concertation.

De 2003 à 2005, le Partenariat a opéré de manière plus ou moins informelle. En 2005, en marge du Sommet de Brazzaville, les partenaires se sont donné un Cadre de coopération qui a jeté les bases d'une action partenariale plus ordonnée. Ces principes sont inspirés par le Traité de Brazzaville instituant la Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et faisant de son Plan de convergence son document de référence.

Le PFBC existe depuis dix ans et en sera bientôt à sa cinquième facilitation. Le nombre de membres n'a cessé d'augmenter. Il approche maintenant les soixante-dix membres. Contrairement à ce qui est souvent le cas dans des situations similaires, le Traité instituant la COMIFAC et le Plan de convergence sont toujours « bien en vie » et la majorité des partenaires disent travailler à insérer leurs actions dans le cadre défini par ce plan de convergence.

En l'espace de quelques années, les forêts d'Afrique centrale ont acquis une reconnaissance mondiale en tant que deuxième plus grand bassin forestier de la planète. À long terme, cette reconnaissance ne pourra se traduire en retombées pour les forêts et les populations d'Afrique centrale que si elle s'enracine dans la mise en œuvre de politiques nationales de conservation et de gestion durable des écosystèmes qui soient à la fois inclusives et performantes. Dans les dix pays de l'espace COMIFAC, des pas ont été faits dans cette direction.

En bref, la direction prise semble la bonne, mais avance-t-on vraiment? En 2012, au sortir de la Facilitation appuyée par le Canada, les membres ont jugé bon de procéder à une évaluation de type « bilan ».² Il s'agit d'apprécier à la fois les progrès accomplis durant les deux années précédentes et le chemin parcouru depuis le début afin de déterminer si la formule du partenariat constitue toujours la meilleure formule.

Cette évaluation a été conduite par deux experts extérieurs au Partenariat. Ils tiennent à remercier tous ceux et celles qui, dans des entrevues formelles et au détour d'une conversation de couloir, ont su répondre à nos nombreuses questions. Nous assumons entièrement la responsabilité de toutes les erreurs qui ont pu découler de notre appréciation.

Dresser un bilan n'est pas assimilable à la conduite d'un audit ou d'une évaluation de fin de projet. Les règles, comme nous le verrons, se précisent au fur et à mesure de l'exercice. Il faut donc voir dans un certain penchant pour le « parler-vrai » et un style direct, une marque de respect pour ceux et celles qui travaillent depuis dix ans à faire vivre ce partenariat.

² Il importe de préciser que l'expression « Facilitation appuyée » par le Canada met l'accent sur le fait que la Facilitation représente l'ensemble des partenaires du PFBC et non pas la position d'un seul membre, en l'occurrence le Canada, durant cette phase de facilitation. L'expression a été choisie par le Canada en début de son mandat plutôt que l'expression « Facilitation canadienne ».

3. DESCRIPTION DE L'ÉVALUATION

3.1 Contexte, objectifs et spécificités de l'exercice

3.1.1 Contexte général

L'exercice de bilan qui fait l'objet du présent mandat est le troisième du genre depuis la mise sur pied du Partenariat en 2002, le premier ayant été mené suite aux facilitations américaines et françaises (2003-05, 2005-07) et le deuxième en clôture de la facilitation allemande (2007-10). L'exercice porte globalement sur les dix dernières années du PFBC et plus spécifiquement sur la période de la facilitation appuyée par le Canada (2010-12).

L'étude de bilan intervient aussi moment où l'ACDI est à revoir son mode opératoire en matière de programmation régionale en Afrique et à reconfigurer son implication dans le secteur des forêts et des ressources naturelles en Afrique subsaharienne.³

3.1.2 Objectifs

Selon les Termes de références, l'étude de bilan poursuit trois objectifs :

Dans le cas du PFBC, l'étude vise à fournir :

1. Une évaluation, qualitative et quantitative lorsque possible, des impacts de la présence en Afrique centrale et au plan international, du PFBC depuis dix ans.
2. Une analyse des engagements des partenaires à respecter les principes auxquels ils ont souscrit dans le cadre de coopération des partenaires.

Dans le cas de la Facilitation appuyée par le Canada, l'étude vise à :

1. évaluer les progrès réalisés en regard de l'atteinte des résultats escomptés sur le plan des résultats immédiats tels qu'identifiés dans la Feuille de route 2010-2012;
2. évaluer la pertinence des résultats atteints pour l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières des partenaires;
3. établir les leçons à tirer de l'expérience de la facilitation appuyée par le Canada et formulera des recommandations appropriées

Le troisième objectif consiste à proposer des recommandations à mettre en œuvre par la prochaine facilitation pour :

1. renforcer de manière générale le fonctionnement du Partenariat pour une amélioration de son impact dans la région et au plan international;
2. accroître l'efficacité des contributions techniques et financières des partenaires;
3. faciliter la transition vers la prochaine Facilitation et améliorer l'efficacité des futures Facilitations.

³ Le présent exercice d'évaluation ne répond à aucune exigence préalable particulière, mais au besoin, après dix ans, de faire le point de manière plus marquée. Créée au même moment et dans des circonstances similaires, l'*Asia Forest Partnership* prévoyait une première phase d'opérations de cinq ans (2002-2007), à la fin de laquelle il était prévu de mener une évaluation stratégique. Cette évaluation a effectivement eu lieu sous la conduite d'un Comité de pilotage interne (Sizer, 2007; AFP, 2007).

Pour des fins de présentation, chacun de ces objectifs sera traité séparément.

3.1.3 Les particularités de l'exercice

Le présent exercice d'étude bilan s'inscrit dans la continuité des évaluations antérieures.⁴ Comme pour les évaluations franco-allemandes et germano-canadiennes, il ne s'agit pas de porter un jugement sur la performance du PFBC ou de ses facilitations mais de faire œuvre « utile » en contribuant à enrichir la prochaine feuille de route. Sur plusieurs points cependant, l'exercice actuel marque une certaine inflexion :

Sur le plan méthodologique :

- Le travail est conduit par une équipe réduite de deux consultants, un consultant canadien et un consultant camerounais;
- La démarche est plus légère dans son exécution (quelques semaines), avec une présence sur le terrain limitée : seulement cinq pays auront été visités (le Cameroun, le Tchad, la RDC, le Congo et le Burundi);
- La période visée (2002-12) est plus longue et forcément plus complexe à interpréter. Les protagonistes de 2002 ou même de 2008 n'étant souvent plus en place, un travail de « reconstruction » s'est donc imposé;
- Vu les difficultés rencontrées lors des enquêtes d'opinion menées précédemment, il a été décidé dès le départ de ne pas répéter l'expérience, mais de revisiter les matériaux déjà accumulés.

Pour ce qui est de l'orientation générale, on a voulu :

- Considérer le PFBC dans son ensemble et comme une pièce importante du régime de gouvernance environnementale en émergence en Afrique centrale;
- Se rapprocher des procédures d'une démarche d'évaluation plus « formelle » plus centrée sur l'atteinte de résultats que la seule appréciation d'activités;
- Inscrire le partenariat dans son contexte environnemental international.

Orientations spécifiques

L'évaluation repose donc sur plusieurs choix qui conditionnent l'ensemble de l'exercice :

- L'exercice portera principalement sur le PFBC et ses facilitations et non sur la conservation et la gestion des forêts du Bassin du Congo comme telles ou sur le travail de la COMIFAC ou des États membres.
- L'évaluation concerne l'ensemble des partenaires impliqués dans le PFBC et non les seuls bailleurs. C'est la dynamique de leur collaboration qui est à l'étude et non les actions individuelles des uns et des autres.
- L'action et la contribution du PFBC ne se limitent pas à la seule addition des contributions des partenaires individuels.

⁴ « Exercice de bilan » ou « Évaluation » ? Nous emploierons les deux expressions de manière interchangeables tout en reconnaissant que l'Évaluation, le concept et la pratique, relève de principes et de procédures plus formelles et systématiques. Malgré leurs appellations, les deux « évaluations » précédentes, de l'aveu même de leurs auteurs tenaient en fait elles aussi de l'exercice de bilan.

3.2 Méthodologie retenue

3.2.1 Cadre d'analyse pour l'étude de bilan du PFBC 2002-2012

L'élaboration des *Termes de référence* de la présente étude de bilan a donné lieu à de nombreux échanges entre les partenaires quant à la portée de l'exercice et à la meilleure façon de procéder.

Pour faciliter la tâche des évaluateurs, il a été suggéré que ceux-ci utilisent un *Cadre de mesure de rendement* élaboré de manière ex-post. Même si nous avons pris quelques distances avec l'idée d'utiliser une approche aussi formelle, nous avons quand même retenu l'idée de centrer l'exercice de bilan non pas tant sur les actions et activités du PFBC et de ses membres, mais sur les objectifs visés et les résultats obtenus.

Mais comment y arriver?

Nécessité aidant, nous sommes revenus à nous poser la question « Pourquoi ce Partenariat? » Par-delà les aléas diplomatiques et stratégiques entourant sa mise sur pied, cette organisation, aussi volontaire soit-elle, a bel et bien été créée pour « quelque chose ». La formulation suivante résume ce « quelque chose » :

Le PFBC a été mis sur pied pour contribuer à « régler » le problème du manque d'efficacité des actions engagées pour la conservation et la gestion durable ainsi que pour le développement économique et la réduction de la pauvreté en Afrique centrale.

Dans le cas des forêts d'Afrique centrale, « régler le problème » veut dire des choses différentes selon qu'il s'agit des États (les acteurs principalement concernés) ou des autres membres du PFBC. Pour les États et les gouvernements de l'espace COMIFAC, contribuer à « régler » le problème d'inefficacité signifie se donner et mettre en œuvre des politiques forestières performantes et cohérentes (c'est ce qu'on qualifie souvent d'appropriation) et pour les autres membres du PFBC qu'ils « synchronisent » leurs appuis (l'harmonisation).⁵

Dans ce contexte forcément simplifié, la question centrale de l'évaluation devient elle aussi relativement simple :

Le PFBC a-t-il permis cet échange « gagnant-gagnant » - plus d'harmonisation en retour de plus d'appropriation- de se réaliser?

Ou encore :

Le PFBC a-t-il ou non livré la marchandise, c'est-à-dire apporter une plus-value significative compte tenu de son statut (un partenariat de type II), de son mode de gouvernance (la Facilitation), de son cadre institutionnel (COMIFAC et Plan de convergence), de son modèle de fonctionnement (Cadre de coopération) et plus généralement de son membership?

⁵ Dans les faits, la distinction n'est pas aussi étanche puisque les États et les gouvernements sont aussi membres du PFBC. Disons que dans leur cas, la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques forestières cohérentes et performantes passe aussi par des actions et interventions synchronisées

Suite à une réflexion méthodologique ponctuée de plusieurs allers-retours entre le terrain et l'analyse, il s'est avéré que le Cadre de coopération du PFBC et le Plan de convergence de la COMIFAC ne permettaient pas de répondre aux questions posées. Par contre, examiner les actions de chacun des partenaires membres du PFBC était hors de portée pour des raisons de temps et de ressources. Nous avons donc opté pour une approche indirecte centrée non pas sur les documents-cadres officiels (Plan de convergence et Cadre de coopération) ou les interventions des membres, mais sur le bilan d'ensemble du PFBC tel qu'on peut l'appréhender à partir de la perspective des principaux « acteurs » :

1. d'abord la perspective des forêts et des sociétés d'Afrique centrale elles-mêmes : sont-elles en meilleur état en 2012 qu'en 2002?
2. ensuite la perspective des membres du PFBC : sont-ils satisfaits du PFBC
3. troisièmement la perspective de ceux et celles qui sont activement impliqués dans l'action partenariale telle que proposée pour un partenariat de type II : le PFBC rencontre-t-il les exigences posées pour ce type de collaboration?
4. et enfin, une perspective plus systémique qui considère le PFBC comme un véritable Régime forestier international lui-même et en examine les facteurs-clés (ou conditions-cadres), question de déterminer si le ne voie et apporte toujours une contribution significative à l'atteinte de son objectif.

1. Le pont de vue des écosystèmes forestiers

L'objet central de cette étude de bilan concerne l'efficacité des interventions des partenaires en faveur des écosystèmes. Il apparaît donc important de leur donner la parole.

Dans cette première partie de l'exercice, nous tentons d'apprécier ce qu'il est convenu d'appeler les « résultats de développement », soit l'état de santé des écosystèmes forestiers et les progrès économiques des sociétés d'Afrique centrale. Aucune tentative ne sera faite d'établir un lien causal direct entre cette réalité et l'existence du PFBC. Nous parlerons cependant volontiers de « contribution » qui n'implique pas une causalité mais une association.

2. Le point de vue des membres du PFBC

Nous laisserons ensuite la parole aux partenaires eux-mêmes en revisitant les enquêtes d'opinion réalisées au cours des deux évaluations précédentes et en s'appuyant sur les quelque 60 entrevues réalisées en marge du présent exercice.

3. Le point de vue des « acteurs partenariaux »⁶

Il n'est pas toujours facile de distinguer le point de vue des Facilitations de celui du PFBC. Un bref examen des recommandations et des Feuilles de route des diverses facilitations a paru une bonne façon de leur donner la parole de manière « contrôlée ». Pour élargir cette perspective et ne pas se limiter aux seules recommandations produites à l'interne, nous avons aussi regardé le PFBC et ses facilitations à la lumière des Principes élaborés en 2002 et devant guider l'action des Partenariats de type II ainsi que les indicateurs qui sont à être formalisés dans le cas de la Déclaration de Busan.

⁶ Faute d'une meilleure expression pour décrire ces « professionnels » du PFBC que sont les Facilitateurs et Facilitateurs délégués ainsi que les autres responsables de la vie quotidienne de la Facilitation.

4. Le point de vue du système

Il se met actuellement en place en Afrique centrale un véritable régime forestier international dont la Déclaration de Yaoundé a été le coup d'envoi et la mise sur pied du PFBC en 2002 et de la COMIFAC en 2005 les actes fondateurs.

Pour l'instant, nous avons opté pour un examen de certains facteurs clés (conditions-cadres) liés à ce régime forestier en émergence. Il s'agit de déterminer si le Partenariat et ses diverses Facilitations ont contribué à accroître de manière significative l'efficacité des interventions des partenaires pour une meilleure prise en compte de ces facteurs clés.

Ces facteurs clés sont considérés comme autant de portes d'entrée sur le système. Ils permettent de mettre un peu d'ordre dans notre appréciation du PFBC et de l'aborder de manière holistique. Quatre types de facteurs ont été retenus : (1) Les facteurs liés aux idées et aux représentations et qui définissent le référentiel des actions et politiques publiques (2) : les facteurs liés au contexte international dans lequel opèrent les acteurs du secteur Forêt-Environnement (3) les facteurs liés aux politiques et programmes mis en œuvre directement par les partenaires et qui déterminent leurs actions, interventions et contributions (4) Les facteurs liés au dispositif régional d'appui à l'harmonisation et la coordination mis sur pied par les États.

3.2.2 Cadre d'analyse pour l'évaluation de la Facilitation appuyée par le Canada

La présente étude sur la Facilitation appuyée par le Canada est la troisième du genre après l'étude de la Facilitation française (2006-2008) et de la Facilitation allemande (2008-2010). Ces deux dernières ont donné lieu à des rapports détaillés comprenant à la fois une étude de bilan de l'ensemble du Partenariat à la date de l'exercice et une analyse plus détaillée de la dernière facilitation. Nous avons reproduit le même modèle en cherchant, comme nos prédécesseurs, à séparer les deux démarches et éviter au maximum les répétitions et redites.

Quatre résultats immédiats ont été identifiés et pour chacun d'entre eux des indicateurs ont été précisés et utilisés pour apprécier la performance de la Facilitation appuyée par le Canada.

- Résultat immédiat 1 : Appui aux politiques publiques et à leur harmonisation
- Résultat immédiat 2; Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux
- Résultat immédiat 3 : Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC
- Résultat immédiat 4 : La Facilitation est opérationnelle⁷

3.3 Les limites de l'exercice

3.3.1 Une collecte d'information forcément limitée

Le PFBC est un espace de dialogue, de communication et d'information. Il la fait circuler, et de manière fort efficace selon les membres, mais il n'en produit que fort peu en son nom. Les principales sources d'information concernant directement le PFBC sont les rapports des deux évaluations précédentes, les rapports des facilitateurs et des facilitateurs délégués, les feuilles de route des facilitations, les communiqués de presse et certains comptes rendus de réunions du PFBC et des documents ad hoc produits dans le contexte de chaque facilitation

⁷ Ce résultat ne fait pas partie à proprement parler de la Feuille de route canadienne mais a servi à guider l'action de la Facilitation. Il est inclus dans les TDRs de la présente étude de bilan.

mais dont il n'est pas toujours facile de déterminer s'ils relèvent du partenariat comme tel ou des programmes des coopérations bilatérales.

Le nombre limité de documents écrits produits par le PFBC ou le concernant directement a pu être compensé par l'importante production « littéraire » des nombreuses organisations et organismes qui composent la nébuleuse PFBC, entre autres les documents produits par les partenaires eux-mêmes dans le cadre de la conduite de leurs propres activités. Les rapports annuels, les rapports d'exécution, les comptes rendus de congrès et de colloques, les relevés de recommandations nous ont fourni des informations précieuses. Les quatre éditions de l'État des forêts, y compris l'édition 2012-2013 en cours de finalisation, se sont révélées une source importante. Signalons finalement la production sans cesse renouvelée de la COMIFAC et de sa propre constellation d'organismes partenaires, de bureaux d'études, de comités internes (sans parler de son Secrétariat exécutif).

Les deux évaluations précédentes ont utilisé deux méthodes distinctes pour recueillir l'information : l'enquête par questionnaire et les entrevues en profondeur.

De l'avis des responsables de la deuxième évaluation, les résultats du questionnaire n'ont pas été à la hauteur des attentes et surtout des efforts consacrés à l'opération. Très peu d'organisations ont répondu aux questionnaires envoyés (moins de 20 %). Il a fallu revenir à la charge, d'où les délais et un calendrier constamment décalé. Au total, c'est 60 % des partenaires qui ont répondu au questionnaire mais seulement après une rencontre en personnes. De plus, bon nombre des questionnaires remplis ne contenaient que fort peu d'information avec des taux de « Ne sais pas », « Sans opinion » frôlant les 40 %.

Par contre, les entrevues se sont avérées riches d'information, trop, semble-t-il. En effet, selon les évaluateurs de 2010, les points de vue au sein d'une même organisation sont souvent très différents et les réponses parfois même contradictoires. Faute de temps et de ressources, nous n'avons pas eu recours au questionnaire, ce qui a au moins permis de réduire les contradictions et les incohérences. Notre appréciation de ce que les membres du partenariat pensent et souhaitent pour leur partenariat s'en trouve nécessairement affectée.

À cela s'ajoute, la difficulté de se donner une image précise de tous les champs d'activités dans lesquels le PFBC et ses membres interviennent.⁸ Des thématiques qui n'étaient encore qu'en émergence il y a peine trois ans sont maintenant solidement implantées avec le corps d'experts, de déclarations, d'ateliers et de programmes spécialisés. Plusieurs partenaires ont parlé d'un véritable vertige devant la multiplication des rencontres, souvent au même moment, faisant appel aux mêmes participants. Il s'en suit alors de véritables enchères pour déterminer quelle rencontre pourra s'avérer la plus profitable. Faut-il ajouter que cette prolifération rend l'exercice de bilan extrêmement périlleux. Comment distinguer, deux ans après les faits, l'essentiel de l'accessoire. Quel message cette mer d'information nous communique-t-elle?⁹

⁸ Le seul rapport d'activités du Facilitateur délégué de la Facilitation appuyé par le Canada fait plus de 120 pages avec quelque 135 activités distinctes sur une période de deux ans.

⁹ Dans la seule semaine du 18 octobre 2010, le Facilitateur délégué nouvellement en poste assista à quatre ateliers successifs portant sur le *Renforcement des capacités institutionnelles sur le processus REDD*, sur les *Mécanismes de mesure, notification et vérification nationaux pour une approche régionale*, la *Mise en œuvre de la convention CÉÉAC-RAPAC dans le cadre du PACEBCO* et un atelier sur la stratégie opérationnelle du *Fonds des forêts du Bassin du Congo*.

3.3.2 Une utilisation « créatrice » de l'approche par résultats

Il est prévu dans les TDRs que l'étude de bilan s'inscrive dans la perspective de la *Gestion axée sur les résultats* (GAR ou *Result-based Management* en anglais). Il est suggéré que les avantages d'une approche empruntant à la GAR, même de manière incomplète, dépassent les inconvénients dans la mesure où une plus grande formalisation de la démarche d'évaluation permet de faire progresser le PFBC dans la voie d'une plus grande efficacité de l'action de ses membres, ce qui après tout demeure l'objectif central du Partenariat.

Pour faciliter leur travail, une ébauche d'un *Cadre de mesure de rendement* (CMR) (ex post) a été élaborée et proposée aux consultants par l'ACDI. Cette ébauche s'appuie elle-même sur le CMR plus général formulé pour le *Projet d'Appui à la COMIFAC* de l'ACDI qui comprend le volet d'appui à la Facilitation du PFBC.

Élaborer un CMR de manière ex post relève toujours du pari. Le faire comme dans ce cas-ci pour deux objets, un Partenariat et une Facilitation, deux objets encore relativement « non identifiés » et qui ne recouvrent pas les mêmes périodes - 2002-2012 pour le PFBC et 2010-2012 pour la Facilitation appuyée pour le Canada - soulève des questions.

À la limite, on peut dire que nous sommes ici en présence de deux et non d'une seule chaîne logique. En effet, les résultats immédiats dont il est ici question (le premier niveau de la chaîne) concernent un objet, la Facilitation appuyée par le Canada, qui lui-même ne constitue qu'un élément parmi d'autres pour permettre l'atteinte du résultat intermédiaire qui dépend pour sa réalisation des actions menées par l'ensemble des partenaires.

Le résultat de cette mise en commun quelque peu forcée est l'impossibilité d'utiliser les résultats immédiats (premier niveau d'analyse) comme source d'indicateurs pour mesurer l'atteinte du résultat intermédiaire (deuxième niveau). Le cadre d'analyse proposée ici tente de remédier à cette situation en séparant les deux démarches, celle qui concerne le résultat intermédiaire (le PFBC) et celle concernant les objectifs immédiats de la Facilitation appuyée par le Canada. Il s'agit ici de réduire au maximum les répétitions et de faire ressortir les facteurs explicatifs les plus spécifiques pour **chacun** des deux objets sous observation.

3.3.3 La question toujours non résolue de la causalité et de l'attribution

Comment évaluer l'impact direct et indirect d'un réseau tel le PFBC ou d'une nouvelle modalité d'aide publique au développement comme l'aide budgétaire.

C'est le talon d'Achille de l'étude et de toutes les études du même genre. Comment maintenir un minimum de rigueur dans l'attribution de causalité en évitant les trop grandes généralités ou les recours aux euphémismes du genre « Tout indique que... », « On peut sans risque conclure que... », « Toute l'évidence montre que... ». Le simple fait qu'un partenariat de type II existe depuis 10 ans veut nécessairement dire quelque chose. Mais quoi? C'est finalement ce que nous avons tenté d'apprécier en (« laissant parler », selon quatre perspectives différentes, la réalité des écosystèmes et des sociétés d'Afrique centrale.

3.3.4 Des recommandations trop « à froid »

La présente étude de bilan n'est pas le produit d'une équipe mixte avec un comité de pilotage permettant de tenir compte des préoccupations des deux facilitations, l'une sortante et l'autre entrante. Comment faire en sorte alors que les recommandations issues du présent travail, des recommandations faites à froid, ne tombent pas dans le vide?

- D'abord en limitant leur nombre au maximum, question d'en faire aussi des priorités.
- Ensuite en identifiant ces pistes d'action où des convergences d'intérêts sont apparentes entre les pays facilitateurs, pays partenaires de l'espace COMIFAC, la COMIFAC elle-même et les autres partenaires principaux.
- Finalement, en élaborant ces recommandations à partir d'une liste beaucoup plus étoffée de constats, leçons apprises, acquis et conclusions élaborées tout au long de l'exercice. Allons-y immédiatement d'une première série.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- L'idée d'une appréciation régulière des progrès du Partenariat et de sa Facilitation est un acquis important qui mérite d'être préservé
- Les deux « évaluations » précédentes se sont révélées utiles pour élaborer les feuilles de route des Facilitateurs. Serait-ce encore le cas à l'avenir? Il faudra en discuter.
- Vu les limitations d'une démarche partenariale qui privilégie les activités des partenaires il faut s'interroger sur le sens à donner à une évaluation qui demeure prisonnière de ce que d'autres – en l'occurrence les partenaires-font ou ne font pas.
- Il s'avère important d'inscrire ces futures évaluations dans le contexte des nouveaux régimes internationaux environnementaux actuellement à se mettre en place et tenir compte du statut de partenariat de type II du PFBC.
- Peu importe la formule retenue, il faut prévoir une « évaluation » du PFBC toutes les trois ou quatre années, mais en précisant à l'avance le sens à donner à l'exercice.

4. LE BILAN DU PFBC 2002-2012

Ce bilan cherche à répondre à la question : en matière de renforcement de l'efficacité des interventions des partenaires, le Partenariat a-t-il livré la marchandise ?

Pour y arriver, l'étude de bilan propose quatre séries de questions, chacune apportant des éléments de réponse.

- Comment vont les forêts et les sociétés d'Afrique centrale en 2012, mieux qu'en 2002 ?
- Comment vont les partenaires ? Sont-ils satisfaits et mobilisés par leur partenariat ?
- Comment va l'organisation ? Met-elle en application les recommandations qu'elle s'adresse à elle-même ? S'inscrit-elle dans le « code de conduite » des Partenariats de type II et de Busan ?
- Comment va la mise en place d'un régime de conservation et de développement durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale ? Le PFBC contribue-t-il à améliorer la contribution des interventions des partenaires à l'émergence de ce système ?

4.1 Le bilan du PFBC : la perspective des forêts et des sociétés d'Afrique centrale

Dix ans après la création du PFBC, comment se portent les forêts et les sociétés d'Afrique centrale et en particulier du bassin du Congo ?

4.1.1 Une couverture forestière relativement stable

L'étendue des forêts d'Afrique centrale varie selon les sources et bien évidemment en fonction de la définition que chaque auteur donne de la forêt. Elle représente 37 % de la superficie forestière totale du continent. En 2010, elle était estimée à 254 854 000 hectares contre 261 455 000 hectares en 2000 soit une réduction de la superficie forestière de -6 601 000 ha en dix ans, représentant une perte de près de 660 000 ha par an. Autrement dit, depuis les années 2000, la superficie des forêts du bassin du Congo diminue de 660 000 ha chaque année. La situation est bien évidemment variable d'un pays à un autre. Les forêts se dégradent et s'amenuisent plus rapidement dans certains pays que dans d'autres. Ce taux est en léger recul par rapport aux chiffres observés pendant la décennie 1990-2000¹⁰. En valeur relative les forêts d'Afrique centrale ont diminué de 0,26 % par an pendant la décennie 2000-2010, contre 0,25 % au cours de la décennie 1990-2000¹¹. La situation est beaucoup plus stable dans le bassin du Congo stricto sensu. Le taux de déforestation nette y est estimé à 0,10 % par an dans la décennie 2000-2010 alors qu'il était de 0,16 % par ans dans la décennie précédente¹². Dans le même temps, les plantations forestières ont très faiblement pro-

¹⁰ Voir *La situation des forêts dans le bassin amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-Est. Rapport préparé pour le Sommet des trois bassins forestiers tropicaux Brazzaville*, République du Congo. 31 mai-3 juin, 2011

¹¹ Les renseignements de la situation des forêts en Afrique Centrale sont tirés de la *Situation des forêts dans le monde 2011* éditée par la FAO (2012).

¹² Voir la version de travail de *L'État des forêts d'Afrique Centrale 2012*. D'autres sources estiment le taux annuel de déforestation dans le bassin du Congo à 0,09% et 0,17% au cours des périodes 1990-2000 et 2000-2005 respectivement. Voir à ce sujet la récente publication de la Banque mondiale (2013) sur les dynamiques de la déforestation dans le bassin du Congo

gressé en Afrique centrale et dans le bassin du Congo. Les plantations forestières en Afrique centrale sont estimées à 709 000 ha en 2010. En 2010 elles ne représentent que 0,3 % de la superficie forestière totale. Le bassin du Congo se présente ainsi avec un plus faible taux de reforestation par rapport aux deux autres bassins forestiers tropicaux de l'Amazonie et de l'Asie du Sud Est.

À l'échelle de l'Afrique centrale, les plantations forestières sont passées de 482 000 ha en 1990 à 709 000 ha en 2010. La reforestation a progressé de 1,58 % par an pendant la décennie 2000-2010 contre 2,32 % par an pendant la décennie 1990-2000. La situation bien évidemment n'est pas identique dans tous les pays. Il se trouve que les pays ayant un couvert forestier important sont ceux qui ont enregistré des pertes plus importantes de leur couvert forestier. Pendant que les superficies de plantations forestières augmentent plus vite dans les pays à faible couverture forestière. À titre d'illustration, le taux de reforestation dans le bassin du Congo est pratiquement nul pendant la décennie 2000-2010, alors qu'il était de 0.03 % par an pendant la décennie 1990-2000.

La dégradation forestière quant à elle, observée à partir des changements détectés au niveau du couvert forestier, est passée de 0,05 % entre 1990 et 2000 à 0,09 % entre 2000 et 2005 au niveau de l'ensemble des forêts du bassin du Congo.

Les forêts d'Afrique centrale et celles du bassin du Congo sont sujettes à de nombreuses menaces qui pourraient à terme mettre à mal sa stabilité, son relatif équilibre et sa résilience climatique. Ces menaces seraient la résultantes de plusieurs facteurs endogènes et exogènes comprenant le développement des infrastructures routières notamment, l'expansion de l'agriculture, la mauvaise gouvernance caractérisée par l'exploitation illégale, la corruption, etc., l'exploitation minière et pétrolière, le développement de l'agro-industrie et des biocarburants.

4.1.2 Des efforts de conservation à consolider

Les forêts du bassin du Congo et celles de l'Afrique centrale en général sont caractérisées par leur diversité biologique exceptionnelle avec en plus un taux élevé d'endémicité de nombreuses espèces fauniques et floristiques. Le défi auquel est confronté les pays d'Afrique centrale et la communauté internationale dans son ensemble est celui d'apporter une protection efficace et appropriée à cette richesse biologique pour le bien commun de l'humanité. Les efforts réalisés dans cette perspective peuvent être évalués en termes de superficies totales affectées à la conservation de la diversité biologique et en termes d'efficacité des efforts de conservation.

Les superficies forestières affectées à la conservation de la diversité biologique en Afrique centrale sont en constante évolution. Elles étaient estimées en 2008 à 57 104 003 ha, représentant 14 % du territoire des six pays du bassin du Congo stricto sensu (Eba' a Atyi et *al.* 2008). À l'échelle de la COMIFAC, ces superficies sont certainement beaucoup plus importantes et témoignent de l'intérêt de ces pays pour la conservation de leur riche diversité biologique.

Malgré la forte progression des superficies affectées à la conservation à travers la création des aires protégées de toute sorte, il apparaît que l'efficacité de leur gestion reste problématique. Il existe d'ailleurs très peu de données sur l'efficacité de la gestion des aires protégées en Afrique centrale. Les outils de suivi de la conservation de la biodiversité ne sont pas à jour, d'où la difficulté de faire un état des lieux objectif de la gestion des aires protégées en Afrique centrale. Toutefois ces aires protégées ont deux caractéristiques importantes qui suggèrent que leur gestion pourrait être améliorée. Il s'agit d'une part « d'un effort encore

trop limitée de planification de leur gestion ». Beaucoup d'efforts ont été en effet consacrés à l'élaboration des plans d'aménagement des aires protégées, même si le plan d'aménagement à lui seul ne garantit pas la qualité de la gestion de l'aire protégée. En effet, une étude réalisée en 2009 sur 152 aires protégées d'Afrique centrale a montré que seules 13, soit un peu plus de 8 % disposaient d'un plan d'aménagement validé, alors que 23 autres avaient leur plan d'aménagement en cours d'élaboration¹³. D'autre part, les moyens humains, matériels et financiers alloués à la gestion des aires protégées restent très limités par rapport aux besoins.

En tout état de cause, les aires protégées d'Afrique centrale restent très fragiles en raison de nombreuses menaces qui pèsent sur elles. Il en est ainsi du braconnage, des conflits armés, de l'exploitation minière et pétrolière et agro-industrielle pour ne citer que les plus importantes. Les éléphants sont devenus ces derniers mois la cible privilégiée des braconniers qui n'hésitent pas à braver les armées nationales pour exécuter leur sale besogne.

L'actualité récente marquée par le massacre de plusieurs centaines d'éléphants au cours de l'année 2012 dans le parc national de Bouba Ndjidda au nord du Cameroun et de plusieurs dizaines d'autres au sud du Tchad est une illustration éloquente de la fragilité de nombreuses aires protégées en Afrique centrale et des menaces que fait peser sur elles le braconnage transfrontalier.

La liste rouge de l'UICN donne également une indication sur l'état de la conservation des ressources biologiques dans le monde en indiquant le degré de menace qui pèse sur un certain nombre d'espèces animales et végétales. En Afrique centrale seules 6000 espèces ont été évaluées alors que de nombreuses autres ne le sont pas. Globalement l'évaluation des espèces en Afrique centrale même si elle est lacunaire montre que beaucoup sont vulnérables. Des efforts importants restent à faire pour évaluer l'état réel de la biodiversité en Afrique centrale et prendre des mesures de conservations conséquentes.

Au cours des dix dernières années, des efforts concertés de gestion et de conservation des aires protégées ont été menés entre les États d'Afrique centrale avec la création des aires protégées transfrontalières. L'Afrique centrale compte aujourd'hui sept complexes transfrontaliers engageant huit pays et dix-neuf aires protégées¹⁴.

En plus de la protection de la diversité biologique, les forêts d'Afrique sont également affectées à la protection des sols et de l'eau. Toutefois cette affectation est quasi-marginale en Afrique centrale et dans le bassin du Congo en particulier, comparativement aux deux autres bassins forestiers d'Amazonie et d'Asie du Sud Est. Ainsi, seule 0,2 % de la superficie forestière totale est affectée à la conservation de l'eau et du sol, contre 6,7 % pour le bassin amazonien et 17,9 % en Asie du Sud Est.

4.1.3 Les concessions forestières sous aménagement durable en pleine expansion

Les concessions forestières c'est-à-dire les espaces forestiers affectés principalement à la production du bois au bénéfice des entreprises privées sont traitées ici uniquement sous l'angle de la gestion durable. Les aspects économiques et la contribution du secteur forestier à la lutte contre la pauvreté seront abordés ultérieurement. Ce sont en effet les efforts de gestion durable et d'aménagement forestier qui entre autres choses renseignent sur l'état

¹³ L'étude a été réalisée par le RAPAC et est citée par Angu *et al.*, 2010

¹⁴ http://www.rapac.org/index.php?option=com_content&view=article&id=330:initiatives-transfrontalieres-en-afrique-centrale&catid=3&Itemid=100036

des écosystèmes. Comment a donc évolué l'aménagement forestier et accessoirement la certification forestière depuis le lancement du PFBC et quels en sont les impacts possibles sur la situation des écosystèmes forestiers?

La superficie des concessions forestières en Afrique centrale en 2010 varie entre 44 151 000 ha et 59 844 000 ha selon les sources¹⁵, alors qu'elle était de 66 197 000 ha en 2000. Elles représentent ainsi près de 26 % de la superficie forestière totale. Selon la FAO, la superficie des forêts affectées principalement à la production de bois a baissé de 1 % par an pendant la décennie 2000-2010. Cette diminution est imputable à la RDC qui a engagé en 2003 un processus de conversion des titres forestiers et à la Guinée Équatoriale qui en 2008 a annulé toutes ses concessions forestières. Dans les autres pays de la sous-région, la superficie des concessions forestières est plutôt stable ou en augmentation.

À la faveur des réformes intervenues dans le secteur au milieu des années 1990, et faisant suite à la conférence de Rio de Janeiro sur le développement durable, le principe de l'aménagement forestier comme gage de la gestion durable a été admis dans de nombreux pays d'Afrique centrale. L'aménagement forestier a connu au cours des dix dernières années une évolution fulgurante. De 0 ha aménagés en 2000, la superficie de concessions aménagées en 2010 se situe à plus de 14 millions d'hectares représentant plus de 30% des forêts en exploitation.

L'aménagement forestier a été complété ces dix dernières années par la certification forestière en vue d'apporter un gage supplémentaire d'une gestion responsable. La certification s'inscrit dans une démarche volontaire et répond davantage à une demande du marché. Elle a le mérite de rassurer l'opinion des engagements des concessionnaires à respecter les règles de gestion durable, et de légalité. Plusieurs systèmes de certification ont cours en Afrique centrale dont les plus importants sont ceux qui attestent soit de la légalité ou de la bonne gestion des aménagements.

La situation de la certification forestière en Afrique centrale indique que 4,5 millions d'hectares de forêts ont reçu un certificat de bonne gestion FSC alors que 4,8 millions d'hectares étaient couverts de certificat de légalité. La certification forestière est plus avancée au Gabon et au Congo qui disposent les plus grandes superficies de forêts certifiées alors que le Cameroun qui vient en troisième position mais avec le plus grand nombre d'entreprises forestières certifiées. Mais la situation de ces certifications demeure fragile et il n'est pas toujours facile de déterminer ce qui en est vraiment sur le terrain. Dès qu'un processus de certification semble confirmé, il est fréquent d'entendre des rumeurs à l'effet que d'autres certificats ont été révoqués ou simplement revendus.

4.1.4 Projets et programmes et visibilité internationale

Les forêts du bassin du Congo ont été placées sous les feux des projecteurs au début des années 1990 à la faveur de deux événements complémentaires. Il y a d'abord eu la conférence de Rio sur le développement durable suivi des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale et initiées par les institutions financières internationales, dont la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et soutenues par de nombreux partenaires techniques et financiers. Le Cameroun a été un véritable laboratoire des réformes du secteur forestier en Afrique centrale et les leçons apprises sont encore en cours

¹⁵ Voir EDF2010 et *Situation des forêts dans le monde 2011*.

d'expérimentation dans les autres pays de la sous-région. S'agissant de la conférence de Rio en 1992, elle a contribué à la globalisation des questions des forêts tropicales désormais considérées comme bien public mondial. En effet, la déclaration sur l'environnement et le développement issu de cette conférence en son principe 2 en reconnaissant la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles, rappelle leur « devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Ce principe a en quelque sorte limité le monopole de décision sur leurs ressources et encouragé l'entrée en jeu de nombreux autres acteurs. Ceux-ci par les projets et programmes et autres financements ont influencé et/ou accompagné et accompagne encore les réformes engagées par les États d'Afrique centrale dans le secteur forêt/environnement. Les forêts d'Afrique centrale ont ainsi pu bénéficier des financements de différents types et de diverses sources. La création du PFBC participe d'ailleurs de la volonté des différents acteurs impliqués de mieux coordonner et d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement du secteur forêt/environnement en Afrique centrale. Il est très difficile aujourd'hui de répertorier de façon exhaustive les différents programmes et le volume des financements en faveur des forêts d'Afrique centrale. On sait tout au plus que les forêts d'Afrique centrale ont bénéficié de l'aide bilatérale (des organismes suivants : le MAE [Ministère des Affaires Étrangères], l'AFD [l'Agence Française de Développement] et PROPARCO, France; la GTZ et la KfW Allemagne ; l'USAID [Agence des États Unis pour le développement international]; le DFID – Département pour le développement international, Grande Bretagne; l'ACDI [Agence Canadienne pour le Développement International], Canada; le DANIDA, Danemark; etc.); de la coopération multilatérale avec la Banque Mondiale, le FMI, la FAO, le PNUD, l'UNESCO, l'Union Européenne; des financements privés et de ceux des organisations non gouvernementales.

L'étude menée par le cabinet le cabinet JMN Consultant en 2011 et financée par le Canada donne une idée sur les flux financiers en faveur des forêts du bassin du Congo et particulièrement du Cameroun et du Burundi. Il en ressort que, entre 2005 et 2010, 432,64 millions de dollars US ont été engagés en faveur du Cameroun. 77 % de cet argent a été effectivement décaissé dont 29 % pour les initiatives multi pays et 48 % pour les initiatives nationales. Pour le Burundi, c'est 165,57 millions de dollars US qui ont été engagés contre 79,19 millions effectivement décaissés.

Une autre illustration des flux financiers en faveur des forêts du bassin du Congo est donnée par l'exemple de la coopération française qui au cours des vingt dernières années a travaillé à la promotion de l'aménagement forestier dans quatre pays (Cameroun, Gabon, Congo et RCA). La coopération française en particulier intervient dans le Bassin du Congo (République centrafricaine – RCA, Gabon, Congo et Cameroun). L'appui de la France a mobilisé la somme de 121 millions d'euros dont plus de 67 millions ont été effectivement versés. L'appui de la France a surtout profité au secteur privé avec des lignes de crédit destinées à l'aménagement forestier mais aussi aux États et même aux ONG internationales¹⁶.

Même s'il est difficile de retracer tous les fonds, tous les projets et programmes mis en place ces vingt dernières années au profit des forêts d'Afrique centrale, il reste vrai que la mobilisation internationale en faveur de la gestion durable et de la conservation des écosystèmes a été importante et semble prendre de l'ampleur. Le regain d'intérêt pour les forêts du

¹⁶ Pour plus de détails voir le rapport d'évaluation des interventions du groupe AFD dans le secteur forestier de quatre pays du bassin du Congo. Secteur forestier du bassin du Congo : 20 ans d'intervention de l'AFD, septembre 2011.

Bassin du Congo tient de l'important rôle qui leur est attribué dans la régulation du climat mondial.

Faut-il en conclure avec certitude que les politiques, les programmes et même les partenariats qui se sont multipliés depuis vingt ans ont fait leur boulot. Bien sûr que non. On pourrait même penser le contraire ou même qu'aux mieux ils n'ont pas empiré une situation. Mais pourquoi bouder son plaisir et ne pas se réjouir du fait que le pire a pu être évité et que ces politiques, aussi imparfaites soient-elles, directement ou indirectement, y ont sans doute contribué. L'ont-elles fait de manière efficiente ou à la hauteur des attentes, cela reste à discuter. ?

4.1.5 La réduction de la pauvreté et la croissance économique

Cette section cherche à déterminer où en sont les pays d'Afrique centrale en termes de réduction de la pauvreté et de croissance économique. Certes, dix ans, 2002-2012, n'est pas un intervalle suffisant pour apprécier à la fois les progrès économiques réalisés et l'étendue des retombées dont auront profité les populations et dont on pourra voir l'impact. Comme l'a déjà répété un *Prime Minister* d'un pays du Nord : « Mener la lutte à la pauvreté, c'est comme regarder le gazon pousser : il faut beaucoup de patience et de très bons yeux ».

Par rapport aux autres sous-régions de l'Afrique subsaharienne, l'Afrique centrale est celle qui s'en sort le moins bien. Sur à peu près tous les indicateurs retenus, la région arrive difficilement à montrer une performance économique acceptable et également à redistribuer les bénéfices de cette croissance auprès de ses populations.

Ainsi au chapitre du poids des enfants, entre 2000 et 2010, la performance de l'Afrique centrale s'est accrue de 0,71 % contre 7,63 % pour l'Afrique de l'Est et 6,4 % pour l'Afrique australe. Seule l'Afrique australe a fait moins bien que l'Afrique centrale avec une diminution de 6,4 % due essentiellement aux retombées de la crise économique de 2008 (Megevand, 2013).

Au chapitre des indicateurs de développement humain, l'Afrique centrale ne compte aucun champion parmi le groupe sélect des 10 pays ayant fait preuve du taux d'augmentation le plus significatif (en termes de places gagnés entre 2000 et 2011). Par contre, les autres régions d'Afrique subsaharienne sont responsables de neuf des dix premières places sur cette échelle de dynamisme.

Pour ce qui est des Objectifs de développement du Millénaire (OMD), le portrait d'ensemble est encore plus déprimant. Pour les huit objectifs comptabilisés sur neuf des pays d'Afrique centrale, les progrès sont jugés insatisfaisants ou en recul dans 78 % des cas contre seulement 28 % de situations où les progrès ont été jugés satisfaisants ou indiquant que les Objectifs du millénaire avaient déjà été atteints. Sauf le Gabon, aucun pays de la sous-région n'atteindra vraisemblablement une majorité des de ces objectifs (Commission économique, 2011).

En 2007, l'espérance de vie en Afrique centrale était la plus faible de tout le continent (48,6 ans contre 54, 1). En Afrique de l'Ouest, elle était de 51 ans la même année. Il faut dire que la sous-région revient de loin ayant vu son espérance de vie baissée à 46,9 ans entre 1995 et 2000, le résultat des conflits en RDC, RCA et au Congo mais aussi de l'accroissement de la mortalité suite à la pandémie VIH-Sida, particulièrement au Cameroun.

En termes d'égalité entre les hommes et les femmes, les rares progrès dans certains pays, comme pour ce qui est de l'accès à l'éducation primaire au Gabon et à Sao Tomé et Principe cachent mal la stagnation généralisée sur tous les autres indicateurs.

La contribution du secteur forestier au PIB domestique va 0,2 % et 1,0 % en Guinée équatoriale et RDC à 6 % et 6,3 % au Cameroun et en Centre Afrique. Quant à l'emploi direct associé aux forêts commerciales, il ne dépasse nulle part 1 % sauf au Gabon où il atteint 1,9 % (Megevand, 2013).

Comme le souligne une étude récente de la Banque mondiale (Megevand, 2013), l'une des conséquences indirectes de la faible performance économique de la sous-région depuis 20 ans (et sa grande dépendance sur les hydrocarbures) aura été de contenir les avancées de la déforestation, du moins comparativement aux taux atteints dans d'autres régions du monde. Le débat est lancé quant aux meilleures façons de préserver les forêts de la sous-région et de permettre un décollage économique qui soit à la fois durable et inclusif. Dix ans après la création du PFBC, cette possibilité demeure du domaine du souhaitable et du possible.

4.1.6 Un portrait d'ensemble plutôt positif ... par défaut et pour combien de temps

Au gré des analyses et des études, on rencontre souvent le constat que les forêts d'Afrique centrale se portent plutôt bien, surtout si on les compare à celles d'Amazonie ou de l'Asie Pacifique. Évidemment, on ne le dit jamais aussi clairement, car il n'est pas de bon ton de se situer en dehors du discours catastrophique dominant lorsqu'il s'agit de discuter d'environnement.

Les forêts d'Afrique centrale sont soumises aux pressions d'une déforestation conséquente à l'augmentation démographique, à la demande accrue pour les produits de la forêt, à la construction d'infrastructures et d'établissements humains. Ces pressions sont réelles, visibles, inquiétantes parfois, mais elles n'ont pas encore entamé l'intégrité physique du bassin forestier. Certaines zones et types de forêts sont plus menacés que d'autres, mais le portrait d'ensemble demeure positif.

Faut-il en conclure que les politiques, les programmes et même les partenariats qui se sont multipliés depuis vingt ans ont fait leur boulot et permis d'éviter le pire. Bien sûr que non. C'est surtout la distance et l'éloignement qui a préservé ces forêts du pire. Ce sera de moins en moins le cas à l'avenir. Certes, le pire n'est pas toujours inévitable, mais pour s'en assurer il est important que l'ensemble des acteurs concernés passent à l'action en réalisant que le temps ne joue pas pour eux.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Même si l'interprétation qu'on peut en donner varie selon les points de vue, l'Afrique centrale dispose avec *l'État des forêts* d'un outil extrêmement puissant. C'est un acquis important qu'il faut saluer et préserver.
- L'absence d'une perspective longitudinale bien établie ainsi que d'un outil cartographique facile d'utilisation permettant, entre autres d'identifier les zones à risques sont deux lacunes importantes.
- De manière générale, nous manquons aussi de renseignements sur les relations entre la forêt et les activités liées au développement économique (agriculture, exploitation forestière, mines).
- Il faudrait aussi pouvoir documenter et cartographier l'impact des politiques publiques et des actions des partenaires sur les écosystèmes forestiers.
- Pourquoi ne pas envisager la production d'un documentaire de haute qualité (type PBS)?
- Une réflexion prospective est en cours. Il faudrait s'assurer qu'elle soit terminée dans les meilleurs délais.

4.2 Le bilan du PFBC : la perspective des partenaires

Cette deuxième sous-section s'appuie principalement sur les enquêtes d'opinion et les rencontres individuelles et de groupes menés lors des deux premiers exercices d'évaluation. Nous y avons ajouté les informations recueillies lors des entretiens conduits en février 2013 au Cameroun, RDC, République du Congo, Burundi et Tchad ainsi que lors de la 12^e réunion des partenaires du PFBC tenue en mars 2013 à Douala, au Cameroun.

De manière générale, on a constaté que la situation telle qu'on fut en mesure de l'apprécier à la fin de 2012 et au début de 2013 suit les grandes lignes de la situation décrite au moment de l'évaluation germano-canadienne de 2010. Le contraste est plus marqué avec l'évaluation franco-allemande de 2008, ce qui s'explique par la « jeunesse » relative du PFBC à ce moment et une approche différente en termes d'évaluation.

