

Un réseau pour la protection des forêts : le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo vise à concilier la protection des écosystèmes forestiers et leur utilisation pour le développement des pays d'Afrique centrale. Cet article présente ce qu'un « réseau stratégique » de ce type peut donner comme résultats, ainsi que ses limites.

L'Afrique centrale possède la deuxième superficie de forêt tropicale du monde – derrière la forêt amazonienne et devant les forêts de l'Asie du sud-est. La viabilité de cet écosystème et son rôle dans l'atténuation du changement climatique et la biodiversité sont essentiels pour l'avenir de notre planète. Ils sont également cruciaux pour le développement économique et social des six pays qui partagent cette précieuse ressource. La superficie cumulée de ces pays est de 4 millions de kilomètres carrés, soit à peu près celle des 27 États de l'Union européenne. Ces six pays contiennent 1,6 million de kilomètres carrés de forêt tropicale dense, soit, grosso modo, l'équivalent de la totalité des forêts productives de l'UE. Il y a par contre une différence : dans l'Union européenne, la gestion durable des forêts est une question nettement moins controversée que dans le bassin du Congo.

■ Convergence des objectifs

Alors que les chercheurs et les activistes des ONG contestent encore la

possibilité de concilier la protection et l'exploitation des forêts tropicales avec la réalisation d'objectifs écologiques, politiques, sociaux et économiques, les représentants des dix pays du bassin du Congo ont déjà trouvé un accord. Leur approche s'appuie sur la « convergence » des différents objectifs. Leur stratégie régionale de gestion des forêts a été adoptée dès 1999 à Yaoundé, au Cameroun. Lors d'un deuxième sommet sur les forêts organisé en 2005 à Brazzaville, République du Congo, ils se sont mis d'accord pour mettre en œuvre le Plan de convergence rédigé par la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) spécialement créée à cette fin (voir encadré à la page 32). Lors d'un troisième sommet qui est envisagé pour 2012 à Kinshasa, République démocratique du Congo, l'objectif sera d'examiner les résultats déjà obtenus et de définir le rôle que doit jouer la région dans la mise en œuvre des accords signés entre temps par la communauté internationale des États (conventions sur le changement climatique et la diversité biologique).

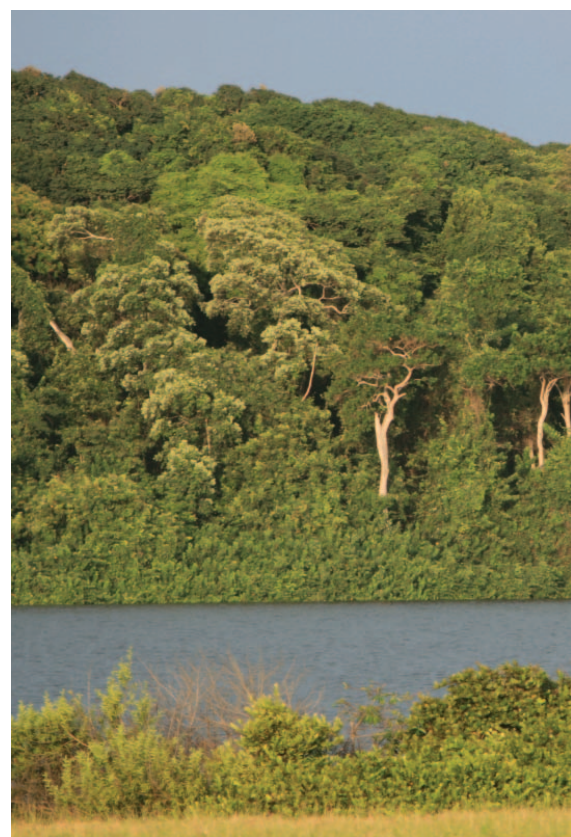
■ Le partenariat

Depuis le sommet de 2002 sur le développement durable organisé à Johannesburg, des organisations gouvernementales et non gouvernemen-

tales internationales, des compagnies privées et des instituts scientifiques actifs dans la région coopèrent avec des représentants des gouvernements et d'institutions locales dans le cadre du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) (voir encadré à la page 32). L'objectif général de ce partenariat a été précisé dans un cadre de coopération. Il consiste à améliorer l'efficacité des interventions des partenaires en faveur de la protection et de la gestion durable des écosystèmes forestiers, de la croissance économique et de la réduction de la

Dr Hans Schipulle

De 2007 à 2010, coordonnateur du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo au nom du BMZ Bonn, Allemagne
hans.schipulle@gmx.de



pauvreté dans les pays d'Afrique centrale. Compte tenu de l'accent mis sur l'harmonisation des politiques et la création