4.2.1 Un membership aux nombreux visages

La première chose qui frappe lorsqu'on considère le membership du PFBC est le flou artistique qui semble l'entourer. Au dernier décompte officiel (mars 2013), il y aurait 69 membres, mais plusieurs n'ont pas donné signe de vie depuis plusieurs années et on peut se demander s'ils se considèrent encore comme membres. Dans une annexe de l'évaluation germano-canadienne, il est fait état de 43 organisations dont on pense qu'elles sont membres du partenariat, alors qu'elles ne le sont pas. Ainsi la GIZ, la KFW, l'AFD, USAID, le US Forest Service ne sont pas membres du partenariat car ce sont leurs pays respectifs qui le sont (Allemagne, France, États-Unis). De même, le Fond des forêts du bassin du Congo (FFBC) logé à la BAD n'est pas membre, mais la BAD l'est. La COMIFAC est membre, mais pas ses réseaux spécialisés qui sont « affiliés » à la CEFDHAC. Comme l'ont constaté tous les Facilitateurs, ce n'est pas tant le problème de savoir qui est membre ou pas qui importe – on le demeure jusqu'à indication contraire- que d'identifier une personne-contact au sein de l'organisation.

Par contre, les membres du partenariat ne semblent pas perturbés outre mesure par ce flou qu'en d'autres lieux on qualifierait de laxisme. On ne leur a jamais posé la question, mais il est probable que plusieurs partenaires sont convaincus que le partenariat est dirigé par la COMIFAC ou ne regroupe que les bailleurs. Ceux qui sont présents aux réunions déplorent évidemment le fait que plusieurs membres agissent comme autant de membres honoraires et participent peu aux activités du groupe. On le déplore peut-être mais sans ignorer que cette « ouverture » du PFBC est aussi sa marque de commerce et un signe de son informalité accueillante. Par définition, on ne sait guère ce qu'en pensent les absents ou ceux qui ont probablement même oublié qu'ils sont membres. L'Afrique du Sud par exemple dont l'adhésion provient de son statut d'hôte de la Conférence de Johannesburg.

Officiellement on trouve cinq catégories de membres, chacun avec des intérêts très différents :

- les états membres de la COMIFAC qui sont membres d'office parce que signataires du Traité de Brazzaville. Contrairement aux autres membres, ils ne sont pas « volontaires » et on peut même s'interroger quant à savoir si un pays pourrait choisir de se retirer du Partenariat tout en demeurant membre de la COMIFAC.

Les états membres des pays développés sont au nombre de dix incluant la CE (UE) et l'Afrique du Sud (en tant que membre fondateur). L'Allemagne, la France, le Canada et de

nouveau les États-Unis jouent un rôle central à l'intérieur de ce groupe. Les organisations intergouvernementales participantes comprennent principalement la COMIFAC ou des banques de développement, dont la BAD. Leur participation effective demeure marginale sauf évidemment pour ce qui est des financements.

- Le groupe des organisations non-gouvernementales comprend des organisations aux structures et aux objectifs très différents selon qu'il s'agit d'ONG régionales ou de véritables multinationales comme WWF. Bien qu'inclus dans la catégorie des ONG, les centres de recherche comme le CIRAD et le CIFOR constituent une catégorie à part.
- Les membres issus du secteur privé sont présents depuis les débuts du PFBC. Leur participation a varié au cours des années mais s'est fortement intensifiée durant la facilitation allemande alors que les thématiques de certification, d'exploitation forestière et de relations avec la Chine prirent plus d'importance.

Lorsqu'on les interroge, les partenaires se disent conscients de la nature quelque peu « auberge espagnole » de leur partenariat, une organisation dont on ne sait plus trop qui est membre et qui ne l'est pas, mais sans que personne ne s'en offusque outre mesure. Lorsqu'on les questionne d'un peu plus près, les partenaires se disent d'accord pour souligner que des critères de membership plus serrés amèneraient plus de discipline dans l'organisation et amélioreraient l'efficacité des rencontres. Mais comme il est souvent le cas dans les organisations multipartites, les membres pris un à un ne se sentent pas directement concernés par ces critiques.

4.2.2 Des clivages, anciens et nouveaux

L'évaluation de 2008 avait mis à jour le clivage profond séparant les partenaires quant à la « véritable » raison d'être du PFBC, avec d'un côté, les États membres de la COMIFAC (et cette dernière) et de l'autre les pays donateurs (les bailleurs) : les premiers voyant dans le PFBC un moyen d'accroître les ressources financières et techniques mises à la disposition de la COMIFAC et des États membres pour qu'ils mettent en œuvre des politiques de conservation, de gestion durable des écosystèmes, les seconds mettant surtout de l'avant l'idée d'une mise en commun des efforts avec une contribution équitable de chacun.

En 2010, l'évaluation germano-canadienne concluait que le clivage demeurait entier :

Pour les pays de COMIFAC eux-mêmes, le PFBC reste surtout considéré comme un dispositif de mobilisation des financements par les pays et partenaires du Nord au profit des pays du Bassin du Congo. Les pays COMIFAC exigent plus, voire toujours davantage, de ceux du Nord, sans se sentir pour autant engagés à contribuer davantage, approche qui est contraire à l'esprit même du PFBC, lequel est basé sur la mise en commun des efforts et des moyens (p.23).

Ce clivage est toujours présent, même s'il n'a plus l'acuité du début. Chaque partie campe sur ses positions et semble résignée à ce que rien ne change. Chaque nouvelle thématique (REDD+ par exemple) devient le prétexte à confirmer cette opposition. Rien ne laisse croire non plus que le clivage va se réduire. Pourquoi serait-ce le cas, les deux « côtés » préférant une organisation « clivée » à pas d'organisation du tout. Alors, on choisit de « faire semblant » et de vivre dans l'ambiguïté. Mais ce clivage historique n'est pas le seul.

Avec 69 membres, le nombre de permutations possibles de groupes et de sous-groupes à l'intérieur du PFBC, chacune s'opposant aux autres, dépasse rapidement le million. Le PFBC

n'en est pas là. Certaines oppositions sont latentes et d'autres plus virtuelles que réelles. Certaines sont sans doute temporaires, fondées sur les personnalités des dirigeants ou des questions appelées à trouver leur solution (paiement de cotisations). Plusieurs de ces tensions peuvent être décrites comme créatrices. C'est le cas de l'opposition entre les tenants de la ligne dure en termes de conservation et les tenants d'une ligne plus « soft » qui laisse de la place à l'exploitation durable des forêts. La montée du braconnage va sans doute accentuer cette ligne de fracture tandis que le peu de résultats concrets atteint par le financement carbone remet en question la crédibilité même de cette approche et de ceux qui la soutiennent.

De manière impressionniste (la question n'a pas été traitée dans les évaluations antérieures), on mentionnera aussi :

- L'opposition entre les pays de forêts humides (les membres originaux) du Bassin du Congo et les autres s'est quelque peu intensifiée dans la mesure où les premiers considèrent que l'inclusion de pays comme le Tchad, le Burundi ou le Rwanda n'a fait que diluer l'organisation, tandis que les seconds aiment rappeler qu'ils sont trop souvent oubliés;
- L'opposition entre la RDC et, serions-nous tentés de dire, tous les autres états membres s'est elle aussi accentuée. À juste titre, la RDC aime rappeler que sans elle, il ne saurait y avoir de « solution » au problème des forêts de la région. En conséquence, le pays se sent en droit de revendiquer un traitement qui reflète l'importance démographique, politique et forestière du pays;
- Sans que l'on puisse parler de tensions, il faut souligner l'insatisfaction de certains représentants du secteur privé qui certes disent apprécier de ne plus être systématiquement cloué au pilori comme au début, s'interrogent néanmoins sur la valeur ajoutée, pour eux et pour les autres partenaires, de leur présence dans le partenariat. Leur participation, aiment-ils rappeler, a été cruciale dans la négociation des accords FLEGT, mais cette participation a eu peu à voir avec le Partenariat. Ils auraient participé quand même puisque leur présence à la table des négociations était incontournable. L'action et l'implication du secteur privé se fait surtout au niveau national, pays par pays et dans la mesure où la COMIFAC et le Plan de convergence n'ont qu'un impact très limité sur les politiques des pays, l'intérêt du secteur privé pour le partenariat ne peut qu'aller en s'amenuisant.

4.2.3 La Facilitation appuyée par le Canada : une satisfaction tempérée¹⁷

Comme on pouvait s'y attendre, il n'a pas été facile pour l'équipe d'évaluateurs d'identifier des critiques sévères, ou même des critiques tout court, de la « Facilitation canadienne ». Cependant, il est difficile de prédire quelles auraient été les réponses à une enquête plus confidentielle. Certes, il est permis de penser qu'un questionnaire aurait donné des réponses plus « directes », à condition que les répondants acceptent de jouer le jeu. En effet, les nombreuses questions posées lors de l'évaluation de 2010 sur la performance du facilitateur et de la Facilitation appuyée par l'Allemagne donnent des réponses difficiles à interpréter. Sur

¹⁷ Il s'agit ici d'un premier regard sur cette Facilitation, celui des partenaires que nous avons rencontré sur le terrain. Au chapitre suivant, nous examinerons le bilan de la Facilitation appuyée par le Canada à travers la lunette de sa Feuille de route.

chacune des questions, le pourcentage de ceux et celles qui avouent ne pas avoir d'opinion ou qui choisissent de ne pas répondre est relativement élevé (rarement moins de 35 %).

Comme l'ont souligné les évaluateurs de l'époque, ces commentaires (négatifs comme positifs) ne reflètent pas vraiment une appréciation de la Facilitation en tant que Facilitation, mais plus prosaïquement les clivages auxquels il est fait allusion plus haut. On peut donc penser que les motifs d'insatisfaction auraient été les mêmes dans un questionnaire sur la Facilitation appuyée par le Canada, mais sans doute avec plus d'intensité surtout pour ce qui est de l'appui à la COMIFAC.

Dans les conversations avec les partenaires, quatre « reproches » reviennent avec plus de régularité, sans que ce soient les mêmes personnes qui les expriment :

- L'absence de moyens et de ressources du programme régional canadien dont l'absence se serait particulièrement fait sentir au niveau de la COMIFAC;
- La présence relativement tenue du Canada dans les pays de la sous-région;
- Une trop grande insistance à vouloir impliquer les représentants politiques dans les démarches de lobbying;
- Une trop grande préoccupation pour les ONG et les représentants de la société civile (un point de vue évidemment pas partagé par ces derniers).

La liste des éléments particulièrement appréciés reprend pour la plupart les éléments négatifs, mais à l'inverse. En outre, plusieurs partenaires, tout en reconnaissant que le Canada, prenant la relève de l'Allemagne, n'avait pas la tâche facile (« A tough act to follow »), mais s'en est finalement bien tiré en contribuant à ramener la Facilitation à une dimension plus appropriée. Nous aborderons ces questions plus en détail au chapitre cinq.

4.2.4 Un sujet d'inquiétude : l'après-facilitation américaine

Au moment du passage de témoin de la Facilitation allemande à la Facilitation appuyée par le Canada, rien ne permettait de croire que la formule allait bientôt connaître des difficultés. Tous les partenaires rencontrés au cours de la présente évaluation, même les plus éloignés du noyau central, se sont dit au fait des difficultés à trouver un candidat à la « reprise » de la Facilitation après le Canada. Le fait que la « facilitation canadienne » s'est vue « prolongée » de quelques mois et que par la suite un consortium des ex-facilitations a pris le relai facilité le passage à vide entre la facilitation canadienne et celle des États-Unis. Ce passage à vide a aussi ravivé les craintes pour l'après-USA. Plusieurs partenaires ont émis l'avis que l'idée d'un groupe de contributeurs, bien qu'intéressante sur papier, risque de disperser encore un peu plus les services offerts par la facilitation, un effet paradoxal compte tenu du fait que l'un des objectifs du PFBC est précisément de favoriser une approche concertée.

Quelques partenaires- des ONG pour la plupart- ont déploré le fait que ces questions ne sont jamais abordées publiquement lors des réunions des partenaires et que tout se décide dans des réunions privées.

Il serait exagéré de dire qu'un climat de grande incertitude plane sur le PFBC. Mais il est clair que cette inconnue ne contribue en rien à raviver l'intérêt de plusieurs partenaires pour un engagement renouvelé envers le Partenariat. L'attentisme semble être l'attitude la plus généralisée.

Pour de nombreux partenaires, la réunion de Douala a été la première occasion de se familiariser avec les objectifs que la Facilitation américaine entendait poursuivre. Les opinions

les plus fréquemment exprimées (lors d'entrevues et dans les bruits de couloir) peuvent se regrouper en quatre groupes :

- La grande majorité se dit heureuse de voir « les Américains » s'impliquer de manière plus visible dans le dossier. Ceux-ci, nous a-t-on dit, ont été relativement silencieux depuis 10 ans en ce qui concerne la COMIFAC et le PFBC, et leur retour à l'avant-scène est considéré comme un signe positif quant à l'importance du PFBC,¹⁸
- Bon nombre de partenaires ne sont pas familiers avec le mode de procéder des USA. Le « Whole-of-Government Approach » demeure encore peu connu en dehors des cercles initiés). On s'interroge sur l'efficacité d'une direction à trois ou quatre.
- L'intention américaine d'encourager un leadership africain pour les forêts d'Afrique centrale est très positivement perçue.
- Tous sont d'avis que certaines thématiques, le changement climatique (financement carbone) et la biodiversité (braconnage) par exemple, allaient maintenant pouvoir profiter de l'expertise américaine.
- L'engagement ferme des USA en faveur de la lutte contre la déforestation (en lien avec la préservation de la faune) fait craindre à plusieurs que l'équilibre précaire qui règne au PFBC entre les partisans de la conservation et ceux qui prônent une exploitation durable des forêts risque d'être rompu en faveur des premiers.

4.2.5 Des partenaires globalement satisfaits

Il existe plusieurs façons de mesurer le degré de satisfaction des membres face à leur organisation. La plus simple est évidemment de leur demander, soit par sondage ou en entrevues. On peut aussi examiner le membership (départs et arrivées), le degré d'engagement des partenaires, l'implication dans les structures de pilotage, etc. Dans le cas d'une organisation où les barrières à l'entrée (et à la sortie) sont aussi faibles et où il n'est pas facile de déterminer les coûts-bénéfices de sa participation, prendre le pouls du membership peut s'avérer un exercice futile.

Participer au PFBC n'implique finalement que peu d'investissements de la part de membres dont les raisons pour y demeurer seront toujours supérieures à celles qui pourraient les motiver à partir. Comme dans la plupart des partenariats, le temps est la principale ressource exigée des membres. Juger de l'efficacité du PFBC exigerait que chaque membre mette une valeur sur le temps qu'il lui consacre, une entreprise pour le moins hasardeuse.

L'image sans doute surprendra, celle d'une institution en paix avec elle-même et qui fournit à ses membres la rare occasion de se convaincre – à peu de frais il faut le dire- d'agir à la fois pour le Bien public tout en allant dans le sens de l'Histoire.

« On est ensemble » est une phrase qui revient souvent en Afrique centrale. Elle s'applique finalement assez bien au PFBC et à ses membres qui projettent l'image de partenaires relativement satisfaits d'eux-mêmes et de leur organisation sans toutefois avoir d'idée précise si :

¹⁸ Faut-il rappeler qu'il ne s'agit pas d'une appréciation de la part des auteurs de la présente étude, mais simplement un commentaire en provenance de plusieurs acteurs et partenaires. La même remarque s'applique à tous les commentaires de même nature. Quand ils nous ont semblé pertinents et partagés, nous les avons rapportés.

- elle contribue de manière distincte et significative à l'amélioration de l'efficacité de leurs propres interventions;
- elle est toujours pertinente et efficace;
- elle permet des avancées concrètes au-delà des énoncés de service sur l'utilité d'avoir un espace de dialogue;
- des efforts particuliers de leur part ne devraient pas être faits pour améliorer le fonctionnement et les retombées de l'organisation.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La « popularité » du PFBC et le niveau de satisfaction relativement élevé des membres sont des acquis importants. La demande pour des changements en profondeur n'existe tout simplement pas.
- De toute évidence, le PFBC est victime de son succès et du fait que les barrières à l'entrée sont relativement faibles dans un contexte où les raisons de se joindre au PFBC ne cessent d'augmenter avec la multiplication des enjeux émergents. On doit donc s'interroger pour savoir si un resserrement des conditions d'entrée ne risque pas d'accroître les tensions tout en ne réglant rien sur le fond.
- Ce qui pose problème en ce qui concerne les différences de vision stratégique de l'action du Partenariat, ce n'est pas tellement que ces différences existent, mais qu'elles rendent difficiles toute évaluation des résultats atteints.
- Une inquiétude réelle pour ce qui adviendra du Partenariat après la Facilitation américaine.
- Les difficultés rencontrées pour intéresser un groupe de partenaires particuliers (le secteur privé) présente un problème pour la survie à moyen terme du partenariat. Pour les entreprises, l'entrée et la participation au PFBC présentent des coûts réels.

4.3 Le bilan du PFBC : la perspective partenariale

Après les forêts et les partenaires, nous donnons la parole (1) aux « experts ès PFBC » spécialistes » les facilitateurs et évaluateurs qui ont été associés de près au PFBC (2) aux spécialistes de l'action partenariale selon le modèle des partenariats de type II et (3) à ceux et celles qui sont actuellement définir un nouveau modèle de partenariat inspiré de la Déclaration de Busan. *Of course*, nous n'avons pu les interroger directement, mais nous espérons quand même avoir réussi à les faire s'exprimer.

4.3.1 La perspective des facilitateurs et des évaluateurs

Nous considérons ici les différents facilitateurs qui se sont succédé comme les « gardiens du temple partenarial ». Leur point de vue est une composante importante du portrait d'ensemble, un point de vue qui s'exprime dans leurs différents rapports. Ils sont aidés dans cette tâche par de nombreux travailleurs de l'ombre, responsables des communications, webmasters, secrétariats, agents de suivi (dans les agences de coopération), les consultants et les deux équipes d'évaluateurs qui ont produit les rapports d'évaluation de 2008 et 2010.

Faute de temps, nous avons concentré notre attention sur les nombreuses recommandations produites par les évaluations mais que l'on peut aussi considérer comme l'héritage légué par

la facilitation sortante à la facilitation entrante. On trouvera en annexe le corpus reconstruit de ces recommandations.¹⁹

La première chose qui frappe à la lecture de ces recommandations est leur nombre. Même en tenant compte de la culture organisationnelle ambiante et de son penchant pour les « Leçons apprises » et les « Meilleures pratiques », on reste surpris par le nombre d'actions qu'il faudrait continuer, améliorer, renforcer, reprendre, explorer, évaluer. On peut penser que si l'approche habituelle d'une évaluation canado-américaine avait été suivie dans le cas de la présente étude de bilan, une trentaine de recommandations supplémentaires auraient pu être ajoutées à un corpus déjà bien garni. Cette façon de faire est-elle vraiment appropriée dans la mesure où chaque Facilitation doit travailler avec les moyens dont elle dispose et dans le cadre d'une organisation aussi réfractaire à la contrainte.

Les recommandations portent tantôt sur la Facilitation elle-même, tantôt sur le PFBC dans son ensemble. Malheureusement, il n'est pas toujours facile, au niveau de l'exécution, de distinguer l'un de l'autre. L'évaluation canado-allemande a déjà souligné l'importance grandissante prise par cette confusion qui rend difficile tout travail d'appréciation.

Ciblons les principales recommandations issues des deux évaluations précédentes ainsi que des entretiens avec plusieurs partenaires :

- Faire évoluer le statut de membre, le formaliser, préciser les obligations, etc.
- Donner au partenariat des objectifs précis, agréés par tous les partenaires
- Redéfinir le cadre de coopération pour le renforcer et en assurer le suivi
- Contribuer à une solution pérenne au financement de la COMIFAC
- Aider à mettre en place un système opérationnel de coordinations nationales
- Mutualiser la Facilitation et assurer sa survie sur le long terme
- Renforcer les opérations de la Facilitation au jour le jour
- Renforcer la dimension espace de communication et de dialogue
- Rationaliser le processus d'appui à la COMIFAC
- Aider la COMIFAC à « revoir » le Plan de convergence
- Contribuer à renforcer la présence internationale de la COMIFAC et du PFBC
- Contribuer à renforcer rôle de la COMIFAC dans les dossiers émergents;
- S'assurer de la participation effective de toutes les catégories de membres
- S'assurer d'une plus grande transparence dans les actions des partenaires

Sauf pour la Facilitation américaine pour laquelle nous n'avons que peu d'information, les trois Facilitations qui se sont succédé jusqu'ici ont fait leur, à des degrés divers, la plupart de ces recommandations. Toutes y ont œuvré, aussi avec des ressources et des fortunes diverses. Mais les progrès demeurent lents. Ainsi sauf pour ce qui est de la communication (no 8), la présence internationale (no 11) et la présence de la COMIFAC dans les nouveaux dossiers (no 12), rares sont les recommandations où des résultats tangibles et apparemment durables ont été atteints. C'est sans doute le lot des Partenariats de devoir ainsi « cent fois sur le métier... ».

Sur d'autres dossiers, on peut parler de difficultés majeures, de blocage même dans un cas : le suivi du PFBC-Facilitation (no 3), le financement (no 4), les coordinations nationales (no 5), le Plan de convergence (no 10) et la transparence dans les actions des partenaires.

¹⁹ Nous discuterons plus précisément des recommandations adressées à la Facilitation appuyée par le Canada au chapitre suivant.

Les explications pour cette situation sont nombreuses et tiennent pour la plupart aux difficultés à faire évoluer une structure aussi peu contraignante que le partenariat et sa Facilitation. Pour les évaluateurs (y compris la présente équipe), le PFBC apparaît comme une organisation « apprenante », mais de plus en plus contrainte par un montage institutionnel - dans un autre contexte, on parlerait d'un « Business Model »- qui rend difficile l'adaptation à un nouveau contexte.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La perspective des Facilitateurs (et associés) sur le PFBC demeure très positive, malgré le fait que chacun demeure intarissable sur ce qui devrait être fait, ce qu'on devrait changer. « Le meilleur des pires régimes ».
- Une crainte est largement partagée : de voir le PFBC continuer de croître jusqu'à atteindre 80, 90 ou 100 membres. « Avec chaque nouveau membre, on multiplie par 1,5 le nombre d'interactions et par deux le nombre de susceptibilités à intégrer ».
- Une déception (mais sans grande surprise : le peu de cas fait de la CO-MIFAC par les gouvernements et les États de la sous-région.

4.3.2 La perspective des partenariats de type II

Même s'il est possible de les « enregistrer » auprès d'un bureau spécialisé des Nations Unies, les partenariats de type II ne sont pas dépositaires d'un label officiel et l'appellation ne leur procure aucun avantage particulier, sauf celui de pouvoir prétendre au statut d'*Interested Party in the Context of the World Summit on Sustainable Development* » (Conférence de Johannesburg 2002) (World Summit, 2002).

L'un des avantages de ce statut est de ne pas avoir à rencontrer des obligations précises. Cependant, en 2002, le *Comité préparatoire du Sommet Mondial sur le développement durable* a fait circuler un court texte précisant certains principes devant guider les partenariats de type II. Sauf pour une mention par la « Facilitation canadienne » au moment du lancement de sa Feuille de route, ces principes n'ont guère circulé au sein du PFBC. Il ne faut pas y voir des dogmes, mais ils balisent quelque peu les attentes qui circulaient à l'époque concernant ces partenariats. C'est ainsi que nous les avons considérés.

1. Nature et objectifs des partenariats de type II (PT2)

Les PT2 sont des engagements spécifiques par des partenaires pour contribuer et renforcer la mise en œuvre des résultats atteints lors des négociations intergouvernementales sur le développement durable et pour aider à la mise en œuvre continue de l'Agenda 21 et des Objectifs de développement du millénaire

Malheureusement la Conférence de Rio de 1992 et le Sommet de 2002 n'ont pu aboutir à une entente intergouvernementale spécifique sur les forêts. Les participants durent se contenter de Principes directeurs ainsi que des considérations contenues dans les trois ententes intergouvernementales (biodiversité, changement climatique, etc.). Dans le cas du PFBC, cette absence est compensée par la Déclaration de Yaoundé et le Traité de Brazzaville qui certes n'a pas été négocié dans un cadre mondial mais qui jouent le rôle d'accords intergouvernementaux de référence.

Même si le PFBC multiplie les références à ces ententes intergouvernementales, la nature précise du lien entre le PFBC et les objectifs identifiés dans ces ententes n'a jamais été précisée et n'a pas fait l'objet d'une appréciation systématique.

De plus, l'Agenda 21 et les Objectifs de développement du millénaire n'ont qu'une place secondaire dans le PFBC.

2. Nature volontaire et respect des principes et valeurs fondamentales

Les PT » sont volontaires, auto-organisés et fondés sur le respect mutuel et la responsabilité partagée des partenaires en prenant en compte les principes de la Déclaration de Rio et les valeurs exprimées dans les OMD

Le PFBC se conforme à la nature volontaire des PT2 et a su résister à toute tentative de changer la nature de l'organisation.

3. Lien avec les résultats attendus et définis globalement

Les PT2 existent pour compléter et non se substituer aux engagements pris par les gouvernements nationaux. Ce sont des mécanismes devant faciliter la réalisation d'actions sur le terrain. Ils doivent être ancrés dans les résultats attendus du SMDD et contribuer à l'agenda 21 et à l'atteinte des OMD.

De l'avis de plusieurs partenaires y compris les partenaires gouvernementaux de l'espace COMIFAC, le PFBC a été plus souvent qu'à son tour amené à « compléter de manière active », pour ne pas dire se substituer aux gouvernements nationaux.

4. Approche intégrée au développement durable

Les PT2 doivent intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable dans leur formulation et leur mise en œuvre. Ils doivent être cohérents avec les stratégies de développement durable et de réduction de la pauvreté existant au niveau national, régional et local des pays.

La prise en compte des dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable des forêts du Bassin du Congo n'a progressé que très lentement depuis 2002. Le plan de convergence de la COMIFAC qui devrait fournir une feuille de route pour une telle prise en compte est largement silencieux sur le sujet. Certains pays partenaires, le Gabon et le Cameroun entre autres, ont fait davantage de progrès dans cette direction, suite en grande partie au fait qu'ils ont rapidement pris le virage vers une économie verte. La performance des autres partenaires sur cette même thématique n'a pas été non plus à la hauteur des attentes initiales.

5. Approche multipartenaires

Les PT2 doivent chercher à regrouper tous les acteurs significatifs dans un secteur donné, incluant les gouvernements, les groupes régionaux, les autorités locales, les acteurs non-gouvernementaux, les institutions internationales et le secteur privé. Des efforts doivent être faits pour impliquer tous les acteurs membres dès le début du Partenariat tout en travaillant à agrandir le cercle des partenaires qui doivent pouvoir participer sur une base égalitaire

La popularité croissante du PFBC (69 partenaires au printemps 2013) justifie pleinement une « note » positive. Le fait que les É-U, un des partenaires fondateurs du PFBC reviennent en force dans le partenariat doit aussi être souligné.

6. Transparence et imputabilité

Les PT2 doivent être conçus et développés de manière ouverte et transparente. Fondés sur la bonne foi, ils doivent pouvoir conduire à une appropriation des résultats atteints et des bénéfices de l'association par l'ensemble des partenaires. Tous les partenaires doivent être également imputables et cette imputabilité doit s'appuyer sur des arrangements préétablis pour suivre et évaluer la performance des uns et des autres par rapport aux objectifs et cibles préétablis. Les rapports de suivi et d'évaluation sont de type auto-évaluation et rendus publics.

La bonne foi n'est pas une denrée rare au sein du PFBC. De l'avis d'un des rédacteurs de cette étude de bilan, rares sont les organisations de ce type où la bonne foi prédomine à ce point. On a beaucoup entendu l'expression de « grande famille » pour décrire le PFBC. Rarement l'emploi d'une telle expression n'aura été aussi justifié. Tous les résultats et bénéfices découlant de l'association sont à la disposition de tous les membres, à condition évidemment qu'ils cherchent à se les approprier.

Pour ce qui est de l'imputabilité, les pages précédentes ont montré qu'il s'agissait d'une tout autre histoire. Les partenaires, a-t-il été souligné, ont des visions différentes de leur imputabilité réciproque.

7. Résultats tangibles

Chaque PT2 doit définir ses objectifs et ses retombées. Ces objectifs doivent être clairement définis et inclure des cibles mesurables ainsi que des intervalles de temps pour les atteindre. Tous les partenaires doivent s'engager à contribuer à l'atteinte de ses objectifs dans la poursuite de leurs propres activités et l'atteinte de leurs propres résultats.

Dix ans après sa mise sur pied, les objectifs et cibles pour le PFBC se font toujours attendre.

8. Arrangements financiers

Les sources de financement disponibles et/ou envisageables doivent être clairement identifiées. Un financement initial doit être assuré du moins au moment du Sommet.

Il est difficile de dire si au moment de la création du PFBC, le financement initial avait été assuré. Oui dans la mesure où il a été entendu dès le départ que les États-Unis assumeraient les coûts de la première facilitation.

Depuis, la performance du PFBC au chapitre du financement peut être qualifiée de faible à moyenne dans la mesure où les diverses facilitations qui se sont succédé depuis 2005 ont certes pu boucler leurs budgets, mais que les contributions « promises » pour les deux prochaines années laissent croire que des trous sont à prévoir au chapitre du fonctionnement de la Facilitation et que la question du financement se posera de nouveau avec acuité à partir de 2015. De plus rien n'indique que la question du financement de la COMIFAC, et de manière générale, celle de l'engagement financier des pays de la zone COMIFAC, soient en voie de trouver une solution.

À l'inverse, si la condition financière est considérée dans la seule perspective des partenaires-COMIFAC, rien ne laisse croire que les partenaires des pays développés vont modifier

leur attitude et accepter de financer la COMIFAC et les activités connexes nécessaires à la mise en œuvre des traités. Sans reprendre le débat, les résultats au chapitre du financement demeurent les mêmes : soit un financement inadéquat.

Mais encore une fois, tout dépend de la vision que l'on a du PFBC et de son rôle. Plus ce rôle est limité et plus le financement disponible peut être jugé adéquat

9. Valeur ajoutée et nouveauté

Idéalement, les partenariats doivent avoir été pensés et mis sur pied dans le cadre du Sommet mondial. Dans le cas des partenaires préexistants, leur participation au Sommet doit s'être traduite par une valeur ajoutée au niveau des membres, des ressources financières ou de la couverture géographique.

Le PFBC a été créé au moment du SMDD de Johannesburg. Ce principe n'est donc guère pertinent. Dans un sens plus large, il est clair que la coopération entre les pays de la région s'est intensifiée suite à la création du PFBC.

10. Implication locale et impact international

Tout en s'assurant d'une implication des collectivités et des populations locales, les PT2 doivent avoir une dimension internationale.

Le caractère international du PFBC a été inscrit dans les textes depuis le début. Le fait que la COMIFAC ait été désignée « organisation spécialisée » de la CÉÉAC et qu'elle soit aussi active sur la scène internationale confirme l'internationalisation du PFBC.

11. Suivi

Les PT2 doivent informer la Commission sur le développement durable de leurs activités et des progrès réalisés dans l'atteinte de leurs objectifs

Il est difficile de dire si d'autres partenariats se sont effectivement déchargés de leurs obligations à ce compte. On notera cependant que la COMIFAC a produit et distribué un Rapport d'avancement pour la Conférence de Rio +20.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Les données comparatives sont rares pour ne pas dire inexistantes, mais de l'avis général, le PFBC remplit, à des degrés divers, toutes les « conditions » pour un partenariat de type II modèle
- Reste à savoir si cette formule a encore sa place en 2013.

4.3.3 La perspective de Busan

Le *Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement* mis sur pied dans le cadre du 4^{ème} Forum de Haut-Niveau sur l'Efficacité de l'aide tenu à Busan en Corée en novembre 2011 a pour mission de soutenir la mise en œuvre des engagements pris à Rome (2003), Paris (2005), Accra (2008) et Busan (2011). Comme dans le cas de la Déclaration de Paris, les signataires de la « Déclaration » de Busan ont signalé leur intention

de s'engager dans un processus de monitoring qui reprend pour l'essentiel les principes et les pratiques développés dans le cadre de la Déclaration de Paris.

La Déclaration de Busan est un long texte (15 pages, 36 articles) qui propose de définir la problématique de l'efficacité de l'aide de manière plus politique et plus développementale qu'à Paris. C'est ainsi que l'on a réorienté plusieurs des cibles et des indicateurs retenus dans la Déclaration de Paris pour privilégier les résultats développementaux. Il ne s'agit plus seulement de déterminer si l'aide au développement est appropriée, si elle est alignée, harmonisée, orientée vers l'atteinte de résultats et mutuellement imputable, mais de savoir si le développement progresse. On ne parle plus d'améliorer l'efficacité du système d'aide comme tel mais de l'efficacité du système de coopération pour le développement.

Plusieurs éléments de cette « nouvelle » approche sont à signaler, à commencer par le nom choisi : *Partenariat Mondial pour une Coopération Efficace au Service du Développement*.

Les rédacteurs de la Déclaration de Busan n'ont pas tenté – une sage décision s'il en est une – de définir ce qu'est un « Partenariat mondial ». Quatre principes communs sont présentés de manière plus précise dont

1. **L'appropriation des priorités de développement par les pays en développement** grâce à des partenariats qui doivent être conduits par les pays en développement eux-mêmes en tenant compte de leurs situations particulières.
2. Une **orientation vers les résultats** avec des investissements et des efforts qui « doivent produire un effet durable de réduction de la pauvreté et des inégalités ».
3. « **Des partenariats pour le développement ouverts à tous.** L'ouverture, la confiance, le respect mutuel et l'apprentissage constituent la clé de voute de partenariats efficaces qui favorisent la réalisation des objectifs de développement en tenant compte de la diversité et de la complémentarité des rôles de tous les acteurs ».
4. La **transparence et la redevabilité réciproque** face aux destinataires des actions de développement ainsi que les citoyens, organisations mandants et parties prenantes.

Il est clair que le PFBC se situe à l'intérieur de la problématique telle que la Déclaration de Busan la définit. Lorsqu'on parcourt la liste des indicateurs actuellement en discussion au sein de l'OCDE pour suivre et éventuellement évaluer la mise en œuvre du nouveau Partenariat mondial, on reste surpris de leur pertinence pour le PFBC (OECD, 2012) :

1. La coopération pour le développement se focalise sur des résultats alignés sur les priorités des pays en développement;
2. La société civile opère dans un environnement qui maximise son engagement et sa contribution au développement;
3. Le secteur privé s'engage et contribue au développement;
4. Une information transparente sur la coopération pour le développement est disponible;
5. La coopération pour le développement est davantage prévisible;
6. L'aide est inscrite dans des budgets soumis à l'examen parlementaire;
7. La responsabilité et l'imputabilité mutuelles des acteurs de la coopération pour le développement sont renforcées par des examens inclusifs;
8. Égalité des genres et l'empowerment des femmes;

9. les systèmes de finances publiques des pays en développement sont renforcés et utilisés;
10. L'aide au développement n'est plus liée.

À ce stade-ci, il ressort clairement que le PFBC, sur papier et dans sa pratique se situe dans la mouvance de Busan. Nous y reviendrons :

Constats, acquis, leçons et conclusions

- En dix années, le modèle retenu pour le PFBC et sa Facilitation a fait la preuve de l'intensité de l'engagement des partenaires facilitateurs envers l'organisation. C'est un acquis important.
- Vu le mode opératoire de l'organisation, il est difficile d'imaginer comment elle pourrait devenir une véritable organisation apprenante.
- Le PFBC respecte, à des degrés divers, l'ensemble des principes d'un partenariat de type II; l'organisation profiterait cependant grandement d'une meilleure prise en compte des enseignements qu'elle pourrait tirer d'un examen des expériences étrangères en la matière. On a souvent l'impression d'un PFBC qui vit en vase clos, tourné uniquement sur lui-même.
- Le même constat s'applique au nouveau contexte actuellement à se mettre en place suite à la conférence de Busan.
- Le fait que le PFBC s'inscrive – sans le savoir serait-on tenté de le dire – dans une tendance lourde vers la mise en place de partenariats que l'on voudrait à la fois performant et auto contraignant est aussi un acquis important sur lequel il peut espérer bâtir.

4.4 Le bilan du PFBC : une perspective systémique

Cette section examine les facteurs clés susceptibles de contribuer à l'émergence d'un régime forestier performant et durable en Afrique centrale. Il s'agit de déterminer si les actions et activités engagées ou appuyées dans le cadre du PFBC ont concouru à une plus grande prise en compte de ces facteurs ayant un effet positif sur l'efficacité du système d'appui à la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers dans la sous-région.

Quatre séries de facteurs sont examinées :

1. Ceux liés aux idées et aux représentations concernant la problématique forestière en Afrique centrale et à l'action partenariale (4.4.1)
2. ceux concernant l'émergence d'un environnement favorable à des actions publiques efficaces en faveur des forêts d'Afrique centrale (4.4.2)
3. ceux plus spécifiquement liés à la mise en œuvre de politiques et de programmes nationaux (4.4.3)
4. ceux liés au renforcement du dispositif régional d'appui aux écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (4.4.4)

Dans chaque cas, la question a été la suivante : la dynamique du Partenariat a-t-elle favorisé l'émergence de conditions favorables à une plus grande efficacité des actions des partenaires en faveur des écosystèmes et des populations d'Afrique centrale?

4.4.1 Contribution du PFBC à travers l'émergence d'une vision partagée de la problématique des écosystèmes d'Afrique centrale

Cette première section isole la contribution des idées et des représentations en rapport avec la problématique des écosystèmes et des moyens à mettre en œuvre pour aborder cette

problématique et contribuer à « régler » le problème pour lequel le PFBC a été créé, soit insuffler une dose significative d'efficacité dans les actions et interventions des partenaires.

Nous avons regroupé dans ce premier groupe à la fois les représentations et les idées considérées comme potentiellement motrices ainsi que deux facteurs clés liés à la communication et la connaissance.

1. Les idées et les représentations concernant la problématique forestière en Afrique centrale
2. Les idées et les représentations concernant la mission, les objectifs du PFBC
3. Les idées et les représentations concernant la gouvernance du PFBC
4. La place de l'information et de la communication au sein du PFBC
5. La connaissance du milieu forestier

Rappelons qu'il s'agit de déterminer si le PFBC et ses Facilitations ont renforcé l'harmonisation et la synergie des interventions des partenaires en ce qui concerne ces cinq facteurs cognitifs.

1. Le PFBC a contribué à la diffusion d'une vision cohérente et partagée de la problématique des écosystèmes forestiers en Afrique centrale et à une harmonisation des interventions des partenaires

Dans les années 1970, l'intérêt de la communauté internationale pour les forêts – on ne parlait pas à l'époque d'écosystèmes forestiers- se concentrait surtout sur les forêts d'Amazonie, considérées comme particulièrement menacées. Le *Plan d'action forestière* mis en place par la FAO en 1985 élargit cette préoccupation pour inclure l'ensemble des forêts tropicales, y compris les forêts africaines. Mais la perspective demeure essentiellement celle de la déforestation causée par les avancées de l'industrialisation et l'utilisation du bois à des fins de chauffage.

À la Conférence de Rio de 1992, les débats concernant les forêts furent suffisamment intenses et acrimonieux pour empêcher l'adoption d'une entente en bonne et due forme sur les forêts (contrairement à d'autres secteurs, la biodiversité, la désertification et les changements climatiques). On dut se contenter d'une déclaration au nom pour le moins alambiqué soit la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*. Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué!²⁰

Alors que les pays africains avaient abordé la Conférence de Rio en ordre dispersé, il en fut tout autrement de celle de Johannesburg. En octobre 2001, se tint à Nairobi la *Conférence africaine préparatoire au sommet mondial sur le développement durable* regroupant une douzaine d'organisations internationales africaines, dont l'OUA, la BAD et six organisations régionales africaines dont la CEEAC (PNUE, 2001).

²⁰ On l'aura sûrement remarqué : l'auteur principal du présent rapport n'est pas forestier. Spécialiste des institutions et des organisations, son expérience en foresterie se limite jusqu'ici à des travaux sur les entreprises finlandaises d'exploitation forestière et à la contribution des forêts au développement des communautés isolées au Brésil et au Canada. Aux termes de cette étude de bilan, il demeure surpris de la prévalence continue (1) d'une vision quasi-mythique de la forêt, surtout de la forêt du Bassin du Congo (2) d'une conception souvent « victimisante » de la forêt où la coupe de chaque arbre est considérée comme une atteinte à la vie (3) d'un malaise lorsque les enjeux politiques sont abordés. Mais, répétons-le, il n'est pas forestier mais politologue de formation.

La lecture de la section sur les forêts et la biodiversité permet de mesurer l'impact de la Déclaration de Yaoundé de 1999. Que la forêt fasse même l'objet d'une section distincte (section 211) dans le programme d'action approuvé par la Conférence africaine préparatoire est déjà un témoignage des progrès réalisés depuis 1992. Dans cette section, on retrouve, parfois avec le même vocabulaire, tous les éléments de la Déclaration de Yaoundé, soit, entre autres, l'engagement à :

- Élaborer des programmes nationaux pour les forêts
- Renforcer l'engagement politique en faveur de la conservation, de la gestion et du développement durable
- Reconnaître le rôle des femmes
- Promouvoir l'implication des communautés, du secteur privé et de toutes les parties prenantes
- Prévoir un partage équitable des bénéfices de la biodiversité

En comparaison avec Rio en 1992, l'Afrique et l'Afrique centrale ont joué un rôle important à Johannesburg au chapitre des questions de développement (éducation, santé, pauvreté). Par contre, ces efforts, surtout pour ce qui est des forêts, n'ont pas été couronnés de succès. Non seulement les organisateurs ont-ils refusé de faire de la forêt l'un des thèmes centraux de la rencontre (avec l'eau, l'énergie, la pauvreté, etc.), mais on s'en est tenu à des débats sans grande connotation pratique. En fait, la principale résultante du Sommet a été le lancement de trois partenariats de type II, le PFBC, le Partenariat des forêts asiatiques et le Centre régional des forêts modèles pour l'Amérique latine et les Caraïbes.²¹

Contrairement à une image répandue, la mise sur pied du PFBC ne survient donc pas dans un environnement particulièrement favorable. Sans le PFBC, on peut se demander si la problématique même des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale aurait pu se maintenir à l'agenda international et devenir par le fait même la problématique forestière et environnementale de référence pour tous les acteurs de la région. En résumé, la création d'un partenariat de type II a donné un deuxième souffle à la Déclaration de Yaoundé en lui procurant une légitimité planétaire. D'un seul coup, il devenait difficile aux membres du nouveau Partenariat d'ignorer le travail accompli dans la région depuis la première conférence de Rio en 1992.

Mais ce processus de légitimation va dans les deux sens. Selon A. Karsenty (2008, 2010) et un groupe de collègues associés au CIFOR et au CIRAD, ce qui s'est passé en Afrique centrale et dans le Bassin du Congo avant et surtout depuis Johannesburg a contribué à donner un peu de cohérence et surtout de substance à l'idée encore trop floue de régimes forestiers et d'espérer des progrès réels vers un régime forestier mondial.²² Selon eux, c'est en Afrique centrale :

- Que la problématique forestière reste la mieux ancrée dans l'histoire, organisée autour de la notion de choix collectifs et appuyée sur une volonté politique incluant tous les pays de la région

²¹ Dans les derniers jours de la rencontre, les États-Unis ont aussi annoncé un engagement de 53 millions \$ en faveur des forêts, engagement qui a suscité un certain émoi et passablement d'attentes en Afrique centrale

²² Deux institutions associées au PFBC. Ces deux centres de recherches auraient sans doute été appelés à collaborer même sans leur participation commune au PFBC. Soulignons cependant que cette collaboration est facilitée par une participation commune au partenariat et qu'elle constitue un élément important, bien que non mesurable, au dossier de la contribution du PFBC

- Que les thèmes forts et structurants de gestion durable des concessions, de fiscalité et de développement industriel rejoignent les thèmes nouveaux de la foresterie communautaire ou de l'autochtonie forestière
- Que la convergence des politiques publiques a fait le plus de progrès comme élément fédérateur dans la dynamique d'émergence d'un régime forestier à l'échelle sous régionale
- Que la question de la financiarisation des régimes forestiers a le plus de chances de trouver des solutions innovantes et profitables à l'ensemble de la société
- Que la problématique de la forêt n'est pas disparue ou n'a pas été complètement kidnappée par la problématique de la défense des intérêts nationaux ou de l'accès à la terre (comme au Brésil).

Plus de quinze ans après son adoption, la Déclaration de Yaoundé reste non seulement d'actualité, mais continue de définir l'essentiel de la problématique forestière en Afrique centrale. De plus, cette vision continue d'être largement partagée. Rares sont les partenariats qui peuvent ainsi compter sur des textes fondateurs toujours aussi « présents » et cités. Mais sont-ils toujours aussi pertinents? C'est une autre question.

Cette vision commune a-t-elle favorisé la concertation et la synergie entre les partenaires? Rien n'est moins certain. C'est l'avantage (et le désavantage) des partenariats non-obligatoires. On s'y joint parce qu'on le veut bien et parce que de manière générale on se sent d'accord avec la vision de l'organisation. Mais un engagement aussi feutré (« soft ») ne pousse pas nécessairement à l'action et encore moins à la concertation avec les autres membres du groupe. La vision commune existe, mais elle ne mobilise pas.

À ce titre, le Plan de convergence se présente davantage comme la liste des souhaits d'un peu tout le monde « présents à la fondation » sans que les contraintes imposées par l'action imposent un tri. En ce sens, il n'y a guère de progrès entre la Déclaration de Yaoundé et le Plan de convergence. Avec le passage du temps, on se contente d'ajouter des souhaits à la liste initiale et de laisser les organisations à qui on a confié la mise en œuvre de certains axes du Plan de convergence définir eux-mêmes le sens à donner à ces axes. Bon nombre de ces « sous-traitants » du Plan de convergence se contentent aujourd'hui d'une simple référence de politesse au « Plan ». Des protocoles de coopération sont signés sans prévoir des procédures d'évaluation.

Cette perte de foyer de l'organisation peut cependant avoir des effets positifs inattendus. En effet, plus le nombre de partenaires augmente et plus grandes sont les chances de voir deux ou trois d'entre eux nouer des ententes particulières – d'autres partenariats en quelque sorte- autour de thématiques plus resserrées ou sur la base d'expériences partagées. L'*État des forêts* en est un exemple. On peut s'attendre à voir se multiplier ces « spin-off » partenariaux.

Cette évolution des partenariats vers le statut de plateforme commune a été largement documentée dans la littérature. Le fait que la vision initiale perde son pouvoir de mobilisation n'est pas un danger en soi dans la mesure où la plateforme partagée ou de nouveaux liens partenariaux permettent aux membres de renforcer leur action. Le danger réside plutôt dans la fuite en avant dans un discours qui occulte des différences profondes qu'on ne sent plus le besoin d'aborder pour tenter de les résoudre.

La capacité fédératrice et mobilisatrice du Partenariat s'en trouve nécessairement réduite et si le PFBC et ses deux premières Facilitations ont pu susciter l'adhésion des États partenaires et à les rallier autour d'objectifs communs, la tâche est devenue de plus en plus difficile.

La décision du Gabon d'opter pour une stratégie d'Économie verte, les atermoiements du Cameroun en regard du siège de la COMIFAC et ceux de la RDC pour ce qui est d'un nouveau Sommet des chefs d'État témoignent chacun à leur façon d'une perte d'intérêt non pas pour les principes de la Déclaration de Yaoundé, mais pour leur mise en œuvre à travers une structure unique, la COMIFAC. L'impression qui s'en dégage est déjà celle d'États d'Afrique centrale qui seraient « passés à autre chose ».

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La problématique des forêts d'Afrique centrale telle que définie à l'origine dans la Déclaration de Yaoundé continue de jouir d'une importante légitimité tant au plan international que régional
- Le PFBC et ses partenaires ont contribué de manière active au renforcement de cette légitimité en faisant en sorte que les objectifs de Yaoundé se retrouvent au cœur des actions des membres et que les grandes orientations de cette déclaration et la problématique qui en découle ne deviennent pas caduques.
- Mais les résultats développementaux où la contribution des partenaires membres de l'espace COMIFAC [ce sont les principaux acteurs de tout changement développemental], des partenaires donateurs et même de l'ensemble du PFBC peut être considérée comme ayant fait la différence demeurent rares.
- En même temps, on a l'impression que le PFBC et la COMIFAC « courent » après une problématique forestière qui n'a plus le monopole de légitimité qu'elle avait il y a dix ans. Faut-il ouvrir et élargir la portée et les assises institutionnelles de cette problématique [en ce qui concerne la COMIFAC ou au contraire la réduire ou même transformer la nature du partenariat, la question va se poser avec toujours plus d'acuité au cours des prochaines années.
- Le principal danger encouru par le PFBC à ce titre n'est pas l'éclatement ou même la disparition, mais une obsolescence tranquille.

2. Le PFBC a bénéficié d'une compréhension largement partagée de la mission et des objectifs du Partenariat ce qui a facilité la synergie et l'harmonisation des interventions des partenaires et renforcer ainsi leur efficacité

Sans une compréhension partagée de sa mission, des moyens dont il dispose et des modalités de son action, on peut difficilement s'attendre à ce que le PFBC contribue à accroître de manière significative l'efficacité des interventions de partenaires qui ont déjà des motivations fort différentes d'appartenir au Partenariat.

Pour ce qui est de leurs propres actions et de la vision ultime du PFBC, les partenaires font preuve d'un très large consensus autour de la nécessité de conserver et de développer de manière responsable et durable les forêts d'Afrique centrale et d'en faire profiter les populations et les sociétés de la région. Certes, les absents ont toujours tort dans la mesure où ils arrivent mal à faire entendre leur voix, mais à l'intérieur du Partenariat, et même à l'extérieur immédiat, il ne se trouve personne pour remettre en question les trois éléments de ce consensus [conservation, gestion durable et développement socio-économique], même si on ne s'entend pas sur le poids à donner à chaque élément. Le fait que la déforestation n'ait pas encore fait des ravages dans la région et que le niveau de développement atteint par les pays d'Afrique centrale demeure limité facilite ce consensus et permet à tous de coexister

dans la mesure où la réalité des forêts et des sociétés d'Afrique centrale demeure plus forte que les images que l'on pourrait en avoir.

Ce consensus pourra-t-il être maintenu à l'avenir? Rien ne permet de croire qu'un « tipping point » en matière de déforestation soit sur le point d'être atteint, un point de non-retour qui pousserait les uns et les autres à prendre des positions extrêmes. Dans l'autre sens, rien ne permet de croire non plus que les grandes organisations comme *Greenpeace*, *Global Witness* ou la *Rainforest Foundation* s'apprêtent à rejoindre le Partenariat.

Dans une sous-section précédente, il a été grandement fait état des visions contrastées de plusieurs partenaires, avec d'un côté ceux [surtout les partenaires de l'espace COMIFAC] qui voient dans le PFBC une structure d'appui pour la mise en œuvre du Plan de convergence, et de l'autre, ces partenaires, principalement les donateurs et plusieurs ONGs et représentants du secteur privé qui insistent davantage sur les obligations mutuelles qui découlent de l'appartenance au partenariat.

Malgré des efforts importants du Partenariat et des diverses facilitations qui se sont succédées, ce clivage demeure. Se pourrait-il que le fossé qui sépare les deux groupes soit certes très profond, mais si peu large qu'ils puissent être facilement enjambés, surtout dans un partenariat où les contraintes conséquentes à l'adhésion sont ce qu'elles sont. Comme nous l'avons déjà dit, on semble finalement très bien s'accommoder, pour des raisons diverses, de cette différence.

Il faut sans doute relativiser l'impact de cette différence qui traverse l'Organisation depuis le début. Comme nous l'a résumé un partenaire : « Les choses seraient-elles vraiment différentes, si tout à coup les pays de la COMIFAC acceptaient de financer la COMIFAC à la hauteur des responsabilités qu'on ne cesse de lui confier. La réalisation du Plan de convergence en serait-elle accélérée? Des politiques nationales de développement durable forestier seraient-elles opérantes? Les PTF harmoniseraient-ils véritablement leurs interventions au point de s'en remettre à des actions et des financements communs? »

Un autre partenaire nous a fait une remarque allant dans le même sens : « Si tout le monde s'entendait sur la mission du Partenariat et sur les moyens à mettre en œuvre pour y arriver, il est certain que l'efficacité des actions des partenaires serait grandement améliorée; mais même en l'absence d'une telle entente, des progrès importants ont été faits sur la voie d'une plus grande efficacité. Alors, pourquoi s'en priver? » Le mieux n'est-il pas l'ennemi du Bien?

Constats, acquis, leçons et conclusions

Les membres du PFBC ont certes une vision générale commune du Partenariat, de sa mission, de ses objectifs, mais sur un élément central, la responsabilité partagée, le clivage demeure important.

Ce manque de vision commune quant au rôle de chacun est certes important, mais il n'est qu'un élément dans les difficultés que rencontre le partenariat à accroître l'efficacité des interventions des partenaires

3. Le PFBC s'est appuyé sur un mode d'action et un modèle de gouvernance partagés par l'ensemble des partenaires pour faciliter la collaboration et la concertation entre eux

Si les partenaires du PFBC ont des visions souvent opposées des objectifs du partenariat, il en va tout autrement de leur attitude par rapport au modèle même de partenariat de type II et du principe de la Facilitation pour assurer la cohérence et le dynamisme de la démarche.

Rien n'indique qu'aujourd'hui les partenaires soient plus au fait qu'ils ne l'étaient en 2008 et 2010 des spécificités de ce type de partenariat ou même des raisons qui ont justifié le choix de cette forme de coopération. Seule une enquête d'opinion permettrait de répondre à cette question – dans la mesure où les taux de non-réponse ne rendent pas l'interprétation impossible). Par contre, la distinction entre le PFBC et sa Facilitation d'une part et la COMIFAC et son Secrétariat exécutif apparaît maintenant comme plus solidement établie.

Qu'ils soient au fait ou non des subtilités partenariales, aucun des partenaires rencontrés n'a exprimé le souhait d'abandonner cette formule pour une entente plus contraignante. Il s'agit cependant d'un appui par défaut, la question, selon les partenaires rencontrés, étant rarement discutée publiquement. Interrogés, plusieurs partenaires d'Afrique centrale nous ont tenu un discours identique : « Les pays du Nord ont les ressources pour imposer leur vision; nous avons la nôtre, mais sans disposer des moyens pour l'imposer ».

Dans les années 2003-2006, des discussions serrées ont eu lieu concernant la possibilité d'avoir un Facilitateur associé issu d'un État de la COMIFAC ou même d'intégrer plus étroitement la gestion du Partenariat à celle du Secrétariat Exécutif de la COMIFAC. Ce débat s'est rapidement résorbé, faute de participants. Il en est de même pour toutes les autres questions qui surgissent à intervalle régulier quant à l'organisation de la gouvernance du PFBC : personne n'a encore trouvé une meilleure formule que la formule actuelle dont le statut de la « moins pire » des solutions ne semble pas menacé.

Vu de l'extérieur, il est difficile d'apprécier l'importance de ce mode de gouvernance et le fait qu'il ait réussi à passer l'épreuve du temps sur les interventions des partenaires, surtout les partenaires facilitateurs et les partenaires donateurs. Les rapports des Facilitateurs et des Facilitateurs délégués sont éloquentes à cet égard : une grande partie de leurs énergies et surtout de leur temps a été consacrée à argumenter, cajoler, pousser, soupirer, féliciter, critiquer, remplacer, converger, compléter, s'appuyer les uns les autres. L'une des retombées immédiates de cet esprit de famille aura été la relève prise par le « Club » des ex-facilitateurs en attendant l'arrivée de la Facilitation américaine.

Il serait sans doute exagéré de parler de l'émergence d'une culture de la coopération et de la solidarité entre les partenaires donateurs, mais il est difficile d'imaginer que cette pratique quotidienne de la collaboration n'a pas eu d'impact sur les programmes des uns et des autres. Il faudrait pouvoir le démontrer au cas par cas.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Aucun constat particulier. « If people don't feel it's broken, then don't offer to repair it »

4. Le PFBC a mis l'information et la communication au cœur de l'action partenariale contribuant ainsi à une plus grande efficacité de l'intervention des partenaires

Tous les travaux sur l'action partenariale s'entendent sur ce point : une communication efficace est au cœur de tout partenariat réussi. Quelques-uns parlent même du partenariat comme d'une « Machine communicante » pour faire ressortir le rôle actif que doit jouer le partenariat au chapitre de la communication par opposition au seul rôle d'offrir un espace de dialogue.

Il est difficile de trouver une thématique où l'unanimité entre les membres du PFBC soit plus grande. Non seulement est-on largement convaincu que la communication doit être au cœur

de toute action partenariale, mais on se montre en général très satisfait de la performance du PFBC à ce titre. Sur ce plan, la majorité des signaux sont au vert :

- Le site web est fonctionnel, performant, utilisé et régulièrement mis à jour;
- Les membres sont informés des activités du PFBC et de ses partenaires;
- *L'État des forêts* est publié et distribué sur une base régulière;
- Les réunions des partenaires sont l'occasion d'intenses échanges;
- Des initiatives intéressantes sont expérimentées comme les « marchés de l'information ».

En entrevue (comme dans les enquêtes précédentes) les partenaires n'hésitent pas à faire plusieurs suggestions qui pour la plupart vont dans le sens d'un meilleur « traitement » de l'information présentée. Ainsi on aimerait que l'information trouvée sur le site soit davantage ciblée et organisée en fonction des intérêts (et des disponibilités) des membres. On suggère aussi une meilleure organisation par rubriques. Le thème d'une meilleure vulgarisation revient aussi dans les appréciations recueillies lors de certaines manifestations (ateliers, conférences). Interrogés par questionnaire à la fin de la 10e Réunion des partenaires, les participants ont répondu avoir apprécié la quantité et la qualité de l'information offerte dans les diverses conférences tout en admettant avoir trouvé la matière très aride et peu en lien avec leurs préoccupations sur le terrain.

Ce taux élevé de satisfaction envers la fonction communication-information à l'intérieur du PFBC n'est pas appuyé sur une étude systématique. Ainsi, on ignore jusqu'à quel point l'information et les échanges ont un impact réel sur les politiques et programmes des partenaires. Tous sans exception nous ont confirmé que c'est au niveau de l'information (davantage même que la communication) que se trouvait la principale plus-value du Partenariat.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- L'information et la communication sont considérées par tous comme l'un des « success stories » du PFBC;
- On apprécie le site web mais en insistant sur la nécessité des rencontres face à face;
- Aucune demande insistante en provenance des membres au chapitre du site web ou de la communication en général
- On remarque cependant que les partenaires eux-mêmes, les partenaires donateurs en tête, ne font guère circuler d'information quant à leurs programmes
- Certaines craintes suite à la fragmentation de la Facilitation pour la prochaine période

5. Le PFBC a contribué à une plus grande efficacité des actions des partenaires en s'assurant d'une meilleure connaissance du milieu forestier d'Afrique centrale.

Les objectifs de conservation, de gestion durable et de croissance économique et de réduction de la pauvreté ne peuvent être atteints que si les acteurs appuient leurs actions sur une bonne connaissance du milieu. L'amélioration de l'efficacité des actions des partenaires passe nécessairement par une plus grande synergie de leurs interventions surtout dans le secteur de la recherche-développement et de la formation où les initiatives exigent des efforts considérables qu'il est important de ne pas dupliquer. Il faut aussi s'assurer que la connaissance produite ait un impact réel sur les politiques et programmes en faveur des écosystèmes forestiers.

En termes de « gestion de la connaissance », le portrait est contrasté. La recherche-développement est l'un des maillons les plus faibles du Plan de convergence, une situation qui jusqu'à tout récemment ne semble pas avoir inquiété les partenaires outre mesure.

Depuis 2010, les signaux sont devenus positifs. Par exemple :

En marge de la 10^{ème} Réunion des partenaires (Douala, mars 2012), un atelier sur la recherche a permis aux différents intervenants de se rencontrer pour identifier les pistes de collaboration possible entre deux univers trop souvent parallèles, d'un côté celui des chercheurs regroupés dans des institutions souvent partenaires de longue date du PFBC (CIRAD, IRD) ou plus récemment (CIFOR);

La Conférence de Brazzaville financée par l'AFD et qui impliquait étroitement le CIRAD sur le « Retour d'expériences et regards prospectifs sur la gestion durable des forêts du Bassin du Congo » (Brazzaville, mai 2012);

De nombreuses réunions formelles et informelles qui permettent aux chercheurs au Secrétariat Exécutif de la COMIFAC et aux équipes des différentes Facilitations de discuter d'enjeux communs et particulièrement des meilleurs moyens de faire connaître les priorités des décideurs à la communauté scientifique;

Des ateliers spécifiques organisés sur des thèmes plus pointus, comme l'atelier organisé conjointement (2010) par le CIRAD et la Fondation Paul Ango Ela, avec l'appui du Facilitateur délégué, sur la question de l'accaparement des terres;

L'arrivée de nouveaux membres (Université du Wisconsin, du Maryland).

Par ailleurs, des initiatives intéressantes ont été prises et menées à terme principalement autour de l'Observatoire des forêts d'Afrique centrale dont la publication phare, *L'État des forêts*, est devenu une référence incontournable. Le potentiel pour une collaboration efficace et de véritables synergies entre les partenaires est largement reconnu, c'est au niveau de l'utilisation que les gains d'efficacité sont les plus rares (ou tout au moins les plus difficiles à évaluer).

Constats, acquis, leçons et conclusions

- *L'État des forêts* demeure de l'avis de tous l'une des réussites exemplaires à laquelle le PFBC a été associé
- Des progrès significatifs ont été accomplis pour rapprocher la recherche scientifique et les chercheurs de la communauté des décideurs. De plus en plus, la dimension scientifique a voie au chapitre dans les débats.
- De manière générale, les nombreuses connaissances acquises sur les écosystèmes forestiers demeurent peu utilisées dans les politiques et programmes.

4.4.2 La contribution du PFBC à travers une meilleure prise en compte du contexte géopolitique

S'il est vrai que les idées mènent le monde, d'autres facteurs contribuent aussi à expliquer les stratégies des acteurs. C'est vrai pour les relations commerciales, les échanges scientifi-

ques, les stratégies culturelles et les télécommunications. Ce l'est aussi pour l'environnement et les écosystèmes forestiers.

Le contexte international est ici considéré comme regroupant l'ensemble de ces facteurs externes susceptibles d'avoir un impact sur les politiques publiques forestières en Afrique centrale et sur la manière dont le PFBC peut agir en faveur d'une plus grande efficacité de l'appui à ces politiques publiques.

Ce contexte international définit en grande partie l'environnement institutionnel des politiques et de l'action publique en faveur des écosystèmes forestiers. À l'échelle internationale, ce cadre est certes moins développé qu'au niveau national, mais l'un des grands changements intervenus depuis trente ans dans la conduite des relations internationales étatiques concerne ce cadre institutionnel qui a maintenant le mérite d'exister.

Nous avons retenu trois facteurs clés qui influent sur les capacités du PFBC à contribuer de manière positive à une plus grande efficacité des actions des partenaires :

1. Le cadre de la coopération et de l'aide au développement²³
2. Le nouvel ordre mondial de l'environnement et du développement durable
3. L'intégration régionale en Afrique centrale

6. Le PFBC contribue au renforcement de l'efficacité de la coopération et de la concertation entre les partenaires grâce à la prise en compte du nouveau régime international de coopération et d'aide au développement issu de la rencontre de Busan.

Le « nouveau » régime de coopération et d'aide international mis en place lors de la Conférence de Paris (2005) et plus récemment à Busan incite les pays et les acteurs du développement à rechercher une plus grande harmonisation et efficacité de leur action (Maurer, 2009; Perroulaz, 2010).

À Busan, l'ensemble des acteurs du développement a convenu de la nécessité de « dépasser » la problématique de la Déclaration de Paris (4^e Forum, 2011). Plusieurs nouvelles thématiques ont fait l'objet d'un consensus (coopération Sud-Sud, implication de la société civile, du secteur privé) sont apparues. Ce consensus doit maintenant être approprié par les signataires et se retrouver dans leurs politiques et leurs programmes.

Tous les documents de planification des partenaires-donateurs dans le domaine forestier font état de la Déclaration de Paris et de la nécessité d'accroître l'efficacité de leur aide selon les principes identifiés dans la Déclaration de Paris. Par contre, si on se fie aux programmes bilatéraux mis en place en RDC et au Cameroun, il est clair que la Déclaration de Paris n'a pas dans la région la valeur mythique qui est la sienne dans d'autres régions d'Afrique. Plusieurs partenaires, particulièrement les pays de l'espace COMIFAC, se sont dits au fait de la Déclaration de Paris, mais uniquement pour souligner que les partenaires-donateurs ne remplissent pas leurs obligations.

Les références à cette déclaration et à celle de Busan sont rares dans les documents liés de près ou de loin au PFBC. Les deux évaluations précédentes n'y font pas référence. Aucun des responsables et acteurs interviewés pour cette étude n'a senti le besoin de se référer à Busan (sauf les TDRs de la présente étude de bilan). Très présentes à Busan, plusieurs or-

²³ Les facteurs-clés ont été numérotés à la suite

ganisations de la société civile partenaires du PFBC n'ont pas encore traduit l'intérêt qu'ils marquent pour l'harmonisation de l'aide à l'international dans des gestes concrets au niveau du PFBC.²⁴ Peut-être sommes-nous aussi en présence d'une sorte d'« Harmonisation Fatigue ».

Le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo s'inscrit tout à fait dans le modèle élaboré à Busan avec le *Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement*. Mais à la manière de Monsieur Jourdain et de la pratique de la prose, le PFBC s'inscrit tout à fait, mais sans le savoir et surtout sans le mettre de l'avant, dans la nouvelle problématique de l'aide internationale telle qu'elle qu'on peut l'observer depuis la conférence de Busan en novembre 2011. Jusqu'ici, Busan n'a guère été mobilisé pour renforcer l'harmonisation et la synergie entre les actions des partenaires. Cette situation est appelée à se modifier.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Le PFBC n'a guère réfléchi jusqu'à présent à son insertion dans le cadre stratégique défini par l'accord de Busan.
- Il devrait réfléchir aux meilleures façons de tirer parti de ce positionnement pour accroître les ressources disponibles pour les forêts d'Afrique centrale
- Il faudrait aussi revoir le processus de recherche d'efficacité de l'aide à la lumière de l'agenda post-Busan, notamment pour définir son propre processus de suivi-évaluation.

7. En favorisant la participation des États d'Afrique centrale aux nombreux forums internationaux, le PFBC et sa facilitation contribuent à une plus grande efficacité des interventions des partenaires en faveur des écosystèmes forestiers

La Conférence de Rio en 1992 est considérée comme le moment fondateur d'une nouvelle gouvernance mondiale de l'environnement. Cependant, vingt ans plus tard, plusieurs acteurs étatiques demeurent récalcitrants à l'idée de considérer le champ environnemental comme autre chose qu'un champ secondaire, au même titre que la culture et la science.

L'Afrique centrale et le PFBC sont maintenant pleinement inscrits dans ce nouvel ordre environnemental mondial en (difficile) émergence. Dans le secteur des forêts, secteur qui comme nous l'avons dit est loin d'être en pointe, l'apport du PFBC a été déterminant. De par sa seule existence et sa durée, le Partenariat est venu confirmer que l'idée des partenariats de type II sans être la panacée universelle comme on l'a présenté en 2002 constituait néanmoins une solution particulièrement adaptée à ces situations plus habituées à la confrontation qu'à la concertation entre acteurs. Pour les forêts d'Afrique centrale, le PFBC a d'abord représenté une porte d'entrée dans un débat dépassant largement les frontières de l'Afrique et où le continent se trouvait immédiatement propulsé aux premiers rangs.

²⁴ Au niveau international cependant, les OSC semblent déterminer à maintenir leur pression pour une réforme de l'aide qui, pour une fois, débouche sur des changements concrets. Voir les analyses de Busan de certaines OSC (OXFAM, 2012, FO, 2012a). Le Forum ouvert sur l'efficacité de l'aide en a même tiré les conséquences et a choisi –le fait mérite d'être souligné– de se saborder (FO, 2012b) Au moins un regroupement d'OSC a choisi l'une d'entre elles,

C'est parce qu'elle a pu parler d'une seule voix et surtout parce qu'elle a su proposer des solutions qui dépassent le rôle de quémendeur et de victime dans lequel le continent est souvent relégué que l'Afrique centrale est arrivée à s'imposer (ce qui ne signifie aucunement que la partie soit gagnée). Rien n'illustre mieux les progrès parcourus entre 2002 et 2012 que le fait que l'Afrique centrale ait non seulement été présente et parlé d'une seule voix de la Conférence de Rio +20, mais aussi qu'elle ait dû rendre des comptes par la voix de la COMIFAC sur les progrès réalisés depuis 2002 (Dieudonné, 2012). C'est une première appelée à se répéter.

Il est encore trop tôt pour mesurer les retombées de cette plus grande présence internationale de la COMIFAC et de l'Afrique centrale, signalons cependant certains effets qui débordent largement le champ des forêts du Bassin du Congo.

Premièrement, la COMIFAC elle-même y a gagné en légitimité et en capacités organisationnelles. Son poids au sein de la CÉÉAC s'en trouve déjà renforcée;

Deuxièmement, cette projection internationale de l'Afrique centrale renforce et confirme toute l'importance d'une plus grande intégration régionale;

Troisièmement, grâce à ces nombreuses rencontres internationales, la région d'Afrique centrale est en position de jeter les bases d'une « diplomatie » environnementale internationale appelée à se révéler importante dans des dossiers autres qu'environnementaux.

Certes, on peut toujours imaginer que la COMIFAC aurait pu participer aux multiples forums et rencontres qui ont parsemé la décennie 2002-2012 avec le seul appui de donateurs individuels (ou sur ses ressources propres). Mais assister est une chose, participer en est une autre et c'est bien mal connaître la dynamique des négociations internationales multilatérales que de croire que la contribution du PFBC, même si elle n'a pas été déterminante sur le pan du financement, n'a pas fait une différence. L'une des complexités de ces négociations tient à la conduite en parallèle et souvent de manière simultanée de plusieurs espaces de négociation où des sous-ensembles de participants négocient les uns avec les autres dans des coalitions sans cesse refaites et à l'intérieur de chaque groupe. C'est souvent à l'intérieur des sous-ensembles que se font les derniers arbitrages et que les « compensations » sont offertes aux « perdants ». Même lorsqu'elles sont de nature strictement intergouvernementale, ces négociations comprennent non seulement des gouvernements et des états (parfois les deux) mais plusieurs organisations intergouvernementales qui regroupent parfois les mêmes pays. C'est le cas de la COMIFAC et de la CÉÉAC.

Les trois Facilitations et particulièrement les facilitations appuyées par l'Allemagne et le Canada ont fait du dossier international une priorité. À travers un nombre impressionnant de rencontres et d'ateliers ainsi qu'un accompagnement sur place²⁵, elles ont « facilité » :

un échange d'information et même une plus grande convergence entre les positions des partenaires donateurs eux-mêmes, des positions qui sont habituellement déterminées loin des réalités du terrain;

une harmonisation entre les partenaires COMIFAC (et la COMIFAC elle-même);

²⁵ Seul un travail de détective permettrait de reconstituer la présence internationale de l'Afrique centrale où la COMIFAC et le PFBC ont été impliqués. Un relevé sommaire indique plus de 25 rencontres internationales de type Rencontres préparatoires (COP), Forums (UN Forest Forum, Buenos Aires Forest Day), Sommet Durban, Rio+20),

le développement d'expertises en matière de négociation environnementale multilatérale;

la mise au point de mécanismes de préparation et de suivi des participations d'Afrique centrale. ;

la traduction (encore très partielle il faut préciser) en termes opérationnels des engagements souscrits dans ces conférences et leur intégration dans les législations nationales.

On se souvient des discussions d'il y a quelques années concernant la nécessité pour l'Afrique de prendre sa place dans l'Histoire et de sa soi-disant mise à l'écart de la mondialisation. La présence soutenue de l'Afrique centrale sur la scène internationale vient confirmer qu'en matière d'Histoire et de mondialisation, il n'y aura pas d'exceptionnalisme africain.

Le rôle grandissant de la Chine est l'une de ces tendances lourdes avec laquelle les pays d'Afrique centrale devront compter; l'intensification des relations Sud-Sud en est une autre; la place déclinante du pétrole dans l'équation énergétique, les BRICs, les prétentions hégémoniques de l'Afrique du Sud, la montée de l'ethnisme politique, la baisse de la puissance à base maritime en sont d'autres.²⁶ Et que dire de l'intérêt géostratégique que représente subitement l'Afrique centrale à la fois comme enjeu direct, mais aussi comme terrain où se manifestent les nouveaux jeux d'influence. La présence de la Chine, des États-Unis en sont des exemples.²⁷

Habités qu'ils sont à un rôle de spectateur, bien peu de pays de la sous-région ont pris conscience de l'importance de ces changements pour eux-mêmes. La tâche n'est d'ailleurs pas facile, plusieurs des pays de la sous-région étant encore « englués » dans des entreprises de « nation-building » datant d'une autre époque (RDC, Centre-Afrique, Guinée équatoriale). En conséquence, il est difficile de dire si ce Nouveau Monde géopolitique et géo-économique a une quelconque résonance dans les appareils de décision des pays concernés. Pour l'instant, il s'agit sans doute encore d'un écho plus ou moins lointain. Très rapidement, les gouvernements de la région se verront demander de rendre des comptes de leur nouvel activisme international.

Ce constat pose deux questions : (1) d'abord celle de la contribution du PFBC à cette prise de conscience et au nécessaire passage à l'acte qui doit en découler (2) ensuite celle des blocages qui empêchent ce passage de se concrétiser.

Pour ce qui est de la prise de conscience, la contribution du PFBC a été saluée par tous les acteurs et le Partenariat s'est vu décerner l'accolade du « Success story » de la visibilité et de la présence internationale. Cet activisme international a été rendu possible par une concertation et une synergie de tous les instants entre les partenaires donateurs et les pays de l'espace COMIFAC. Selon des participants à ces nombreuses rencontres, sur place ce climat de collaboration s'est même élargi jusqu'à inclure certaines des grandes ONGs internationales.

²⁶ Sans parler de cette tendance lourde par excellence qui est celle du réchauffement climatique qui pourrait cependant se déployer différemment en Afrique centrale. Le pire pour ce qui concerne l'Afrique centrale n'est pas toujours inévitable.

²⁷ L'intérêt de l'Allemagne pour le dossier des forêts de l'Afrique centrale et pour la Chine est aussi à signaler. La décision de l'Allemagne de continuer à s'investir dans le dossier chinois et de le mener à terme – un travail de longue durée s'il en est un- témoigne aussi de l'intérêt stratégique que peut constituer le PFBC pour certains pays extérieurs à la région.

Au chapitre de la mise en œuvre pays par pays, la performance de ces mêmes acteurs est moins impressionnante. À l'évidence, le PFBC n'a pu contribuer à mettre en place une démarche coordonnée susceptible de résulter en des avancées réelles sur le terrain. Les raisons de cette contreperformance sont connues et tiennent pour l'essentiel à des visions diamétralement opposées – peu importe qu'elles soient fondées ou non- de la mise en œuvre des engagements pris à l'international. Pour une majorité de pays membres de l'espace COMIFAC, cette présence internationale de l'Afrique centrale et le fait qu'elle parle d'une seule voix doivent rapidement déboucher sur la mise à disposition des pays des sommes dont on a fait miroiter l'existence. En bref, on s'attend à ce que la communauté internationale rencontre ses promesses et cesse de se réfugier derrière des conditionnalités sans cesse renouvelées. À l'opposé, les partenaires donateurs (et souvent responsables des financements innovants) rappellent qu'il ne s'agit pas de conditionnalités, mais bien de responsabilités partagées. Pour les PTF, tout n'est pas affaire de moyens financiers et de souligner l'absence de volonté politique (lutte contre l'impunité et la corruption en regard de l'exploitation illégale des forêts ou de lutte contre le braconnage). Jusqu'ici le PFBC n'a pas contribué à rapprocher les parties et chaque nouvelle grande rencontre internationale risque d'être l'occasion d'un nouveau désenchantement. Le dossier REDD+ illustre bien ce mécanisme de désaffection à l'œuvre.

Dans une note préparée pour la Facilitation appuyée par le Canada (JMN Consultant, 2012), Jean-Marie Noiraud a confirmé que même si 7 pays sur 10 de la COMIFAC avaient signé la déclaration conjointe de Durban les projets actuellement en marche se comptent sur les doigts de la main, même si la clé de répartition des 60 projets REDD prévus a été acceptés par les donateurs et les bénéficiaires (ce qui ne fait qu'accroître l'insatisfaction). Comme le souligne le consultant, chaque pays a la charge de négocier et de conduire son propre processus REDD, à son rythme, selon ses priorités et en conformité avec les engagements pris. Chaque pays doit mobiliser un maximum d'appui technique et financier pour faire avancer son dossier. Comme il a souvent été souligné, la COMIFAC et le PFBC ne peuvent se substituer aux gouvernements nationaux dans cette tâche. Il s'agit rien de moins que d'un processus compétitif.

Blâmer, comme certains pays le font, le Partenariat, du moins ses membres donateurs, de n'avoir pas réussi à mobiliser davantage de ressources au bénéfice de REDD+-Afrique centrale est non seulement inutile, mais témoigne d'un désaccord profond sur les responsabilités des uns et des autres dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des écosystèmes forestiers. À la limite, on doit se demander si une formule comme les partenariats de type II n'a pas atteint ici les limites de son efficacité.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Une plus grande implication internationale de l'Afrique centrale et de la COMIFAC est l'un des « success story » du PFBC et dont les retombées dépassent largement le seul périmètre des écosystèmes forestiers
- Cette présence pourra-t-elle se maintenir tant les intérêts des partenaires COMIFAC sont appelés à diverger?
- Il est important d'accélérer l'intégration des enjeux et des considérations internationales dans les politiques forestières nationales (et régionales)
- Le dialogue avec la Chine constitue une démarche novatrice et qui doit être poursuivie et élargie
- Il faut reposer la question de la contribution d'un outil comme le Partenariat, un outil centré sur les forêts, dans un contexte environnemental international où la forêt n'est qu'un élément parmi d'autres.
- Dans cet esprit, ne devient-il pas urgent de mieux définir le dossier Forêt-Environnement (et la place qu'y occupe la Forêt) dans le dispositif politi-

que et économique de la CÉÉAC (voir la section suivante).

8. Le Partenariat n'a que très faiblement profité ou contribué au processus d'intégration régionale en Afrique centrale

La Conférence de Busan a spécifiquement mentionné l'importance des communautés économiques régionales sur le modèle CEDEAO ou CÉÉAC comme des vecteurs importants d'une plus grande harmonisation et appropriation de l'aide et surtout comme pouvant constituer un pas en avant important vers la mise en place d'un partenariat mondial de développement. Dans la mesure où les questions liées à l'intégration régionale étaient complètement absentes de la Conférence de Paris ou d'Accra, il s'agit d'un progrès.

Cependant, ce n'est pas d'aujourd'hui que les ressources naturelles sont perçues comme un important facteur contribuant au renforcement des processus d'intégration régionale, offrant du même coup aux états membres un champ privilégié pour harmoniser leur action et mettre en œuvre des initiatives communes. C'est ce qui s'est passé en Europe de l'Ouest où le charbon et l'acier ont joué un rôle de précurseur dans le processus d'intégration européenne. Plus de 50 ans après le Traité de Rome, l'agriculture constitue toujours l'une des composantes principales, du moins la plus coûteuse, des politiques publiques européennes.

Dans les années 1960, un débat mettait aux prises deux écoles de pensée concernant l'intégration régionale. D'un côté, on trouvait les partisans de la mise en place d'institutions politiques et économiques et de l'autre les partisans d'une intégration sur une base plus fonctionnelle, secteur par secteur (l'agriculture, le commerce, la défense, etc.). Le débat entre institutionnalistes et fonctionnalistes n'a plus guère cours dans la mesure où les processus d'intégration régionale les plus avancés l'UE, l'ALÉNA, MERCOSUR, semblent vouloir se construire sur un aller-retour entre institutions et fonctions. La CÉÉAC et la COMIFAC ne pourront faire l'économie de ce débat. Pour tous l'enjeu est simple : soit le secteur Forêt-Environnement devient un moteur de l'intégration régionale d'Afrique centrale et les deux progressent, ou bien le courant continue de mal passer et tant le secteur forêts que l'intégration ont de la difficulté à progresser.

L'appartenance à la CÉÉAC et la problématique de l'intégration régionale devraient contribuer à une plus grande concertation entre les membres du PFBC. Ce n'est pas le cas. Le PFBC, la COMIFAC en tête, a plusieurs fois déploré cet état de fait et on ne compte plus les activités de plaidoyer auprès des ministres responsables de la COMIFAC pour renforcer la position de « leur » Commission au sein de la CÉÉAC. Ces représentations sont demeurées vaines et il ne semble pas que les dossiers dont est responsable la Commission soient jugés suffisamment prioritaires au chapitre du processus d'intégration régionale pour que la Communauté accorde à la COMIFAC les ressources à la hauteur des responsabilités qu'on lui confie.

Rien n'indique que les choses vont changer à court ou moyen terme car les partenaires donateurs n'ont pas eux-mêmes développé une approche commune du dossier de l'intégration régionale et de la place que les écosystèmes forestiers devraient y occuper. De manière générale, le secteur forestier n'est pas considéré comme un contributeur potentiel important à l'intégration régionale et les États membres sont loin d'être convaincus du rôle que pourrait jouer la COMIFAC dans ce dossier et même du dossier de l'intégration régionale lui-même.

Les conséquences de cette situation se sont déjà fait sentir sur la position institutionnelle de la COMIFAC au sein du dispositif environnemental régional. Le fait qu'elle ne soit pas consi-

dérée comme un vecteur actif d'intégration régionale lui fait perdre des financements – comme ceux de l'Union européenne- et envoie le signal d'une organisation fragilisée prisonnière d'une course effrénée pour consolider son monopole sur les questions forestières. Le SÉ de la COMIFAC est conscient de cette situation mais ne peut guère faire plus que rappeler aux États que la forêt constitue un outil privilégié pour faire avancer le dossier de l'intégration – c'est déjà le cas dans une certaine mesure-, à condition cependant que la volonté politique soit au rendez-vous

. Constats, acquis, leçons et conclusions

- La position institutionnelle de la COMIFAC au sein de la CÉÉAC ne s'est pas améliorée depuis le milieu des années 2000 en lien avec le peu d'importance accordée à la forêt comme vecteur d'intégration régionale.
- La faible dynamique d'intégration régionale a eu peu d'impact positif sur la recherche de concertation et de synergie entre les Partenaires.
- On observe cependant une contribution en sens contraire dans la mesure où les nombreuses activités menées en lien avec le PFBC (et d'autres acteurs régionaux) ont eu un impact positif sur l'intégration régionale

4.4.3 Contribution du PFBC à la mise en œuvre des politiques nationales

Si l'intégration régionale constitue le dossier oublié du PFBC, celui de la mise en œuvre des politiques forestières nationales constitue très certainement le dossier où les progrès, compte tenu de son importance stratégique, ont été les plus décevants. Ce devait être à la fois le moteur et le principal bénéficiaire des effets bénéfiques d'une plus grande harmonisation et synergie entre les partenaires.

Les pays membres de l'espace COMIFAC, ne manquent jamais, et avec raison, de rappeler que la gestion des forêts d'Afrique centrale, est la responsabilité des États et qu'ils entendent l'assumer pleinement pour le plus grand bien de leurs citoyens et de la planète au complet. En se donnant un Plan de convergence, en mettant sur pied la COMIFAC, en acceptant de joindre les rangs du PFBC, ils ont donné un signal fort qu'ils entendaient prendre cette responsabilité au sérieux et de s'installer à demeure dans le « siège du pilote ».

Mais la responsabilité des états membres ne doit pas se limiter au seul « pilotage » du processus. Le passage à l'action est ici crucial. Piloter un avion cloué au sol ne fait guère avancer le voyage.

La reconnaissance de cette responsabilité d'agir implique (1) de formuler et de mettre en œuvre de manière participative et dans le cadre du Plan de convergence des politiques publiques efficaces et, inclusives qui assureront le développement durable des forêts de la région (2) de se donner les moyens d'une action régionale efficace (3) de suivre et d'évaluer l'action menée.

En contribuant à cette démarche orientée sur l'action, le PFBC et ses Facilitations pouvaient espérer compter sur un effet mobilisateur auprès de partenaires désireux de se joindre à une dynamique qui renforcerait leurs propres actions.

Ici encore, il faut éviter de donner au Partenariat des responsabilités qu'il n'est pas en mesure d'assumer. Le but de son action n'est pas d'élaborer ou d'exécuter des politiques nationales de développement forestier, mais de contribuer, dans la mesure de ses moyens et de ses

propres capacités, à ce que l'ensemble du système fonctionne mieux en faisant en sorte que le jeu de chacun des acteurs soit renforcé. Pour demeurer dans l'analogie – toujours un peu trompeur on en convient- on dira que l'ensemble des politiques publiques des dix pays d'Afrique centrale peut être assimilé à un orchestre. Dans cette optique, la contribution du PFBC n'est pas celle du chef qui fournit une direction ou à celle d'un compositeur qui lui fournirait la musique. Il s'agit plutôt de s'assurer que le chef, la musique et l'orchestre soient au rendez-vous et surtout qu'ils acceptent d'amener leur contribution individuelle à s'intégrer dans un fonctionnement d'ensemble.

Les facteurs clés identifiés ici ne représentent pas l'éventail complet des facteurs de réussite d'une politique publique. Il s'agit plutôt d'identifier un certain nombre de facteurs où le Partenariat peut apporter une plus-value en favorisant une meilleure concertation et une plus grande synergie entre les partenaires.

Nous avons retenu six facteurs susceptibles d'entraîner une plus grande harmonisation entre les partenaires (les facteurs sont numérotés à la suite des précédents).

1. Un environnement institutionnel favorable fondé sur la bonne gouvernance politique et économique
2. La prise en compte des exigences de la lutte contre la pauvreté et du développement économique
3. L'appropriation du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques forestières
4. La prise en compte du palier local dans un cadre décentralisé
5. L'intégration du genre et de l'égalité entre les femmes et les hommes
6. L'enseignement et la formation des ressources humaines

9. Le PFBC a faiblement contribué à une plus grande efficacité des initiatives des partenaires à travers son appui à la gouvernance politique et économique

Il ne viendrait à l'idée de personne de ne pas tenir compte de l'environnement politique (démocratie, stabilité, droits de la personne, transparence, paix) pour évaluer les chances de succès d'une politique publique, par exemple en éducation ou en santé. C'est aussi l'un des secteurs où les PTF ont le plus de difficultés à harmoniser leurs interventions, chacun ayant sa propre définition de ce que constitue un environnement institutionnel favorable

L'aide internationale perd grandement en efficacité dans des contextes de faible gouvernance, opaques et où la corruption est endémique. C'est particulièrement le cas dans le secteur des ressources naturelles et de la forêt). La coordination de l'aide et la collaboration entre bailleurs sans parler de l'implication de la société civile sont souvent les premières victimes d'un climat de suspicion et d'une généralisation de la corruption.

La gouvernance économique des pays de la région est aussi une variable importante facilitant une meilleure coordination entre les partenaires. Sans un minimum d'outils économiques, des institutions relativement stables, une collaboration interministérielle soutenue, un minimum de confiance, une lutte de tous les instants contre la pauvreté, une volonté de réduire les inégalités, il est difficile d'imaginer que des actions au chapitre de la conservation et de la gestion de la forêt puissent être entreprises et menées à terme avec un minimum d'efficacité. De même que sans une économie de marché et l'existence d'un secteur privé, il est difficile d'imaginer que des entreprises puissent s'impliquer en tant que partenaires.

Comment évaluer la performance du PFBC à ce chapitre? En ce qui concerne sa contribution à une harmonisation et à une plus grande efficacité des interventions des partenaires en la matière, la contribution directe du partenariat aura été faible. Tout ce qui touche de près ou

de loin à la bonne gouvernance, la corruption, les droits humains est souvent considéré comme un « sujet qui fâche » à être traité de pays à pays dans ce qu'on qualifie de « dialogue politique ». De plus, le fait que la COMIFAC et les pays de l'espace COMIFAC soient eux-mêmes membres du PFBC rend difficile d'aborder directement ces questions.

Le tableau est moins négatif en ce qui concerne la contribution indirecte du Partenariat. Ainsi, la COMIFAC s'implique activement, avec l'appui du Partenariat, dans la lutte contre certaines pratiques illégales (braconnage, trafic d'espèces menacées). De même, la COMIFAC et le PFBC n'ont pas ménagé leurs efforts pour s'assurer d'une participation active et inclusive de la société civile dans toutes les manifestations du dossier des écosystèmes forestiers. Une lecture même rapide des rapports de toutes les facilitations le confirme : sans le PFBC et ses Facilitations, les sociétés civiles de la région n'auraient tout simplement pas voix au chapitre. De plus, les Facilitations n'ont pas ménagé leurs efforts pour coordonner leurs soutiens de manière à s'assurer une participation à la fois inclusive et efficace. Il s'agit d'un cas évident où une plus grande harmonisation a contribué de manière efficace à assurer une plus grande appropriation.

Cette appropriation aura-t-elle des résultats au chapitre des politiques nationales (à travers les Fora nationaux)? C'est peu probable tant la formulation de ces politiques avance difficilement dans des environnements institutionnels peu favorables et difficilement réformables de l'extérieur.

Constats, acquis, leçons et conclusions

La bonne gouvernance politique est difficilement prise en compte dans les initiatives du PFBC et de ses Facilitations. Ces derniers disposent à cet égard d'une marge d'action limitée vu le caractère éminemment politique de la question

Ce constat pose de nouveau la question du faible impact des « outils » (COMIFAC, Plan de convergence, PFBC) et des acteurs régionaux, toutes catégories confondues, sur la mise en œuvre de politiques forestières et environnementales nationales.

10. Le PFBC a contribué à une prise en compte des exigences de la biodiversité, de l'adaptation climatique et de la protection de la faune, mais les retombées en matière de lutte contre la pauvreté ont été faibles

Lors de la Réunion des partenaires de mars 2013, les deux évaluateurs ont été surpris de la fréquence avec laquelle la question de la lutte contre la pauvreté était amenée et ramenée sur le tapis des discussions générales. Il semble que les efforts consentis par les partenaires à ce chapitre n'aient pas été jugés à la hauteur, une insatisfaction qui dépasse largement le cercle des seules organisations de la société civile.

Le Plan de convergence mentionne brièvement les activités de développement économique et génération de richesses, des activités qui sont reprises dans le Plan d'opérationnalisation (2009-2011). Pourtant, il s'agit de l'un des axes où les initiatives concrètes ont été peu nombreuses. Aucune initiative orientée spécifiquement vers la génération de revenus n'a pu être recensée. Ce type d'initiatives est habituellement le fait des projets de développement rural et agricole, appuyés financièrement par les PTF dans leurs programmes bilatéraux ou multilatéraux, et donc hors du champ habituel des initiatives supportées par la COMIFAC.

À la décharge de la COMIFAC, il faut dire que son manque d'intérêt évident est tout à fait conforme au peu d'intérêt exprimé par une majorité de partenaires sur les questions de pauvreté et de développement économique. L'enquête par questionnaire menée au moment de l'évaluation franco-allemande de 2009 l'a amplement confirmé : ce n'est pas aux forêts à régler le problème de la pauvreté. Bien que la Facilitation allemande n'ait pas pris d'initiatives spécifiques sur la question de la pauvreté et de la croissance économique, la dernière recommandation de l'évaluation germano-canadienne est à l'effet que la Facilitation appuyée par le Canada tente au moins d'identifier un chef de file pouvant diriger une réflexion sur l'axe 6 du Plan de convergence. Apparemment, la « Facilitation canadienne » n'a pas eu trop à faire au chapitre de l'harmonisation et de la synergie entre les différents partenaires impliqués dans le développement économique, tant les initiatives dans ce domaine sont demeurées rares.

La problématique des forêts d'Afrique centrale s'inscrit aujourd'hui dans un contexte beaucoup plus large que celui de la seule exploitation de la ressource ligneuse. D'ailleurs, à l'origine du Plan de convergence et du PFBC, on trouve cette conviction que la mise en valeur de manière durable de cette richesse ne peut se faire que dans un cadre écosystémique. D'où l'intégration de préoccupations liées à la biodiversité et la protection de la faune et l'adaptation aux changements climatiques. Sur ces thèmes, le PFBC et principalement la COMIFAC ont été particulièrement actives.

De par leur importance « médiatique », ces thèmes sont porteurs d'un important capital de sympathie et disposent d'appuis importants chez certains partenaires. Leur rôle fédérateur n'est donc pas à négliger. Ces thématiques permettent aussi d'élargir considérablement le cercle des partenaires et de mieux mobiliser leur intérêt, sans parler des ressources financières qu'ils font entrevoir.

Pour la COMIFAC, ce sont autant d'opportunités qu'elle ne peut se permettre de laisser passer même si ses efforts de coordination et de mise en cohérence ne sont pas toujours « récompensés » par des financements accrus. Le cas du Complexe tri-national Sangha est à ce titre riche d'enseignements. Dès 2004, la COMIFAC a signé un protocole de coopération avec le Réseau des aires protégées (RAPAC), lui-même créé deux ans plus tôt afin de mettre en œuvre l'axe 4 du Plan de convergence (« Conservation de la diversité biologique »). Depuis 2006, le RAPAC est financé par l'UE et gère des activités sur 33 sites dans les huit pays du Bassin du Congo. Les financements de l'UE vont directement au RAPAC dont les liens avec la COMIFAC sont limités au Protocole de 2004.

Est-ce à dire que la COMIFAC n'est pas directement impliquée dans les aires protégées? En juillet 2011, un accord portant sur 20 M Euros a été signé entre la COMIFAC et la KfW (Allemagne) pour le financement d'activités en lien avec le complexe Tri-national Sangha à travers la Fondation TNS et dont le site nous apprend qu'elle a déjà « recueilli » 23 des 35 M d'Euros qu'elle se propose de mobiliser pour venir en appui à l'une des initiatives les plus prometteuses en matière d'aires protégées. TNS, c'est la première action concrète suite à la Déclaration de Yaoundé en 1999. Elle prévoit la gestion commune de trois parcs nationaux contigus (RCA, Cameroun et République du Congo). TNS possède sa propre source de financement, la Fondation TNS, enregistrée en Grande-Bretagne, gérée par un Conseil d'administration mixte (public-privé). Elle dispose aussi de son propre Plan stratégique (comme le RAPAC par ailleurs).

Il serait exagéré de parler de compétition ou de dédoublements entre ces nombreuses activités en faveur des parcs et des aires protégées. Les retards pris par l'Afrique centrale dans le

domaine sont tels que toutes les initiatives peuvent y trouver une place. Que les grands bailleurs (Allemagne, Union européenne, É-U) veulent chacun avoir leur propre programme phare n'est pas préoccupant non plus. Ce qui l'est par contre, c'est la pression que cette compétition impose sur les ressources locales ainsi que la fragilité de certains résultats obtenus.

S'il est exagéré de parler de compétition, il est tout aussi exagéré de parler de synergie entre les actions de ces joueurs importants. Pour un exemple de concertation et de coopération, on trouve au moins deux exemples de pression exercées sur les gouvernements pour qu'ils adoptent un set de critères plutôt qu'un autre ou un type de partenariat ou de Suivi-évaluation de préférence à un autre.²⁸ Il n'est pas certain que cette compétition jusqu'ici relativement feutrée ne soit pas exacerbée avec l'ampleur de la crise qui semble devoir sévir sur le front du braconnage et de certaines espèces protégées. Devant l'ampleur des moyens mis en œuvre par les braconniers et les menaces qu'ils font subir aux populations d'éléphant, la COMIFAC apparaît plus en plus démunie et la tentation est grande pour des membres du PFBC, l'UE et les É-U en tête, de tout simplement la contourner et de prôner une intervention plus musclée que seule la CÉÉAC est en voie d'orchestrer.

Mais cette popularité croissante de ces thématiques émergentes a aussi sa face cachée : fuite en avant du Partenariat dans des secteurs de plus en plus complexes, dispersion des ressources et des expertises, impossibilité grandissante de la COMIFAC à faire face à de nouvelles responsabilités. D'ailleurs, l'évaluation du plan triennal d'opérations de la COMIFAC pour la période 2009-2011 fait état de 14 nouvelles thématiques à introduire dans le Plan de convergence et de 9 autres qu'il importe de renforcer. Un tel rythme est insoutenable.

Si la prise en charge de nouvelles thématiques et le renforcement de d'autres peuvent contribuer à une meilleure concertation entre les partenaires et éventuellement à une plus grande synergie entre leurs actions dans la mesure où leurs intérêts peuvent plus facilement se rencontrer, on peut aussi penser que cette multiplication de thématiques va simplement déboucher sur une collaboration de façade, limitée aux seules déclarations d'intention et aux innombrables réunions et ateliers.

La question n'est pas de déterminer si le Partenariat et ses Facilitations ont contribué à faire émerger et à institutionnaliser ces nouvelles thématiques grâce à des actions concertées. C'est le cas. La question est plutôt de savoir si l'intendance suit et pourra suivre.

Les liens entre l'économie (croissance, entrepreneuriat, réduction de la pauvreté, croissance équitable, etc.) et la gestion durable des écosystèmes forestiers représentent la clé de voute d'une action publique réussie et d'une plus grande durabilité dans l'atteinte des résultats. C'est d'ailleurs la perspective des états de la région qui ont placé le développement économique durable en tête de leurs priorités. Le slogan « Pour le bien des forêts et des hommes » reflète bien cette préoccupation.

S'il est relativement facile de comprendre les enjeux qui se profilent derrière les questions de biodiversité, il en va tout autrement de tout ce qui concerne les « Services environnementaux » et plus particulièrement l'initiative REDD (aujourd'hui REDD+). La COMIFAC ne semble pas avoir joué un rôle déterminant, c'est du moins ce que l'évaluation de 2012 laisse entendre (JMN, 2012) faute de moyens d'abord et surtout faute d'orientations précises fournies par un Plan de convergence qui ne mentionne pas ces initiatives. Il ne s'agit pas de conclure

²⁸ Comme exemple de concertation, on citera le cas récent d'une étude sur l'harmonisation des législations relatives à la gestion de la faune et des aires protégées conduite par le RAPAC (avec un financement ECO-FAC-UE) et dont la COMIFAC sera évidemment l'un des utilisateurs de choix.

que la COMIFAC n'a pas été impliquée dans ces dossiers – elle l'aurait voulu que cela aurait été impossible-, mais de constater que l'initiative n'est pas venue d'elle et qu'elle n'a donc pu jouer son rôle de catalyseur de l'efficacité des interventions du PFBC.

La COMIFAC est elle-même consciente de sa relative absence, mais entend revenir à son rôle de coordination grâce au *Projet régional de renforcement des capacités institutionnelles en matière de REDD+ pour la gestion durable des forêts dans le Bassin du Congo*, un projet financé sur un don de la Banque mondiale (février 2012). Le cœur du projet est le financement de la première *Évaluation environnementale et sociale régionale en rapport avec REDD+*, à partir de laquelle la COMIFAC espère pouvoir initier de manière cohérente et en respectant le principe de subsidiarité, un programme de renforcement des capacités des pays du Bassin du Congo dans ce secteur.

Le rapport de la première session du Comité de pilotage du projet laisse croire que la route sera longue avant que la COMIFAC puisse jouer un rôle de premier plan dans le secteur. Depuis le début du projet, l'essentiel de ses énergies est allé à renforcer ses propres capacités organisationnelles²⁹ ainsi que celles de ses coordinations nationales REDD + sans lesquelles aucune action ne peut être envisagée au niveau des pays membres.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- De manière générale, les partenaires du PFBC n'accordent pas une haute priorité à la lutte à la pauvreté et au développement économique dans le cadre de leurs activités et programmes menés en appui au Plan de convergence.
- Depuis trois ans des initiatives ponctuelles ont été prises pour sensibiliser les membres à ce qui constitue après tout le troisième objectif du PFBC (avec la conservation et le développement durable des écosystèmes forestiers).
- Certes l'économie n'est pas totalement absente des programmes des partenaires. Mais dans la grande majorité des cas, il s'agit de l'ajout d'un volet « économique » à des préoccupations de conservation ou de gestion durable (comme en ce qui concerne l'économie verte).
- Le virage « développement économique » du PFBC et de la COMIFAC reste à prendre.

11. L'action du PFBC n'a pas contribué de manière significative à une plus grande efficacité des actions des partenaires pour un appui à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques forestières nationales

Les nombreux travaux menés en marge de l'évaluation des résultats atteints au chapitre de la Déclaration de Paris ont confirmé que l'amélioration de l'efficacité de l'aide est particulièrement significative dans ces situations où le partenaire national assume pleinement le leadership du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Pour y arriver, il faut tenir compte des spécificités politiques, économiques et culturelles de chaque pays et s'assurer que toutes les parties prenantes à l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques publiques disposent des capacités requises pour participer activement au processus.

²⁹ Le Secrétaire exécutif de la COMIFAC assure la présidence du Comité de pilotage sur la recommandation du Secrétaire Général de la Commission économique des États de l'Afrique Centrale.

Sans prétendre en faire un code des bonnes pratiques d'élaboration des politiques publiques, le leadership national semble avoir de meilleures chances de réussir dans ces situations où :

- les gouvernements ont les capacités institutionnelles et organisationnelles de formuler des stratégies et de les opérationnaliser sur une base récurrente;
- les gouvernements ont développé des priorités, des systèmes et des procédures facilitant la prise en charge par les pays eux-mêmes des ressources mises à leur disposition par les pays donateurs;
- il existe des mesures et normes de performance et d'imputabilité.
- des mécanismes formels sont prévus pour inclure et coordonner l'ensemble des donateurs, grands et petits
- un processus efficace et indépendant de S-É est mis en place.
- les actions de renforcement prévues au chapitre de l'appropriation par la partie nationale sont menées dans un esprit de responsabilisation mutuelle;

Parmi les mesures qui ont contribué à faciliter ce processus d'appropriation, l'évaluation de la Déclaration de Paris dans 21 pays partenaires mentionne particulièrement :

- Un soutien direct aux fonctions stratégiques concernées à l'intérieur de l'appareil gouvernemental;
- La mise en place de processus de consultations nationales qui viennent confirmer le rôle de direction du pays;
- Il ne faut pas être dogmatique sur des questions comme le maintien des unités de gestion de projet. Dans certaines situations, celles-ci ne réduisent en rien la capacité d'appropriation nationale;
- L'obligation pour les donateurs d'utiliser les systèmes et procédures qu'ils auront eux-mêmes contribué à renforcer.

Dresser un portrait de l'action d'une quinzaine de partenaires-donateurs dans dix pays afin de déterminer si les politiques forestières dans chacun de ces pays ont profité d'une action concertée des partenaires relève de la mission impossible. Tout au plus peut-on proposer quelques constats qui tous vont dans le sens d'une contribution que l'on qualifiera de « relativement faible » du Partenariat.³⁰

C'est au Cameroun où la coordination inter-bailleurs est la plus avancée et où le partenaire national et les partenaires-donateurs du PFBC ont développé de véritables pratiques de concertation et de travail en commun. Il faut dire que le Cameroun a la particularité de disposer depuis 2003 d'un Programme sectoriel Forêt et Environnement qui sert de cadre central de planification des activités relatives à la mise en œuvre de sa politique forestière. Cela inclut les activités gouvernementales mais aussi toutes les initiatives « proposées » et financées par les donateurs. Le hic, c'est que le PFBC en tant que tel n'a que très peu à voir avec ce qui est sans aucun doute un « success story » des politiques publiques forestières en Afrique centrale. Sur tous les critères mentionnés plus haut, il s'agit d'un des rares pays de la sous-région où des avancées importantes existent. Ces politiques publiques ont elles donné

³⁰ Dans l'évaluation de la mise en œuvre sur la période 2009-2011 du Plan de convergence de la COMI-FAC, le cabinet JMN Consultant (2012) présente un portrait détaillé de l'état des politiques forestières dans chacun des pays d'Afrique centrale. Les constats présentés ici empruntent largement à ce portrait.

les résultats attendus, il est certes permis de se poser la question tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un tout autre débat.³¹

La République centrafricaine représente un autre cas intéressant de la mise en œuvre du Plan de convergence dans les politiques forestières nationales. Ici la mise en œuvre semble avoir été totale, la RCA reprenant les dix axes stratégiques du Plan de convergence et les traduisant en 38 sous-axes opérationnels. Certes, le pays ne dispose pas de politique nationale forestière, mais l'essentiel des textes de base en matière de gestion de l'environnement a été élaboré ou est en voie de l'être. Une lettre de politique environnementale est en rédaction et un fonds national pour l'environnement ainsi qu'une agence nationale pour l'environnement et le développement durable ont été créés. En RCA, la question de l'harmonisation des contributions des partenaires ne se pose pas vraiment dans la mesure où ces derniers, surtout les partenaires donateurs, ne se bousculent pas aux portes. Notons cependant que le Plan d'opérationnalisation biennal 2010-2011 qui sert en quelque sorte de politique nationale a été entièrement réalisé grâce à l'assistance technique de la COMIFAC sous financement GIZ. Il est certain que le choix de la RCA de se coller au plus près au Plan de convergence de la COMIFAC a grandement contribué à la décision de s'impliquer dans le dossier. Faut-il y voir un effet d'entraînement, mais cette participation de la COMIFAC et de la GIZ semble avoir ouvert la porte à la FAO qui a accepté de fournir un appui financier à la RCA, cette fois pour l'élaboration d'une stratégie nationale de développement forestier, prélude à la formulation d'une politique publique en bonne et due forme. D'autres partenaires membres du PFBC se sont aussi impliqués dont le WRI afin de doter le pays de son propre Observatoire national sur les forêts et l'Union européenne dans le cadre du processus FLEGT.

Mais dans le cas de la RCA, la question n'est pas tant de savoir si le Plan de convergence a été suivi ou si la COMIFAC a joué son rôle, mais de déterminer si le pays remplit les conditions minimales de bonne gouvernance et de stabilité politique et institutionnelle pour même envisager la mise en œuvre de politiques publiques.

Le cas du Congo est lui aussi différent (ne le sont-ils pas tous?). Dans le passé, le pays a adossé ses propres initiatives en matière de développement forestier aux mesures prônées par les plans d'opérationnalisation de la COMIFAC pour les périodes 2002-2005 et 2006-2008. Il est de moins en moins enclin à le faire se disant particulièrement pénalisé pour avoir suivi à la lettre la politique commune de réduire les territoires concédés à l'exploitation forestière, mais sans rien recevoir en retour, sauf des remontrances au chapitre de la transparence et de la lutte contre la corruption.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Sauf pour le Cameroun, le Gabon et la République du Congo, les pays d'Afrique centrale affichent des retards considérables au chapitre de la formulation et de la mise en œuvre de leurs politiques forestières nationales.
- Le Plan de convergence, la COMIFAC et le PFBC n'ont eu sur ce plan qu'un impact très limité au point où l'on peut questionner la démarche même d'espérer impulser un leadership et une appropriation nationale à partir d'une plateforme et d'une action sous-régionale.

³¹ Le Gabon et la RCA peuvent être considérés, à des degrés divers, dans une situation identique.

12. Le PFBC n'a que très marginalement contribué à la concertation et à la synergie des actions des partenaires à travers une meilleure prise en compte du palier local

De nombreux travaux ont démontré que sans l'implication du palier local (« sub-national ») les politiques publiques étaient condamnées à l'échec. Dans la mesure où les politiques et programmes des partenaires ne se limitent pas au palier national (ou régional) mais impliquent les collectivités locales et leurs institutions, on peut présumer que leur efficacité sera améliorée et qu'il sera possible d'innover avec des actions communes au niveau local, dont des actions transfrontalières.

L'axe 6 du Plan de convergence fait état au chapitre des microprojets générateurs de revenus d'activités de promotion de la foresterie sociale impliquant les communautés locales ainsi que de l'importance d'inclure les collectivités et les populations locales dans les mécanismes de répartition équitable des revenus tirés de l'exploitation forestière.

Aucune action précise ne semble avoir été engagée à l'instigation du PFBC, ses facilitations ou la COMIFAC. La foresterie communautaire et communale n'est développée que dans un seul pays de la sous-région (Cameroun) et l'expérience n'a pas fait l'objet d'un exercice de capitalisation pour une application dans d'autres contextes. Pourtant, les travaux de Pascal Cuny (2011) s'ils ont montré les difficultés rencontrées dans ces initiatives, ont aussi fait la preuve qu'il y avait là une voie royale permettant de faire converger développement économique local, renforcement des capacités, participation des populations et aménagement durable des forêts. Les travaux de l'équipe de L. Porter (2011) suggèrent même qu'il est grand temps de revisiter l'hypothèse voulant qu'un contrôle et une utilisation locale des forêts débouchent nécessairement sur des rythmes accélérés de déforestation. Elle suggère qu'au contraire, c'est plutôt l'hypothèse que seule l'approche par les aires contrôlées permet de « sauver » la forêt qui mériterait un regard critique.³²

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La conservation, la gestion durable et la réduction de la pauvreté passent par une implication active des collectivités locales dans la protection et la mise en valeur des ressources naturelles
- Le PFBC est en mesure de favoriser une réflexion sur cette thématique et d'aider à dresser un état des lieux des initiatives locales en Afrique centrale
- Le PFBC doit se concerter pour étendre son membership à des organisations spécialisées en développement économique local à partir des ressources naturelles

13. Le PFBC a contribué à ce que les politiques forestières prennent en compte le Genre et les besoins spécifiques d'égalité entre les Femmes et les Hommes

C'est un euphémisme de dire que jusqu'à tout récemment le dossier Genre et égalité entre les femmes et les hommes ne constituaient pas une priorité du Plan de convergence et par extension de la COMIFAC. Fait surprenant le Cadre de coopération n'inclut pas non plus le genre parmi les orientations que les partenaires s'engagent à respecter dans leurs interventions, pas plus que le genre n'est mentionné comme l'un des cinq critères de durabilité. Les

³² Est-il besoin de préciser que cette question d'un lien ou d'une absence de lien entre les collectivités locales et la déforestation (par opposition aux aires contrôlées) est l'objet de controverses enflammées de la part des forestiers, experts et praticiens. Nous rappelons ce débat pour souligner que la cause est loin d'avoir été entendue et classée comme on semble le penser en Afrique centrale.

conclusions d'une étude récente réalisée avec l'appui financier de la GIZ (COMIFAC, 2012) sur la place des femmes et de la problématique genre sont sans appel : le Plan de convergence ne faisant preuve d'aucune sensibilité à la question du genre, il ne faut pas se surprendre si l'opérationnalisation des directives du Secrétariat exécutif ne lui accorde guère de place non plus. Il fallut attendre 2011 pour que le Secrétariat sollicite ses partenaires habituels pour financer une première activité reliée au genre, la tenue d'un séminaire de sensibilisation.

Par contre, l'étude souligne que la majorité des programmes associés à la COMIFAC mais initiés et financés de l'extérieur intègrent le genre dans leur problématique. C'est le cas entre autres du Programme régional de conservation et d'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (ECOFAC) de l'UE, du Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du bassin du Congo (PACEBCo) de la BAD, du projet Forêts appuyé par la FAO.

Pour ce qui est des politiques forestières nationales, le portrait est celui d'une quasi-invisibilité des femmes soit dans les codes forestiers ou les politiques forestières. La seule exception est celle du Rwanda avec la Guinée équatoriale qui affiche son intention d'aller de l'avant dans ce secteur.

Il apparaît clairement que sans l'insistance de certains partenaires extérieurs à la sous-région, le genre serait demeuré une question virtuelle comme le sont trop souvent les questions dites transversales.

Il est encore trop tôt pour déterminer si les deux initiatives majeures prises en 2013 avec l'appui de l'ACDI, la Journée thématique Genre organisée en marge de la Rencontre des partenaires de Douala (mars 2013) et l'ébauche d'une Stratégie Genre de la COMIFAC auront des répercussions durables et surtout si elles permettront une plus grande concertation entre les partenaires sur ces questions. L'une des recommandations de la Stratégie Genre concerne la recherche de financement. Il est suggéré à cet égard que la « COMIFAC, à travers le PFBC coordonne la mobilisation des ressources financières en appui au développement de la stratégie. Un dialogue ouvert et constructif avec la future facilitation américaine et autres PTF, soutenu par la coopération canadienne pourra permettre de présenter la démarche de la COMIFAC » (COMIFAC-CECI, 2013).

Jusqu'ici deux partenaires seulement, la GIZ et l'ACDI, se sont mobilisés autour des questions Genre et ÉFH.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La demande pour une prise en compte de l'ÉFH et du Genre dans l'appui à la protection des écosystèmes forestiers est très inégalement partagée parmi les partenaires.
- Après des débuts hésitants, l'ÉFH-Genre a pu s'installer au sein des préoccupations de la COMIFAC aujourd'hui dotée d'un projet de politique ÉFH-Genre étoffé
- La transformation de ce projet en actions concrètes tant au niveau de la COMIFAC qu'à celui des états membres est loin d'être assuré.
- Seul un suivi « rapproché » de la part de la prochaine Facilitation pourra permettre quelques avancées réelles en la matière.

14. Le PFBC a contribué de manière significative à faire de l'enseignement et de la formation l'un des pivots d'une plus grande harmonisation et d'une synergie véritable

En matière de formation, le Réseau régional des institutions de formation forestière et environnementale de l'Afrique centrale (RIFFEAC) (mis sur pied en 2001) agit depuis la réunion de Kinshasa en 2005 comme la plateforme chargée de la mise à jour et de l'harmonisation des formations dispensées au niveau de la région. Avec *l'État des forêts*, la participation internationale de la COMIFAC et de l'Afrique centrale, l'appui à l'enseignement et à la formation constitue l'un des *success story* de la collaboration inter-partenaires.

La première initiative d'importance fut celle de la *Réunion du Cadre de concertation régionale* tenue à Kinshasa en novembre 2005 à l'instigation de la Facilitation française, réunion qui s'est concrétisée par la mise sur pied du Club RIFFEAC en 2006 qui a pu rassembler les principaux partenaires PTF du PFBCA. Trois autres recommandations issues de l'atelier furent – et le fait mérite d'être signalé- furent réalisées dans les années qui suivirent : (1) une cartographie des institutions de formation dans la sous-région (disponible depuis octobre 2007) (2) Plan d'action de la RIFFEAC pour l'établir comme partenaire privilégié des activités de formation du Plan de convergence (disponible depuis octobre 2007) (3) Évaluation de filières de formation spécifique (disponible depuis 2006).

Comme le souligne le rapport de l'évaluation franco-allemande, les tentatives de concertation et d'actions communes avec les coordinations nationales n'ont pas donné les mêmes résultats. Par contre, plusieurs sessions de formation ont pu être organisées sur le thème de la mise en place d'une formation continue pour les experts aménagistes des sociétés forestières. L'ATIBT, l'UE, la France, la GIZ (INWent et des entreprises privées ont collaboré à ces initiatives.

À partir de 2008-2009, le RIFFEAC a pris l'initiative dans le dossier de la formation et, avec l'appui de la COMIFAC, plusieurs dossiers ont pu progresser dont celui des Directives de formation forestière et environnementale, élaborée de manière participative dans 9 pays de la COMIFAC et validée au niveau de la sous-région. Une *Stratégie de formation 2020* a aussi été formulée. Un Programme régional d'appui au RIFFEAC et à 18 institutions universitaires et supérieures techniques membres constitue un exemple concret d'une internalisation réussie. Plusieurs pays ont amorcé des réformes de leur propre dispositif d'enseignement professionnel, un processus qui risque cependant de prendre plusieurs années.

En 2013, le RIFFEAC est à revoir son plan stratégique pour tirer un meilleur parti de sa position centrale et du rôle effectif qu'il occupe dans la mise en place d'une harmonisation et d'une synergie véritable entre les partenaires, en particulier les partenaires PTF et le secteur privé. On peut à juste titre parler dans ce cas d'un véritable leadership africain.

Finalement, on soulignera la contribution importante que le secteur « Formation » a pu faire à l'intégration sous-régionale.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Le RIFFEAC est l'un des exemples réussis d'une amélioration notable de l'efficacité des interventions des partenaires.
- Cette réussite rappelle l'importance d'un leadership local fort et d'une appropriation par les acteurs – en l'occurrence les centres et institutions de formation- directement impliqués dans la livraison d'un bien ou d'un service.

- Par contre ce dynamisme n'assure aucunement une implication des autorités nationales.

4.4.4 Contribution du PFBC à une plus grande efficacité des actions des partenaires appuyant le renforcement du dispositif forestier régional

Cette dernière série de facteurs clés dans l'émergence d'un véritable régime forestier international en Afrique de l'Ouest concerne le dispositif régional mis en place pour faciliter l'émergence de politiques publiques forestières efficaces, pertinentes et durables. Ce dispositif régional s'appuie sur des ententes et déclarations internationales ainsi que sur une organisation intergouvernementale de premier plan, la COMIFAC. Quelle contribution le PFBC a-t-il apportée afin d'accroître l'efficacité des interventions des partenaires au chapitre de ce dispositif?

Trois facteurs clés particuliers ont été examinés pour tenter d'évaluer leur potentiel comme agent de concertation et de synergie :

1. Le Plan de convergence
2. La COMIFAC, son Secrétariat Exécutif, ses coordonnateurs nationaux et ses organismes partenaires
3. Les membres non-gouvernementaux, en particulier les ONGs de la société civile et le secteur privé

15. Le PFBC n'a guère contribué de manière significative à ce que le Plan de convergence joue son rôle de guide à l'action concertée des partenaires

Une certaine mystique entoure le Plan de convergence, un document que bien peu de membres du PFBC affirment avoir lu. À part le court préambule qui rappelle les nombreuses conférences qui ont accompagné la naissance du document, ce dernier ne comprend véritablement que 4 pages où l'on trouve la liste des dix axes stratégiques et les quelques secteurs d'actions prioritaires, le tout présenté sous une forme « points » sans aucune explication ou justification. Les deux seules phrases du plan concernent la vision (« Les états d'Afrique centrale gèrent durablement et d'une manière concertée leurs ressources forestières pour le bien-être de leurs populations, pour la conservation de la diversité biologique et pour la sauvegarde de l'environnement mondial ») et l'objectif général (« les pays d'Afrique centrale gèrent de manière durable et concertée les ressources forestières de la sous-région et un réseau d'aires protégées représentatif de la diversité biologique et des écosystèmes pour le bien-être des populations et l'équilibre de la planète »). On a déjà vu plus élaboré comme prose stratégique.

Suivent 35 pages où sont listées une à une les activités à entreprendre tant au niveau national que régional et les indicateurs de performance prévus. La mise en œuvre est programmée sur une période de dix années (2004-2013) avec un coût estimé de 828 milliards de francs CFA (\$ US 1,4 milliard).

Lorsqu'on parcourt la liste des activités nationales et régionales suggérées par le Plan pour chacun des dix axes, il est difficile de voir la dimension de convergence qui devrait en théorie les caractériser. Dans les faits, la convergence est définie comme un simple parallélisme de certaines intentions d'action au niveau national ou régional. Par exemple, en ce qui concerne la valorisation durable des ressources forestières (axe 6), « l'activité convergente au niveau

sous-régional » est définie comme suit : « Élaborer et adopter les schémas nationaux d'industrialisation ». Le ton même de l'activité prescrite relève d'une planification indicative qu'on croyait disparue. Comme indicateur de performance, on suggère l'énoncé suivant : « Les schémas nationaux d'industrialisation sont élaborés et adoptés ». Comment croire au XXI^e siècle que la seule existence de 10 schémas nationaux d'industrialisation dans autant de pays puisse être le signe d'une quelconque convergence.

En septembre 2001, les États membres sont tombés d'accord sur un premier plan d'opérationnalisation du Plan de convergence portant sur la période 2002-2005. Les évaluations de ce premier plan font état de progrès minimes dans l'atteinte des objectifs cités dans le Plan. Suite au Sommet de Brazzaville en 2005, un deuxième plan d'opérationnalisation a été adopté (2006-2008), suivi d'un troisième (2009-2011).

Nous disposons de plusieurs documents d'évaluation en lien avec le Plan de convergence : une étude de nature juridique concernant le Traité de Brazzaville (Yogo, 2012) et deux études d'évaluation des premiers plans d'opérationnalisation (JMN Consultant, Winckler, 2009). Les trois documents sont extrêmement sévères.

Le rapport sur l'application des directives de la COMIFAC (Yogo, 2012) est quant à lui passé relativement inaperçu même si l'auteur ne propose ni plus ni moins qu'une refonte en profondeur du Traité de Brazzaville et des assises juridiques sur lequel il est fondé. Apparemment ces recommandations ont été victimes des tractations entourant une possible nouvelle rencontre des chefs d'État. Le même sort semble avoir frappé l'étude d'évaluation de 2009 qu'on espérait voir servir de base pour une refonte du Plan de convergence devant être présenté au nouveau Sommet des chefs d'État.

Le rapport d'évaluation de la période 2009-2011 examine le sort fait à 42 conclusions et recommandations issues de l'évaluation précédente (2006-2008), des recommandations est-il dit, pensées à l'époque « pour préparer un Plan d'opérationnalisation 2009-2011 mieux adapté aux réalités » (JMN, 2012, p. 48).

Dans le cas de 9 recommandations, on a pu remarquer une amélioration au moins partielle de la situation suite à des actions menées au niveau de la COMIFAC (meilleure rédaction des fiches opérationnelles, amélioration de la situation des Foras nationaux dans certains pays, simplification des procédures); dans 29 cas, le diagnostic demeure le même et aucun changement n'a été constaté alors que la situation s'est empirée dans au moins 5 cas (le degré de connaissance du POPC, caractère trop ambitieux de certains objectifs du POPC, etc.).

En bref, entre 2009 et 2011, la mise-en-œuvre du plan d'opérationnalisation du Plan de convergence a continué de stagner et à même régresser dans certains cas. De toute évidence et de manière générale, la contribution du PFBC, si contribution il y a lieu, n'a guère amélioré les choses.

Pourquoi une coopération bilatérale ou multilatérale, nous a-t-on souligné à plusieurs reprises, choisirait-elle de s'aligner sur le Plan de convergence alors que les États membres eux-mêmes ne le font pas.³³

³³ Un seul pays, la RCA, a produit un Plan d'opération national directement inspiré par le Plan de convergence; Le Cameroun ne fait pas directement référence au Plan mais s'inspire pour l'essentiel de toutes les thématiques – et elles sont nombreuses- traitées dans le Plan; La RDC s'est largement inspirée du Plan de convergence, mais n'a pas cru bon de faire de même avec les plans d'opérationnalisation proposés. Le Burundi, le Rwanda et le Tchad ont repris plusieurs thématiques, particulièrement celles en rapport avec leur situation forestière particulière. Compte tenu de celle-ci, il peut difficilement leur être demandé de converger

Constats, acquis, leçons et conclusions

- Le Plan de convergence a été utile durant les premières années de la coopération sous-régionale en faveur des écosystèmes forestiers et pour faire la preuve aux yeux de la communauté internationale que les pays de la sous-région étaient sérieux dans leur engagement en faveur des écosystèmes.
- Dans l'ensemble, le Plan n'a que très faiblement contribué à une harmonisation des actions des partenaires. Très rapidement, il s'est révélé un outil à ce point mal adapté à la situation que les progrès accomplis l'ont été malgré lui.
- L'idée même d'un Plan de convergence n'a plus guère de sens et encore moins d'utilité. Les tentatives de le réformer vont continuer à exiger moyens et énergies que le PFBC pourrait mieux investir.
- Les pays de l'espace COMIFAC doivent rapidement se donner un autre outil de planification stratégique, outil qui servira aussi à guider l'action d'un éventuel « nouveau » partenariat.

16. Le PFBC a contribué à une plus grande synergie des actions des partenaires pour que la COMIFAC, son SÉ et ses diverses instances et partenaires jouent leur rôle de centre névralgique d'une action cohérente et durable.

L'un des objectifs du PFBC est d'arriver à mieux coordonner l'action des partenaires pour qu'en agissant de manière concertée et non pas en ordre dispersé, ils réussissent à doter la COMIFAC et son Secrétariat Exécutif des moyens humains, techniques et financiers pour qu'ils jouent leur rôle dans la mise en œuvre du Plan de convergence et la conservation et la gestion durable des écosystèmes de la sous-région.

Il existe peu de cas où des partenaires-donateurs ont investi autant d'imagination et d'énergie pour renforcer l'autonomie financière et organisationnelle de l'un de leurs co-partenaires, en l'occurrence la COMIFAC. Avec aussi peu de succès pourrait-on malheureusement conclure. Tous sont convaincus – et le sentiment est largement partagé au sein des quelque 60 membres du PFBC- que tant que la COMIFAC ne pourra pas voler de ses propres ailes financières, l'action du PFBC en faveur d'une plus grande efficacité des interventions des partenaires en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes d'Afrique centrale demeurera compromise. Entre 2007 et 2011, le dossier du financement autonome de la COMIFAC et de ses instances a été l'objet de toutes les attentions de la part des partenaires-donateurs. On ne compte plus le nombre de réunions tenue à ce sujet et le

davantage; Le Gabon et le Congo se sont initialement largement inspirés du Plan de convergence, puis l'ont progressivement « oublié » dans la mesure où ils ont choisi de donner des orientations différentes à leurs politiques forestières, celle de l'économie verte dans le cas du Gabon; Reste la Guinée Équatoriale et Sao Tomé et Príncipe, où le Plan de convergence est certes connu mais n'est vraisemblablement pas utilisé comme guide

nombre d'argumentaires produits et présentés aux autorités compétentes. Pourtant, même si la concertation entre les partenaires a été exemplaire, les résultats demeurent décevants. Après plus de cinq années d'efforts, il faut se rendre à l'évidence : les pays de l'espace COMIFAC n'ont pas l'intention, directement à travers des contributions nationales ou indirectement à travers la CÉÉAC, de faire de la COMIFAC un organisme financièrement autonome et qui ne doit plus dépendre de manière aussi forte des financements obtenus des PTF pour des projets ou des programmes précis.

Les coordinations nationales ont bénéficié d'une attention particulière de la part du PFBC, en particulier de ses partenaires donateurs qui ont uni leurs efforts de manière soutenue, malheureusement sans résultats probants. Anciennement appelés « Points focaux » les coordinations nationales ont un double mandat « 1) agir comme structure de liaison entre les différents acteurs nationaux impliqués dans le secteur forêt et la COMIFAC (et le PFBC) (2) renforcer la coordination au niveau national entre les différents acteurs afin d'assurer la formulation de politiques conformes au Plan de convergence. À cela, on peut ajouter une troisième responsabilité concernant un rôle d'appui technique à la Présidence de la COMIFAC (selon les pays retenus).

La question des coordonnateurs nationaux est à l'ordre du jour depuis les débuts du PFBC. Lors de l'une des toutes premières réunions de la COMIFAC, une réunion dite « élargie aux partenaires » (Yaoundé, juillet 2003), il ressort que ces coordonnateurs nationaux ont la responsabilité de la mise en œuvre des actions prioritaires envisagées. Ce sont eux qui font état de l'avancement des réalisations. Mais très rapidement, il s'est avéré qu'ils étaient dans l'impossibilité de remplir ce rôle. Rien n'a vraiment changé depuis lors. Le fait que ces coordonnateurs doivent maintenant partager la scène de la coordination avec plusieurs points focaux (climat-REDD+, faune, biodiversité, etc.) ne facilite pas leur travail non plus. Qui coordonne dans tout cela, il n'est pas interdit de poser la question.

Les coordinations nationales contribuent à renforcer les liens entre la COMIFAC, le Plan de Convergence, le PFBC et les pays membres qui ont la responsabilité de définir et de mettre en œuvre des politiques de développement durable des écosystèmes forestiers. Le fait que les CN existent dans tous les états membres de la région (avec des degrés divers d'opérationnalisation) et que leurs missions sont identiques pourrait avoir un effet positif sur l'harmonisation et la synergie entre les partenaires et leurs programmes. Sur papier, ils ont la responsabilité de s'assurer que la convergence est réelle. Leur peu de fonctionnalité réduit cette potentialité à néant.

L'agence internationale pour le développement de l'information environnementale (ADIE), l'organisation pour la conservation de la faune sauvage en Afrique (OCFSA) et l'organisation africaine du bois (OAB) sont trois organisations explicitement mentionnées dans le Traité mettant sur pied la COMIFAC et qui se sont vues reconnaître la mission de contribuer à la mise en œuvre du Plan de convergence. Le diagnostic de l'audit organisationnel et institutionnel mené avec l'appui du PACEBCo est sans appel : ces organisations ne sont d'aucune utilité et sont même à peu près complètement disparues du paysage institutionnel. Elles constituent un boulet pour la COMIFAC qui ne peut aucunement faire appel à elles pour son travail de mise en œuvre du Plan de convergence ou pour une quelconque action auprès des gouvernements.

Le règlement intérieur de la COMIFAC prévoit la mise à disposition au niveau du Secrétariat Exécutif d'un Forum sous-régional et de Fora nationaux qui, avec les Coordinations nationales, constituent une porte d'entrée du Secrétariat Exécutif dans les pays membres de la COMIFAC. Faute de temps, l'équipe de l'étude de bilan n'a pu évaluer l'importance de ces Fora

dans le dispositif COMIFAC. Il semble que passablement d'énergie a été investie dans la tenue de ces fora, mais qu'ils n'ont que très faiblement contribué ni à faire avancer le dossier des politiques publiques en faveur des écosystèmes forestiers, ni la synergie entre les partenaires. À la limite on peut parler dans leur cas et dans celui des organisations mentionnées au paragraphe précédent de synergie négative dans la mesure où une concertation effective semble avoir guidé les partenaires PTF dans leur décision de ne pas s'impliquer activement dans un appui à ces organismes.

Ces organisations partenaires-officiels de la COMIFAC devaient permettre à la COMIFAC d'intégrer et de prendre en charge certaines thématiques particulières. Sauf exception, elles ont davantage fait partie du problème que de la solution.

Les Groupes de travail se sont révélés des outils plus performants (mais plus exigeants) au chapitre de l'impact sur les politiques publiques nationales et de l'amélioration de la coopération inter-partenaires.

Le Groupe de travail de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification en Afrique centrale a été mis en place en octobre 2008 à Douala par la COMIFAC. Sans aucune ressource propre, le GTCCD profite d'une entente entre la COMIFAC et le Mécanisme mondial pour aider à la mobilisation de ressources afin d'aider à la mise en œuvre du *Programme d'action sous-régional de la lutte contre la dégradation des terres et la désertification* et des différents programmes nationaux prévus pour voir à l'application nationale des engagements pris. Le site web du PFBC fait état de plus d'une trentaine de documents divers (plans d'action, programme d'action, Processus de mise en œuvre, Directives projets et programmes) qui tous témoignent d'une intense activité au chapitre des réunions et de la production de documents de planification.

Il est difficile de dresser un bilan de ces nombreuses activités, du rôle que peut y jouer la COMIFAC et encore moins de l'impact que cette initiative de la COMIFAC peut avoir sur la concertation et la synergie entre les PTF. Ainsi la Feuille de route du Groupe pour 2011 fait état de 30 activités distinctes dont au moins une douzaine concerne des ateliers et des réunions. Certaines activités laissent songeurs :

- Activité 1 : mettre en place un groupe d'expert technique
- Activité 2 : Réunir le groupe d'experts pour élaborer une stratégie sur la gestion durable des terres
- Activité 3 : Soumettre la stratégie à la prochaine réunion du GT pour validation
- Activité 4 : Transmettre la stratégie au Conseil des ministres
- Activité 5 : Effectuer le plaidoyer pour la mobilisation des financements
- Activité 20 : Soumettre un rapport de synthèse d'activités réalisées au SE de la COMIFAC après 6 mois
- Activité 21 : Organiser des réunions de concertation

Si on se fie à la feuille de route la GIZ, le CIFOR, le MM, le PFBC, le FEM, le PNUD (Dakar), le PNUD/FEM et le PNUD/BAD auraient collaboré à la réalisation de ces activités. Comme les facilitations qui l'ont précédé, la Facilitation appuyée par le Canada a soutenu une réunion de travail du GTCCD à Kigali en janvier 2011 où elle s'est dite prête à travailler à une mobilisation des financements des autres PTF pour assurer la mise en œuvre des plans na-

tionaux ainsi que d'un Cadre d'intervention commun pendant le CCRIC (tout en suggérant au comité de porter une attention particulière aux forêts sèches.

Il n'est pas inutile de rappeler une fois de plus que l'objectif de cette étude de bilan n'est pas d'évaluer le travail de la COMIFAC ou de tout autre organisme affilié ou associé, mais d'apprécier de la manière la plus objective que possible si le PFBC a « livré la marchandise » - c'est l'expression que nous utilisons dans la présentation méthodologique de cette étude - en matière de concertation et de synergie des partenaires. Or, en fin de course, ce résultat ne peut être apprécié que si on tient compte à la fois des efforts pour réaliser cette mise en synergie et des résultats concrets qui ont pu en découler, en faisant l'hypothèse qu'une meilleure synergie ne pouvait que contribuer à l'atteinte de résultats.

Dans le cas du financement de la COMIFAC, la concertation entre les partenaires PTF a été exemplaire. Malgré l'appui du SE de la COMIFAC et des pays de l'espace COMIFAC (du moins par la voix de leurs représentants ministériels) et de l'ensemble des partenaires intergouvernementaux, privés, des centres de recherche, la question du financement demeure entière. Contre un mur politique, même la meilleure des concertations ne peut pas grand-chose.

Dans le cas des changements climatiques et des financements innovants qu'ils laissent entrevoir, les positions autour de la table semblent inversées, mais on peut se demander si les résultats ne seront pas identiques. Ainsi le 13 mars 2013, la COMIFAC a soumis, au nom des 10 pays membres de la COMIFAC, un avis au Secrétariat de la Conférence des Parties (COP-18) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sur certains points qui seront débattus lors de la 38^e session des organes subsidiaires de ladite Convention. Les questions envisagées sont à la fois hautement techniques et politiques. Elles concernent toutes la mise en application de REDD+ (COMIFAC, 2013). En bref, il s'agit de déterminer qui et comment vont être dépensés les financements REDD qui finiront bien par arriver.

La présente équipe n'a pas l'expertise nécessaire pour apprécier à sa juste valeur la stratégie COMIFAC en matière de changement climatique et de financement REDD. Il apparaît cependant que les pays d'Afrique centrale sont loin d'être au même diapason sur cette question et le seront sans doute de moins en moins au cours des prochaines années tant leurs intérêts divergent. Cela explique peut-être pourquoi le dossier soumis par la COMIFAC aux 7 questions posées par le Secrétariat de la Conférence des parties demeure aussi peu précis. On est loin de l'enthousiasme lors de la présentation de la Déclaration conjointe sur l'initiative de Réduction des Émissions (REDD+) adoptée à Durban et célébrée, avec raison lors de la 10^e Réunion des partenaires (Douala, mars 2012).

La question qui se pose est de savoir si la COMIFAC (et son Comité Climat) possède les ressources techniques et surtout « politiques » pour mener seule des actions dans ce domaine en l'absence d'un appui fort de la CÉÉAC. On peut même imaginer la question subsidiaire suivante : « Jusqu'où les partenaires PTF peuvent-ils aller dans leur appui à la quête des pays d'Afrique centrale pour leur juste part de ces nouveaux financements? »

Le **Groupe de travail Biodiversité d'Afrique centrale** a été mis sur pied selon un modèle identique. Le Groupe est étroitement impliqué dans toute une série de Protocoles, Ententes et Déclarations internationales sur des thématiques liées à la biodiversité. À sa dernière réunion (Douala, mars 2011), il s'est donné un plan extrêmement ambitieux comprenant pas moins de 27 objectifs stratégiques (exploitation durable des pêcheries, intégrer la biodiversité dans les Plans nationaux, réaliser un inventaire des espèces envahissantes), une feuille de

route de quelque 20 activités, des recommandations, des propositions de travail pour les nombreux sous-groupes et ateliers créés.

Bien que l'équipe de l'étude de bilan doive de nouveau s'avouer incompétente pour juger de ces nombreuses activités, elle constate cependant qu'à part la GIZ qui a accepté de financer la réunion de Douala dans le cadre de son appui à la COMIFAC, les PTF ont été absents de toute activité de financement – on ne peut donc parler de synergie inter-partenaires-. De plus les responsables déplorent que bien peu de ces activités et recommandations de toutes sortes n'aient transpiré au palier national. .

Le **Groupe de travail sur la gouvernance forestière** est de nature informelle même s'il comporte pas moins de 5 sous-groupes (Légalité, Aménagement, Certification, etc.). Il a été particulièrement actif pour désamorcer les conflits entre certains partenaires autour des questions de certification et de politiques forestières. Quant au **Groupe Climat**, son statut est lui aussi celui d'un groupe officieux mais dont l'importance n'a cessé de croître depuis la fin des années 2000 avec la montée en puissance des initiatives entourant REDD +.

La Facilitation française d'abord, mais ensuite et surtout la Facilitation allemande ont fait de REDD l'un des dossiers majeurs du PFBC ne négligeant aucun effort pour amener la COMIFAC à assurer son leadership de ce qui est devenu le dossier de l'heure en matière environnementale en Afrique centrale, le seul à permettre d'établir des liens étroits entre la lutte climatique et le développement économique. Il s'agit d'un dossier extrêmement complexe, aux multiples ramifications (scientifiques, politiques, financières, techniques) que la COMIFAC a tenté de prendre à bras le corps et où une façade d'unité a pu être maintenue entre les pays de l'espace COMIFAC. Mais vu l'importance des sommes en jeu (et les délais grandissants), il est peu probable que cette unité pourra être maintenue encore longtemps. De toute évidence, le morceau semble beaucoup trop gros pour permettre à la COMIFAC de l'avaler.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- La question du financement pérenne et autonome de la COMIFAC se pose depuis 10 ans et aucun signe n'indique qu'elle pourra trouver un dénouement heureux rapidement. Le PFBC doit en tenir compte. La conséquence est celle d'une COMIFAC qui doit revoir son rôle.
- L'outil des coordonnateurs nationaux ne donne pas les résultats escomptés. Par-delà cet échec, c'est toute la question de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales de conservation et de gestion des écosystèmes à partir du modèle du Plan de Convergence qui est mise en cause et qui doit être repensée.
- L'approche par les comités spécialisés – malgré la participation d'un nombre restreint de partenaires- a permis à la COMIFAC de s'impliquer dans des thématiques importantes. Elle y développe une expertise de pointe, mais qui demeure sans grands lendemains vu ses contraintes institutionnelles et de ressources.
- Se pose donc de nouveau la question de la place de la COMIFAC dans le dispositif environnemental général de la CÉÉAC.

17. Les préoccupations de la société civile, des organisations non-gouvernementales, du secteur privé sont prises en compte suite à une plus grande concertation et synergie entre les partenaires

L'une des originalités des Partenariats de type II est la participation d'acteurs issus du monde de l'entreprise, de l'université, de la société civile, des organisations intergouvernementales et qui d'habitude demeurent à l'écart de la mise en œuvre d'ententes internationales. Les problèmes, ne cesse-t-on de répéter, sont devenus trop complexes pour penser que seuls les gouvernements et les États peuvent avoir droit au chapitre. Mais organiser et soutenir de manière pérenne cette participation non-gouvernementale exige des ressources et du doigté afin d'éviter de tomber dans la complaisance clientéliste ou dans le faux discours critique.

Mais, il y a société civile et société civile. Quoi de commun entre le CIFOR, l'un des plus importants centres de recherches forestières à l'échelle mondiale, Greenpeace, une ONG préoccupée de changement climatique et une association d'entreprises du secteur forestier? Les moyens diffèrent, les modes d'action aussi, même leur vision du rôle occupé par les écosystèmes forestiers n'est pas la même.

Bien que personne ne l'avouera, la seule chose qui unit vraiment ces organisations si différentes, c'est leur conviction profonde qu'on ne peut vraiment faire confiance aux gouvernements et aux États pour prendre les « bonnes » décisions concernant l'avenir des forêts, du climat, des espèces menacées et de l'environnement. D'ailleurs l'idée même des Partenariats de type II – par-delà les bonnes intentions affichées- n'est-elle pas précisément de mobiliser cette méfiance pour faire avancer les choses.

Évidemment ce qui constitue une « bonne » décision pour l'UICN n'est pas identique à la définition que peut en donner le CIRAD ou le Smithsonian Institute. D'où l'importance que les voix en provenance du secteur non gouvernementales soient les plus diversifiées possible et qu'elles puissent se faire entendre en évitant de sombrer dans une cacophonie dont elles sont toujours les premières victimes.

Depuis 2002, toutes les Facilitations qui se sont succédé ont eu à cœur de permettre aux ONG, centres de recherches et associations de faire entendre leurs voix. L'exemple de la « redynamisation » de la CEFDHAC confirme que lorsqu'ils additionnent leurs efforts, les partenaires PTF – puisque c'est surtout d'eux dont il s'agit- peuvent obtenir des résultats sans doute inaccessibles autrement. Le 7^e Forum de la CEFDHAC tenu à Kigali en novembre 2012 (avec l'appui de la GIZ, de l'ACDI, du Rwanda et de la BAD-PACEBCo) et par la suite la signature d'une Convention de partenariat entre la CÉÉAC et la CEFDHAC (en présence du Secrétaire exécutif de la COMIFAC) ont effectivement scellé cette redynamisation. Il s'agit pour la CEFDHAC de contribuer à la mise en œuvre du PACEBCo « à travers une participation active et accrue de la société civile ».

Il est évidemment trop tôt pour commenter les retombées d'une « résurrection » aussi récente. On peut cependant penser qu'avec l'appui de quelques partenaires, il sera possible à la nouvelle CEFDHAC d'organiser un Forum régional ainsi que des Fora nationaux. Ce ne sont pas les thématiques qui manquent.).

Mais est-ce bien là que la voix de la société civile peut se faire entendre avec un impact maximum? N'est-ce pas plutôt au niveau national qu'il faut concentrer les ressources?

L'une des difficultés rencontrées par les partenaires donateurs du PFBC dans leur tentative de renforcer les sociétés civiles d'Afrique centrale est l'extraordinaire complexité et le haut degré d'imbrication des associations qui œuvrent dans le secteur. Dans le cas du CEFD-

HAC, on peut parler d'un réseau de réseaux dont certains sont eux-mêmes des réseaux. Le nombre de réunions nécessaires pour opérer des structures aussi complexes augmente de manière logarithmique avec l'ajout de tout palier additionnel. Lorsqu'on tente de résumer la situation qui prévaut dans le secteur associatif, une image vient naturellement à l'esprit, celle d'une « Forêt institutionnelle dense et humide » où les conflits de personnalités, les batailles de juridiction et la lutte pour la survie financière prennent souvent le dessus sur les débats d'idées et les actions sur le terrain. Comme dans les forêts tropicales, rien ne se perd jamais. La sédimentation est la règle.

Dans le cas du Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale (REPALEAC), le processus de redynamisation a commencé en 2008 lors d'une assemblée générale où les partenaires financiers du réseau (GIZ, UIGN, Bureau franco-allemand) où le maintien de leur appui dépendait de la capacité du REPALEAC à clarifier la nature de ses liens avec le réseau mère qu'est le REDHEAC et à se donner une structure organisationnelle fonctionnelle ainsi qu'un plan d'action crédible.

Entre 2008 et 2013, de nombreuses réunions, planifiées ou imprévisibles, ont permis de finaliser un Plan d'action triennal et surtout d'en arriver à un projet de statuts et règlements comprenant respectivement 30 et 36 éléments déployés sur plus de 20 pages de texte. Il est difficile d'imaginer qu'un tel réseau pourra mener d'autres actions que tenir ses rencontres statutaires et assister aux réunions convoquées par d'autres partenaires.

Le Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale (REJEFAC) semble avoir connu un cheminement similaire avec une longue période d'hivernage entre l'Assemblée générale de Douala en octobre 2008 et une série de rencontres et d'ateliers en 2012 et 2013 afin de relancer l'association et permettre aux jeunes de se faire entendre dans le dossier des écosystèmes forestiers.

Constats, acquis, leçons et conclusions

- L'appui à la CEFDHAC (et à d'autres organisations de la société civile) a permis aux partenaires PTF de la COMIFAC de mettre en commun leurs ressources pour assurer que ces organisations prenaient part au débat public. C'est un acquis important.
- Il est sans doute possible d'assurer la survie de plusieurs de ces organisations surtout au niveau régional, mais la question de leur insertion dans les débats nationaux demeure entière.

5 BILAN DE LA FACILITATION APPUYÉE PAR LE CANADA, 2010-2012

La partie 5 concerne spécifiquement la Facilitation appuyée par le Canada entre 2010 et 2012. Elle constitue la deuxième composante de l'évaluation avec l'étude du bilan du PFBC.

La première section rappelle les particularités de la Facilitation comme structure de gouvernance ainsi que certaines considérations méthodologiques.

La deuxième section présente les objectifs de la Facilitation canadienne tels que définis dans la Feuille de route ainsi qu'une appréciation des résultats obtenus.

5.1 Contexte général et méthodologie

5.1.1 Rappel du principe et de la pratique de la Facilitation

L'idée d'une structure légère pour coordonner les activités du PFBC trouve son origine dans les premières rencontres suite à la mise sur pied du partenariat au lendemain du Sommet de Johannesburg. Lors de la première réunion de coordination du nouveau Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo tenue à Paris du 21 au 24 janvier, les discussions ont surtout porté sur les ambitions et objectifs du PFBC jugés trop timides et centrés sur la seule « application effective des lois et règlements forestiers ». (COMIFAC, 2003).

Il fallut attendre 2005 et le passage de témoin à la Facilitation française pour préciser les responsabilités du Facilitateur dont le mandat ne devait pas se limiter, comme plusieurs pays partenaires membres de la COMIFAC l'auraient souhaité, à mobiliser et coordonner l'aide en provenance des pays donateurs ou à celui d'un simple chef de file utilisant les ressources de ses programmes bilatéraux pour faire avancer certains dossiers et, pour l'essentiel, convoquer des réunions d'échange d'information. C'est de cette période que date l'idée d'une Feuille de route discutée collectivement avec des priorités et des activités en propre.

Le constat de l'évaluation germano-canadienne résume bien la perception majoritaire quant à la Facilitation française :

« L'expérience de la coopération française, jointe à la forte densité de ses réseaux d'expertise en matière de forêts a largement contribué à donner plus de visibilité à la dynamique du PFBC en général et à la facilitation en particulier. Les partenariats ont davantage appréhendé les rôles et missions de la facilitation. La facilitation française a mis l'accent sur les aspects politiques, la structuration de la facilitation, le rayonnement de la COMIFAC, l'alimentation des missions techniques de la COMIFAC face aux enjeux internationaux » (p. 33).

La Facilitation allemande a continué sur la lancée de la facilitation française en y apportant « de nouvelles méthodes dans une approche technique professionnelle rigoureuse et une vision politique plus large » (p.33). À cela s'ajoute les ressources très importantes des nombreux programmes de la coopération allemande sur lesquels la Facilitation s'est appuyée tout en maintenant, non sans difficulté du moins dans les yeux de plusieurs partenaires, la distinction entre la Facilitation et la Coopération allemande.

L'implication tous azimuts de la facilitation allemande, les ressources mobilisées, le professionnalisme et l'efficacité de l'équipe et une certaine urgence dans les dossiers, tous ces fac-

teurs ont contribué à donner l'impression que le PFBC était devenu un projet de développement selon le modèle classique avec la Facilitation allemande comme chef de projet.

Le passage du témoin à la facilitation canadienne a été le moment d'une certaine remise à plat des objectifs et du mode opératoire de la Facilitation avec un retour à l'idée initiale d'une facilitation dont la mission n'est pas de se suppléer ou d'épauler la COMIFAC, mais de rechercher les voies et moyens pour apporter plus de cohérence et de fluidité dans le déploiement des actions visant à appuyer la mise en place de politiques forestières nationales dans le contexte du Plan de convergence.

5.1.2 Les évaluations antérieures

La facilitation américaine a accompagné le PFBC durant sa phase de mise en place (janvier 2003 à février 2005). Elle n'a pas fait l'objet d'une évaluation particulière. La France a assumé la facilitation de février 2005 à octobre 2007, suivie de l'Allemagne (octobre 2007- 27 septembre 2010) et du Canada (27 septembre 2010-31 décembre 2012).

L'évaluation franco-allemande de 2009

L'évaluation menée en octobre 2007 a concerné à la fois la facilitation américaine et française, mais s'est surtout concentrée sur la période de la facilitation française suite aux difficultés à obtenir de l'information sur la facilitation précédente.

Cette première évaluation comprenait trois objectifs : une évaluation du partenariat en lui-même, une évaluation des phases des facilitations américaines et françaises et l'élaboration de propositions concrètes pour la facilitation allemande.

L'évaluation du PFBC s'est d'abord voulue une évaluation selon les règles de l'art avec une utilisation des critères d'efficacité et de pertinence et auxquels on a voulu joindre une appréciation des systèmes de suivi-évaluation, une analyse de la structure institutionnelle du partenariat, une analyse critique des stratégies du partenariat par rapport à la COMIFAC, une appréciation de la perception et du degré d'appropriation par les membres.

La méthodologie s'est bâtie principalement sur une large consultation des personnes impliquées au moyen de trois types d'enquêtes directes (questionnaires, entretiens et groupes de réflexion). Au total 172 personnes ont fourni des informations (dont 76 répondants sur 196 envois par questionnaire). L'évaluation a aussi procédé à une analyse documentaire.

L'évaluation a utilisé le Cadre de coopération pour apprécier les progrès réalisés au chapitre de la pertinence et de l'efficacité ainsi que pour la mesure de l'impact du PFBC. Ayant constaté que ce cadre de coopération ne contenait aucune proposition d'indicateurs, les évaluateurs ont dû se référer à des indicateurs trouvés dans *l'État des forêts 2006* ainsi qu'à des « éléments recueillis auprès des différents interlocuteurs » ainsi qu'aux résultats de l'enquête d'opinion. Conscients des limitations de ces sources, les auteurs s'en sont tenus à des considérations générales, tout en prenant soin d'indiquer qu'en l'absence d'outils de mesure et d'objectifs clairs pour le PFBC, il était difficile de faire mieux. Certaines conclusions sont effectivement d'ordre très général :

- « Plusieurs sources concordantes indiquent une progression réelle de l'effort de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers ces dernières années! » (EVSO Conseil, 2007).
- « L'essentiel des efforts de conservation dans la sous-région est imputable à l'action du PFBC et de ses membres » (p. 16)

À ces considérations s'ajoutent, une analyse de la composition du partenariat, sa force d'attraction, sa représentativité, le degré d'implication de ses membres ainsi que des relations entre le PFBC et la COMIFAC.

L'évaluation germano-canadienne de 2010³⁴

L'évaluation s'est appuyée sur les mêmes trois axes identifiés dans l'évaluation précédente et a aussi fait usage d'une enquête par questionnaire, complétée par de nombreuses entrevues de groupe et individuelles.

Plutôt que de tenter d'emprunter la voie d'une évaluation classique, l'équipe a choisi de s'en tenir, pour ce qui est du PFBC, à la question suivante : « Les conditions-cadres dans lesquelles le PFBC opère se sont-elles développées dans la direction souhaitée et les résultats atteints au niveau national, sous-régional et international sont-ils conformes aux attentes formulées dans le cadre de coopération » (JMN Consultant, 2010, p.9).

Douze sous-questions ont ensuite été identifiées pour tenter d'apprécier si les conditions-cadres du PFBC évoluent ou non dans la bonne direction. Parmi ces questions :

- Évolution du partenariat vers ses objectifs : efficacité des contributions techniques et financières, coordination entre les partenaires
- Développement de synergies entre les projets
- Amélioration de la transparence dans la gestion du secteur
- Partage des informations
- Fonctionnement du Conseil régional
- Intégration des actions des partenaires dans les programmes nationaux

Quant à la Facilitation allemande, elle est évaluée à partir de trois axes stratégiques retenus dans la Feuille de route allemande, soit :

1. Renforcement institutionnel de la COMIFAC et du PFBC
2. Amélioration de la gouvernance forestière et des conditions-cadres dans les pays d'Afrique centrale
3. Mise en œuvre du Plan de convergence et des conventions internationales environnementales majeures dans la sous-région

La troisième partie de l'évaluation comprend la formulation de propositions concrètes pour alimenter la feuille de route canadienne.

Les points d'entrée mentionnés plus haut et qui devait permettre de déterminer si les conditions-cadres évoluent dans la bonne direction n'ont pas été repris systématiquement par les évaluateurs. L'appréciation d'ensemble est cependant largement positive.

Pour ce qui est de l'évaluation de la Facilitation allemande, les évaluateurs ont choisi de reproduire le contenu des différentes rubriques contenues dans le rapport du facilitateur présentant les réalisations de la facilitation allemande en y ajoutant des commentaires.

La troisième partie présente de manière détaillée certaines pistes potentielles (11 au total) « sur la base des préoccupations décelées lors des entrevues et enquêtes menées et des priorités de la partie canadienne » (p. 41). Avec le passage du temps, le nombre très élevé et

³⁴ L'appellation est trompeuse. Pour des raisons techniques, l'input canadien dans la démarche fut minime et c'est une firme « française » établie au Cameroun depuis longtemps (JMN Consultant) qui a effectué l'essentiel du travail.

le caractère directif de ces recommandations tranchent avec les propos des évaluateurs concernant la nécessité d'un recentrage du programme de travail des facilitations.

5.1.3 Feuille de route de la Facilitation canadienne

Pistes suggérées pour la Facilitation canadienne

Onze pistes sont effectivement proposées pour enrichir la feuille de route canadienne

- Appui à la COMIFAC et à ses institutions partenaires
- Appui au PFBC
- Appui à la création de comités consultatifs nationaux
- Appui aux points focaux thématiques (climat, désertification, biodiversité.)
- Appui aux coordonnateurs nationaux de la COMIFAC
- Accompagnement des pays de l'espace COMIFAC lors des négociations internationales REDD+
- Groupe de réflexion financement
- Poursuivre la mise en place du mécanisme autonome de financement de la COMIFAC
- Appui à la stratégie d'égalité entre les hommes et les femmes
- Appui à la réduction de la pauvreté

Chacune de ces problématiques est élaborée et donne lieu à des « suggestions » de travail sous la forme « il y aurait lieu de... », « Un système de... pourrait » au point où l'on est en mesure de se demander si ce sont là des propositions ou des éléments d'un plan de travail préétabli ? Est-ce le sens qu'il faut donner au « passage du bâton » entre deux facilitations ?

On peut s'interroger sur les fondements empiriques des propositions identifiées. La proposition concernant l'égalité entre les hommes et les femmes est un bon exemple. Le rapport d'évaluation note que l'ACDI a déjà inscrit cette question à son propre programme d'appui à la gestion des forêts (programme qui était alors en gestation et qui ne sera finalement pas mis en œuvre pour des raisons de financement). Compte tenu de la décision de l'ACDI d'aller de l'avant avec cette thématique, le rapport précise, qu'il faut cependant « être conscient que cette activité (l'ÉFH) démarre dans l'indifférence de la plupart des partenaires, que la synergie sur ce dossier pourrait être difficile à bâtir et que la progression restera relativement faible » (p. 50).³⁵ Finalement, le rapport d'évaluation suggère quand même neuf (9) actions à entreprendre afin de faciliter la progression de ce dossier.

Préalables de la Feuille de route canadienne

C'est en 2009 que s'est concrétisée l'idée que le Canada pourrait accepter de prendre la responsabilité de la facilitation du PFBC. Cette acceptation s'inscrivait alors pleinement dans le Programme régional de l'Afrique centrale du Cadre de programmation régionale prévue pour la période 2010-2015 (ACDI, 2009). Il est prévu que le Programme régional concentre ses activités sur :

³⁵ Il se trouve que lors du questionnaire administré aux partenaires, ces derniers ont fait preuve d'une indifférence marquée envers les questions de genre. Les constats d'une mission de l'ACDI et qui incluait des rencontres avec plusieurs des partenaires sur le terrain suggèrent plutôt qu'à l'unanimité les acteurs rencontrés reconnaissent l'importance d'institutionnaliser cette question à travers toutes les activités du PFBC, un constat qui dépasse les habituels acquiescements aux propositions de financements potentiels.

- L'amélioration de l'intégration-coopération sous-régionale pour permettre une meilleure connexion des marchés (CÉMAC) et une circulation plus libre et moins coûteuse des facteurs de production (CÉMAC et COMIFAC)
- La lutte contre les violences envers les enfants et jeunes à travers un appui au COCAFEM-GL

On ajoute que l'ACDI continuera d'appuyer la COMIFAC et ses partenaires dans la poursuite de leur mandat visant la gestion responsable des forêts du Bassin du Congo, en vue de stimuler une croissance économique durable grâce à l'exploitation des filières de bois d'œuvre, de l'écotourisme, de l'agroforesterie, des produits médicaux, etc. (p. 10) ». Six objectifs et résultats sont recherchés :

Le SE et les pays membres de la COMIFAC soient soutenus par le PFBC dans la maîtrise des techniques de négociation

Le PFBC appuie la COMIFAC dans la plupart des forums internationaux et le Plan de convergence et la COMIFAC y sont l'objet de promotion

Le PFBC met en place un plan de communication destiné à favoriser de nouvelles adhésions et de nouveaux financements

Les partenaires se rencontrent régulièrement pour échanger et développer de nouveaux outils d'harmonisation de leurs appuis à la mise en œuvre du Plan de convergence

L'ÉFH est mieux pris en compte

le Canada appuie la Facilitation pour une période de deux ans

La formalisation de l'appui canadien à la facilitation

Suite à la décision gouvernementale de ne pas poursuivre le programme d'appui à la COMIFAC, l'ACDI a pu conserver la ligne budgétaire (la 6^e dans l'énumération précédente) prévue pour le financement du programme et de l'affecter comme prévu au financement de la Facilitation (environ 1 M\$ CND). À ce montant s'est ajouté un financement (2 M \$ CND) *Fast Start* en lien spécifique avec l'adaptation au changement climatique.

Ce financement accru a permis à l'ACDI d'étoffer sa contribution à la Facilitation : ce changement a amené des modifications dans la formulation des objectifs de la facilitation, et lui a permis de se rapprocher davantage de ce qui peut être considéré comme l'objectif spécifique du PFBC, soit l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale.

Trois volets principaux ont été retenus pour orienter les actions de la Facilitation, soit :

Appui aux politiques et à leur harmonisation en Afrique centrale

Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux

Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC

Il est bon de rappeler qu'à l'origine ces trois volets définissaient le plan de travail de la Facilitation appuyée par le Canada et ne constituait aucunement le premier niveau d'un cadre logique. Ils définissent, comme on peut le constater, un plan de travail extrêmement général. Sans doute que la prochaine facilitation pourra ramener un peu de rigueur dans une démarche de suivi-évaluation pour le moins malléable à souhait et qui place le PFBC dans une situation délicate lorsque vient le temps de convaincre la COMIFAC et ses institutions associées de démontrer plus de rigueur dans ses propres démarches d'évaluation.

5.1.4 La mesure de rendement de la Facilitation appuyée par le Canada

Ces trois axes ont servi de base à la formulation *ex post* d'un modèle logique où chaque axe de travail est devenu, selon la formulation habituelle des chaînes causales, un résultat immédiat. Pour chacun de ces trois résultats immédiats, les TDRs identifient un certain nombre d'activités et d'extrants. Nous les avons utilisés.

Résultat immédiat 1 : Appui aux politiques et à leur harmonisation

- Des initiatives en faveur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ont été prises
- Qualité de la participation aux Accords, conventions et discussions internationaux favorables aux écosystèmes du Bassin du Congo
- Intégration des axes du Plan de convergence dans les programmes des états et dans les projets des partenaires
- Des initiatives spécifiques en appui à l'intégration du genre dans les actions, interventions et contributions des partenaires ainsi que dans la programmation de la COMIFAC

Résultat immédiat 2; Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux

- Le Secrétariat Exécutif de la COMIFAC est renforcé
- Les Coordinations nationales de la COMIFAC sont renforcées

Résultat immédiat 3 : Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC

- La coordination et l'échange d'information entre les membres sont renforcés
- Les membres du partenariat sont effectivement mobilisés
- La structure opérationnelle du PFBC est renforcée notamment au chapitre du suivi-évaluation

Résultat immédiat 4 : Renforcement de la Facilitation

- Formulation, et présentation de la feuille de route aux partenaires
- Préparation et animation des activités de dialogue, de communication, de coordination des partenaires
- Représentation publique de la Facilitation et du PFBC
- Préparation du transfert et appui à la mise en place de la facilitation suivante

L'essentiel des informations pour cette partie de l'évaluation provient des différents documents produits en rapport avec la Facilitation.

5.2 Évaluation de la Facilitation canadienne (2010-2012)

5.2.1 Résultat 1 : Les politiques des États membres sont appuyées et harmonisation

Axe 1.1 : Des initiatives sont prises pour assurer de manière concertée l'intégration des préoccupations reliées à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les politiques des partenaires États-Membres

Faire prendre au PFBC un virage économique (et le faire prendre de manière harmonisée) a été l'une des préoccupations premières de la facilitation canadienne. Les activités privilégiées par la « Facilitation durant cette période ont avant tout privilégié la promotion de la di-

mension économique comme telle, la prise en compte des populations riveraines et les coûts économiques importants qu'ils doivent supporter

- Promotion de la dimension économique

La facilitation appuyée par le Canada a pu convaincre le Cameroun de confier au CIFOR une étude de l'analyse des retombées économiques du secteur forestier afin d'en démontrer l'importance auprès des autorités qui gèrent l'économie du pays (ministère des Finances) et qui sont souvent loin d'être convaincus que l'investissement dans la gestion durable des forêts est une activité rentable, susceptible de renforcer la croissance économique du pays.

- Promotion de la prise en compte des intérêts économiques des populations riveraines

La Facilitation a mené de nombreux plaidoyers :

- en faveur d'une certification forestière fondée sur la mise en place de mesures sociales;
- en faveur de la progression du processus REDD+ vers des pratiques de redistribution des bénéfices vers les populations riveraines;
- en faveur de l'approche des « Forêts modèles », une initiative particulièrement porteuse au chapitre d'un développement à la fois inclusif, équitable et efficace des ressources naturelles;
- En faveur d'une participation des peuples autochtones aux débats.

- Promotion des considérations liées à l'environnement

La problématique générale du PFBC est tout entière liée à l'environnement. La promotion des considérations liées à l'environnement se retrouve donc présente partout dans le Partenariat. L'action de la Facilitation s'est limitée à des activités de sensibilisation aux processus d'évaluation environnementale. C'est ainsi que la Facilitation s'est associée au Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale pour promouvoir la dimension environnementale dans la gestion des forêts.

- Promotion de l'équité sociale

En matière de promotion de l'équité sociale, les interventions de la Facilitation peuvent être regroupées en quatre groupes :

- Des interventions pour rejoindre et pour assurer une meilleure prise en compte des intérêts et des besoins des populations riveraines (via la radiophonie rurale);
- Des interventions permettant aux organisations concernées (TI, ONGs spécialisées, CIRAD) de faire mettre la question de l'accaparement des terres à l'ordre du jour;
- Des initiatives sur la certification (et les petits producteurs), la prise en compte des populations autochtones, le soutien aux réseaux de femmes, l'ouverture à la foresterie urbaine
- Financement de la participation des réseaux de la Société civile et des populations autochtones au Forum du Green Business et d'autres activités du même type ainsi qu'au renforcement de leurs capacités à participer aux débats concernant les enjeux émergents ayant un impact sur les politiques publiques.

- Promotion de la gouvernance

Les questions associées à la bonne gouvernance démocratique et économique sont certes abordées directement au PFBC, mais avec la plus grande prudence vu la sensibilité naturelle

des pays membres de la COMIFAC et de certains acteurs du secteur privé. La question a surtout été abordée par le biais de la gouvernance forestière.

La contribution de la Facilitation a surtout consisté à la mise sur pied d'un groupe de travail sur cette question.

Axe 1.2 : Des initiatives sont prises pour assurer une participation concertée aux discussions internationales et aux Accords et Conventions concernant les écosystèmes du Bassin du Congo et pour assurer la visibilité du Partenariat

En continuité avec la facilitation allemande, la facilitation appuyée par le Canada a fait d'un appui à une participation concertée et bien organisée de la COMIFAC et des états membres aux discussions internationales concernant les Accords et Conventions se rapportant directement aux écosystèmes du Bassin du Congo l'une de ses priorités. Cette volonté s'est traduite par plusieurs initiatives :

- Participation à la 46^e session du CIBT à Yokohoma en décembre 2010

Concertation avec les membres de la COMIFAC et de la CÉÉAC présents sur place afin de dégager des positions communes

- Apporter un appui technique à la rédaction de la déclaration commune de Durban et contribuer au renforcement des capacités de négociation :
 - Concertation pour l'organisation de la réunion préparatoire tenue à Berlin en novembre 2011
 - Participation aux négociations pendant la réunion de Durban
 - Appui aux pays de la COMIFAC pour l'élaboration d'une position commune
 - Conciliation et médiation entre les pays du Bassin du Congo et celle des pays donateurs
- Contribuer à la mise en œuvre du Plan d'action de Nagoya sur la conservation de la biodiversité.
 - Participation à la Conférence de Brazzaville et présentation du rôle du PFBC en matière d'appui à la biodiversité
 - Renforcement des points focaux biodiversité et appui à une meilleure concertation avec les coordinations nationales
 - Participation aux échanges avec les points focaux sur les moyens de mettre en œuvre le Plan d'action et sur la contribution du PFBC à ce travail

Axe 1.3 : Des initiatives sont prises pour assurer l'intégration du Plan de convergence dans les programmes des États et dans les projets des partenaires

L'intégration des axes du Plan de convergence dans les programmes forestiers nationaux est un **moyen** pour faire avancer ce qui constitue le dossier majeur du PFBC, soit la mise en place d'un dispositif pérenne pour assurer la conservation et de la gestion durable des écosystèmes d'Afrique centrale. Ce dispositif passe par la formulation et la mise en œuvre de politiques et de programmes forestiers dans chacun des états membres. Dans l'esprit des signataires et des parties prenantes aux accords de Yaoundé et de Brazzaville, l'existence d'un Plan de convergence devait faciliter la formulation de ces politiques en proposant aux législateurs nationaux une démarche harmonisée permettant d'éviter les conflits inutiles et de fédérer les efforts. L'engagement à traduire nationalement le Plan de convergence en tenant compte des réalités spécifiques à chaque pays devait aussi permettre de démontrer à la communauté internationale la volonté des pays signataires à passer à l'action.

Les progrès accomplis en matière de mise en œuvre de politiques forestières nationales performantes et durables apparaissent limités et n'ont que peu à voir avec le Plan de convergence. Le peu d'empressement des acteurs directement concernés à modifier ce plan ne témoigne-t-il pas de leur conviction que le plan n'est pas vraiment la raison de la lenteur des progrès accomplis depuis 15 ans?

Ces remarques imposent de réfléchir à la validité et surtout l'utilité du présent indicateur (« *Des initiatives sont prises pour assurer l'intégration du Plan de convergence dans les programmes des États et dans les projets des partenaires* ») pour évaluer l'action de la Facilitation appuyée par le Canada. Comment et surtout pourquoi travailler à « l'intégration du Plan de convergence dans les programmes des États » alors qu'il appert que ces derniers sont apparemment de moins en moins convaincus de l'utilité d'une telle démarche? En d'autres mots, pourquoi les partenaires donateurs et en particulier les partenaires facilitateurs accorderaient-ils plus d'importance à l'outil Plan de convergence que les pays de la sous-région qui ont la responsabilité finale de l'utiliser pour élaborer leurs politiques forestières.

De son propre aveu, il appert que la contribution du Facilitateur canadien à l'atteinte de cet objectif a surtout consisté en un plaidoyer en faveur de la prise en compte de la formation et plus particulièrement de la recherche scientifique sur les écosystèmes forestiers et les secteurs connexes. Dans le cas de la thématique de la formation (mentionnée brièvement dans l'axe 7 du Plan de convergence « Renforcement des capacités, participation des acteurs, information et formation »), il s'agit d'un secteur où la coopération canadienne a traditionnellement été très présente et où son intérêt s'est surtout porté sur un appui à la structuration du secteur à travers une meilleure coordination des interventions des partenaires. C'est ainsi que la Facilitation appuyée par le Canada a aidé à l'élaboration d'un document d'orientation montrant la nécessité pour les partenaires PTF de se rencontrer pour une plus grande synergie de leurs actions. Si la première rencontre a été organisée avec l'appui de la Facilitation en marge de la rencontre du Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale (appuyée financièrement par la Facilitation), l'initiative de réunir de nouveau les partenaires intéressés fut prise par le RIFFEAC lui-même avec la collaboration du SE de la COMIFAC (et de la Facilitation). Par la suite, l'action de la Facilitation a surtout été dirigée vers la mise sur pied d'un marché de l'information axé surtout sur les formations offertes dans la sous-région. Il est sans doute trop tôt pour l'affirmer, mais ces marchés de l'information où se mêlent rencontres informelles et activités programmées semblent en bonne voie d'être institutionnalisées au sein du PFBC.

Axe 1.4 : Des initiatives en appui à l'intégration du genre dans les actions, interventions et contributions des partenaires ainsi que la programmation de la COMIFAC

L'égalité entre les femmes et les hommes (« Le genre ») a été l'un des dossiers phares de la Facilitation appuyée par le Canada. Malgré le scepticisme et même les réticences plus ou moins ouvertes de plusieurs partenaires, la « Facilitation canadienne » a œuvré avec diligence et un certain succès pour mettre la dimension Genre au cœur des actions des partenaires.

- Mise à l'ordre du jour de la question de l'ÉFH
 - Un groupe de travail a été mis sur pied sur cette question (le Comité Ad Hoc Genre de la COMIFAC);
 - Le principe de la prise en compte prioritaire de l'ÉFH dans la révision du Plan de convergence a été accepté et discuté lors de réunions de travail avec le SE de la COMIFAC;

- Une étude sur la prise en compte du genre dans les directives de la COMIFAC a été réalisée en février 2012 avec l'appui de la GIZ;
- La tenue d'une journée thématique sur l'intégration du genre dans la COMIFAC à Yaoundé (mars 2013)

- Journée thématique

La tenue d'une journée thématique sur la l'intégration de l'égalité entre les femmes et les hommes au début de la 12^e Rencontre des partenaires du PFBC, le 18 mars à Douala a constitué le moment fort de la reconnaissance de l'importance névralgique (et non seulement transversale) de cette thématique.

- Stratégie Genre de la COMIFAC

La facilitation appuyée par le Canada a rendu possible la formulation par une équipe de consultants externes d'une première stratégie Genre pour la COMIFAC. C'est un pas en avant important.

5.2.2 Résultat 2 : Appuyer la COMIFAC et à ses partenaires locaux

Axe 2.1 : Des initiatives sont prises pour assurer en concertation avec les autres partenaires le renforcement du Secrétariat exécutif de la COMIFAC

Tout au long de la facilitation canadienne, celle-ci a pris des initiatives et menées des actions afin d'assurer d'une manière concertée le renforcement du Secrétariat Exécutif de la COMIFAC.

Rappelons une fois de plus que l'objectif du PFBC et de sa Facilitation n'est pas de renforcer directement le Secrétariat Exécutif par exemple en lui fournissant des ressources financières additionnelles, en renforçant ses capacités institutionnelles ou organisationnelles ou même en lui fournissant des ressources humaines supplémentaires. La plus-value de l'action du Partenariat est de s'assurer que les actions et les ressources que les membres consacrent à cette tâche de renforcement sont formulées et exécutées de manière concertée et harmonisée.

- Coordination des partenaires-donateurs

Les partenaires donateurs du PFBC regroupés à Yaoundé ont continué d'appuyer directement le renforcement de la COMIFAC à travers les différents programmes bilatéraux et multilatéraux auxquels ils participent et en identifiant de nouvelles sources d'appui pour l'organisation. Pour mieux coordonner leur action et accompagner la facilitation, ils ont pris l'initiative de former un groupe de travail informel appelé PACOMIFAC (*Plateforme d'appui à la COMIFAC*) qui se réunit sur une base irrégulière pour échanger sur la complémentarité des programmes d'appui et sur les meilleurs moyens d'appuyer le renforcement de la COMIFAC. Sur demande du SE de la COMIFAC, ce groupe-conseil informel a contribué à l'élaboration du plan de travail annuel de la COMIFAC qui a pu profiter d'informations de première main sur les intentions des PTF vis-à-vis les activités que certains d'entre eux pourraient être amené à appuyer ans le cadre de leur propre programme d'aide.

- Appui-conseil à la COMIFAC

Contrairement à la situation sous les facilitations précédentes, la coopération canadienne n'appuie pas directement la COMIFAC. Aucun programme d'appui ou de renforcement technique n'est en place à cet effet.

L'appui-conseil de la Facilitation canadienne à la COMIFAC a pris plusieurs formes en conformité avec l'esprit de la Facilitation soit de favoriser une plus grande efficacité dans les interventions des partenaires.

- La forme la plus présente de cet appui-conseil concerne l'accompagnement de la COMIFAC au sein de divers comités de pilotage de projets ou de programmes visant le renforcement des 10 axes du Plan de convergence ou encore lors des grands Sommets tels Rio +20 ou Durban.
- Dans le cas de plusieurs de ces axes, celui sur la formation ou la participation par exemple, la facilitation canadienne possède une expertise particulière dont elle a pu faire profiter les représentants de la COMIFAC.
- Dans d'autres cas, il s'est agi de faire profiter la COMIFAC des réseaux et des contacts des réseaux, des contacts et de l'expérience canadienne afin de permettre au SE de façonner son propre réseau sur des thématiques de plus en plus pointues.
- L'appui-conseil a aussi pris la forme d'un financement à la réalisation d'une étude sur les contributions financières internationales découlant de l'alignement sur le plan de convergence (JMN Consultant, 2012).
- Un appui-conseil a été fourni au Conseil des ministres et au SE de la COMIFAC à travers les réunions d'échanges avec l'équipe de consultants, responsable de l'audit institutionnel et organisationnel de la COMIFAC et de ses institutions partenaires

- Promotion d'un mécanisme de financement autonome pour la COMIFAC

Comme les facilitations françaises et allemandes avant elle, la Facilitation canadienne s'est très activement impliquée dans le dossier du financement autonome pour la COMIFAC. Cette implication s'est surtout traduite par des efforts incessants pour organiser un lobbying concerté auprès des autorités politiques des pays membres de la COMIFAC qui détiennent les cordons de la bourse. L'organisation de ce lobbying a elle-même requis de nombreuses réunions avec les ex-facilitations afin d'aplanir les différences de perspective sur les modalités d'une telle démarche.

- Appui à la dynamisation des organismes de la société civile partenaires de la COMIFAC

- Relance de la CEFDHAC

La COMIFAC constitue un ensemble institutionnel au sein duquel on trouve de nombreuses organisations issues de la société civile, dont plusieurs fonctionnent elles-mêmes en réseaux. La CEFDHAC (*Conférence sur les écosystèmes des forêts denses et humides d'Afrique centrale*) est elle-même un forum multiacteurs constitué en vue de favoriser l'implication des populations au processus de conservation et de gestion équitable des écosystèmes forestiers. En effet, sans une participation continue de la société civile au processus, la durabilité de ce dernier est loin d'être acquise.

La CEFDHAC est l'aboutissement d'un long processus lancé à Brazzaville en 1996. La conférence a été officiellement créée en 2000 et s'est vue reconnaître une place centra-

le dans le dispositif d'appui aux écosystèmes d'Afrique centrale au moment du Sommet des chefs d'État de 2005. Ses débuts ont été difficiles. En plus des problèmes de financement, il a fallu en même temps revoir le montage institutionnel interne de l'organisation (les relations entre le Secrétariat et les composantes nationales) et surtout préciser la mission et le positionnement de l'organisation par rapport à la COMIFAC. Le redémarrage de l'organisation après les réformes de 2008-09 s'est révélé plus difficile que prévue surtout en ce qui concerne le fonctionnement des structures pérennes de concertation multiacteurs au niveau national, les foras nationaux dont c'est la tâche de s'assurer que les priorités de la société civile sont prises en compte dans les politiques des pays.

La Facilitation appuyée par le Canada a contribué à coordonner les efforts des uns et des autres en vue de la tenue des réunions du Comité sous-régional de pilotage à Kigali en 2011 et Douala en 2012. Ces réunions se sont tenues au même moment que les réunions statutaires du Conseil des ministres, contribuant ainsi à rapprocher la CEFDHAC du noyau dur institutionnel de la COMIFAC.

La tenue du 7^{ème} Forum de la CEFDHAC à Kigali du 13 au 16 novembre 2012 a constitué le point culminant du processus de réformes engagé six ans plus tôt et marqué un retour à une certaine normalité pour l'organisation qui a pu valider son Plan stratégique et son Plan de travail (« Business Plan »). Le fait que cette réunion se soit tenue dans un pays qui ne fait plus partie officiellement de la CÉÉAC mais qui a choisi de continuer à travailler avec la COMIFAC vient renforcer la présence du PFBC partout en Afrique centrale.

- Appui au RAPAC

La « Facilitation canadienne » a appuyé la RAPAC dans l'élaboration de sa stratégie de financement à travers la préparation d'un document de mobilisation des financements en faveur des aires protégées

- Appui au REJEFAC

La Facilitation appuyée par le Canada s'est intéressée de près au Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale (REJEFAC). Grâce à un appui de la Facilitation, une réunion de l'Assemblée générale du REJEFAC a pu se tenir au début mars 2013 à Douala et ce réseau a par la suite été particulièrement actif lors de la Réunion des partenaires quelques semaines plus tard.

- La fin de la crise au REPALEAC

Le Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale a connu à la fin de la décennie 2000 une importante crise de leadership, culminant dans l'élection de deux bureaux protagonistes. Le rôle joué par la « Facilitation canadienne » dans la résolution de cette crise illustre bien le fonctionnement de la Facilitation à son meilleur (comme ce fut aussi le cas lors des Facilitations précédentes). Ainsi lors d'une Assemblée générale extraordinaire organisée à Douala avec un fort appui et une forte « présence » de la Facilitation, les parties ont convenu de la nécessité de relancer leur organisation sur des bases plus solides. C'est ainsi que la GIZ, l'UICN et l'ACDI ont pu être mobilisés pour appuyer un renforcement des bases légales de la REPALEAC (notamment ses statuts et règlements) et pour permettre l'émergence d'un consensus sur un Plan d'action (avec un nouveau Bureau). .

Axe 2.2 : Des initiatives sont prises pour assurer de manière concertée le renforcement des Coordinations nationales (CN) de la COMIFAC

- Appui à la participation des CN aux instances du PFBC

Conscients du rôle indispensable que jouent les coordinations nationales (anciens Points focaux) pour une plus grande harmonisation et synergie dans les politiques et programmes forestiers tels qu'ils se déploient sur le terrain, la Facilitation canadienne s'est assurée de la participation des coordonnateurs nationaux de la COMIFAC à toutes les réunions du PFBC. À la réunion, chaque coordonnateur présent a pu prendre la parole et présenter la perspective nationale sur les activités de la COMIFAC et le PFBC en général.

La Facilitation a aussi accompagné à ses débuts l'exercice de renforcement institutionnel conduit sous la houlette de la coopération française appuyé par le PACEB Co, la GIZ et JICA. C'était d'ailleurs là l'un des éléments importants du Projet d'appui à la COMIFAC qui n'a pu être mis en œuvre. La Facilitation s'est employée à trouver d'autres sources de financement.

- Appui ciblé aux CN des pays assurant la présidence de la COMIFAC

Plus concrètement, la « Facilitation canadienne » a favorisé des appuis matériels aux coordonnateurs de RDC et du Tchad en lien avec la Présidence de la COMIFAC. Le fait que les responsabilités de la coordination aient été confiées à une Direction (RDC) et bénéficient d'une ligne budgétaire distincte (Tchad) permet d'espérer – la force d'inertie aidant – à une certaine durabilité. Elle indique aussi la voie à suivre pour un renforcement des coordinations nationales, soit d'appuyer les efforts de consolidation sur des missions et des objectifs précis en lien avec l'ensemble des missions de la COMIFAC. Devant la multiplication des points focaux nationaux sur des thématiques liées à l'environnement et aux ressources naturelles, il faudra sans doute revoir la formule de coordonnateurs nationaux afin d'éviter que ces derniers soient amenés à coordonner le travail d'autres coordonnateurs ou points focaux, disposant eux aussi d'une part sans cesse réduite du gâteau des subventions.

Même si la Facilitation appuyée par le Canada n'a pu appuyer en équipements de communication les coordonnateurs nationaux (sauf les exceptions mentionnées plus haut), ni en assurer le suivi, la Facilitation a tout de même appuyé la tenue de nombreuses réunions de travail des partenaires avec les coordonnateurs nationaux par exemple un atelier de renforcement des capacités des coordonnateurs en TIC ou encore des réunions de travail des coordonnateurs sur la planification de leurs activités.

Certes, la présente équipe d'évaluateurs est consciente des difficultés inhérentes à tout appui à des « experts », les coordonnateurs, dont les tâches précises demeurent aussi floues. On ne peut cependant s'empêcher de se questionner sur l'efficacité et l'efficience des efforts consentis pour aider des coordonnateurs à se coordonner eux-mêmes. Faut-il se surprendre si le travail de coordination au niveau national demeure si embryonnaire. Quand on sait qu'il existe aujourd'hui des « coordonnateurs nationaux » pour la majorité des grands dossiers anciens et nouveaux (Désertification, REDD, FLEGT, etc.) on s'interroge sur la prolifération de réunions et d'ateliers qui en découle sans que la coordination elle-même n'ait progressé.

Axe 2.3 : Des initiatives sont prises pour contribuer au renforcement institutionnel de la COMIFAC

- La COMIFAC et les pays du Bassin du Congo renforcent leur position au sein de l'Union africaine

La Facilitation appuyée par le Canada a appuyé le PFBC et la COMIFAC pour qu'ils renforcent sinon leur coopération du moins leurs liens grâce au partage d'information et au suivi conjoint des dossiers. L'UA a été invitée à participer à certains ateliers et a pu se familiariser avec les modalités de l'action partenariale et avec la feuille de route de la Facilitation dans le domaine des écosystèmes forestiers.

- Les relations de la COMIFAC et de la CÉÉAC sont clarifiées et renforcées
 - Une mission du Facilitateur auprès du secrétariat de la CÉÉAC au Gabon a permis d'établir des liens entre la Facilitation et le secrétariat et de discuter de dossiers communs, dont celui du financement de la COMIFAC et des initiatives prises par le PFBC à ce sujet. Les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des attentes.
- Le PFBC contribue à appuyer la COMIFAC dans le dialogue Afrique-Chine
 - Il s'agit avant tout d'une initiative allemande dans le cadre de son appui continu à la Facilitation, mais la facilitation a mené des plaidoyers auprès du Président pour garder cette question à l'agenda.
- Renforcement des groupes de travail de la COMIFAC
 - Entre 2010 et 2013, les quatre (4) groupes de travail de la COMIFAC, le Groupe de travail pour la lutte contre la désertification en Afrique centrale, le Groupe de travail Biodiversité d'Afrique centrale, le Groupe de travail sur la gouvernance forestière et le « Groupe Climat » (REDD+) ont été appuyés pour assurer à la fois leur participation aux manifestations internationales les concernant ainsi que leurs travaux internes. L'équipe canadienne de la Facilitation a consacré beaucoup d'énergie à cette tâche et réussi à mobiliser plusieurs partenaires.

5.2.3 Résultat 3 : Renforcer la gouvernance et des acquis du PFBC

Axe 3.1 : Des initiatives sont prises pour renforcer la coordination et l'échange d'information

- Coordination de l'information sur les actions des membres donateurs

Les deux facilitations précédentes ont tenté, sans succès, de produire en collaboration avec la COMIFAC un tableau synthétique de l'ensemble des interventions des partenaires dans la sous-région. Brièvement tentée de reprendre cette initiative, la Facilitation canadienne a rapidement abandonné l'idée. L'étude sur les contributions financières internationales en appui aux écosystèmes de la sous-région (JMN Consultant, 20 011) a d'ailleurs confirmé qu'un tel travail était pour l'instant hors de portée et nécessiterait pour être tenu à jour des investissements soutenus.

Plutôt que d'investir dans la production et la coordination de l'information sur les actions des membres, la Facilitation canadienne a plutôt concentré ses efforts sur une meilleure circulation de l'information. Il n'est pas certain que cet objectif ait été atteint, les partenaires donateurs se montrant réticents à « mettre sur la table » des informations sur leur planification financière et stratégique. De manière générale, la circulation de l'information concernant les programmes des partenaires est jugée déficiente (par l'Agent chargé des communications et les partenaires eux-mêmes).

L'initiative de tenir un « marché » des partenaires au moment des rencontres des partenaires est une façon de faciliter les « rencontres » entre partenaires, donateurs ou pas. On doit ce-

pendant s'interroger sur les retombées réelles de ces rencontres au chapitre de la prise de contact.

Sur une base expérimentale, un Marché des projets et des programmes a été mis en place pour mettre en relation les demandeurs et les porteurs de projets.

○ Création d'un espace structuré d'échange et de dialogue entre les partenaires

Les partenaires du PFBC ont souvent des intérêts divergents et approchent la problématique de la conservation et de la gestion des écosystèmes forestiers à partir de perspectives souvent opposées. Leur intention en se joignant au PFBC est de pouvoir mettre de l'avant ces perspectives. Leur rôle de la Facilitation est de permettre à chacun d'exprimer sa position dans le contexte le plus respectif et de contribuer à structurer et à faire avancer le débat en vue d'en arriver à une position commune, du moins à une compréhension réciproque des intérêts de chacun. Au cours de son mandat, la Facilitation canadienne a pris de nombreuses initiatives pour animer le dialogue entre les partenaires.

- Dialogue entre les pays membres de la COMIFAC pour l'établissement de positions communes sur les dossiers internationaux
- Dialogue entre les partenaires donateurs et les états membres
- Dialogue entre les partenaires sur les grands enjeux émergents (REDD+, Biodiversité, Certification, Conservation, aires protégées, biodiversité).
- Stratégie d'information (production et archivage)

Des pas importants ont continué d'être faits dans le sens d'une véritable stratégie d'information au sein du PFBC. Ainsi l'ensemble des productions a été systématisé et traité selon les cibles visées, les supports utilisés et l'information véhiculée. La liste des « produits » témoigne de la diversité des publics visés et des types d'information mis en ligne (ou publiés de manière traditionnelle). Toutes ces productions ont été archivées dans un système de gestion de contenus et sont accessibles dans la base de données du site : notes pour les chefs de mission diplomatique, Facilitateurs et ex-Facilitateurs, dépliants publicitaires du PFBC, notes conceptuelles, matériel pour événements parallèles, ordre du jour et procès-verbaux, notes d'information de presse, présentations lors de réunions.

- Renforcement du site WEB

Des efforts importants ont été consentis par la facilitation canadienne, le gestionnaire du site et l'Agent de communication pour faire du site un outil incontournable pour tous ceux intéressés par les écosystèmes du Bassin du Congo et une vitrine des activités des partenaires. Pour ce faire, il a été nécessaire de revoir l'architecture et l'ergonomie du site, mais surtout de s'assurer qu'il est alimenté sur une base soutenue par des informations en provenance des membres.

Il s'agit d'un travail dans l'ombre, dont les résultats ne sont pas toujours immédiatement perceptibles et qui tendent à disparaître derrière les inévitables « bugs » qui accompagnent inévitablement les changements de configuration informatique. Les rapports de l'Agent aux communications et du Consultant TIC font état des changements suivants :

- Migration du nom de domaine, du site web et du service courriel vers un serveur dédié loué uniquement à la Facilitation;
- Achat d'un nouveau nom de domaine pour refléter le caractère bilingue du site;

- Redimensionnement des pages affichées pour tenir compte des écrans de plus en plus grands;
- Mise en place de module pour pouvoir publier des vidéos et des produits sons;
- Développement d'un site bilingue pour l'organisation d'évènements (information, inscription);
- Mis en place d'un dispositif amélioré pour la tenue de réunions à distance et de téléconférences;
- Achat de divers dispositifs pour améliorer les connexions nomades;
- Publication tous les trois mois d'un bulletin d'information bilingue.

Pour ce qui est du contenu (et de la fréquentation) les changements ont été importants :

- Entre la période 2008-2010 et la période 2010-2012, le nombre d'actualités sur le site web est passé de 148 à 442;
 - Le nombre d'évènements annoncés est passé entretemps de 464 à 580 t;
 - les offres d'emploi sont passées de 120 (dont 60 en anglais) à 420 (dont 210 en anglais); les publications sont passées de 58 à 298;
 - Le nombre de téléchargements est passé de 50 par jour à plus de 200;
 - Le nombre de souscriptions à la liste de diffusion est passé de 425 à 776.
- Renforcement des capacités nationales en matière d'échange d'information sur REDD+

Au cours de la Facilitation canadienne, les discussions autour de REDD+ ont continué d'occuper une place croissante en Afrique centrale. Plusieurs initiatives (rencontres, ateliers, publications) ont permis de mieux coordonner l'action des partenaires en vue d'une meilleure circulation de l'information et un renforcement des capacités nationales.

Axe 3.2 : Des initiatives sont prises pour mobiliser les membres du partenariat

- Initier une révision du Cadre de coopération

Le premier constat et la première recommandation formulée par l'exercice franco-allemand d'évaluation (2009) concernaient la nécessité de revoir de fond en comble le Cadre de coopération dont une lecture même rapide fait ressortir le caractère improvisé. Par crainte d'ouvrir une boîte de Pandore, le PFBC a choisi de conserver ce document en l'état.

Lors de la 11^e réunion des partenaires tenue à N'Djaména en 2012 mandat fut donné à la coopération allemande de proposer une version remaniée du Cadre de coopération. Une proposition du « nouveau » cadre fut effectivement présentée lors de la réunion des partenaires de mars 2013. Elle se limite à des corrections de vocabulaire et à quelques précisions sur l'acceptation des nouveaux membres. Il a été entendu que la question serait débattue plus formellement lors de la première réunion des partenaires dans le contexte de la nouvelle Facilitation américaine.

- Encourager la spécialisation et la mobilisation thématique des membres

Malgré toutes les affirmations du contraire, l'intérêt des partenaires pour les thématiques extérieures à leur portefeuille demeure limité, souvent faute de temps, de ressources et d'expertise. Si les partenaires sont membres du PFBC, c'est qu'ils y voient un lieu privilégié pour faire la promotion de leurs intérêts, de leurs activités et de leurs perspectives. Bien peu de partenaires sauf les partenaires donateurs (et même là) sont des généralistes. Certes, on est intéressé par les possibilités de réseautage et par une volonté de prendre le pouls de la

communauté forestière d'Afrique centrale, mais cette volonté ne se traduit pas par une décision de s'impliquer dans des thématiques qui ne sont pas centrales à son organisation.

L'évolution du paysage des thématiques associées de près ou de loin au PFBC ne facilite pas une telle implication. Certaines questions qui, il y a quelques années, pouvaient être considérées comme émergentes, transversales ou périphériques sont devenues entretemps des thématiques environnementales en bonne et due forme, avec leur propre communauté de pratiques et leurs propres réseaux et organisations. C'est le cas de REDD+, de la biodiversité, des ressources génétiques et (sans doute) bientôt du braconnage. Ce ne sont déjà plus des thématiques émergentes. Par contre d'autres thématiques arrivent mal à maintenir une présence significative à l'agenda public, c'est le cas de la déforestation, de l'accès aux terres et, même si l'affirmation est sujette à débat, du genre, de la protection de l'environnement (définie au sens strict), des jeunes, des populations autochtones, de la lutte à la pauvreté.

Rappelons en ce qui concerne les groupes thématiques que l'enquête de 2010 était très claire à ce sujet : l'enthousiasme des membres du PFBC est loin d'être débordant pour ce qui concerne les groupes de travail, aussi bien pour les groupes existants que pour les groupes envisagés.

Pour chacun des 13 groupes spécifiés, l'évaluation de 2010 suggérait à la Facilitation canadienne de reprendre le dossier en collaboration avec la COMIFAC et les autres partenaires.

Sur au moins deux thématiques, le Financement durable et le Genre, et l'Économie forestière, la Facilitation canadienne a atteint son « objectif » de mobiliser les membres et en particulier les partenaires donateurs. Pour ce qui est des thèmes de l'Économie forestière et de la lutte contre la pauvreté, des efforts importants de mobilisation ont été faits mais sans grands succès.

Pour la plupart des autres thématiques où le Canada lui-même n'est pas en pointe, il est plus difficile d'apprécier la contribution de la Facilitation canadienne sauf peut-être pour la désertification où les premiers efforts canadiens ont rapidement été abandonnés devant le peu de réactions face à une thématique qui, on a tendance à l'oublier, est à l'origine de la Conférence et de la Déclaration de Yaoundé. Pour les 8 autres thématiques, la Facilitation canadienne a initié ou supporté de nombreuses activités allant dans le sens d'une mobilisation accrue et d'une plus grande harmonisation des appuis déjà fournis par certains partenaires.

Axe 3.3 : Des initiatives sont prises pour renforcer la structure opérationnelle et le suivi-évaluation

- Appui à l'actualisation du Plan de convergence de la COMIFAC

L'actualisation du Plan de convergence de la COMIFAC est le serpent de mer par excellence du PFBC : beaucoup discutée, laissant passablement de traces (orales pour la plupart), mais jamais vraiment vue. Bref, on en parle depuis 2005. En mai 2009, le Conseil des ministres de la COMIFAC a décidé formellement d'une révision du Plan de convergence sur la base de l'évaluation du Plan d'opérationnalisation réalisée en 2008 et qui indiquait l'urgence d'agir dans ce sens. Au moment de rédiger l'évaluation du Plan d'opérationnalisation 2009-2011, soit en octobre 2012, l'équipe d'évaluation ne put que constater que la démarche n'avait pas encore véritablement commencé. Pourtant, le rapport annuel 2010 de la COMIFAC rappelle que suite à une nouvelle instruction du Conseil des ministres de la COMIFAC en avril 2010, le Secrétariat exécutif a officiellement engagé en juillet 2010 le processus de révision avec un appel à manifestation pour le recrutement de cabinets. Une information similaire se trouve dans le rapport annuel 2011 de la COMIFAC.

- Coordination de l'appui au SE pour la mise sur pied d'un processus de Suivi-Évaluation

La présente Étude de bilan constitue la seule initiative concrète au chapitre du S-É.

En ce qui concerne la COMIFAC, la question du suivi et de l'évaluation, tout comme celle de la refonte du Plan de convergence, est à l'ordre du jour depuis le début. Non pas que la COMIFAC ne procède pas à des audits ou à des évaluations de son programme. Mais à quoi sert-il, comme l'écrit l'auteur de l'évaluation du Plan d'opérationnalisation de 2009, de répéter à tous les deux ans des exercices qui ne sont suivis d'aucun effet.

5.2.4 Résultat 4 : S'assurer que la facilitation canadienne soit opérationnelle

Axe 4.1 : Une feuille de route est préparée et sert de guide à l'action de la facilitation

- La feuille de route est élaborée et présentée aux partenaires

La feuille de route a été élaborée en début de mandat, présentée et discutée avec les partenaires au cours de nombreuses réunions.

On peut déplorer qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une présentation écrite plus analytique incluant les justifications et détaillant les priorités au chapitre des activités ou des façons de faire. Il aurait été intéressant de montrer les liens avec les facilitations précédentes, particulièrement avec les recommandations issues des deux exercices d'évaluation.

Axe (indicateur) 4.2 : Les activités de facilitation (Dialogue politique, Communication, Réunions des partenaires, Représentation, Conseil) sont menées de manière efficace

- Des réunions régulières sont tenues pour s'assurer de la qualité des activités de la facilitation

Les deux facilitateurs canadiens ont tenu un très grand nombre de réunions avec des groupes de partenaires, principalement à Yaoundé, pour discuter de thématiques particulières. Ces exercices de mini-concertation se sont avérés fort utiles, surtout en début de mandat, alors qu'il existait encore passablement de malentendus suite à l'annulation du projet canadien d'appui à la COMIFAC et que les partenaires réalisaient que la coopération canadienne ne serait pas là pour apporter des financements supplémentaires comme cela avait été le cas lors de la Facilitation allemande. Des rapports réguliers ont été préparés présentant dans le détail les activités réalisées et les résultats atteints. Ces rapports ont été préparés par le cofacilitateur et le facilitateur.

Le fait que plusieurs d'entre eux aient été présentés selon le modèle des extraits retenus pour la composante 600 du *Projet d'appui à la COMIFAC* rend difficile leur analyse dans la mesure où la formulation de ces extraits ne correspond pas nécessairement à celle du Cadre de mesure de rendement utilisée dans la présente analyse. Il s'est avéré nécessaire de tout reconstruire les rapports d'activités, ce qui a sans aucun doute occasionné une perte d'information. Il est difficile de comprendre pourquoi un cadre unifié de reporting n'a pas été adopté dès le début de la facilitation, un cadre en rapport avec les résultats immédiats recherchés. Cette formule a cependant été adoptée dans la présentation du rapport final du facilitateur.

La durée limitée des facilitations, la formule utilisée (le facilitateur n'étant pas sur place) ainsi que les différentes tractations entourant le programme régional canadien ainsi que le Projet d'appui à la COMIFAC ont rendu impossible toute activité de réflexion et de bilan (« stock taking ») en cours d'exercice. La dispersion sur plusieurs sites (Yaoundé, Kinshasa et Gati-neau) des gestionnaires responsables et des activités n'a pas facilité ce travail de réflexion.

5.3 Conclusions et leçons tirées

5.3.1 Conclusions générales sur la Facilitation appuyée par le Canada

Les progrès réalisés

Résultat immédiat 1 : Appui aux politiques et à leur harmonisation

Des progrès importants ont été réalisés pour au moins deux des quatre extraits retenus pour évaluer l'atteinte de ce résultat, soit (1) une participation de qualité de la COMIFAC et du PFBC aux Accords, conventions et discussions internationales favorables aux écosystèmes du Bassin du Congo et (2) l'intégration du genre dans les actions, interventions et contributions des partenaires ainsi que dans la programmation de la COMIFAC.

Pour deux autres extraits, les progrès ont été minimes, soit : (1) la conduite d'initiatives en faveur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté et (2) l'intégration des axes du Plan de convergence dans les programmes des États et des partenaires

Résultat immédiat 2; Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux

Des progrès ont été réalisés pour ce qui est de l'extrait 1, soit le renforcement du SE exécutif de la COMIFAC. Par contre, les progrès ont été beaucoup plus limités pour ce qui est du renforcement des Coordinations nationales de la COMIFAC. Une exception cependant : les coordinations du Tchad et de la RDC ont reçu un appui ciblé pour les aider dans leurs tâches de coordination d'activités en lien avec la Présidence du Conseil des ministres assumée à tour de rôle par ces deux pays.

Résultat immédiat 3 : Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC

Des progrès importants ont été réalisés tant pour ce qui est du renforcement de la coordination et l'échange d'information entre les membres ainsi que de la mobilisation des membres du partenariat.

Résultat immédiat 4 : Renforcement de la Facilitation

Si on s'en tient aux extrants identifiés dans le cadre de rendement, on pourrait croire que la Facilitation est sortie renforcée. En effet, (1) la feuille de route de la Facilitation appuyée par le Canada a effectivement été présentée aux partenaires (2) de nombreuses activités de dialogue et de communication ont été menées (3) la Facilitation et le PFBC ont été représentés sur de nombreuses scènes et (4) le transfert et la mise en place de la facilitation suivante a été assurée.

Par contre, les difficultés à trouver le Facilitateur suivant, les difficultés de financement et un certain épuisement dans la formule de la Feuille de route, tous ces indices suggèrent que la Facilitation comme régime de gouvernance est beaucoup moins solide qu'il n'y paraît.

La pertinence des résultats atteints en regard de l'amélioration des contributions des partenaires

Même s'il est difficile d'en faire la démonstration, il appert que tous les résultats atteints ont effectivement contribué, à des degrés divers, à l'atteinte de l'objectif central du PFBC, soit l'amélioration de l'efficacité des contributions des partenaires en vue de la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers ainsi que la croissance économique et la réduction de la pauvreté des sociétés d'Afrique centrale.

Cette conclusion globale appelle cependant deux nuances importantes :

- Pour ce qui est de la dimension économique des initiatives prises et de la mise en œuvre de politiques forestières nationales, la pertinence du « modèle » PFBC est loin d'avoir été démontrée.
- La durabilité des progrès réalisés est loin d'être assurée vu le degré d'appropriation relativement faible par les gouvernements de la sous-région de l'outil privilégié que représente la COMIFAC

5.3.2 Leçons apprises

Chaque Facilitation est différente et les leçons apprises ne sont pas nécessairement transférables. Les leçons mentionnées ici ne sont pertinentes que dans le contexte de la Facilitation appuyée par le Canada.

La première leçon (durement) apprise concerne l'exercice d'évaluation d'un mode de gouvernance aussi particulier que celui de la Facilitation.

Les deux évaluations précédentes ont montré, de l'aveu même des évaluateurs, qu'une évaluation menée dans le contexte d'un passage de témoin et centrée exclusivement sur une appréciation d'activités menées dans le cadre de plan de travail est promise à des lendemains incertains.

Le présent exercice confirme que l'approche d'un cadre de mesure de rendement construit à posteriori n'amène qu'une plus-value limitée. Malgré tous les efforts, on en revient inévitablement aux listes d'activités sur lesquelles l'évaluateur est condamné à passer des apprés-

ciations qui font finalement peu de cas des « indications » fournies par des indicateurs sans grande prise sur la réalité. Comme le résume bien deux expressions canadiennes : ce genre d'exercice donne l'impression « d'être arrangée avec le gars des vues (le projectionniste) » tant « le jupon dépasse ».

C'est tout l'exercice d'évaluation et d'étude de bilan qu'il faut revoir.

La deuxième leçon concerne aux facteurs associés à la « performance » de la Facilitation canadienne et probablement de toute facilitation.

On résumera en disant que la performance tient davantage à l'engagement et à la qualité des personnes qui l'animent qu'aux ressources et aux réseaux qu'elle peut mobiliser. Les trois dernières Facilitations ont su mobiliser des Facilitateurs hors-pairs qui ont su s'entourer d'une équipe d'une grande compétence.

La troisième leçon tient davantage du constat. Elle concerne l'importance de la communication comme moteur de tout partenariat réussi.

Cette primauté à la communication prend d'abord la forme du site WEB. Sans Internet, il est peu probable que les partenariats de type II auraient même vu le jour. Bref le PFBC, c'est avant tout un site WEB.

Mais ce n'est pas que le site WEB, d'où le paradoxe (qui n'en est plus un tant il se vérifie partout). C'est parce qu'ils disposent d'un site WEB et d'un espace de communication et de dialogue hors pair et qui remplit – c'est ce qu'on nous a dit- l'essentiel des besoins d'information et de communication des partenaires que ces derniers apprécient particulièrement de se retrouver physiquement dans ces réunions de partenaires. Certes les critiques ne manquent pas sur ces rencontres devenues trop grosses, trop anonymes et peu efficaces – Mais par-delà ces critiques, le « plaisir » et même le « besoin » de se retrouver semble intact.

C'est une leçon importante pour l'avenir et sur laquelle il faudra réfléchir Comment augmenter l'utilité et l'efficacité de ces rencontres? Comment augmenter le besoin et le plaisir de se rencontrer. Évidemment lorsqu'on pose la question de l'efficacité en termes de besoin et surtout de plaisir, les réponses auxquelles on risque d'arriver sont bien différentes que celles qui risquent d'émerger si on s'en tient à l'atteinte des objectifs généraux et des objectifs spécifiques comme il est question dans les documents préparatoires de ces rencontres de partenaires. Ainsi, peut-être faut-il penser à :

- Allonger la durée des rencontres (mais en réduire le nombre)
- Passer à de véritables Forums ou des États Généraux des forêts du Bassin du Congo (comme nous l'a suggéré un participant tant qu'à avoir une « grande messe », faisons là véritablement « grande ».
- Multiplier le nombre de rencontres parallèles [PFBC, REDD+, Observatoire, Biodiversité, Braconnage, etc.]

Le quatrième constat concerne un effet inattendu du dernier exercice de facilitation, à savoir que le principal « résultat » atteint par la facilitation canadienne est celui d'avoir fait la preuve que la facilitation était à la portée de tout partenaire.

C'est une contribution importante et qui était loin d'être évidente à première vue. De plus, non seulement ce type de facilitation, plus collective et collégiale, moins directive, plus « limitée » est-elle possible, mais elle aussi souhaitable dans la mesure où elle est plus durable.

6. CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS

6.1 Un premier bilan selon quatre perspectives

Nous avons choisi de réaliser cette étude de bilan à partir de 4 perspectives. Que nous disent-elles?

1. Les forêts d'Afrique centrale

De manière générale, elles se portent plutôt bien ou, si on préfère, « ce ne va pas si mal ». La couverture forestière est relativement stable avec des taux de déforestation et de dégradation qui semblent sous contrôle. De réels efforts de conservation sont consentis avec des pourcentages de territoires protégés en augmentation. Les concessions forestières sous aménagement durable sont en expansion et la visibilité internationale des forêts du Bassin du Congo est aujourd'hui largement assurée. Ce constat positif est cependant davantage le fait de l'isolement des forêts que le résultat d'une action publique. Si les forêts se portent (relativement) bien, il en va tout autrement des populations dont les conditions de vie demeurent toujours précaires.

2. Les membres du PFBC

Le nombre de membres du PFBC n'a cessé d'augmenter depuis le début. Les enquêtes d'opinion menées en 2008 et 2010 ont montré que de manière générale, les partenaires étaient satisfaits et même très satisfaits de PFBC. Rien ne permet de croire que leur opinion a changé depuis 2010.

3. La perspective partenariale

a. Les Facilitateurs & associés

Nous les avons qualifiés de « gardiens du temple » partenarial et à l'unanimité – du moins pour ceux que nous avons consultés et lus-, ils se montrent très satisfaits du PFBC. Ils sont forts conscients des faiblesses de l'entreprise, mais demeurent confiants que le PFBC pourra surmonter les difficultés. .

b. La perspective des partenariats de type II

S'il existait un examen de mi-parcours pour les partenariats de type II créés en 2002, quelle note se serait méritée le PFBC? Un bref examen de la performance des autres partenariats de même type indique que le PFBC serait sur les marches du podium. Bref, le PFBC correspond tout à fait à ce que les instigateurs des partenariats de type II avaient en tête à l'époque. A-t-il été à la hauteur des attentes qu'on pouvait avoir de lui demeure cependant une autre question.

c. La perspective de Busan

S'il s'agit de déterminer si le PFBC rencontre les conditions d'admission au Club de la Déclaration de Busan, cela ne fait aucun doute. En fait, on pourra même penser que le 4^{ème} Forum de Haut-Niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Busan en Corée avait le PFBC en tête lorsqu'il a créé le *Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement*.

4. La perspective systémique

L'efficacité

Le diagnostic a porté sur 17 éléments-clés. Nous les avons regroupés ici selon notre appréciation de leur contribution. Rappelons que cette appréciation ne s'appuie pas sur l'utilisation d'indicateurs ou d'un quelconque Cadre logique

Contribution importante

- Le PFBC a contribué de manière significative à l'émergence d'une vision cohérente et partagée de la problématique des écosystèmes forestiers en Afrique centrale facilitant ainsi une harmonisation des interventions des partenaires
- Le PFBC a pu profiter d'une compréhension largement partagée de sa mission et de ses objectifs ce qui a contribué à faciliter la synergie et l'harmonisation des interventions des partenaires et renforcer ainsi leur efficacité
- Le PFBC s'est appuyé sur un mode d'action et un modèle de gouvernance partagés par l'ensemble des partenaires pour faciliter la collaboration et la concertation entre eux
- Le PFBC a mis avec succès l'information et la communication au cœur de l'action partenariale contribuant ainsi à une plus grande efficacité de l'intervention des partenaires
- Le PFBC a contribué de manière importante à une plus grande efficacité des actions des partenaires en s'assurant de la production et de la diffusion d'une meilleure connaissance du milieu forestier d'Afrique centrale
- En favorisant la participation des États d'Afrique centrale aux nombreux forums internationaux, le PFBC et sa facilitation ont contribué de manière certaine à une plus grande efficacité des interventions des partenaires en faveur des écosystèmes forestiers
- Le PFBC a contribué de manière significative à faire de l'enseignement et de la formation l'un des pivots d'une plus grande harmonisation et d'une synergie véritable entre les partenaires

Contribution moyenne

- Le PFBC a contribué au renforcement de l'efficacité de la coopération et de la concertation entre les partenaires en s'inscrivant dans la perspective du nouveau régime international issu de la rencontre de Busan
- Le PFBC a contribué à l'harmonisation des actions des partenaires pour une meilleure prise en compte des exigences de la biodiversité, de la protection de la faune et de l'adaptation aux changements climatiques mais sans qu'on puisse observer des retombées en matière de lutte contre la pauvreté
- Le PFBC a contribué à ce que les politiques forestières prennent en compte le Genre et les besoins spécifiques des femmes
- Les préoccupations de la société civile, des organisations non-gouvernementales du secteur privé ont été prises en compte et facilité une plus grande concertation et synergie entre les partenaires
- Le PFBC a contribué à une plus grande harmonisation des actions des partenaires en vue de renforcer la COMIFAC, son SE et ses diverses instances

Contribution faible

- Le PFBC a très moyennement contribué à une plus grande efficacité des actions des partenaires pour appui à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques forestières nationales
- Le PFBC a peu contribué à une meilleure prise en compte du palier local dans la formulation et la mise en œuvre des politiques forestières nationales au profit de la réduction de la pauvreté et du développement économique
- La concertation et la collaboration entre les partenaires n'a que peu contribué ou profité d'un appui au processus d'intégration régionale
- Le PFBC n'a contribué que marginalement à l'harmonisation et à une plus grande efficacité des initiatives en faveur du renforcement de la gouvernance politique et économique dans la sous-région
- L'action du PFBC n'a guère contribué à permettre au Plan de convergence de jouer son rôle de guide à l'action concertée des partenaires

La durabilité

Quant à la durabilité d'ensemble des résultats obtenus par le Partenariat et ses Facilitations, celle-ci nous apparaît aléatoire. Selon le Cadre de coopération, la durabilité de l'action du partenariat dépend du respect des cinq principes suivants :

1. la promotion simultanée du bien-être des populations et de la préservation de la biodiversité
2. une intégration étroite dans les programmes nationaux et régionaux des États membres de la COMIFAC
3. un appui au processus de renforcement institutionnel des acteurs du secteur Forêt-Environnement
4. une implication forte de la société civile
5. un accompagnement des processus de concertation nationaux et régionaux.

Sur certains de ces critères, il est permis de croire que la performance du PFBC laisse grandement à désirer. C'est le cas entre autres du critère 1 (pris en compte du bien-être des populations) et du critère 5 (l'accompagnement des processus nationaux).

Mais on peut aussi imaginer d'autres indicateurs de durabilité entre autres l'inscription de la problématique des écosystèmes forestiers sur la scène environnementale internationale ou la mise en place de réseau de formation étoffée, deux principes où la durabilité des résultats atteints par le PFBC est plus facilement démontrable.

Un autre critère pourrait aussi être invoqué, celui de la COMIFAC. Si on se fie aux nombreux rapports et études concernant la Commission, son existence serait aussi précaire en 2013 qu'en 2006. Ses difficultés de financement sont « légendaires » tout comme les écueils qu'elle doit affronter pour maintenir sa position au sein de la CÉÉAC ou les problèmes qu'elle rencontre à faire progresser un Plan de convergence dont plusieurs États eux-mêmes semblent se désintéressés, mais pourtant elle est toujours là, elle dure devrait-on dire.

La pertinence

Quant à la pertinence, des actions entreprises et des résultats atteints, elle ne fait aucun doute pour ce qui est de la contribution du PFBC à un approfondissement des bases cognitives de la problématique de la conservation et de la gestion durable des forêts d'Afrique cen-

trale, à la représentation et à l'action internationale de la COMIFAC, au renforcement des réseaux scientifiques et de formation.

Par contre, les rares succès obtenus pour ce qui est de la mise en œuvre de politiques forestières nationales nous forcent à questionner le bien-fondé et la pertinence de l'approche retenue, celle d'une impulsion à partir d'un plan de convergence sous-régional.

6.2 Conclusion générale

Revenons à la question centrale de l'étude de bilan devient elle aussi relativement simple : Le PFBC a-t-il permis à cet échange « gagnant-gagnant » (plus d'harmonisation en retour de plus d'appropriation) de se réaliser? Sur ce plan, le PFBC a-t-il ou non livré la marchandise?

Notre réponse est la suivante : Jusqu'à récemment et dans la mesure où nous avons pu l'observer, le PFBC a contribué à améliorer l'efficacité des actions des partenaires pour amener les États membres à « s'installer dans le siège du pilote » pour reprendre une expression souvent utilisée.

Avec le temps, cette contribution semble avoir perdu de son efficacité et le PFBC dans son ensemble de sa pertinence. Sa plus-value apparaît moins clairement.

Ce jugement apparaîtra sévère dans la mesure où il ne correspond pas aux jugements habituels des rapports d'évaluation qui choisissent habituellement de ne pas se mouiller préférant parler de « progrès significatifs avec des défis tout aussi importants à relever » ou conclure avec le traditionnel « si l'organisation XYZ n'existait pas, il faudrait l'inventer ». Nous préférons rester loin de ce genre de conclusions et ce n'est sûrement pas à une équipe de deux consultants d'y aller de proclamations sur la nécessité ou l'indispensabilité du PFBC.

C'est donc à titre d'hypothèse que nous suggérons une baisse de la pertinence du PFBC, une hypothèse qui selon nous mérite d'être considérée non pas parce que le bilan du PFBC est globalement négatif –loin de là-, que les partenaires ne sont pas satisfaits –ils le sont- que le PFBC ne rencontre pas les critères d'un partenariat de type II –ils les rencontrent- que la formule de la Facilitation ne s'est pas avérée judicieuse –elle l'est- que les Facilitateurs qui se sont succédé et leurs équipes n'ont pas été à la hauteur –« Above and beyond the call of duty » serait la phrase qui caractérise le mieux au travail accompli -, non c'est précisément à cause de ces facteurs d'appréciation positive (et non malgré eux) que l'hypothèse prend tout son sens.

Le Plan de convergence, le document-clé qui doit guider l'action des partenaires et leur fournir une plate-forme pour renforcer leur concertation et leur collaboration n'est plus adapté à la situation. Certes la vision générale demeure la même et continue d'être largement partagée (ainsi que l'idée de Partenariat), mais l'outil privilégié que représente le Plan de convergence n'est plus aussi utile pour indiquer la voie à suivre et mobiliser les énergies de chacun. Selon notre appréciation, la COMIFAC et son SÉ sont les premières victimes de cette situation. Ils n'ont tout simplement pas entre les mains l'outil approprié pour rencontrer les défis des vingt prochaines années.

Un « nouveau » plan de convergence serait-il suffisant pour renverser la vapeur ? Évidemment non. Il constitue cependant une condition nécessaire et pourrait s'avérer le déclencheur vers la mise en place d'un véritable *Régime international environnemental dans le bassin du Congo*.

Le contexte peut-il évoluer au cours des prochaines années de sorte que le PFBC dans son incarnation actuelle redevienne pertinent et indispensable? Nous ne le croyons pas, du moins pas si des actions importantes de redressement ne sont pas engagées.

- Les divergences entre les pays de l'espace COMIFAC ne vont que s'accroître sous la pression du jeu démocratique interne et des positionnements stratégiques différents dans lesquels les États-Membres vont se retrouver;
- L'émergence de nouveaux enjeux de plus en plus complexes va nécessairement exacerber ces divergences. Tous les États-membres ne pourront bénéficier également des financements alternatifs qu'on ne cesse de leur faire miroiter;
- Les pressions sur la forêt ne peuvent qu'augmenter suivant les demandes du développement économique local. Ces pressions vont rendre l'harmonisation des politiques de conservation de plus en plus difficile;
- Les changements climatiques vont continuer à brouiller les cartes et modifier les équilibres internes aux pays et entre les pays. Tous les États-membres ne seront pas également « perdants » ou « gagnants » dans cette recomposition du climat;
- Contrairement à une image trop répandue, l'enracinement de la démocratie dans les pays de la sous-région et la prise en compte croissante de l'opinion publique dans chaque pays ne vont pas nécessairement faciliter les actions communes entre les États;
- L'intérêt grandissant que portent les grands groupes privés à la sous-région, sans compter celui des « Grandes puissances » -anciennes et nouvelles- va aussi complexifier l'environnement stratégique de la région.

Il ne s'agit pas de prédire ici un scénario catastrophe (le pire n'est pas toujours inévitable), mais simplement de suggérer que la convergence et la coopération active entre les États de la région dans le dossier des forêts, de l'environnement et des ressources naturelles risquent de rencontrer des obstacles importants dans un avenir immédiat.

Le PFBC peut-il « survivre » dans un tel environnement (en admettant qu'il représente une tendance lourde) ? Bien entendu. Par définition, les partenariats de type II sont des organisations résilientes. Ils peuvent s'ajuster. C'est d'ailleurs leur marque de commerce. À court terme, les avantages de l'existence du PFBC lui permettront de se maintenir et de continuer dans sa mission première. Là n'est donc pas la question.

À moyen terme (5-10 ans) cependant, deux dangers guettent le PFBC : celui de la non-pertinence tranquille ou encore celui du mimétisme.

Le premier danger est sans doute plus réel. Ainsi on peut facilement imaginer un Partenariat réduit à son seul site web, à une rencontre annuelle des partenaires et à une problématique forestière de moins en moins mobilisatrice. Pour l'instant la contribution globale du Partenariat demeure supérieure à la seule addition des contributions de ses membres. C'est en ce sens qu'on parle de plus-value. On peut facilement imaginer qu'il en soit autrement dans la mesure où *l'État des forêts*, le réseau des institutions d'enseignement et de formation, la représentation internationale (par la voie de la CÉÉAC) et les comités thématiques spécifiques (REDD+, FLEGT, Biodiversité, Changement climatique, Déforestation) acquièrent leur « indépendance » et volent de leurs propres ailes. Pour l'instant, ces initiatives profitent –à peu de frais il faut le dire- de la légitimité que leur procure leur association au PFBC et à la CO-

MIFAC. Il n'est pas certain qu'il en soit de même à moyen terme dans la mesure où la sous-région ne dispose pas d'un cadre fédérateur puissant qui intègre ces initiatives.

Le danger du mimétisme isomorphique est plus insidieux. De quoi parle-t-on ici? Cette forme de mimétisme amène certaines espèces animales à changer de forme et à prendre celle d'espèces plus dangereuses l'instant de se sortir de situations précaires. Quelques espèces de couleuvres et même d'insectes sont passées maîtres dans cette forme d'usurpation d'identité. D'un seul coup, notre innocente couleuvre se métamorphose en vipère dangereuse et une bestiole volante inoffensive se met à émettre le sifflement d'une guêpe.

Il en va de même de certaines structures bureaucratiques –des ministères ou des agences par exemple- qui choisissent de prendre les apparences de ministères (le plus souvent ceux dont elles portent le nom), le temps de satisfaire les exigences d'une évaluation ou d'une revue annuelle des politiques publiques. Quiconque a fréquenté le monde des organisations, publiques ou privées précisons-le, connaît bien ce phénomène.

Comme l'ont souligné Lant Pritchett et Frauke de Weijer (2010), les deux économistes qui ont les premiers appliqué ce concept pour le moins surprenant au monde des bureaucraties africaines (tout en précisant qu'il ne leur est pas particulier), le problème n'est pas de découvrir que certaines organisations ne sont pas ce qu'elles prétendent être. Le problème réside plutôt dans l'efficacité apparente de ces stratégies de déception. En effet, combien de ministères ou d'ONGs arrivent à se donner l'allure d'un « vrai » ministère ou d'une « vraie » ONG, question de satisfaire un bailleur ou d'organiser un atelier.

Mais alors où est le problème ? Dans le fait, suggèrent nos deux économistes, qu'il est par la suite très difficile d'amener une organisation qui a réussi au moment voulu à se faire passer pour ce qu'elle n'est pas, à se transformer véritablement pour devenir ce qu'elle n'a jamais été. En d'autres mots, malgré tous les efforts que l'on pourra tenter, il reste impossible –du moins jusqu'à ce jour- de transformer notre couleuvre en véritable vipère.

« Comparaison n'est pas raison » doit-on s'empresser d'ajouter. Osons cependant poser la question : à moyen terme le PFBC ne court-il pas le risque de devenir un partenariat de façade ? .

6.3 Quelques constats/acquis/recommandations

Cette étude de bilan comprend, disséminés au gré des sections et sous-sections, 86 constats, acquis, leçons, suggestions et recommandations de toutes sortes. Et dire que nous avons annoncé notre intention de nous limiter à 10. Nous avons donc réduit ce nombre à moins de 25 et par la suite divisé en trois sous-groupes afin de rencontrer notre engagement initial.

Mais entendons-nous bien sur le sens de ces recommandations. Elles ne sont pas fondées sur des enquêtes d'opinion auprès des membres, pas plus qu'elles ne s'appuient sur une démarche systématique d'évaluation. Nous n'avons pas cherché à en faire la démonstration. Cette étude de bilan n'est pas un réquisitoire. La majorité de ces recommandations ont été faites précédemment, et deux fois plutôt qu'une. D'autres sont plus incisives.

Les acquis :

1. L'idée d'une appréciation régulière des progrès du Partenariat et de sa Facilitation est un acquis important qui mérite d'être préservé et renforcé.
2. Même si l'interprétation qu'on peut en donner varie selon les points de vue, l'Afrique centrale dispose avec *l'État des forêts* et les travaux de l'Observatoire

d'un outil extrêmement puissant. C'est un acquis important qu'il faut saluer et préserver.

3. La « popularité » du PFBC et le niveau de satisfaction relativement élevé des membres sont des acquis importants à préserver surtout dans le cas de partenariats de type II qui, peu importe les réformes que l'on souhaiterait voir s'engager, demeureront toujours fondées sur le principe d'un membership volontaire.
4. L'approche par les comités spécialisés – malgré la participation d'un nombre restreint de partenaires- a permis à la COMIFAC de s'impliquer dans des thématiques importantes. Elle y développe une expertise de pointe, mais qui demeure trop souvent sans grands lendemains vu ses contraintes institutionnelles et de ressources.
5. En dix années, le modèle retenu pour le PFBC et sa Facilitation a fait la preuve de l'intensité de l'engagement des partenaires facilitateurs envers l'organisation. C'est un autre acquis important.
6. L'information et la communication sont considérées par tous comme l'un des « success stories » du PFBC; on apprécie le site web mais en insistant sur la nécessité des rencontres face à face;
7. Après des débuts hésitants, l'ÉFH-Genre a pu s'installer au sein des préoccupations de la COMIFAC aujourd'hui dotée d'un projet de politique ÉFH-Genre étoffé

Les constats

1. Le Cadre de coopération ne contribue que très partiellement à l'harmonisation des interventions des partenaires. Mais vaut-il la peine d'en entreprendre la réforme?
2. Des progrès significatifs ont été accomplis pour rapprocher la recherche scientifique et les chercheurs de la communauté des décideurs. De plus en plus, la dimension scientifique a voie au chapitre dans les débats. Mais de manière générale, les nombreuses connaissances acquises sur les écosystèmes forestiers demeurent peu utilisées dans les politiques et programmes.
3. De toute évidence, le PFBC est victime de son succès et du fait que les barrières à l'entrée sont relativement faibles dans un contexte où les raisons de se joindre au PFBC ne cessent d'augmenter avec la multiplication des enjeux émergents. On doit donc s'interroger pour savoir si un resserrement des conditions d'entrée ne risque pas d'accroître les tensions tout en ne réglant rien sur le fond.
4. Il existe une inquiétude réelle pour ce qui adviendra du Partenariat après la Facilitation américaine.
5. La désaffection d'un groupe de partenaires (le secteur privé) présente un problème pour la pertinence et la survie à moyen terme du partenariat. Pour les entreprises et le secteur privé, l'entrée et la participation au PFBC présentent des coûts réels.
6. Une déception (mais sans grande surprise) : le peu de cas fait de la COMIFAC par les gouvernements et les États de la sous-région. La présence « automatique » au sein du PFBC de tous les États de la région ainsi que de leur organisation faîtière, la COMIFAC, pose aussi problème.
7. Le dialogue avec la Chine constitue une démarche novatrice et qui doit être poursuivie et élargie.
8. La conservation, la gestion durable et la réduction de la pauvreté passent par une implication active des collectivités locales dans la protection et la mise en valeur des ressources naturelles. Le PFBC doit se concerter pour étendre son

membership à des organisations spécialisées en développement économique local à partir des ressources naturelles.

9. Sauf pour le Cameroun, le Gabon et la République du Congo, les pays d'Afrique centrale affichent des retards considérables au chapitre de la formulation et de la mise en œuvre de leurs politiques forestières nationales.

Les recommandations

1. La démarche d'évaluation périodique doit être maintenue mais tenir compte d'un recentrage stratégique du PFBC qui doit se donner des objectifs propres et non seulement des objectifs en rapport avec les contributions des partenaires.
2. La question du financement pérenne et autonome de la COMIFAC se pose depuis 10 ans et aucun signe n'indique qu'elle pourra trouver un dénouement heureux rapidement. Le PFBC doit en prendre acte.
3. L'outil des coordonnateurs nationaux ne donne pas les résultats escomptés. Par-delà cet échec, c'est toute la question de la formulation et de la mise en œuvre des politiques nationales de conservation et de gestion des écosystèmes à partir du modèle du Plan de Convergence qui doit être repensée.
4. Le PFBC respecte, à des degrés divers, l'ensemble des principes d'un partenariat de type II; l'organisation profiterait cependant d'une meilleure prise en compte des enseignements qu'elle pourrait tirer d'un examen des expériences étrangères.
5. Une plus grande implication internationale de l'Afrique centrale et de la COMIFAC est l'un des « success story » du PFBC. Il est important d'accélérer l'intégration des enjeux et des considérations internationales dans les politiques forestières nationales.
6. De manière générale, les partenaires du PFBC n'accordent pas une haute priorité à la lutte à la pauvreté et au développement économique dans le cadre de leurs activités et programmes menés en appui au Plan de convergence. La lutte à la pauvreté doit devenir davantage qu'un simple référentiel.
7. La dimension développement local et décentralisation est à peu près entièrement occultée. Or c'est au niveau local que la lutte pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers peut être gagnée. Des initiatives sont prévues mais, il faudra intégrer cette dimension dans une approche cohérente.
8. Les appuis à la société civile ont donné des résultats. Ils doivent être continués. Il en va de même pour la prise en compte du genre et de l'ÉHF.
9. Des efforts importants doivent être faits pour attirer un plus grand nombre d'acteurs en provenance du secteur privé et surtout pour les impliquer davantage.

Pour la Facilitation américaine ET l'ensemble des partenaires, deux voies (et ½) méritent réflexion.

1. Ne rien faire (ou presque)

Ou du moins se limiter à quelques ajustements à la marge en concentrant les énergies sur une solution au seul problème susceptible d'affecter la survie du PFBC tel qu'il existe actuellement, soit l'identité et le mode de financement de la Facilitation après les É.U.

L'une des plus importantes contributions de la Facilitation appuyée par le Canada est d'avoir démontré que la gouvernance d'un partenariat comme le PFBC n'exigeait pas des ressources hors de portée de la majorité des partenaires. Selon les indications disponibles, il semble que la prochaine Facilitation « américaine » sera elle-aussi relativement modeste avec un financement plus collectif et une Feuille de route nettement moins ambitieuse.

On aura compris que la suggestion de ne « rien faire » (ou presque) tenait davantage à un refus de ces listes interminables de priorités, de pistes et de recommandations que l'on tend à retrouver dans les plans d'action et... les Feuilles de route. La Facilitation américaine est actuellement à consolider sa propre Feuille de route. Elle aura ses propres priorités. Nul doute que celles-ci pourront s'appuyer sur l'une ou l'autre des nombreuses recommandations trouvées dans cette étude de bilan et surtout dans les documents d'évaluation précédents. .

2. Faire (un peu) plus et (surtout) mieux selon les secteurs

Si l'étude de bilan présentée ici a une quelconque utilité, c'est peut-être celle de fournir une hiérarchie des différents secteurs d'activités couverts par le partenariat et ainsi distinguer :

- ces secteurs qui fonctionnent bien et qui ne demandent qu'à continuer avec un minimum d'attention, soit celui de la communication et l'information (site web), la connaissance (*État des forêts*), la représentation internationale, l'enseignement et la formation. Il faut s'assurer qu'ils demeurent des produits-phares;
- ces secteurs qui fonctionnent de manière satisfaisante mais dont la pérennité exige qu'on y consacre quelques énergies. C'est le cas de la question Genre-ÉFH, de la participation de la société civile et de la gouvernance du Partenariat (évaluation et bilan compris);
- ces secteurs où les problèmes demeurent entiers et où des efforts additionnels risquent de déboucher sur des impasses renforcées. C'est le de l'appui aux politiques nationales de conservation et de gestion durable, du Plan de convergence, de la prise en compte des conditions institutionnelles pour l'émergence de meilleures politiques nationales (questions de transparence et de corruption), de tout ce qui concerne le renforcement des coordinations nationales, des questions liées au processus d'intégration régionale;
- ces secteurs difficiles certes mais stratégiques pour la pertinence future du partenariat, en particulier les questions concernant la croissance économique, le développement économique local, le secteur privé, la gouvernance forestière et la biodiversité (dans leurs dimensions économiques).

2½. L'impensable : sortir du PFBC pour mieux refonder le Partenariat

Plusieurs participants à la réunion de Busan ont suggéré que l'urgence de certaines situations environnementales requérait davantage qu'une simple concertation volontaire comme c'est le cas avec les Partenariats de type II.

On parle de plus en plus de « partenariats de résultats » fondés sur des engagements certes librement consentis mais qui ont au moins l'avantage d'être précisés. Le « Business-as-usual » des « Global Policy Networks » ne semble plus de mise.³⁶

³⁶ Quelques articles se situant dans la problématique des Global Policy Networks souligne les difficultés particulières rencontrées par les réseaux opérant dans le secteur des forêts (Harnisch, 2000; Obser, 2003). Une prochaine évaluation ou étude de bilan du PFBC pourrait reprendre la réflexion, mais avec un focus plus prononcé sur le statut de Réseau partenarial.

S'agit-il d'une autre des thématiques éphémères comme le monde du développement en a connu plusieurs ou au contraire d'une « tendance lourde » davantage apparentée à un phénomène de « Writing on the wall » qu'à la saveur du moment (« Flavour of the month »). Difficile à dire. La présente étude de bilan penche davantage pour l'interprétation « tendance lourde ».

Si c'est le cas, il faut envisager de revoir complètement l'organisation même du PFBC. Le fait que les États de la sous-région et la COMIFAC soient membres d'une même structure – le PFBC- dont l'objectif ultime est d'accroître l'efficacité de l'appui fourni à ces États et à la COMIFAC constitue un mélange de genre difficile à supporter à moyen terme.

Peut-on alors penser l'impensable : sortir la COMIFAC et les États-membres du PFBC. D'ailleurs, n'est-ce pas la voie qui semble se dessiner de plus en plus. On peut même se demander si le PFBC n'est pas devenu un boulet, une sorte d'excuse permanente, qui bride le dynamisme de la COMIFAC. Personne, pas même le PFBC et ses facilitations n'est indispensable.

On peut alors envisager faire du PFBC une plateforme [la *Plateforme des forêts du Bassin du Congo*] regroupant l'ensemble des acteurs autres que les États de l'espace COMIFAC, une plateforme qui n'aurait pas d'autre objectif que de faciliter l'échange d'information sans vouloir prétendre améliorer l'efficacité de quoi que ce soit.

Cela permettrait finalement d'envisager la mise sur pied d'un **Partenariat COMIFAC-PFBC** où chacun joue son rôle et est responsable de ses propres engagements. Le véritable défi partenarial, c'est peut-être là qu'on le trouve.

Vaste chantier de réflexion pour la prochaine Facilitation.

Welcome USA.

7 ANNEXES

7.1 TDRs de l'étude de bilan

Introduction

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo [PFBC] a été mis en place en 2002 lors du Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg [SMDD]. Il constitue un réseau multiacteurs de type II à caractère non contraignant, formé à l'amiable entre les gouvernements, le secteur privé, les organisations de la société civile et les partenaires au développement. Il est principalement destiné à apporter un appui à la mise en œuvre de la Déclaration de Yaoundé, formulée par les Chefs d'État des pays d'Afrique centrale en mars 1999 pour affirmer leur volonté de s'engager dans des politiques et des actions de conservation et de gestion durable de leurs écosystèmes forestiers, traduite en termes opérationnels dans le plan de convergence de la Commission des forêts d'Afrique centrale [COMIFAC].

La structure de gouvernance choisie pour le PFBC est la facilitation constituée par une structure légère de coordination des actions, assurée pour un mandat à durée déterminée par un des membres. Après les facilitations américaines [2003 – 2004], françaises [2005 – 2007], allemandes [2008 - 2010], le Canada appuie la Facilitation du PFBC de septembre 2010 à décembre 2012.

L'exercice de bilan qui fait l'objet des présents termes de référence est le troisième bilan du PFBC et de sa Facilitation, le premier ayant été mené à la fin de la facilitation française et le second à la fin de la facilitation allemande.

L'étude précédente du bilan était fondée sur une approche qualitative ayant privilégié les rencontres avec les partenaires des États membres de la COMIFAC et des organisations intervenant dans la mise en œuvre de son Plan de convergence.

La méthodologie reposait sur une enquête d'opinion pour faire le point sur l'évolution du partenariat depuis 2003, devait préciser les leçons apprises de la facilitation allemande et proposer des pistes de réflexion pour la préparation de la feuille de route de la facilitation appuyée par le Canada présentée et discutée en fin septembre 2010 à Kinshasa. La méthodologie d'enquête d'opinion utilisée pour cet exercice a révélé certaines limites notamment en ce qui concerne la portée de l'étude. Il importe cependant de reconnaître que les consultants ont quand même pu présenter des analyses pertinentes sur la base des interviews et leurs expériences personnelles qu'ils ont gagnées en accompagnant l'évolution du PFBC dès sa création. La plupart des conclusions et recommandations ont été endossées par les acteurs clés du PFBC dans les échanges avant et lors de leur présentation à la réunion du Comité Consultatif Régional [CCR] à Kinshasa en septembre 2010.

La présente étude de bilan s'inscrit dans un processus en trois [3] étapes dont elle constitue la première. En effet, après cette étude, en deuxième étape, il est souhaité que les partenaires s'accordent, au cours d'une réunion [idéalement en mars 2013], sur un certain nombre de principes et de stratégies de base indispensables à la bonne marche du PFBC en s'appuyant non seulement sur le résultat de la dernière étude de bilan mais aussi sur les études de bilan antérieures conduites à la fin de chaque Facilitation. En troisième étape, le prochain facilitateur

préparera une feuille de route dans laquelle seront indiqués les voies et moyens envisagés pour opérationnaliser les recommandations et les décisions des partenaires.

Mandat général :

La présente étude du bilan cherchera donc à évaluer dans un premier temps, de manière qualitative et quantitative, lorsque possible, les impacts de la présence en Afrique centrale et sur le plan international du PFBC au cours des dix dernières années. Le PFBC vise à appuyer la mise-en-œuvre de la Déclaration de Yaoundé [1999] et du plan de convergence de la COMIFAC. Le cadre de coopération des partenaires membres du PFBC adopté en 2005 stipule que *l'objectif des partenaires dans l'initiative Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo est l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières pour la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers, et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale.*

Dans un deuxième temps, l'étude cherchera à analyser les engagements des partenaires à respecter dans leurs interventions les principes de durabilité énumérée dans le cadre de coopération des partenaires.

Dans un troisième temps, l'exercice portera sur les résultats obtenus à travers la Facilitation appuyée par le Canada depuis octobre 2010. L'appui à la Facilitation du PFBC conçu comme volet d'un projet de l'ACDI n'ayant jamais fait l'objet d'un cadre de mesure de rendement [CMR] spécifique, l'équipe chargée de faire l'étude de bilan cherchera également à proposer et valider un CMR, *ex post*, en partant d'une ébauche préparée par l'ACDI et qui fait partie des termes de références [voir Cadre de mesure de rendement Ex-post à la fin du document].

Cette étude du bilan du PFBC devrait permettre par ses recommandations d'alimenter les réflexions afin d'accroître l'efficacité des contributions techniques et financières des partenaires pour la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers, et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale et des futures Facilitations du PFBC.

Mandat détaillé

i) Étude du bilan du PFBC

Prendre connaissance du contexte ayant donné naissance à la création de la COMIFAC et du PFBC (Sommet de Johannesburg, Déclaration de Yaoundé, Traité de la COMIFAC, Sommet de Brazzaville, Plan de convergence de la COMIFAC, Cadre de coopération des partenaires membres du PFBC) en relevant les conditions-cadres pour un développement porteur et une aide efficace et coordonnée et comment s'est manifesté la volonté politique depuis la mise sur pied du PFBC.

Prendre connaissance d'autres documents importants des Facilitations antérieures du PFBC, dont l'évaluation du PFBC 2008, 2010 et les feuilles de route des Facilitations du PFBC depuis 2003.

Prendre connaissance de la programmation de l'ACDI dans le Bassin du Congo, des documents soutenant cette programmation, ainsi que de la stratégie régionale en Afrique du Centre de l'ACDI.

Selon les 5 catégories de membres du PFBC : pays membres de la COMIFAC, pays partenaires, organisations internationales, ONGs et instituts de recherche, secteur privé,

- Cerner les motivations d'appartenance au PFBC, leurs apports et leur valeur ajoutée.
- Évaluer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats intermédiaires attendus du PFBC (amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières pour la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale incorporant les principes de durabilité auxquels les partenaires ont souscrit).
- Évaluer l'état de mise en œuvre de la déclaration de Busan sur l'efficacité de l'aide dans la gestion des forêts du bassin du Congo en estimant le % des interventions en lien avec le plan de convergence de la COMIFAC et le degré d'adhésion à ces principes par les partenaires.
- Déterminer comment ces progrès ont pu être affectés positivement ou négativement par le contexte et la volonté politique, ou comment le contexte et la volonté politique a pu avoir un impact sur l'atteinte de ces résultats.
- Préparer un résumé des principales leçons tirées des bilans des Facilitations antérieures et de la Facilitation appuyée par le Canada. Répertorier toutes les recommandations formulées dans les évaluations précédentes et voir celles qui ont été appliquées, celles qui ne l'ont pas été et voir si certaines sont encore valables et doivent encore être mises en œuvre. Préparer un sommaire de ces recommandations, lequel sera mis à la disposition des partenaires pour faciliter l'exécution de l'étape 2 du processus.

ii) Étude du bilan de la Facilitation appuyée par le Canada

- Évaluer les progrès réalisés au regard de l'atteinte des résultats escomptés au niveau des résultats immédiats attendus du PFBC, lesquels résultats sont identifiés dans la Feuille de Route 2010-2012 de la Facilitation
- Évaluer la pertinence des résultats atteints pour l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières des partenaires en prenant compte des éléments de durabilité et de responsabilité conjointe.
- Établir les leçons tirées de l'expérience de facilitation appuyée par le Canada et formuler des recommandations visant l'appui aux politiques et à leur harmonisation, l'appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux et le renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC, les trois priorités de la Facilitation appuyées par le Canada. Les points à traiter (et les questions à poser) sont liés aux résultats immédiats du PFBC dans le Cadre de mesure du rendement en ébauche. Ce cadre, *ex post*, devra être validé et modifié au besoin par l'équipe des experts.
- Proposer des recommandations à mettre en œuvre par la prochaine Facilitation du PFBC pour renforcer l'efficacité des contributions des partenaires du PFBC en regard des leçons tirées de cette étude du bilan.

Méthodologie

Comme indiqué, une première ébauche d'un cadre de mesure du rendement (CMR) ex-post proposé pour le PFBC et sa Facilitation en lien avec le cadre de coopération des partenaires membres est présentée en annexe pour servir de cadre au bilan.

La chaîne des résultats comprend les résultats ultimes, intermédiaires et immédiats. Les résultats ultimes et intermédiaires relèvent de l'ensemble des partenaires du PFBC. Les résultats immédiats relèvent essentiellement de la Facilitation du PFBC.

Les consultants devront dans un premier temps valider ce cadre avec les parties prenantes avant d'entreprendre l'étude de bilan. Par exemple, plusieurs indicateurs sont proposés à titre d'exemple pour permettre d'orienter l'évaluation et devront être validés par l'équipe de consultants.

Processus d'étude du bilan :

Plan de travail

L'équipe de consultant sera composée d'un consultant canadien et d'un consultant local basé à Yaoundé. Le consultant canadien, le chef d'équipe de cette initiative, sera responsable de la définition de la méthodologie de l'étude en se basant sur son expérience et connaissances en gestion axée sur les résultats et renforcement des capacités institutionnelles. Le consultant local apportera son appui technique par sa connaissance du contexte spécifique de la région de l'Afrique centrale en particulier la gouvernance des écosystèmes forestiers du Bassin du Congo, et ses acteurs clés.

Le consultant canadien préparera un plan de travail en consultation avec le consultant local décrivant les activités à entreprendre et leur orientation. Le plan de travail décrira la façon dont l'étude du bilan sera faite en fournissant une explication détaillée des paramètres exposés dans le cadre de référence. Le plan de travail approuvé par l'ACDI constituera le document de base sur lequel se fondera l'accord intervenu entre les parties quant à la conduite de l'étude du bilan. Le plan de travail servira à définir et à faire approuver par l'ACDI les activités précises de mise en œuvre du projet. Ce document oriente la mise en œuvre au jour le jour du projet. Tout changement au plan de travail devra être approuvé par l'ACDI.

Le plan de travail inclura les points suivants :

- Sommaire
- Approche relative à la gestion du projet et à la gestion administrative
- Mise en œuvre de l'étude Diagramme de Gantt montrant les activités de l'exercice
- Vue d'ensemble du PFBC
- Attentes au regard de l'étude du bilan
- Rôles et responsabilités des deux consultants
- Méthodologie proposée pour l'étude du bilan et jalons
- Cadre de l'étude du bilan
- Cueillette et analyse de l'information
- Rapports
- Calendrier proposé (incluant réunions et missions)
- Budget et décaissements planifiés

Mission sur le terrain

L'étude du bilan comportera une visite dans la zone COMIFAC (i.e., plusieurs pays d'Afrique centrale) afin que les experts s'entretiennent avec les principaux partenaires sur place et les groupes intéressés, et recueillent de l'information selon les besoins décrits dans le plan de travail. Les experts y rencontreront aussi l'équipe de la Facilitation basée à Yaoundé en plus d'une visite au siège de l'ACDI, Gatineau, Québec, avec l'équipe de projet et le Facilitateur du PFBC. La mission sur le terrain ne devrait pas dépasser 20 jours ouvrables. Une rencontre à l'ACDI par le consultant canadien est à prévoir en début de mandat, si jugé nécessaire par les deux parties. De même, une rencontre au Haut-commissariat du Canada au Cameroun par le consultant local est à prévoir en début de mandat, si jugé nécessaire par les deux parties.

Rapport d'étude du bilan

Les experts prépareront un rapport d'étude du bilan préliminaire décrivant les étapes de l'étude du bilan et exposant leurs propres constatations, conclusions et recommandations ainsi que les leçons tirées. Les résultats devront être exposés point par point de façon à ce que l'information recueillie soit présentée dans un ordre logique. Le rapport d'étude du bilan préliminaire sera présenté à l'ACDI pour commentaires et approbation pour diffusion. Le rapport final sera ensuite partagé avec la COMIFAC pour diffusion ultérieure au PFBC.

Livrables

Les experts prépareront : 1) un plan de travail; et 2) un rapport d'étude du bilan rédigés conjointement.

7.2 Évolution du membership

2002 : Membres fondateurs	2007	2010	2012
Pays d'Afrique centrale			
Cameroun	Cameroun	Cameroun	Cameroun
Guinée équatoriale	Guinée équatoriale	Guinée équatoriale	Guinée équatoriale
Gabon	Gabon	Gabon	Gabon
République Centrafricaine	République Centrafricaine	République Centrafricaine	République Centrafricaine
République démocratique du Congo	République démocratique du Congo	République démocratique du Congo	République démocratique du Congo
République du Congo	République du Congo	République du Congo	République du Congo
	Burundi	Burundi	Burundi
	Rwanda	Rwanda	Rwanda
	Sao Tomé	Sao Tomé	Sao Tomé
	Tchad	Tchad	Tchad
Autres pays			
Afrique du Sud	Afrique du Sud	Afrique du Sud	Afrique du Sud
Allemagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne
Belgique	Belgique	Belgique	Belgique
Canada	Canada	Canada	Canada
États-Unis	États-Unis	États-Unis	États-Unis
France	France	France	France
Japon	Japon	Japon	Japon
États-Unis	États-Unis	États-Unis	États-Unis
	Pays-Bas	Pays-Bas	Pays-Bas
		Norvège	Norvège
		Royaume-Uni	Royaume-Uni
Organisations internationales			
Banque Mondiale	Banque Mondiale	Banque Mondiale	Banque Mondiale
COMIFAC	COMIFAC	COMIFAC	COMIFAC
Commission Européenne	Commission Européenne	Commission Européenne	Commission Européenne
OIBT	OIBT	OIBT	OIBT
	FAO	FAO	FAO
	Mécanisme Mondial/UNCCD	Mécanisme Mondial/UNCCD	Mécanisme Mondial/UNCCD
	UNESCO	UNESCO	UNESCO/Centre pour le patrimoine mondial
		Banque africaine de développement	Banque africaine de développement
		UNCMS	UNCMS

			PNUE
			PNUD
		Secrétariat de la convention des Nations Unies sur la diversité biologique	Secrétariat de la convention des Nations Unies sur la diversité biologique
			Secrétariat de la convention des Nations Unies sur les espèces migratoires
			Secrétariat de la Convention des Nations Unies pour combattre la désertification
ONG, Groupes de recherches, associations			
African Wildlife Foundation	African Wildlife Foundation	African Wildlife Foundation	African Wildlife Foundation
CIFOR	CIFOR	CIFOR	CIFOR
Conservation International	Conservation International	Conservation International	Conservation International
Jane Goodall Institute	Jane Goodall Institute	Jane Goodall Institute	Jane Goodall Institute
Smithsonian Institute	Smithsonian Institute	Smithsonian Institute	Smithsonian Institute
SNV	SNV	SNV	SNV
Union mondiale pour la nature (UICN)	Union mondiale pour la nature (UICN)	Union mondiale pour la nature (UICN)	Union mondiale pour la nature (UICN)
Wildlife Conservation Society (WCS)	Wildlife Conservation Society (WCS)	Wildlife Conservation Society (WCS)	Wildlife Conservation Society (WCS)
World Resources Institute (WRI)	World Resources Institute (WRI)	World Resources Institute (WRI)	World Resources Institute (WRI)
WWF	WWF	WWF	WWF
		TRAFFIC	TRAFFIC
			VSO
			World Agroforestry Center
			Réseau africain des forêts modèles
Secteur privé			
IFIA	IFIA	IFIA	IFIA
American Forest and Paper Association	American Forest and Paper Association	American Forest and Paper Association	American Forest and Paper Association

Association technique internationale des bois tropicaux (ATIBT)			
Society of American Foresters			
		ALPICAM	ALPICAM
		Precious Woods Holding	Precious Woods Holding
			Wijma Cameroun SA
			The Forest Trust

7.3 Ébauche de Cadre de mesure de rendement soumise par l'ACDI

Indicateurs	Sources et méthodes de collecte
Résultat immédiat 1 : Appui aux politiques et à leur harmonisation	
Des initiatives en faveur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ont été prises	Entrevues et analyse de documents Revue des initiatives (analyse opérationnelle) COMIFAC et les partenaires
Qualité de la participation aux Accords, conventions et discussions internationaux favorables aux écosystèmes du Bassin du Congo	Entrevues et analyse de documents Groupes de travail de la COMIFAC, Rapports de la COMIFAC Secrétariat des conventions Rapport des conférences
Intégration des axes du Plan de convergence dans les programmes des états et dans les projets des partenaires	Plans forestiers nationaux Rapports des groupes de travail de la COMIFAC Rapports de la COMIFAC
Des initiatives spécifiques en appui à l'intégration du genre dans les actions, interventions et contributions des partenaires ainsi que dans la programmation de la COMIFAC	Entrevues et analyse documentaire Étude sur l'intégration du genre et du mainstreaming
Résultat immédiat 2; Appui à la COMIFAC et à ses partenaires locaux	
Le SE exécutif de la COMIFAC est renforcé	Entrevues, analyse de rapports et de documents officiels Rapports annuels de la COMIFAC Rapports d'audit Évaluations des opérations Rapports du PFBC
Les Coordinations nationales de la COMIFAC sont renforcées	Entrevues, analyse de rapports et de documents officiels Rapports d'ateliers Rapport des coordinations nationales Participation des Coordinations nationales au travail de la COMIFAC
Résultat immédiat 3 : Renforcement de la gouvernance et des acquis du PFBC	
La coordination et l'échange d'information entre les membres sont renforcés	Analyse des documents Entrevues auprès d'organisations de la société civile Service WEB du PFBC Base de données sur les programmes des partenaires Degré de participation du public Qualité de la participation de la société civile.
Les membres du partenariat sont effectivement	Entrevues

mobilisés	Analyse des rapports et analyses documentaires Liste de membres Comptes rendus de réunions Des partenaires Coupures de presse
La structure opérationnelle du PFBC est renforcée notamment au chapitre du suivi-évaluation	Entrevues et analyse des rapports et documents Données financières disponibles Rapport de suivi du Plan de travail Rapport du facilitateur et du facilitateur délégué
Résultat immédiat 4 : Renforcement de la Facilitation	
Formulation, et présentation de la feuille de route aux partenaires	Entrevues, analyse de rapports et de documents officiels Rapport de réunions autour du passage de la Facilitation allemande canadienne Rapport des facilitateurs et facilitateurs délégués Rapport des réunions des partenaires Plan de travail de la Facilitation
Préparation et a animation des activités de dialogue, de communication, de coordination des partenaires	
Représentation publique de la Facilitation et du PFBC	
Préparation du transfert et appui à la mise en place de la facilitation suivante	

7.4 Considérations méthodologiques en marge de l'étude de bilan du PFBC

Méthodologie et déroulement de la démarche

L'élaboration des Termes de référence de la présente étude de bilan a donné lieu à de nombreux échanges entre les partenaires et facilitateurs, anciens et actuels, quant à la portée de l'exercice et à la meilleure façon de procéder. Si l'évaluation de la contribution de la « Facilitation appuyée par le Canada » n'a pas posé de problèmes particuliers, les objectifs et les résultats attendus de cette dernière étant relativement bien définis avant même le début de l'exercice, il en va tout autrement pour un exercice de bilan portant sur dix années.

L'une des retombées imprévues des partenariats est précisément de favoriser de tels débats, à condition évidemment d'en sortir et d'aller de l'avant avec des actions qui rencontrent les objectifs et les intérêts centraux des parties prenantes et surtout ceux qui donnent vie et permettent au partenariat d'exister et d'être visible. Nous ne reprendrons pas ici les termes de cette « conversation » sauf pour mentionner que si un consensus semble s'être dégagé rapidement quant à la nécessité de ne pas simplement répéter l'exercice d'évaluation sur le modèle des deux précédentes et de resserrer quelque peu la démarche, les positions ont été plus difficiles à harmoniser pour savoir ce qu'un tel resserrement pourrait vouloir dire. De manière simplifiée, les discussions ont rapidement gravité autour de deux options :

- Suite au constat que le PFBC et sa facilitation ne sont pas des projets ou des programmes classiques, la seule voie possible pour une évaluation plus resserrée est de focaliser le regard sur la capacité du PFBC à mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations précédentes
- L'autre option consistait à aller de l'avant, dans la mesure du possible et des moyens disponibles, avec une évaluation centrée sur l'atteinte des résultats définis selon un modèle de chaîne causale, quitte à reconstruire celle-ci de manière post-facto.

S'en est suivi un débat « franc et constructif » sur l'intérêt et la possibilité réelle de « mesurer certains attributs non ambigus liés aux causes et qu'on peut utiliser pour mesurer l'impact d'un partenariat sur l'amélioration des conditions de vie en utilisant les surplus bruts dégagés accompagnés d'une analyse des effets de leur distribution ». À l'opposé, il a été suggéré que de s'en remettre aux seules recommandations des évaluations antérieures pour déterminer si le PFBC remplit bien son rôle de partenariat de type II et répond à la demande de l'Assemblée générale des Nations-Unies dans sa résolution 54/254 du 1^{er} février 2000 ne ferait pas avancer la cause du PFBC et des écosystèmes d'Afrique centrale non plus.

La dernière version des TDRs de la présente évaluation suggère une approche hybride entre ces deux options où il est suggéré aux évaluateurs :

1. D'évaluer l'impact de manière qualitative et quantitative, lorsque possible
2. D'inclure la dimension internationale de l'action du PFBC
3. De s'appuyer sur le constat que le Plan de convergence de la COMIFAC est au cœur de l'action des états membres et de tous les partenaires
4. De prendre note que le Cadre de coopération des partenaires définit le mode d'engagement des partenaires

5. D'analyser les engagements des partenaires à respecter dans leurs interventions les principes de durabilité énumérés dans le cadre de coopération
6. De cerner les motivations, les apports et la valeur ajoutée des cinq catégories de partenaires
7. Évaluer les progrès réalisés en vue de l'atteinte du résultat intermédiaire attendu du PFBC soit l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières pour la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale incorporant les principes de durabilité auxquels les partenaires ont souscrit
8. Évaluer l'état de mise en œuvre de la Déclaration de Busan en estimant le % des interventions en lien avec le Plan de convergence et le degré d'adhésion à ces principes par les partenaires
9. Déterminer ce qui a positivement et négativement affecté les progrès dans l'atteinte des résultats
10. Considérer les recommandations des Facilitations antérieures et évaluer celles qui ont été appliquées par la Facilitation canadienne et qui pourraient l'être par la Facilitation américaine

Même si ces douze « propositions » se retrouvent dans notre démarche, elles n'ont pu cependant être réalisées en conformité avec le cadre méthodologique proposé, soit l'identification et l'analyse des interventions des partenaires. Une telle approche aurait exigé d'assembler les interventions (projets, programmes, etc.) de près de 60 partenaires, intervenant sur une dizaine d'années et dans dix pays, sans compter le palier régional.

Au-delà des difficultés opérationnelles, il est difficile de voir la forme et surtout l'utilité d'une analyse construite à partir de l'examen des engagements de 60 partenaires sur dix ans dans dix pays. Comparer le taux de satisfaction par rapport aux exigences de Busan des engagements français avec ceux du Canada ou de la BAD?

D'ailleurs on peut s'interroger pour savoir si une telle façon de procéder n'aurait pas entièrement détourné l'attention de l'évaluation en faveur des actions individuelles des partenaires au détriment de la plus-value collective apportée par le PFBC.

Un examen des questions stratégiques qui devaient inspirer le travail d'évaluation nous a permis de croire qu'il était possible de procéder autrement qu'avec un examen détaillé des contributions de chacun. Parmi ces questions :

1. Comment le PFBC a-t-il contribué à faire avancer la cause des populations riveraines et des autres populations tout en prenant en compte l'égalité entre les hommes et les femmes?
2. Dans quelle mesure a-t-on renforcé l'alignement des priorités sur le plan de convergence?
3. Le partenariat a-t-il contribué à ce que les partenaires soient mieux outillés et placés pour répondre aux axes du plan de convergence, limitent les duplications et favorisent les convergences?
4. Comment la COMIFAC peut-elle mieux appuyer les partenaires dans leurs activités?
5. Comment le PFBC peut-il mieux servir la COMIFAC dans son mandat de contribuer au renforcement de la coordination et de l'harmonisation des politiques forestières

6. Les priorités du PFBC demeurent-elles bien fondées?
7. Y a-t-il des partenaires qu'il conviendrait d'approcher?³⁷

L'étape suivante a constitué en une lecture serrée du Plan de convergence et du Cadre de coopération pour déterminer si ces deux documents stratégiques offraient des propositions concrètes en termes d'indicateurs et pouvant conduire à des propositions de questions d'évaluation.

Le Plan de convergence n'est pas un document opérationnel. On y trouve dix axes stratégiques avec 89 résultats attendus dont certains sont très précis et facilement mesurables (« Le Traité de la COMIFAC est ratifié par chaque état membre ») et d'autres un peu moins « Des activités alternatives au braconnage sont mises en œuvre ». La liste de ces axes et des activités envisagées laisse songeur quant à la nature même de cette convergence si recherchée. En effet, constater que chacun des dix états membres met en œuvre des activités alternatives au braconnage nous renseigne-t-il vraiment sur quelque chose. Quoi au juste? d'ailleurs tous les intervenants interrogés nous ont affirmé que dans sa formulation actuelle, le Plan de convergence n'était pas d'une grande utilité pour mesurer la convergence ou pour aider les états membres à formuler, mettre en œuvre et suivre leurs politiques de développement forestier, un constat qui milite fortement en faveur d'une refonte de ce plan de convergence et qui en même temps rend le travail très difficile sinon impossible à moins d'aboutir à un nouveau plan de convergence comprenant 8 axes au lieu de 10.

Le Cadre de coopération (voir encadré) sert à la fois de document de stratégie générale du PFBC (on y trouve une définition de l'objectif central du PFBC), un code régissant le comportement des membres, une proposition de grille pour un éventuel cadre de suivi-évaluation et des propositions sur ce qu'il faut entendre par la recherche d'efficacité. Bien que cela ne soit pas explicitement mentionné, cette efficacité est associée à trois facteurs : 1) une meilleure **coordination** des programmes des partenaires, 2) une meilleure **synergie** des actions sur le terrain et 3) une plus grande **durabilité** des interventions menées, une durabilité qui à son tour est déclinée en cinq principes.

Malheureusement, cette vision de l'efficacité n'est pas d'un grand secours dans la mesure où elle concerne principalement les partenaires autres que les gouvernements nationaux de la sous-région, en d'autres mots les pays donateurs, les organisations intergouvernementales et multilatérales financières et les grandes ONGs internationales. Tant que le Cadre de coopération ne reconnaîtra pas ouvertement que le partenariat est une structure d'obligations mutuelles, il ne peut jouer qu'un rôle limité dans la recherche d'une plus grande efficacité.

D'autres critiques pourraient être adressées au Cadre de convergence concernant, par exemple, ce qu'il faut entendre par une meilleure coordination et une plus grande synergie. Dans le cas d'une meilleure coordination, on peut penser qu'il s'agit surtout de la nécessité pour les partenaires de se concerter pour développer des programmes communs ou du moins coordonnés, par exemple dans le cadre d'approches-programmes ou de cadres sectoriels. Mais comment apprécier cette concertation? En mesurant, comme on le fait parfois, le degré d'implication de la société civile dans la formulation des programmes, une façon de présumer que l'implication de la société civile est gage d'efficacité, une affirmation qui mériterait d'être documentée. Quant à la mystérieuse synergie dont on sait qu'elle existe sans trop

³⁷ Il serait tentant de faire remarquer que plusieurs propositions et questions frôlent la duplication. Nous ne le ferons pas.

connaître les formes qu'elle peut prendre, on peut penser qu'il s'agit d'actions croisées se complétant les unes les autres sur le terrain.

Quant à la **durabilité**, le Cadre de coopération y apporte une attention particulière et précise les cinq principes suivants :

6. promotion simultanée du bien-être des populations et de la préservation de la biodiversité
7. meilleure intégration dans les programmes nationaux et régionaux des États membres de la COMIFAC
8. appui au processus de renforcement institutionnel des acteurs du secteur Forêt-Environnement
9. implication accrue de la société civile
10. accompagnement des processus de concertation nationaux et régionaux.

Pour ce qui est du fonctionnement du Partenariat en tant que tel, on mentionne la volonté des partenaires à :

1. appuyer la mise en œuvre effective du Plan de convergence de la COMIFAC
2. partager les informations et les données
3. mettre sur pied un Comité consultatif régional

Nous avons déjà souligné, comme les deux évaluations précédentes, l'ambiguïté fondamentale – l'ambiguïté fondatrice pourrait-on dire- qui caractérise l'identité des « partenaires » dont il est ici question. S'agit-il principalement ou exclusivement des quelque 50 partenaires autres que la COMIFAC et les 10 états membres, ou l'ensemble des partenaires sans distinction? Une ambiguïté similaire concerne les « populations » dont il est ici question : s'agit-il des populations vivant en forêts ou en bordure de celles-ci ou l'ensemble des populations des pays d'Afrique centrale. Pas d'ambiguïté en retour en ce qui concerne le genre et l'égalité entre les hommes et les femmes : le Cadre de convergence n'en parle pas. Pas plus non plus que la structure de gouvernance (Facilitation), un oubli curieux.

Suite à une tentative de définir de manière plus précise ces trois principes d'efficacité (coordination, mise en synergie et durabilité) et d'y accoler des indicateurs, il a fallu se rendre à l'évidence que le choix de ces principes tenait davantage aux impératifs de justifier la volonté de créer un partenariat et de poser un geste politique fort en s'inscrivant dans la démarche des partenariats de type II qu'à une volonté de présenter une première articulation d'un éventuel cadre logique.

Les principes du cadre de coopération des partenaires du PFBC

Les partenaires réunis dans le PFBC ont indiqué :

. Leur engagement à faire de l'amélioration de l'efficacité des contributions techniques et financières pour la conservation, la gestion durable des écosystèmes forestiers et la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique centrale l'objectif central du PFBC;

. Leur volonté de rechercher la meilleure coordination possible entre eux en veillant à concrétiser les synergies entre les projets et programmes en cours ou futurs;

. Leur engagement à respecter les principes de durabilité suivants :

*Leur intention de promouvoir simultanément le bien-être et le développement économique des populations par la gestion durable des ressources forestières et fauniques et la préservation de la biodiversité exceptionnelle des forêts d'Afrique centrale;

*Leur volonté d'œuvrer à insérer au mieux leurs actions dans les programmes nationaux et régionaux des États membres de la COMIFAC;

*L'importance de s'impliquer dans les processus de renforcement des capacités institutionnelles des différents acteurs du secteur Forêt-Environnement comme préalable à l'amélioration de l'efficacité des actions des États membres de la COMIFAC;

*Leur volonté d'attacher une attention particulière à l'implantation accrue de la société civile et du secteur privé dans les actions de conservation et de gestion durable;

*L'importance de se mobiliser pour accompagner la mise en place de processus de concertation nationaux et régionaux afin de garantir une meilleure transparence;

Leur engagement à appuyer la mise en œuvre effective du plan de convergence de la COMIFAC, selon leurs moyens respectifs et en mobilisant les mécanismes financiers qui leur sont propres;

Leur engagement à partager les informations (et données) par une coordination effective de leurs activités aux différentes échelles locale, nationale et régionale

Leur volonté de mettre en place un Comité consultatif régional pour assurer une meilleure communication entre les membres, un suivi régulier des activités réalisées au sein du PFBC, jouer un rôle régulier auprès du facilitateur.

Le Plan de convergence et le Cadre de coopération ne nous ont pas apparus, du moins dans leur formulation actuelle, comme des outils performants pour mener une évaluation du PAFC et apporter des réponses utiles aux questions stratégiques identifiées dans les TDRs. Cette insatisfaction nous a amenés à regarder de plus près la littérature sur les partenariats, internationaux ou pas.

L'évaluation à l'heure des Partenariats

On ne manque pas de qualificatifs pour distinguer les démarches d'évaluations les unes des autres : évaluation rétrospective ou prospective, de mi-parcours ou de fin de projet, autogérée ou indépendante, interne ou externe, stratégique, financière, opérationnelle.

En matière de « développement et de coopération internationale » la majorité de ces évaluations, peu importe leur appellation, concerne des « projets » ou des « programmes » font usage d'outils développés dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la *Gestion axée sur les résultats* (Cadre logique, cadre de mesure de rendement, analyse de risques). Au cœur de la démarche, on trouve l'idée d'une chaîne d'objectifs et de résultats imbriqués les uns aux autres (résultats immédiats, résultats intermédiaires et résultats à long terme), chacun concourant à l'atteinte des résultats du palier suivant. Les membres du PFBC connaissent bien ces outils. Sauf pour ce qui est de l'évaluation de la Facilitation canadienne, ils ne seront guère utilisés ici. Nous nous en expliquons.

Une discipline en mutation

Depuis une vingtaine d'années, l'univers du développement international et le paysage de l'aide internationale se sont profondément modifiés et les « projets » ne sont plus en situation

de monopole et doivent composer avec l'Aide budgétaire, les Fonds mondiaux, les Coopérations déléguées et « silencieuses ». De nouveaux « joueurs » ont surgi (les donateurs extérieurs au Comité de l'aide au développement [CAD] de l'OCDE, les fondations philanthropiques, les fonds climatiques, etc.) et de nouveaux « objets » sont apparus sur l'écran radar du développement (Déclarations, Protocoles, Stratégies et Partenariats).

Ces changements ont des conséquences importantes en termes de financement. Selon une étude récente de l'*Overseas Development Institute* (Greenville 2013), l'aide au développement en provenance de ces nouvelles « sources » est passée de \$ 5,3 milliards en 2000, soit 8.1 % du total, à \$ 53,3 milliards (30,7 %). En fait, 44 % de l'augmentation de l'aide internationale survenue entre 2000 et 2009 (de \$ 64,8 à \$173,3 milliards) est le résultat de ce nouveau contexte.³⁸

Les stratégies d'aide des pays et des partenaires-donateurs s'inscrivent dans ce nouveau contexte. Les priorités changent, le mix de modalités d'acheminement et les pays récipiendaires aussi. Ceux-ci ont déjà commencé à s'adapter, certains de manière plus volontaire que d'autres, au nouveau paysage de l'aide au développement. La tâche est immense. Comme le souligne l'étude de l'ODI, ils doivent d'abord prendre la mesure de ce nouveau contexte et en apprécier l'impact pour leur propre pays, ensuite modifier leurs propres priorités de développement, formuler de nouvelles stratégies de pilotage (alors que celles imaginées au moment de la Déclaration de Paris sont toujours en « probation »), convenir de nouveaux forums de négociation avec les partenaires-donateurs, engager des négociations à l'interne avec un nombre croissant de partenaires non-gouvernementaux récipiendaires de la « nouvelle » aide.

Et puis comment faire pour évaluer les retombées et les résultats recherchés par ces transformations. Cette fois, les partenaires-donateurs et récipiendaires se retrouvent, un peu à la manière de Pi et de son tigre, dans le même bateau.

Évaluer les objets complexes

Le débat est déjà engagé sur les meilleures façons d'évaluer de nouvelles modalités de plus en plus complexes et imbriquées, mais aussi de plus en plus éloignées du projet traditionnel où il est possible de voir de ses yeux – surtout ceux du ministre en visite sur le terrain- les progrès accomplis depuis la dernière visite et les bénéfices concrets qu'en retirent les populations locales. Ce n'est pas la seule difficulté. Par exemple, comment faire aussi pour que les coopérations puissent identifier avec précision la part des changements – à condition évidemment qu'on puisse les mesurer- attribuables à la contribution des contribuables canadiens ou néerlandais. Combien de temps encore pourra-t-on se contenter d'affirmer que l'aide britannique ou belge « va dans le sens souhaité ». Évaluer un projet d'appui à l'hydraulique rurale de 5 millions de \$ sur cinq ans est une chose. Évaluer une aide budgétaire de 50 millions en appui à l'éducation secondaire en est une autre.

L'ère des méga-évaluations est peut-être déjà commencée. La récente tentative d'évaluer l'impact de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide rappelle les difficultés rencontrées dans un tel exercice – comment synthétiser les constats issus de dizaines d'analyses parallè-

³⁸ De l'avis des chercheurs, il s'agit d'une estimation conservatrice. Les estimés moins conservateurs (mais excluant toujours les flux privés d'investissements seraient plutôt de l'ordre de \$ 77,1 à \$ 213,5 milliards et de \$17,6 à \$ 93, 5 milliards en provenance de sources non-traditionnelles, soit 43,8 % du total et 56 % de la seule augmentation.

les - et les moyens considérables qu'il aura fallu y consacrer : quatre ans de travail, plus de vingt études de cas, une dizaine d'ateliers internationaux de haut niveau, plus de 1 000 pages de rapport et d'annexes et plus de 1 M\$ (OECD, 2011).³⁹

Et la suite est loin d'être assurée.

Il faudra plusieurs années pour que les principales recommandations du *Rapport de synthèse* de la Phase II percolent jusqu'au niveau des centres de décision des principaux acteurs. On peut se demander s'il sera possible à ces derniers de dépasser les jugements impressionnistes⁴⁰ qui n'ont pas manqué de s'installer devant la difficulté à donner un sens à un travail d'une telle envergure. D'ailleurs auront-ils le temps : quelques mois à peine après la publication du Rapport de synthèse, s'est tenue une autre Conférence de Haut Niveau, à Busan en Corée d'où a émergé une nouvelle Déclaration qu'il faudra à son tour évaluer. Déjà un comité d'experts est à l'œuvre pour identifier une nouvelle génération d'indicateurs de rendement.

La présente étude de bilan concerne un de ces nouveaux objets qui transforment le paysage de l'aide. On aura cependant compris qu'elle est aux antipodes d'une méga démarche.⁴¹

L'évaluation se fait de plus en plus dans la durée

Notre approche n'est non plus assimilable à une étude d'impact même si elle porte sur dix années d'activités et de résultats du PFBC. Pour être profitable, une étude d'impact doit se dérouler après la fin d'un programme ou d'un projet, ce qui n'est pas le cas ici. Parler d'impact dans le cas d'écosystèmes exige donc des durées beaucoup plus longues que les dix années dont il est question ici. Nous ne nous sommes donc guère attardés sur la dimension temporelle de l'évolution du PFBC.⁴² Nous n'en sommes qu'à la première génération de travaux et comme le souligne CIFOR, il faudra encore mener de nombreuses études et tenir plusieurs colloques scientifiques avant de pouvoir avancer des réponses appuyées sur d'autres choses que des impressions. Afin de rendre ces impressions le moins floues possible, notre propre approche utilise quatre « photographies » de la réalité évanescence, immatérielle même que nous tentons d'apprécier, l'action et les résultats d'un partenariat.

À chaque génération ses questions

Dans une étude récente sur le programme REDD+, CIFOR propose une typologie des démarches d'évaluation des grandes politiques publiques environnementales, typologie dont nous nous sommes inspirés et qui devrait sans doute l'objet d'une réflexion plus serrée de la part de la prochaine facilitation (Angelsen, 2012). La typologie propose trois gé-

³⁹ L'annexe technique au Rapport de synthèse (Annexe 5 : Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Phase II) (IOD-PARC, 2001) est un document de 40 pages.

⁴⁰ Du type : La montagne (« Une évaluation qui aura exigé plus de 1 000h/jrs de travail ») qui accouche d'une souris (« Globalement la Déclaration de Paris aura eu un effet positif ») »

⁴¹ Évaluer un partenariat, de type I ou non, ne doit pas être confondu avec l'évaluation de ces autres « objets » passablement nouveaux sur la scène internationale que sont les Régimes. On parle de régimes internationaux pour se référer à ces mécanismes de coordination, plus ou moins contraignants, par lesquels les états choisissent de réguler les activités dans un secteur donné. L'Union postale internationale est l'exemple classique d'un régime international. Sans l'UPI, il faudrait plusieurs centaines d'accords bilatéraux pour permettre à une lettre de passer d'un pays à un autre. Le Fonds monétaire international, l'Agence internationale de l'énergie atomique sont des exemples d'organisations dont le pouvoir s'appuie entièrement sur les régimes internationaux

⁴² Deux de ces études à long terme nous ont été particulièrement utiles, celle concernant vingt années de programmes forestiers de l'AFD (Intercoopération, 2011) en Afrique centrale et l'autre, englobant une durée aussi longue, mais centrée sur les seules politiques forestières du Cameroun (Topa, 2010).

nérations de travaux et d'études permettant de « faire le point »

La **première génération**, nous dit l'équipe de CIFOR, a surtout voulu répondre à la question « Comment le programme REDD+ devrait-il être organisé et fonctionner afin d'être efficace, efficient et équitable ».

La **deuxième génération**, actuellement en cours, s'inspire davantage d'une approche fondée sur l'économie politique que la Gestion axée sur les résultats. Il s'agit de répondre à la question « Comment se prennent les décisions par rapport à REDD+ et comment ce programme est-il mis en œuvre » avec comme sous-question « Qu'est-ce qui empêche les décisions concernant la mise en œuvre de REDD+ de déboucher sur des politiques et des projets efficaces, efficients et équitables? »

Éventuellement, une **troisième génération** d'études cherchera à mesurer et à analyser l'impact de REDD+ à la fois sur la rétention du carbone et le bien-être des populations. « Le programme REDD+ marche-t-il? Comment faire en sorte qu'il fonctionne mieux? Comment mesurer les effets (*outcomes*) des politiques? »

Malgré un ambitieux programme de recherches, CIFOR admet n'en être toujours qu'aux premiers pas des travaux de deuxième génération. Leur conclusion mérite d'être citée. Elle nous met en garde contre vouloir aller trop vite dans la besogne de l'évaluation : « The third generation research questions cannot yet be answered –at least not at the scale necessary to do them justice. The chapters of this book...include findings that can provide reasons for optimism ...or pessimism...Assertions found in the public REDD+ debate about whether REDD+ does-or does not- deliver are either based on general optimism and hope or pessimism and worry » (p. 4).

Un changement de perspective, celle des régimes

Les « Stratégies » multisectorielles (*Stratégie de croissance économique accélérée, Stratégie d'éradication de la tuberculose*, etc.), et en particulier celles qui s'accumulent dans le secteur de l'environnement international (*Réduction des effets de serre, Réduction des CFC, Protection de la Couche d'ozone*, etc.) commencent aussi à faire l'objet d'évaluations qu'on voudrait formelles. La multiplication de ces stratégies est en bonne voie de modifier l'univers et la discipline des relations internationales jusqu'à récemment dominés par l'étude des relations interétatiques autour du binôme paix-guerre. On a pu croire un instant que les acteurs étatiques, du moins dans leur formulation d'États-nations, allaient disparaître. Le Sud-Soudan semble indiquer que ce n'est pas le cas. Même la guerre et la paix continuent de dominer le paysage des relations entre les sociétés humaines. Ce qui change par contre ce sont les enjeux, les acteurs, leurs rôles, la scène sur laquelle font la promotion de leurs intérêts et, peut-être, ceux de la planète.

Ce « changement dans la continuité » par la montée exponentielle que connaît depuis la fin des années 1980 ce secteur de l'étude des relations internationales, jusque-là périphérique, celui des **régimes internationaux**.

Sans entrer dans les détails, un régime international est généralement défini comme cet ensemble de normes en relation les unes avec les autres, de règles et de procédures qui structurent les comportements et les relations des acteurs internationaux de manière à réduire les incertitudes qu'ils encourent et de faciliter la poursuite d'un intérêt commun dans le champ d'un problème donné. Les régimes, selon P.G. Le Prestre (2002, p. 88) sont des institutions sociales internationales dans la mesure où ils constituent « un ensemble constant et interconnecté de règles et pratiques qui prescrit des comportements, encadre le déploiement des activités et fait converger les attentes ».

Depuis plus de trente ans, la question est posée : les régimes environnementaux internationaux changent-ils quelque chose, permettent-ils de régler certaines questions hors de portée de solution pour la diplomatie classique (Young, 1999, 2008). Bref, comment les évaluer ?

Plusieurs régimes internationaux, dans le domaine de l'environnement ou autre, concernent directement l'Afrique, comme le régime sur la protection des espèces menacées ou le régime sur les mines anti-personnels ou même le régime sur le blanchiment d'argent ou la prévention des génocides et des crimes contre l'humanité. Sans qu'ils en soient conscients, les acteurs du PFBC sont parties prenantes à des combats farouches opposant les tenants du néoréalisme qui voient dans ces « acteurs » sur la scène internationale de simples outils au service des États-Nations et ceux qui continuent de croire qu'une nouvelle gouvernance mondiale est à se mettre en place (les néo-institutionnalistes).

Tous ces régimes permettent aux différents pays de poursuivre leurs intérêts tout en contribuant, du moins l'espère-t-on, à régler certains problèmes communs : la désertification, la faim, l'analphabétisme. Tous n'ont pas le même degré d'achèvement. Une chose est certaine cependant : les chances de voir une véritable gouvernance mondiale s'installer passent davantage par la multiplication de ces régimes que par l'installation d'un parlement mondial.

Pourquoi cette mention des régimes internationaux ? Parce qu'on assiste depuis le début du millénaire à l'émergence d'un nouveau régime, le **Régime international de protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale** (d'autres préféreront parler d'un *Régime des forêts* ou d'un *Régime de l'environnement et des forêts*, l'appellation importe peu pour l'instant) dont le PFBC constitue la partie la plus visible.⁴³ Nous reviendrons plus loin sur cette question du régime forestier du BC.

Les régimes internationaux, surtout dans le secteur de l'environnement, ont donné naissance à une importante littérature évaluative tenant compte de l'expérience de plus de 175 régimes environnementaux. Au cœur de toutes ces démarches, on trouve la notion d'efficacité définie, on s'en doute, d'autant de manières qu'il y a d'évaluateurs. Nous y reviendrons.

Sans doute parce qu'ils sont encore trop jeunes les régimes forestiers internationaux, même ceux établis en Europe et en Amérique du Nord, ont encore peu attiré l'attention des évaluateurs (Ingrid, 2007). Par contre les travaux portant sur l'évaluation des régimes environnementaux internationaux sont suffisamment riches en enseignements pour ne pas avoir à hésiter et en tirer profit pour identifier les principaux axes de notre propre étude et calibrer nos propres conclusions (Young, 2011; Andresen, S., 2000, Miles, 2000, Helms, Spring, 2000). Cette thématique sera aussi abordée ultérieurement.

Évaluer un partenariat est toujours un travail au deuxième degré

Le PFBC est un partenariat de type II, c'est-à-dire une structure qui vise à appuyer la mise en œuvre de décisions et d'initiatives (Protocoles, Conventions, Traités, Déclarations, Stratégies) prises par des acteurs de type 1, c'est-à-dire les États ou les organisations intergouvernementales.

Les partenariats de type II ne sont pas juridiquement contraignants et doivent leur existence à la seule volonté des membres de s'y joindre afin de faciliter la mise en œuvre d'ententes ou

⁴³ Sans doute qu'il faudra attendre la généralisation d'une appellation anglaise pour que la question du nom soit résolue. L'*International Forest Regime of Central Africa* (IFRCA ou IFORCA).

d'accords interétatiques, par définition plus contraignants. Pour simplifier, on dira que ces partenariats ont pour objectif de « pousser » les États et les organisations intergouvernementales à l'action, ou du moins de leur faciliter le passage à l'acte. Bref, le but ultime de tout partenariat de type II est de faire avancer les choses. Ce ne sont pas des clubs de réflexion.

Évaluer ce type de partenariat revient donc à évaluer dans quelle mesure le partenariat en question a pu amener les acteurs à agir et, si possible, à agir dans le bon sens.

Dans le cas qui nous concerne, il ne s'agit donc pas principalement de déterminer si la réalité, celle des écosystèmes du Bassin du Congo, est passée du stade X au stade Y, mais de déterminer si le partenariat en question, le PFBC, (son environnement institutionnel et politique, sa structure, son mode opératoire, ses façons de faire, sa gouvernance) a eu un effet sur les actions des « partenaires ». Certes, on s'intéressera aux changements qui surviennent dans la réalité - les fameux résultats dits « de développement »-, car c'est à cette condition seule que l'on peut savoir si les « choses » ont effectivement avancé, mais l'évaluation ne porte pas principalement sur les stratégies et les programmes de ces acteurs individuels dont c'est précisément la mission première de faire avancer les choses. Ce qu'on cherche à savoir, c'est si leur appartenance à ce réseau les a incités à agir et à agir de manière plus efficace que s'ils avaient agi seuls.

Manier la causalité avec une extrême prudence

Évaluer des partenariats de type II impose donc une grande humilité, surtout au chapitre de l'attribution et de la causalité. En effet, l'existence de changements sur le terrain -dans la mesure où l'on peut les identifier et les mesurer- est nécessairement redevable à l'action d'une multitude d'acteurs. Ces derniers agissent dans la durée, selon des modalités propres à chacun et avec des résultats dont il est de plus en plus difficile d'évaluer la spécificité. Pour brouiller encore davantage les cartes, ces mêmes acteurs choisissent à l'occasion de se donner des structures communes d'action – le PFBC par exemple- dont l'objectif est précisément d'augmenter l'efficacité de leurs contributions au résultat recherché. Comment alors identifier la contribution spécifique du Partenariat au résultat final? Quelle part du succès (ou de l'échec) faut-il lui attribuer? Cette question du partage de l'attribution constitue le cauchemar, mais fait aussi les beaux jours des méthodologues qui sont amenés à imaginer des systèmes d'évaluation pouvant tenir compte de l'effet simultanée de l'action de multiples acteurs intervenant à des niveaux différents.

Le PFBC, une œuvre inachevée

Il n'est pas facile dans un tel enchevêtrement de déterminer où commence et où se termine le corpus documentaire institutionnel se référant au PFBC. Tout semble interallié. Au risque de tomber dans le cliché, on dira que rien ne donne une meilleure impression d'une forêt humide d'Afrique centrale que l'ensemble de ces documents. Mais peut-être faut-il y voir la clé de la survie du PFBC qui contrairement à d'autres partenariats opérant dans la même région du monde et sur des objets « associés » -Les Grands Singes, par exemple- n'est jamais entré en phase d'hibernation et n'a guère perdu de temps à réviser ses statuts pour la simple raison qu'ils n'existent pas.⁴⁴

⁴⁴ Comme c'est le cas du Partenariat pour la survie des grands singes (GRASP) dont une évaluation stratégique récente nous dit qu'il est malheureusement entré dans une longue phase d'hibernation entre 2005 (date de la première rencontre de son Conseil partenarial) et 2012 (date de la deuxième rencontre du dit Conseil). Le contraste avec le PFBC est saisissant. Le document précisant les règles pour le l'organisation

Tenir compte de la pérennité de l'efficacité

Et puis il y a cette autre question, celle de « l'extensionnabilité » du partenariat et de toutes ces formes douces du pouvoir (influence culturelle, imitation, etc.). Un partenariat réussi peut-il être répliqué et donner le signal à des changements plus importants? C'est la question que pose Giuseppe Topa et ses collègues au dernier paragraphe de leur étude sur la réforme (réussie à leurs yeux) des politiques forestières au Cameroun :

La question la plus urgente qui ressort de la réforme forestière au Cameroun n'a peut-être pas encore trouvé de réponse. La réforme d'un secteur peut-elle changer l'orientation générale d'une société de manière significative? Ou le secteur forestier va-t-il continuer à se distinguer du reste du pays jusqu'à ce qu'il succombe également à l'inertie qui a cours ailleurs? (Topa, *et al.* 2011, 140)

Bien préciser la théorie du changement

L'une des innovations prometteuses en matière d'évaluation consiste à confronter la théorie du développement (ou du changement) sous-tendu dans un programme ou une organisation en regard de la performance de sa mise en œuvre.⁴⁵ Il s'agit ni plus ni moins que de confronter le cadre logique – habituellement surdimensionné- avec le « cadre théorique » -souvent lui peu développé- le cadre de mise en œuvre et, en bout de piste, les résultats obtenus par le programme ou l'organisation. Cette approche permet de déterminer si les organisations « savent ce qu'elles font » et si « elles font ce qu'elles savent », ce qui est loin d'être toujours le cas.⁴⁶

Accorder la priorité aux attitudes et aux comportements

Comme toutes les autres formes de « soft power », le partenariat agit sur la structure de préférences des individus ou des groupes, davantage que sur la structure et les instances de décision (Nye, 2004). Cette forme d'action suggère plusieurs questions

- Sur quels ressorts et quels leviers s'appuie-t-il?
- L'influence est-elle vraiment possible dans un contexte non contraignant?
- Quelles sont les limites de cette forme de « soft power »?
- À quels blocages et quelles embuches faut-il s'attendre?

et le fonctionnement du GRASP s'étend sur 15 pages et la seule description des priorités actuelles en exige cinq (5) (GRASP, 2005a, 2005b, 2008, 2012).

⁴⁵ C'est le cas de la méthodologie SPIRE développée par l'UNCDF

⁴⁶ Comme l'ont souligné plusieurs auteurs (Jones, 2011; Rogers, 2008), la performance et l'efficacité d'une organisation ne peuvent être évaluées qu'à la lumière de leur vision du changement qu'elle veut voir se réaliser.

- Pourquoi donc les partenaires acceptent-ils de se joindre à un partenariat, aussi peu contraignant?⁴⁷
- Comment s'organise la distribution des bénéfices dans une structure où les barrières à l'entrée sont si faibles?

Définir la question d'évaluation à partir du problème à solutionner

Ces remarques étant faites, revenons à la formulation de la question centrale qui doit présider à toute évaluation, celle-là même qui constitue le fil rouge de l'exercice.

Il existe plusieurs façons de poser la question. *Le PFBC a-t-il rempli son mandat, ses objectifs?* « *Le PFBC a-t-il fait une différence?* », toutes ces formulations ne recouvrent pas exactement la même réalité, mais les nuances sont davantage virtuelles que réelles. Dans tous les cas de figure, il s'agit d'évaluer un partenariat sous l'angle de son efficacité, c'est-à-dire à partir de ce qu'il « fait », ce qu'il « produit » plutôt qu'à partir de sa seule existence.

S'entendre sur l'efficacité comme problème à résoudre

De manière générale, l'efficacité s'évalue à partir de la question suivante : le Partenariat a-t-il contribué à solutionner, en totalité ou en partie, le problème pour lequel il a été mis sur pied. On ne peut imaginer une formulation plus simple et plus directe.

Reste à répondre à l'autre question : quel est donc le problème qui a pu justifier la mise sur pied du partenariat?

Il aura fallu plusieurs conférences et rencontres pour qu'émerge une définition de la nature du « problème », une émergence qui n'a été rendue possible que grâce à un recours à l'ambiguïté.

Comme nous le verrons plus loin, à la Conférence de Rio de 1992, le « problème » en a été surtout un de reconnaissance et d'absence de volonté commune de la part de la communauté internationale, une absence qui s'est manifesté par l'impossibilité de s'entendre sur une convention ou un protocole concernant les forêts.

C'est en partie pour apporter une réponse à ce manque de direction que les chefs d'État d'Afrique centrale se sont réunis à Yaoundé en mars 1999 et ont proclamé la Déclaration de Yaoundé où a pris forme pour la première fois la problématique de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes des forêts du Bassin du Congo. Quelques mois plus tard, une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies définissait « le » problème comme étant un de difficultés à mettre en œuvre ces nombreuses déclarations et propositions concernant les forêts d'Afrique et plus particulièrement d'Afrique centrale (voir encadré).

La résolution qui pour les pays africains a une valeur très importante consacre cette vision du problème comme étant l'un de mise en œuvre.

Dans le cas des pays africains, on choisit de se féliciter de la résolution de Yaoundé et on reconnaît les efforts faits en particulier pour harmoniser et coordonner leurs politiques. Cela étant dit, on leur demande d'honorer, dans la mesure du possible, les engagements pris à Yaoundé.

⁴⁷ On se souvient de la remarque de Woody Allen quant à l'intérêt d'être admis dans un club qui accepterait des gens comme Woody Allen comme membre.

**Extraits de la Résolution 54/588/Add.7 adoptée à la 87^e séance plénière,
22 décembre 1999**

L'Assemblée générale :

2. Se félicite de la Déclaration adoptée par le Sommet des chefs d'État des pays d'Afrique centrale sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales tenue à Yaoundé du 12 au 17 mars 1999,

Encourage les pays d'Afrique centrale à honorer dans toute la mesure du possible les engagements énoncés dans la Déclaration et reconnaît les efforts qu'ils font à cet égard, en particulier pour harmoniser et coordonner leurs politiques en vue de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers de l'Afrique centrale.
3. Invite la communauté internationale à aider les pays d'Afrique centrale dans leurs efforts, notamment en leur fournissant une assistance financière technique et technique sur une base régionale;
4. Encourage la communauté internationale, notamment le Fonds pour l'environnement mondial et le Forum intergouvernemental sur les forêts à tenir compte des forêts de l'Afrique centrale lors de l'examen des moyens à mettre en œuvre pour assurer la conservation et la gestion durable de tous les types de forêts;

Dans le cas de la communauté internationale, les gants blancs ne semblent pas de mise. On l'invite tout simplement à les aider dans leurs efforts notamment en leur fournissant une assistance technique et financière sur une base régionale. On demande aussi au Fonds pour l'environnement et au Forum intergouvernemental d'accorder à l'Afrique centrale sa juste part.

Pour les pays d'Afrique centrale, le problème est relativement simple : ils s'engagent à honorer leurs engagements dans la mesure du possible alors que la communauté internationale se voit confier la responsabilité de les aider dans leurs efforts en leur fournissant une assistance technique et financière.

Pour la communauté internationale, le problème est tout aussi simple : les pays d'Afrique centrale font des efforts pour honorer leurs engagements et en parallèle la communauté internationale les appuie techniquement et financièrement.

Le *trade-off* est clair : les pays d'Afrique centrale fournissent les forêts et les engagements et la communauté internationale l'appui technique et financier.

Le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo qui constitue l'un des trois outputs opérationnels de la Conférence de Johannesburg (avec le partenariat pour les forêts d'Asie et l'équivalent pour l'Amérique du Sud et les Caraïbes) allait donner corps à la vision voulant que le « problème » en soit principalement un de fournir aux pays partenaires les moyens techniques et financiers de rencontrer leurs engagements. En faisant du PFBC un document non contraignant, on donnait la possibilité aux pays donateurs, la communauté internationale de la Résolution de l'Assemblée générale, d'apporter leur appui à une initiative même s'ils avaient d'importantes réserves quant à l'inégalité des engagements réciproques.

Pour une majorité des pays partenaires de la sous-région, à des degrés divers cependant, l'efficacité dont il est question dans le cadre de coopération est avant tout une affaire concernant l'aide des PTF que l'on voudrait voir plus concertée, mieux coordonnée, plus durable et mieux « synergiste ».

Pour les PTF, il n'y a pas d'objection à définir le problème comme un problème lié à l'efficacité de l'aide des PTF, mais on insiste pour affirmer qu'une telle efficacité passe par davantage que de simples engagements des pays de la sous-région mais requiert aussi des efforts réels de la part des pays partenaires et des résultats qui viennent concrétiser ces efforts.

C'est une chose de s'entendre sur la nécessité de mettre l'amélioration de l'efficacité au centre de la démarche d'évaluation, cela en est une autre de s'entendre sur la réponse à apporter à la question « L'efficacité de quoi ». Nous avons opté pour la définition suivante :

« Le problème », pour reprendre une formulation éprouvée, est celui de l'amélioration de l'efficacité des interventions des partenaires membres du PFBC pour la réalisation de leurs engagements réciproques en vue de la conservation, de la gestion durable des écosystèmes forestiers, ainsi que la croissance économique et la réduction de la pauvreté des populations des pays concernés.

Comment évaluer l'atteinte de résultat

Selon Oran Young (2011), il existe deux façons de répondre à cette question. La réponse plus ambitieuse consiste à fixer deux bornes, la borne minimale qui correspond à une estimation de la situation en l'absence de partenariat (c'est la méthode contrefactuelle) et une borne maximale correspondant au résultat optimum (le meilleur des mondes).

L'efficacité n'est alors rien d'autre que le rapport entre deux termes, le premier (le numérateur) représentant la distance séparant la performance réelle observée de celle qu'on observerait dans le cas d'un non-partenariat et le deuxième (le dénominateur) représentant la distance entre la même performance réelle observée et un résultat optimal.⁴⁸

Plus le rapport entre les deux est élevé, c'est-à-dire un numérateur élevé sur un dénominateur faible et plus l'efficacité du partenariat en question (ou de toute autre objet) est élevé. En d'autres mots, plus un partenariat fait une différence par rapport à un non-partenariat en comparaison du degré avec lequel il se rapproche de la situation idéal, plus ce partenariat est dit efficace.

La façon la plus réaliste consiste à se demander si le partenariat a contribué (1) à mobiliser de manière générale les partenaires au profit du partenariat (2) à inscrire le problème et la problématique à l'ordre du jour des discussions publiques (3) faire adopter des normes et des règlements susceptibles d'amener des changements dans l'action du partenariat, (4) directement ou indirectement à modifier cette réalité (5) à laisser des traces en créant des infrastructures et des dispositifs capables de porter ou d'accélérer ces changements et d'en assurer la pérennité (6) à modifier les attentes et les comportements des acteurs en prise directe avec la réalité.⁴⁹

⁴⁸ Soit la formule $E = \frac{PR - PC_f}{PO - PC}$ où E représente l'efficacité, PR la performance réelle du partenariat, PC la performance en situation contrefactuelle (i.e. le partenariat n'aurait pas existé) et PO, la performance collective optimale. Bref, il s'agit d'établir un rapport entre deux différences et non pas se limiter à l'une ou l'autre. Dire du PFBC qu'il est mieux que rien ou encore qu'il ne règle rien par rapport à un monde idéal ne nous avance guère, c'est le rapport entre les deux affirmations qui devrait nous intéresser. Il faut à la fois que le PFBC fasse une différence (et que le résultat PR-PC_f se rapproche de 1) et que cette différence soit significative par rapport à une solution optimale (et que le résultat PO-PC soit le plus faible possible).

⁴⁹ Plus de 175 partenariats et régimes ont déjà fait l'objet d'appréciation utilisant l'une ou l'autre de ces approches, ou même les deux avec les économistes se retrouvant le plus souvent dans le deuxième camp et les « non-économistes » dans le premier.

Mobiliser des partenaires, inscrire à l'agenda, adopter des normes, transformer la réalité, laisser des traces et modifier les attentes, voilà apparemment le lot des partenariats efficaces.

7.5 Liste des recommandations issues des évaluations précédentes

Évaluation Franco-allemande de 2008

Recommandations relatives au PFBC

- 1 L'adhésion demeure un bon moyen d'impliquer certains acteurs du secteur forêt environnement : elle devrait être proposée en priorité à des organisations identifiées (Chine, Finlande, Suède, Suisse, BAD, GEF, PNUE, CCNUCC, CCNUDB, CEFDHAC et ses réseaux partenaires);
- 2 Cette adhésion doit retrouver une plus forte valeur symbolique de l'engagement des membres : une procédure plus formalisée pourrait être développée, et les membres actuels invités à confirmer plus régulièrement leur engagement;
- 3 Beaucoup de parties prenantes de la forêt d'Afrique centrale n'ont pas vocation à rejoindre le PFBC, soit parce qu'elles ne présentent pas un degré de représentativité suffisant, soit parce que leurs objectifs diffèrent de ceux du PFBC (industries extractives, agriculture, dans une moindre mesure écotourisme) : des cadres de concertation thématiques spécifiques devraient être mis en place pour établir avec elles un dialogue ouvert et constructif, préalable à de possibles collaborations opérationnelles sur les sites concernés;
- 4 Les cadres de concertation nationaux du PFBC sont inexistantes ou trop faibles : leur mise en place et/ou leur renforcement, par exemple autour des coordinations nationales de la COMIFAC, pourraient être envisagés. Ces concertations nationales pourraient avoir pour mission particulière de promouvoir un nécessaire dialogue interministériel dans les États COMIFAC.

Communication

- 5 Réaffirmer la vocation du PFBC à coordonner les activités de ses membres;
- 6 Introduire pour les membres une obligation d'information régulière sur les activités menées (nature, financement, contributions réalisées et prévues au Plan de convergence, etc.)
- 7 Poursuivre, en appui à la COMIFAC, l'opérationnalisation du suivi des contributions des membres du PFBC au Plan de convergence sous régional;
- 8 Poursuivre, via la mise à jour régulière de l'État des forêts du bassin du Congo et la mise en place de l'Observatoire des forêts, le suivi des impacts du PFBC, afin d'alimenter en données objectives et précises les analyses futures;
- 9 Se doter d'une vision à long terme sur les évolutions possibles des forêts du bassin du Congo en réalisant une étude prospective « les forêts du bassin du Congo à l'horizon 2050 ». Parallèlement aux faiblesses du PFBC exposées ci-dessus, auxquelles il s'agit de remédier, certains points forts demandent au contraire à être consolidés, en particulier :
- 10 Réaffirmer le principe d'appui aux stratégies de la COMIFAC en général, et au SE COMIFAC en particulier. Dans ce contexte, envisager l'institutionnalisation du Bureau d'appui franco-allemand en une plateforme commune d'appui-conseil au SE (ouverte à tous les membres souhaitant apporter leur soutien), comme élément structurant et durable du PFBC;

- 11 Renforcer la fonction « expert – conseil » du PFBC pour le secteur forêt environnement en Afrique centrale;
- 12 Continuer à appuyer les pays du Bassin du Congo dans les négociations internationales relatives aux grandes conventions issues de Rio et au Forum des Nations-Unies sur les forêts (FNUF) :
- 13 Poursuivre le soutien apporté aux points focaux climat, biodiversité, désertification et FNUF avant les grandes échéances internationales (CoP, réunions FNUF, etc.);
- 14 Rechercher la cohérence des positions des partenaires au développement membres du PFBC sur les grands enjeux des négociations à venir, tout particulièrement lors des prochaines échéances sur la thématique Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD).

Recommandations relatives aux membres du PFBC

- 15 La dynamisation du PFBC et son évolution positive reposent avant tout sur la participation effective et la contribution régulière de ses membres. Les Consultants recommandent donc aux membres individuels du PFBC de s'impliquer tout particulièrement dans la clarification à apporter aux finalités et aux modes de fonctionnement du partenariat, de confirmer en conséquence leur participation et d'appuyer en fonction de leurs moyens et de leurs stratégies communes.
- 16 Il serait en particulier souhaitable que les membres du PFBC s'approprient la conception et la mise en œuvre d'un système de suivi global et consensuel des activités.
- 17 Il serait également essentiel que chaque membre s'efforce d'impliquer tous les « niveaux » de son organisation, en particulier :
- 18 En renforçant leur communication interne sur le PFBC, et en rendant compte des décisions prises et des activités menées au sein de chaque institution;
- 19 En organisant une consultation interne systématique en préalable à la participation aux exercices de concertation PFBC.
- 20 Ces deux dernières recommandations s'appliquent tout particulièrement aux organismes représentatifs d'autres acteurs (IFIA, ATIBT, CEFDHAC et réseaux partenaires, OIBT, etc.).
- 21 Suggestions relatives à la COMIFAC Compte tenu du rôle central que joue la COMIFAC sur les thématiques du PFBC, celle-ci est invitée à poursuivre résolument un certain nombre d'actions déjà engagées :
- 22 Mettre en œuvre dès 2008-2009 le Mécanisme autonome de financement COMIFAC;
- 23 Renforcer le Secrétariat exécutif COMIFAC;
- 24 Opérationnaliser les coordinations nationales COMIFAC;
- 25 Approfondir les liens avec la CEMAC et la CEEAC;
- 26 Continuer à promouvoir les outils de planification nationaux pour la forêt (Programmes sectoriels forêt environnement ou autre), en cohérence avec le Plan de convergence sous régional;
- 27 Clarifier sa position relative à la co-facilitation africaine, en prenant tout particulièrement en compte l'évolution du PFBC, de sa facilitation et du SE COMIFAC depuis 2005.

Recommandations relatives à la facilitation

- 28 Le rôle du facilitateur relatif à la communication interne et externe du PFBC doit en revanche être mis en exergue, ainsi que celui d'instructeur des demandes d'adhésion.
- 29 La facilitation doit pouvoir s'appuyer sur une présence locale, disposant de moyens financiers appropriés. Le critère essentiel est ici moins la quantité de moyens disponibles que la capacité, pour le relai local du facilitateur, d'apporter une aide ponctuelle, souvent relativement modeste mais à bon escient et en temps voulu. La légitimité du relai local du facilitateur dépend en partie de sa capacité à engager la facilitation sur de telles aides ciblées sur les axes prioritaires du PFBC.
- 30 La pratique instaurée en 2005 d'élaboration collective de termes de référence pour la facilitation doit être maintenue. Ces termes de références doivent exposer clairement les axes prioritaires du PFBC d'une part, et ceux relatifs à l'action du facilitateur d'autre part. Certains axes prioritaires peuvent ainsi être confiés à d'autres membres du PFBC que le seul facilitateur, en fonction des moyens et volonté de ces derniers, la facilitation devant assurer le suivi et l'appui éventuel. Le cas échéant, les évolutions du PFBC à appuyer par le facilitateur peuvent également faire partie des termes de références de la facilitation.

Évaluation germano-canadienne de 2010

Nécessité/opportunité d'un PFBC :

- 1 Mieux identifier les domaines où des efforts d'harmonisation des politiques est nécessaires
- 2 Élaborer un code de conduite ou un code éthique pour préciser les modalités de mise en œuvre du cadre de coopération

Compréhension du PFBC

- 3 Mieux informer sur le concept et les principes mêmes du PFBC, notamment auprès des cadres des administrations forestières des États membres et des organisations qui ont intégré récemment leurs structures et ne possèdent pas une connaissance ancienne ni de la COMIFAC ni du PFBC. Les pays membres devront également être sensibilisés quant à la nécessité de confirmer par des actes leur volonté de faire de la COMIFAC une institution régionale crédible jouissant d'une véritable autonomie financière.

Nature du PFBC

- 4 Compléter le cadre de coopération par un document précisant les modalités et les règles de fonctionnement du PFBC
- 5 Clarifier les rôles de la CEEAC et de la COMIFAC pour plus d'efficacité d'ensemble
- 6 Comprendre la logique des niveaux d'approche :
 - Niveau global/politique ou stratégique avec comme priorité le dialogue et concertation au niveau des Chefs d'État et des ministres en charge des forêts, des finances, du plan, etc.
 - Niveau institutionnel avec comme priorité la relation et la coordination entre les acteurs.
 - Niveau opérationnel avec comme priorité l'exécution du plan de convergence

Facilitation en général

Leçons apprises/Recommandations :

- 7 La COMIFAC doit être au centre de l'action du PFBC et bénéficier d'un programme global d'appui, impliquant tous les partenaires, y compris naturellement les pays/bénéficiaires; cela suppose que les États membres eux-mêmes accordent à la COMIFAC les moyens de fonctionner et le crédit de confiance nécessaire;
- 8 La COMIFAC, en bénéficiant des différents appuis du PFBC/facilitation, devrait être légitimement l'organe le plus visible alors que parfois, et notamment du fait de la faiblesse financière de la COMIFAC, ce sont plutôt les membres du PFBC ou la facilitation qui se retrouvent en avant;
- 9 La décentralisation des groupes thématiques est opportune et peut contribuer à renforcer la facilitation de proximité au niveau des pays;
- 10 La communication/information est le domaine central du processus du PFBC/facilitation et devra encore s'améliorer par une modulation des informations eu égard aux différents groupes cibles en vue d'une meilleure dissémination. Au regard de son triple rôle d'appui technique, financier et de conseil à la COMIFAC, le bureau du facilitateur délégué, voire également de la plateforme d'appui technique des partenaires, aurait avantage à être implanté au sein des locaux de la COMIFAC (dans la mesure où le SE COMIFAC doit être lui-même réinstallé dans des locaux plus vastes et plus fonctionnels);
- 11 La facilitation doit pouvoir, pour les besoins d'efficacité et d'approche participative, capitaliser et mettre à contribution tous les réseaux et expertises des différents partenaires au profit des besoins de la facilitation et du PFBC en général. Aussi, la mise à contribution des programmes de coopération du facilitateur, ainsi que l'implication de ses ambassades sont à encourager. Cet objectif reste cependant très ambitieux pour une organisation de type II aux moyens limités et dans une approche non-contraignante.
- 12 La facilitation, de façon générale, doit avoir une vision globale de toutes les initiatives et actions des partenaires, pour pouvoir se constituer en véritable organe d'expression des différentes tendances du PFBC et servir d'observatoire des stratégies mises en œuvre.
- 13 Au regard des charges financières à couvrir au titre de la facilitation et compte tenu de la densité de la feuille de route, il serait judicieux d'envisager une facilitation associant d'autres partenaires plus spécialisés sur certaines questions thématiques.
- 14 Poursuivre et renforcer le caractère « d'autorité morale » de la facilitation dans une logique d'accroissement du capital social du partenariat.
- 15 Il semble opportun de mieux circonscrire les domaines régaliens de la facilitation. Les plus récurrents et naturels à inscrire au cahier des charges de la facilitation du PFBC, ceux pour lesquels la facilitation a le mandat de donner les impulsions politiques, seraient les suivants :
 - Communication/information : tout en notant qu'il faut pouvoir moduler en fonction des partenaires cibles;
 - Financement de la COMIFAC et du Plan de Convergence au niveau sous régional et dans les pays membres : dans ce sens qu'il s'agit d'une prescription à tous les partenaires individuellement ou collectivement;
 - Harmonisation des stratégies d'appui des partenaires et appui à l'harmonisation des politiques de gestion forestière durable des pays de la COMIFAC : dans la mesure où il s'agit d'un gisement de pistes et de domaines de facilitation du PFBC dans le cadre de la gestion durable des forêts;

- Suivi-évaluation, en mettant à la disposition du PFBC et de la COMIFAC un véritable observatoire des actions conduites dans le cadre du plan de convergence;
 - Mobilisation à la réflexion face aux enjeux internationaux et à la nécessité de dégager une position commune de l'Afrique centrale et/ou du PFBC.
 - Le renforcement des capacités des partenaires.
- 16 Il faudra sans doute se poser à un moment donné la question de la durée du mandat de la facilitation car la rotation de 2 ans est certainement longue si cela ne fonctionne pas bien mais reste clairement trop courte pour l'ensemble des membres lorsque cela va bien. Il faudrait également éviter de changer en même temps de facilitateur et de président de la COMIFAC, c'est trop déstabilisant.

Équipes de la Facilitation

- 17 Bien qu'il semble admis que le facilitateur international s'occupe plus particulièrement du lobbying international et des aspects à caractère politique, le facilitateur délégué, tout en l'y accompagnant, serait davantage le pourvoyeur d'argumentaires techniques pour la facilitation. Il doit à ce titre être au centre du dispositif de décryptage des activités du PFBC pour les besoins d'information, de coordination et d'identification des aspects sur lesquels établir des synergies ou engager des réflexions au regard des enjeux internationaux. Il doit également être au centre du dispositif de suivi/évaluation de la COMIFAC et du plan de convergence.
- 18 Le pays facilitateur accepté par les membres du PFBC devrait avoir la liberté de s'organiser pour constituer son équipe de facilitation (facilitateur et facilitateur délégué) et son équipe technique de soutien : gestion du site internet, appui logistique, gestion administrative et financière, veille informative politique et technique, etc.

Des structures de gouvernance interne du PFBC

- 19 doter les structures du PFBC d'un véritable mode opératoire qui donne suffisamment de lisibilité sur la nature de l'ordre du jour des rencontres.
- 20 L'efficacité de la facilitation pourrait notamment venir de la décentralisation de son dispositif de gouvernance afin de favoriser une facilitation de proximité.
- 21 Par ailleurs, une autre forme de réunion restreinte de concertation au plus haut niveau du PFBC pourrait être envisagée pour regrouper les personnes clés du PFBC et permettre d'aborder des sujets sensibles.
- 22 Une forme de CCR/PFBC pourrait être instaurée au niveau national à titre de structure de relais de la facilitation en s'inspirant notamment de l'expérience camerounaise et de son CCPM.
- 23 D'autre part, il serait nécessaire de réactiver, sous l'égide de la facilitation et sous la présidence du SE COMIFAC, le comité ad hoc d'appui des partenaires à la COMIFAC (plateforme d'appui technique) tel qu'il fonctionnait durant les années suivant la déclaration de Yaoundé et la création de la COMIFAC

Informations/communication

- 24 Renforcer le dispositif d'information sur les activités des membres du PFBC relié au mécanisme de suivi évaluation du Plan de Convergence de la COMIFAC

- 25 Mettre à contribution tous les réseaux d'information disponibles au sein même du PFBC, utilisant notamment l'expérience du FORAF/OFAC pour alimenter un système de suivi-évaluation du plan de convergence de la COMIFAC qui reste encore trop faible;
- 26 Veiller à moduler les informations diffusées en fonction des divers groupes cibles, notamment en direction des politiques et autres décideurs stratégiques qui ne prennent pas nécessairement le temps de fouiller internet ou de lire des documents de référence.
- 27 Travailler à capitaliser et à fédérer les différentes initiatives autour de l'imagerie satellitaire pour l'observation du Bassin du Congo, et le rattacher à l'OFAC.

Aspect Financement

- 28 Travailler à assouplir, voire simplifier les mécanismes d'allocation de ressources des principales sources de financement existantes, tout en assurant un contrôle rigoureux de l'exécution. L'influence de la COMIFAC dans les mécanismes d'allocation des ressources devrait se voir confortée.
- 29 Remettre le problème du mécanisme de financement de la COMIFAC à l'ordre du jour du prochain Sommet des Chefs d'État de mars 2011 à Kinshasa et continuer à mettre la pression sur les États membres pour qu'ils assument leurs engagements en la matière.
- 30 Faire la démonstration économique et sociale de l'intérêt de promouvoir le secteur forestier dans les différents pays de la COMIFAC avec une approche valeur ajoutée et la mise en évidence de l'intérêt d'investir de l'argent public sur un secteur porteur pouvant apporter emplois et richesses pour la nation.
- 31 Examiner la possibilité de concevoir un programme multipartenaires d'appui global à la COMIFAC et à son plan de convergence au niveau sous régional mais aussi dans les États membres, en fédérant les contributions de tous les projets.
- 32 Clarifier ce qui relève du financement des réunions et autres concertations, et ce qui relève des structures d'exécution et de mise en œuvre au niveau de la COMIFAC et des États.

À propos de la COMIFAC

- 33 La COMIFAC doit être par excellence un organisme de conception/formulation puis de suivi/évaluation des projets afin de jouer pleinement son rôle de coordination.
- 34 Associer davantage la COMIFAC et les États membres aux processus de conception des actions du plan de convergence en général et des programmes nationaux en particulier.
- 35 Il devient urgent de doter la COMIFAC d'un dispositif technique de qualité qui serait en charge des études/projets et du suivi/évaluation. Afin de ne pas alourdir non plus inconsidérément le SE COMIFAC, et de pouvoir travailler avec à la fois toute la souplesse, l'efficacité et la rigueur nécessaires, cet organe technique serait externalisé. À cet effet, on pourrait, sur une base contractuelle, adjoindre un bureau d'étude au SE/COMIFAC ou un groupe de consultants spécialisés. Ce mécanisme pourrait ainsi mobiliser facilement l'expertise nécessaire pour réaliser à la demande du SE COMIFAC des travaux de planification, des études spécifiques, procéder au décryptage des documents scientifiques spécialisés pour l'éclairage de la COMIFAC, formuler des projets, procéder aux évaluations, et appuyer les pays membres dans l'élaboration de leur politique, PSFE/PTA, et programmes et projets à l'instar de ce qui se fait au niveau régional.
- 36 Relancer la réflexion sur le mode opératoire de la coordination nationale dans les pays membres. Dans la situation actuelle de cumul de fonctions, la coordination privilégie plutôt les activités de ses fonctions statutaires à lui confiées par son employeur plutôt que les fonctions liées à la COMIFAC, ce qui n'est pas satisfaisant;

- 37 Appuyer la COMIFAC pour la vulgarisation, l'utilisation et la mise en œuvre des différents outils développés dans le cadre de l'harmonisation des politiques : conventions, directives, accords, recommandations

À propos du Plan de Convergence

- 38 Le plan de convergence révisé serait conçu désormais comme un répertoire par domaines des indicateurs ou d'objectifs chiffrés que la COMIFAC se chargerait de suivre, d'évaluer afin de s'assurer de leur niveau de mise en œuvre. Il s'agit aussi de mieux prendre en compte ce qui a été fait pour aller plus loin et d'intégrer les nouvelles thématiques qui n'étaient pas à l'ordre du jour en 2000 mais le sont désormais.
- 39 Le plan de convergence devrait intégrer dans la problématique de zonage forestier les questions liées au développement agricole et minier.
- 40 Il est urgent que l'ensemble des pays de l'espace COMIFAC internalise le PC en se dotant chacun d'un PSFE (du moins pour ceux qui ne l'ont pas encore fait). Un tel outil donnerait plus de sens à l'élaboration des programmes de travail triennal.
- 41 Le groupe de consultants en appui à la COMIFAC sus évoqué pourrait accompagner les pays concernés à se doter à l'instar du Cameroun d'un PSFE à titre de réceptacle du PC. D'ores et déjà la RCA et la RDC sont déjà engagées dans une telle logique d'élaboration du PSFE, mais cela met toujours en évidence le besoin de soutien technique et méthodologique
- 42 le PFBC doit étendre son influence sur l'ensemble des parties prenantes du secteur forêt environnement, mais il n'est ni dans ses capacités ni dans son intérêt de le faire par les seules adhésions, directes ou indirectes. En revanche, il est envisageable de donner corps à une nouvelle plateforme de concertation et de coopération, plus large que le PFBC, par le biais d'une communication spécifique
- 43 l'existence d'un système de suivi global des activités est essentielle à l'amélioration de la concertation, de la coordination et de l'efficacité des activités des partenaires. Un tel système aurait également un impact fort sur la perception du PFBC par ses membres (meilleure transparence, meilleure identification). Il peut se construire sur la base du Plan de convergence, sous responsabilité du SE COMIFAC. Il nécessite en revanche une meilleure information de la part des membres (activités, moyens mobilisés, contributions aux différents axes du Plan de convergence), et donc une exigence plus ferme vis-à-vis de ceux-ci par la facilitation sur la période 2008-2009.
- 44 Au-delà d'une implication accrue de certaines parties prenantes (en particulier les industries extractives) rendue plus aisée par le biais de la plateforme de concertation évoquée ci-dessus, le partenariat doit continuer à adapter sa composition à l'apparition et/ou la montée en puissance de nouveaux acteurs de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers. L'adhésion de la Chine, partenaire de plus en plus présent dans les pays de la sous-région, semble, de ce point de vue, essentielle. De même, l'officialisation du statut de membre de la CEFDHAC et de ses réseaux partenaires.
- 45 Compte tenu du contexte des prochaines années, le PFBC doit mettre plus encore en avant sa stratégie d'appui aux pays du Bassin du Congo dans les négociations internationales (grandes conventions), en poursuivant le soutien apporté aux points focaux climat, biodiversité, désertification et FNUF avant les Conférences des parties ou réunions du FNUF.

7.6 Liste des personnes rencontrées

CA : Cameroun
 RDC : République démocratique du Congo
 FR : France
 US : États-Unis
 CB : République du Congo
 Bu : Burundi
 TC : Tchad

RI : Rencontre individuelle
 RG : Rencontre de groupe

Bokkestijn, Albert	CA	RI	D	SNV	abokkestijn@snworld.org 237 98 00 33 36
Atyi, Richard, Eba » a	CA	RI	Coordonnateur régional	CIFOR	r.atyi@ar.org
Bélangier, Lyna	RDC	RG	Consultant, Projet Atlas forestier	GFA Consulting	lynabel@yahoo.fr
Busson, François	CA	RG	Chef d'équipe Appui à la COMIFAC -GIZ	GFA Consulting Group	Francois.busson@gfa-group.de
Calaque, Romain	CA	RI	Coordonnateur régional Afrique centrale	Wildlife Conservation Society	rcalaque@wcs.org
Carr-Dirick, Brigitte	CA	RI	Regional Fundraising & Partnership Director	WWF	237 99 50 57 61 BCarrDirick@wwfcarpo.org
Creighton, G. Ken	CK	RG	Regional advisor, Global climate change specialist, CARPE	USAID	243 81 715 179 kcreighton@usaid.gov
Diemby, Olivier	RDC	RG	Directeur adjoint de programme	JICA	243 (0) 81 556 353 DembyOlivierCD@jca.jo.jp
Diaw, Mariteuw Chi-mère	CA	RI	Directeur général	Réseau africain de forêts modèles	c.diaw@africanmodelforests.org 237 99 88 01 96
Frosio Carl	CA	RI	Chargé de program-	Délégation de l'Union euro-	Carl.frosio@eeas.europa.eu

			me	péenne au Cameroun	
Dupanloup, Jacques	CA	RI	Responsable	Groupement de la filière bois du Cameroun	jackounel@hotmail.comrb
Djengo, Frédéric	RDC	RG	Directeur de la DIAF	MECNT	
Duchochois, Philippe	RDC	RG	Conseiller du ministre	Ministère de l'Environnement, Conservation de la nature et Tourisme	243 (0) 81 44 999 33 phduchois@yahoo.fr
Gagoe, Julie	CA	RI	Responsable Partenariat et Études	Réseau africain de forêts modèles	jgagoe@africanmodelforests.org 237 992
Hakizumuami, Elie	CA	RI	Consultant	ACDI	237 77 53 52 14
Healy, Sam	US	RI	Secrétaire, responsable du Bureau régional	Département d'État, USA	HealyKC@state.gov
Ilanga, José	RDC	RG	Directeur coordonnateur, DEP	MECNT	
Itoua, Adélaïde	CB	RI	Point focal Changement climatique		242 663 99 71 adelaideitoua@yahoo.fr
Kabengele wa Kadilu, Victor	RDC	RG	Coordonnateur national REDD	REDD	243 99 99 95 462 abckab@gmail.com
Koulagbna Koutou, Denis	CA	RI	Secrétaire général	Ministère des forêts et de la faune	237 99 81 83 89 koulagnakkd@yahoo.fr
Lagacé, Hélène	CA	RI	Spécialiste Genre	CECI	helenel@ceci.ca 514 875 9911
Languy, Marc	CA	RI	Directeur régional Conservation	WWF	237 22 21 70 83 mtanguy@wwfcarpo.org
Laramée, Benoît-Pierre	CA	RI	Haut-Commissaire du Canada	Ambassade du Canada	237 22 23 23 11 Benoitpierre.laramée@international.gc.ca

Mizushina, Shu	CB	RG	Senior Advisor	Japan Forest Technology Association	243 326 Smizushina@
Monnerat, Mélie	CK	RG	Représentante RAFM	Réseau africain forêts modèles	m.monnerat@africanmodelsforests.org
Musiti Bihini Won wa	CA	RI	Coordonnateur régional	Programme d'appui à la conservation des écosystèmes du Bassin du Congo	237 99 83 72 91 Bihni.won.musiti@pacebco- ceeac, org
Makon Swehiong, Samuel	CA	RI	Conseiller technique régional	GIZ	Samuel.makon@giz.de
Malele Mbala, Sébastien	RDC	RG	Directeur chef de service	Direction des inventaires et aménagement forestier, MECNT	343 815 080 720 semalele@yahoo.fr
Mate, Jean-Pierre	RDC	RG	Secrétaire académique	ERAIFT-UNESCO	
Mbitikon, Raymond	CA	RI	Secrétaire exécutif	COMIFAC	237 22 21 35 11
Mindja, Jeanne Marie	CA	RI		REFADD	237 75 38 43 35
Muller, Uelli	RDC	RI	Coordinateur du Programme Biodiversité et forêts	GIZ	243 (0) 81 950 15 47 Uelli.Muller@giz.de
Ndaulika Muhinya, Godefroid	RDC	RG	Coordonnateur national, directeur Point Focal OFAC	COMIFAC	243 81 640 46 05 godendaukila@yahoo.fr
Ndikumagenge, Cleto	CA	RI	Conseiller technique principal	Projet NRV Programme ONU-RED	237 94 265 12 Cleto.Ndikumagen@fao.org
Ntisba, François	CB	RI	Directeur Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques	Ministère de l'Économie forestière et de développement durable	242 06 666 3302 f.ntsiba@gmail.com
N'Zala, Donatien	CB	RI	Directeur général, Direction générale de l'économie forestière		242 05 531 8373 nzad@yahoo.fr
Noiraud, Jean-Marie	CA	RI	Directeur Gérant	JMN	237 99 96 17 63

					Jmn@jmnconsultant.fr
Pérodeau, Bruno	RDC	RI	Responsable programme forêt	WWF	Bperodeau@wwfcarpo.org
Ridder, Ralph M.	FR	RI	Directeur général	Association technique internationale des Bois Tropicaux	Ralph.ridder@ATIBT.org
Sambo, Soulémane Ibrahim	CA	RI	Coordonnateur régional	Réseau des institutions de formation forestière et environnementale d'Afrique centrale	Si_sambo@yahoo.fr 237 79 50 75 44
Sato, Koyo	CA	RI	Responsable forestierurale	Earth and Human Corporation	81 42 710 766 Sato.koyo@ehcjp.com
Tadoum, Martin	CA	RI	Secrétaire exécutif adjoint	COMIFAC	237 74 45 40 91
Taimoiffo, Marie	CA	RI		REJEFAC	237 75 38 43 35
Toirambe, Benjamin	RDC	RG	Directeur a.i. du DD		
Tomasian, Arthur	CA	RI	Conseiller technique (AFD)	COMIFAC	tomasianarthur@yahoo.fr 237 96 28 14 34
Vandermeulen, Harold	RDC	RG	Attaché de coopération	Belgique	Harold.vandermeulen@diplobel.fed.be
Ziegler, Lauren R,	US	RI	Economic Policy Staff Bureau of African Affaires USA		ZieglerL@state.gov
Zoyem, Nadège	CA	RI	Agricultural Specialist	SNV	237 22 20 27 72

7.7 Liste des documents consultés

COMIFAC ET AUTRES ORGANISATIONS ASSOCIÉES, AFFILIÉES		
CEFDHAC	Communiqué final 7 ^e session de la Conférence sur les écosystèmes des Forêts denses et humides d'Afrique centrale, Kigali, Novembre 2012	Kigali, 2012
COMIFAC	Workshop on Research on Forest Ecosystems. Summary Report, Atelier de travail,	Douala, 27/28 février 2012
COMIFAC	Étude sur la prise en compte du genre dans les directives et autres décisions de la COMIFAC. Étude réalisée avec l'appui de la GIZ	Yaoundé, GIZ, 2012
COMIFAC	Audit organisationnel et institutionnel du SE de la COMIFAC, de l'ADIE, OCFSA, OAB, 2 vols	2011
COMIFAC	Rapport annuel exercice 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 (appellations diverses)	Yaoundé, COMIFAC, 2005-2012
COMIFAC	Soumission des pays membres de la COMIFAC. Conférences des parties (COP-18)	Libreville, mars 2013
COMIFAC	Opérationnalisation du Plan de convergence de la COMIFAC. Plan d'opérations 2006-2008	Yaoundé, 2005
COMIFAC	Réunion des correspondants nationaux élargie aux partenaires, Juillet 2003 Yaoundé	COMIFAC, 2003
COMIFAC	Étude de faisabilité d'un mécanisme de suivi et de financement pour la mise en œuvre des résolutions du Sommet de Yaoundé	Yaoundé, 2002
COMIFAC	Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale	Yaoundé, COMIFAC, 2004
CECI-COMIFAC	Mission d'appui au renforcement des capacités en ÉFH de la COMIFAC. Rapport final	Montréal, CECI, 2013
CECI-COMIFAC	Ébauche de stratégie genre de la COMIFAC	CECI, Montréal, 2013
Dieudonné Bitondo	Bilan des expériences dans la gestion durable des écosystèmes forestiers du Bassin du Congo et leur contribution à l'Agenda 21. Rapport de situation sous-régionale	Mai 2012
Pina Cortéz, Leticia	Portée des réformes de la Conférence des forêts denses et humides d'AC (CEFDHAC) et point de leur mise en œuvre	Yaoundé, Bureau franco-allemand d'appui à la COMIFAC, 2009

RAPAC	Plan stratégique et Plan d'action 2008-2017	RAPAC, Libreville, 2007
REJEFAC	Compte-rendu de l'Assemblée générale du Réseau des jeunes pour les forêts d'Afrique centrale, Douala, octobre 2008	Octobre 2008, Douala
REJEFAC	Déclaration du REJEFAC pour le Conseil des ministres de la COMIFAC du 19 novembre 2012, adoptée à la 7 ^e réunion du CEFDHAC, Kigali, novembre 2012	Kigali, novembre 2012
REJEFAC	Note de position du REJEFAC en marge de l'atelier de formation des groupes cibles sur le processus REDD+	Douala, 2013a
REJEFAC	Communiqué final de l'AG du REJEFAC, Douala, mars 2013	Douala, 2013b
REPALEAC	Communiqué final de l'Assemblée générale du Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, Kinshasa, octobre 2008	Kinshasa, 2008
REPALEAC	Compte-rendu de la réunion préparatoire de l'Assemblée générale du REPALEAC, Yaoundé, Juillet 2012	2012
REPALEAC	Compte rendu de l'atelier de mise en place de la coordination nationale du REPALEAC, Bujumbura, mars 2013.	Bujumbura, 2013a
REPALEAC	Compte rendu de l'Assemblée générale du REPELEAC,	Kinshasa, 2013b
	Déclaration de Yaoundé	17 mars 199
PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTÉS EN LIEN AVEC LA FACILITATION APPUYÉE PAR LE CANADA		
ACDI	Feuille de route de la facilitation canadienne, Présentation PowerPoint,	2012a
ACDI-Dany Pokem,	Facilitation canadienne du PFBC 2010-2012. Rapport de l'agent aux communications, 11 avril 2013.	2013
ACDI-Gaston Grenier,	Rapport préliminaire du facilitateur canadien,	ACDI-PFBC, 2012
ACDI-Gaston Grenier,	Rapport de fin de mission, 1-08-2010 au 31-12-2012,	Gatineau, ACDI, 2013
ACDI-PFBC	La lutte contre la désertification : une priorité pour la Facilitation canadienne du PFBC. Atelier du Groupe de travail de suivi de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertifica-	Kigali, 2011.

	tion de la COMIFAC, 17-21 janvier 2011,	
ACDI	Plan d'activités détaillé de la facilitation du PFBC, 2010-2012, version décembre 2012,	Gatineau, ACDI, 2012 b.
ACDI-Cleto Ndikumagenge	Rapport final du Facilitateur délégué du PFBC	Gatineau, ACDI, 2012
ACDI	Cadre de mesure de rendement, Projet Ap-pui à la COMIFAC,	Gatineau, ACDI, 2009 a.
ACDI-Gaston Grenier,	Résultats obtenus de l'année I du mandat,	Gatineau, ACDI, 2011 a
ACDI-Gaston Grenier,	Discours du Facilitateur du PFBC à l'Ouverture de la réunion du Conseil des ministres de la COMIFAC, 21 novembre 2012,	N'Djaména, 2011b
ACDI,	Cadre de programmation régionale. Programme régional de l'Afrique centrale, 2010-2015,	Gatineau, ACDI, 2009 b.
ACDI	Termes de référence. Équipe de facilitation PFBC-2010-2012,	Gatineau, ACDI SGDE no 6405235, 2009 b.
AUTRES DOCUMENTS		
Africa Capacity Building Foundation	Capacity Building Indicators	Nairobi, ACBF, 2013
Andresen, S.	Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes	Lysaker, Norvège, Fridtjof Nansens Institue, 2000
Angersen, Arild	Analyzing REDD+. Challenges and Choices	Bogor, CIBOR, 2012
Angu et al.	La gestion des aires protégées dans Les paysages du PFBC : un état des Lieux	EDF 2010
Asia Forest Partnership	Asia Forest Partnership. Phase I Assessment and Recommendations for Phase II	Bali, AFP, 2007
Ba, L.	Sustainable Development Indicators for Community Forest Management in West Africa. Some Thoughts	S.L., ENDA, S.D.
Beishen, Mari- anne	Partnership for Sustainable Development	Berlin, SWP Research Paper, 2012
Bollard, Luciana P., et al.	« Community Managed Forests and Forest Protected Areas. An Assessment of their Conservation Effectiveness Across the Trop-	Forest Ecology and Management doi.101016.foreco,2011

	ics”	05.34
Charny, Olivier et Jean-Michel Severino	L'aide publique au développement	Paris, La Découverte, 2007
Chauffaut, Delphine	« Réflexion méthodologique sur l'évaluation du Partenariat »	<i>Politiques sociales et familiales</i> , no 97, 2009, pp.86-91
CIRAD	Analyse prospective à l'horizon 2040 pour les écosystèmes des forêts du Bassin du Congo	(2014)
Commission économique pour l'Afrique, Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale	Les économies de l'Afrique centrale	Yaoundé, CEA, 2011
Communauté économique des États d'Afrique centrale	Politique générale en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles	Yaoundé, CÉÉAC, 2007
Cuny, Pascal	État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun	Wageninger, HL, Tropenbos International, 2011
Eba' a Atyi et al.	États des forêts d'Afrique centrale 2008 : Synthèse sous régionale	Document web
EVAO Consultant	Évaluation conjointe franco-allemande du PFBC et de sa Facilitation pour la période 2003-2007	EVEAO-GTZ, 2007
	Forum ouvert sur l'efficacité de la contribution des OSC au développement	Bulletin d'information final, no 9. Septembre-décembre 2012
FORUM OUVERT-OPEN FORUM	Forum ouvert. Évaluation du Partenariat de Busan. Perspectives de la société civile	Mars 2012
FAO	Situation des forêts dans le monde	Mimeo, Rome, FAO, 2011
Fondation trinationale de la Sangha	Mécanismes de financement novateur des aires protégées	FTNS, 2012
Glasbergen, P.	« Setting the Scene : The Partnership Paradigm in the Making »	dans P. G. Glasbergen et al., (eds), <i>Partnerships, Governance and Sustainable Development</i> , Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2007, 6-25.
Gleanie, J. et al.	Socializing Aid: Can Using Local Actors Strengthen Them?	Londres, ODI, Working Paper no. 352, 2012

Gleanie, J.	Sustaining Change in the Public, Private and Civil Society Sectors Private	Londres, ODI, mars 2013
Global Witness	La gouvernance et la transparence forestière en RDC. Bulletin d'évaluation 2011	Kinshasa, Global Witness-Réseau Ressources naturelles, 2012
Greenhill, Roily, et al.,	The Age of Choice. How are Developing Countries Managing the New Aid Landscape	Londres, Center for Aid & Public Expenditures, 2013
Hale, Thomas N. Denise L. Mauzerall	« Thinking Globally and Acting Locally. Can the Partnership Coordinate Actions on Sustainable Development? »	<i>Journal of Environment & Development</i> , 3, 3, 2004, 220-239.
Harnisch, Astrid	Global Public Policy Networks and International Forest Management	Mimeo, 2000
Helmz, C. D. Spring	« Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes »	<i>Journal of Conflict Resolution</i> , 44 2000, 630-652
Humphreys, D.	<i>Forest Politics. The Evolution of International Cooperation</i>	Londres, Earthscan Publications, 1996
Ingrid, J. et al.	« Partnerships in Forest Governance »	Global Environmental Change, Elsevier, 2007,
Intercoopération et Institution & Développement	Secteurs forestiers dans les pays du Bassin du Congo. 20 ans d'interventions de l'AFD	Paris, AFD, 2011
JMN Consultant	État d'avancement du processus REDD dans les pays de la COMIFAC. Note pour l'ACDI	Yaoundé, 2012
JMN Consultant	Étude des contributions financières internationale en faveur de la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale découlant d l'alignement des programmes et projets sur les axes d Plan de convergence de la COMIFAC. Cas du Cameroun et du Burundi,	ACDI, 2011
JMN Consultant	Évaluation du Plan d'opérations triennal 2009-2011 du Plan de convergence de la COMIFAC	Yaoundé, JMN Consultant, 2012
JMN Consultant	Évaluation conjointe germano-canadienne du PFBC et de sa Facilitation pour la période 2008-2010	Yaoundé, 2010
Jones, Harry	A Guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence	London, Overseas Development Institute, 2011
Karsenty, Alain et al.	« Régime international, déforestation évitée et évaluation des politiques publiques et privées affectant les forêts dans les pays du Sud »	<i>Ressources naturelles</i> , 7, 2008.
Karsenty, Alain	« Payer pour les forêts tropicales. Vers un	<i>Futuribles</i> , 361, mars

	forum international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée »	2010
LePrestre, P.G.	Governing Global Biodiversity	Aldershot, Ashgate Publishing, 2002
Maurer, Pierre	« Efficacité de l'aide et querelles de méthodes : l'émergence de la Déclaration de Paris et ses conséquences »	Politorbis, 46, 1 2009
Megevaud, Carole	Deforestation Trends in the Congo Basin	Washington, D.C., World Bank, 2013
Miles, E.I. et al.	Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory and Evidence	Cambridge, MIT Press, 2000, 3-45.
Muller, Pierre	Les politiques publiques	Paris, PUF, 2010
Nye, Joseph S. Jr	Soft Power. The Means to Success in World Politics	New York, Public Affairs, 2004
OECD, Working Party on Aid Effectiveness	Proposed Set of Indicative Targets and Process, Presented at UNESCO Meeting, 28-7-2012	Paris, OECD, 2011
OECD	Report on Division of Labor. Addressing Cross-Country Fragmentation of Aid. A Report for the 4Tth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Novembre-décembre 2011	2011
OECD	Global Partnership for Effective Development Co-Operation. The Global Framework of Indicators and Targets for Monitoring Busan Commitments. An Update	Paris, OCDE, 20-11-2012
OXFAM	Le Partenariat mondial pour une coopération efficace (Busan). Note d'information	OXFAM, 21-09-2012
Ojukwu, Marc O.	Evaluating Partnerships for Sustainable Development : Case Study of PSRHH, Présentation à la AfrEA Conference	Le Caire, 2009
Obser, Andreas	« Learning in International Public Policy Networks. Managing Institutional Interplay between national and International Forests Programs »	Dans H. Breit, <i>et al.</i> dirs, <i>How Institutions Change</i> , Springer, 2003, 53-85
Perroulay, Gérard, Claudie Fioruni et Gilles Carbonnier	« Évolution et enjeux de la coopération internationale au développement »	<i>Revue internationale de politique de développement</i> , 1, 2010.
Pritchett, Lant et Frauke de Weijer	Fragile States: Stuck in a Capability Trap?	World Bank Development Report 2011. Background paper, Washington, D.C., World Bank, 2011.
4ème Forum à haut niveau sur l'efficacité de	Déclaration	2011

l'aide, novembre-décembre 2011		
Raitzer, David A.	Assessing the Impact of CIFOR's Influence on Policy and Practice in the Indonesian Pulp and Paper Sector	Bogor, IND., CIFOR, 2008
Royal Institute of International Affairs	What Will It Take to Make Type II Partnerships for Implementation Work?	Copenhagen, RIIA, 2002
Schipulle, Hans	Promotion du dialogue SFA/Chine-COMIFAC et acteurs chinois du secteur forestier. Présentation à la Réunion des partenaires, Douala, mars 2012	Douala, 2012
Schipulle, Hans	Notes for the Informal Meeting on the China-Africa Dialogue. Présentation à la réunion des partenaires, Douala, mars 2013 f	Douala, 2013
SEE	Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France. Rapport final révisée	Luxembourg, SEE, 2008
Serafin, Rafal, et al.	Current Practice in the Evaluation of Cross-Sector Partnerships for Sustainable Development	Londres, The Partnering Initiative, 2008
Servet, Jean-Michel	« Au-delà du trou noir de la financiarisation »	<i>Annuaire suisse de politique de développement</i> , 26, 2 2007, 25-56.
Siger, Nigel	An Independent Assessment of Phase I of the Asia Forest Partnership and Suggestions for Enhancing Success in Phase II	Bali, A.F.P., 2007
Sommet des trois bassins	Situation des forêts dans le bassin amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-Est	Rapport préparé pour le Sommet des trois bassins, Brazzaville, mai-juin 2011
Spilsbury, Michael J. et Pura-bi Bose	Influencing the Global Forest Policy Agenda	Bogor, CIFOR Impact Assesment, Papers, no 2, 2005.
Spring, Detlef F.	Research on the Effectiveness of International Environmental Regimes: A Review of the State of the Art	Potsdam, Potsdam Institute for Climatic Conflict Research, 2000
Topa, Giuseppe et al.	Forêts tropicales du Cameroun. Une décennie de réformes	Washington, D.C., Banque Mondiale, 2011
Young, Oran R.	« Effectiveness of International Environmental Regimes. Existing Knowledge, Cutting Edge Themes and Research Strategies »	PNAS, 100, 50, 2011, 19853-860
Van Hujtee, M.M., et al.	« Partnerships for Sustainable Development : A Review of Current Literature »	<i>Environment Sciences</i> , 4, 2 2007, 75-89
Wincker, Günter	Évaluation du Plan d'opérations triennal 2006-2008 du Plan de convergence sous-	2009

	régionale. Rapport de synthèse	
World Resources Institute	Promises Kept: Ensuring Ambition and Accountability Through Rio +20. Compendium of Commitments	WRI Working Paper, mars 2012
Wood, B. et al.	Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Phase II	Copenhague, Institut danois des relations internationales, 2011
World Summit on Sustainable Development	Guiding Principle for Partnership for Sustainable Development (Type II Outcomes) to be Elaborated by Interested Parties. Explanatory Notes	7 juin 2002
WWF	Les aires protégées à l'épreuve d'un Bassin du Congo en pleine mutation. Présentation à la 10 ^e réunion des partenaires du PFBC, Douala, mars 2002	Douala, 2002

7.8 Abréviations et Acronymes

ACDI :	Agence Canadienne de Développement International
ACP:	Africa Caribbean and Pacific
ADIE:	International Agency for the Development of Environmental Information
AFD :	Agence française de développement
AFLEG :	Africa Forest Law Enforcement and Governance
AIF:	Agence Intergouvernementale de la Francophonie
APA :	Accès et Partage des Avantages
APV :	Accord de partenariat volontaire
ASEAN :	Association of Southeast Asian Nations
ATIBT :	Association Technique Internationale des Bois Tropicaux
AIBT :	Accord International sur les Bois Tropicaux
BACC :	Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne
BC :	Bassin du Congo
BAD :	Banque africaine pour le développement
BDEAC :	Banque des États d'Afrique Centrale
BM :	Banque Mondiale
BMU :	Ministère de l'Environnement et de la Protection nucléaire (Allemagne)
BMZ :	Ministère de la Coopération et du Développement (Allemagne)
BRIC :	Brésil, Russie, Inde, Chine
CARPE :	Programme Régional pour l'Environnement en Afrique Centrale
CAWHFI :	Initiative pour le Patrimoine mondial forestier d'Afrique Centrale
CBD :	Convention sur la Diversité Biologique
CBFF:	Congo Basin Forest Fund
CBFP:	Congo Basin Forest Partnership
CBP :	Congo Basin Programme
CBLT:	Commission du Bassin du Lac Tchad
CCI :	Contribution communautaire d'Intégration
CCPM:	Cercle de concertation des partenaires du Ministère des forêts et de la faune
C2D :	Contrat Désendettement Développement
CDP:	Conférence des Parties
CEEAC :	Communauté Économique des États d'Afrique Centrale
CCNUCC :	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CCR :	Comité Consultatif Régional
CEFDHAC :	Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale
CEEAC :	Communauté Économique des États d'Afrique Centrale
CEBEVIRHA :	Commission Economique du Bétail, de la Viande et des Ressources Halieutiques
CED:	Centre pour l'Environnement et le Développement
CGIAR :	Consultative Group on International Agricultural Research
CEMAC :	Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale
CIB :	Congolaise Industrielle du Bois

CIBT :	Conseil International des Bois Tropicaux
CICOS:	Commission Internationale du Bassin. Congo-Oubangui-Sangha
CIFOR:	Centre international de Recherche sur les forêts
CIRAD :	Centre de Coopération internationale en Recherche agronomique pour le développement
CNULD :	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
COBAM :	Congo Basin Adaptation and Mitigation Project
COFOR :	Communes Forestières
COMIFAC :	Commission des forêts d'Afrique Centrale
COP :	Conférence des parties
DGEF :	Direction Générale des Eaux et Forêts
DCP :	Division de la Coopération
DFID :	Department for International Development
DG :	Directeur Général
DGIS :	Coopération Néerlandaise (Directoraat Generaal voor Internationale (Samenwerking)
DIAF:	Direction des Inventaires Forestiers
EBA:	Ecosystem Based Adaptation
ECOFOR :	Écosystèmes forestiers
ECOFORAF :	Écosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
EDF :	État des Forêts
EFBC:	Étude Prospective des Forêts du Bassin du Congo
EFI :	Exploitation à faible impact
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FEM :	Fonds Mondial pour l'Environnement
FIPAC :	Forum des populations autochtones d'Afrique Centrale
FFBC :	Fonds des Forêts du Bassin du Congo
FFEM :	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FNUF :	Forum des Nations Unies sur les forêts
FLEGT :	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FRA:	Forest Resources Assessment
FSC:	Forest Stewardship Council
FTNS :	Fondation du Trinational de la Sangha
GEF :	Fonds pour l'environnement mondial
GFTN :	Global Forest Trade Network
GIEC :	Groupe Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat
GIZ :	Société allemande de coopération internationale
GP :	Greenpeace
GNFT :	Groupe National sur les Forêts Tropicaux
GT :	Groupe de Travail
GTBAC :	Groupe de Travail sur la Biodiversité en Afrique Centrale
GTCC :	Groupe de Travail sur les Changements Climatiques
ICRAF :	Centre International pour la Recherche en Agroforesterie
IFIA :	Interafrican Forest industries association
INICA:	Initiative for Central Africa
IPEBS :	Intergouvernemental science Policy on Biodiversity

IPCC :	Panel Intergouvernemental sur les Changements Climatiques
IRD :	Institut de Recherche pour le Développement
JICA :	Japanese International Cooperation Agency
KFW :	German Development Bank
MAE :	Ministre des Affaires Étrangères
MAEC :	Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce
MAECI :	Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International
MAPPAPY :	Méthodes d'Action et de Planification Participative des Actions avec les Pygmées
MFA :	Mécanisme de financement autonome
MINFOF :	Ministère des Forêts et de la Faune
MINEP :	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature
MM :	Mécanisme Mondial
MNV :	Mécanismes de mesure notification et vérification
MRV :	Monitoring Reporting and Verification
MSP :	Medium Size Program
MTTF :	Fonds Fiduciaires Multibailleurs
OAB :	Organisation Africaine du Bois
OCFSA :	Organisation pour la conservation de la faune Sauvage en Afrique
ODA :	Overseas Development Administration
OFAC :	Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale
OIBT :	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
ONFI :	Office National des Forêts Internationales
ONF :	Office National des Forêts
ONUDI :	Organisation des Nations Unies pour le développement Industriel
OSFAC :	Observatoire Satellital des Forêts d'Afrique Centrale
PACEBCO :	Programme d'Appui à la Conservation des Écosystèmes du Bassin du Congo
PACOMIFAC :	Plateforme d'Appui à la COMIFAC
PAFC :	Panafrican Forest Certification
PAGEF :	Projet d'Appui à la Gestion des Forêts du Congo
PASR-LCD :	Sub-Régional Action Programme to Combat Land Degradation and Desertification
PARPAF :	Projet d'Appui à la Réalisation des Plans d'Aménagement Forestier
PCI :	Principe Critère et Indicateur
PEFC :	Programme for Endorsement for Forest certifications
PFBC :	Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo
PFNL :	Produits Forestiers Non Ligneux
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
PPP :	Partenariat Public privé
PPR :	Programmes Pilotes Régionaux
PRACO :	Programme pour l'Afrique centrale et de l'Ouest
PSFE :	Programme Sectoriel Forêt Environnement
PTA :	Programme de Travail Annuel
RAPAC :	Réseau des Aires protégées d'Afrique Centrale
RCA :	République Centrafricaine
RDC :	République Démocratique du Congo

REDD :	Réduction des Émissions dues à la Déforestations et de la Dégradation des Forêts
REDD+,	Réduction des Émissions dues à déforestation et à la Dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers
REFADD :	Réseau des Femmes Africaines pour le Développement Durable
REJEFAC :	Réseau des Jeunes pour les Forêts d'Afrique Centrale
REPALEAC :	Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la gestion durable des Écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale
REPAR :	Réseau des Parlementaires en Afrique Centrale
RFA :	Redevances Forestières Annuelles
RIFFEAC :	Réseau des Institutions de Formation Forestière et Environnementale en Afrique Centrale
RPP:	Readiness Preparation Proposal
RRI:	Rights Resources initiatives
SCAC :	Service de coopération et d'Appui Culturel [Ambassade de France]
SE :	Secrétaire exécutif
SEA :	Secrétaire Exécutif Adjoint
SG :	Secrétaire Général
SIFEE :	Secrétariat international Francophone pour l'Evaluation Environnementale
SMDD :	Sommet Mondial de Johannesburg sur le Développement Durable
SNR :	National Reforestation service
SNV :	Organisation Néerlandaise pour le Développement
SRAFM :	Secrétariat Africain des Forêts Modèles
TREEA:	Terre Environnement Aménagement
TRAFFIC:	Wildlife Trade Monitoring Network
TFT:	The Forest Trust
TRIDOM :	Trinational DJA Odzala Minkebe
UA:	Union Africaine
UE :	Union Européenne
UNCCD:	United Nations Conservation to Combat Desertification
UNEP:	United Nations Environment Program
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour la Science et la Culture
UNFCCC :	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNRREDD:	United Nations program on Reduction from Deforestation and Forest Degradation
USFS:	United States Geological survey
VLC:	Verification of Legal Compliance
VLO:	Verification of Legal Origin
VSO:	Canadian services overseas
WCS:	Wild Conservation Society
WRI:	World Wide Fund for Nature
WWF :	Fonds Mondial pour la Nature
UICN :	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
ZSL	Zoological Society of London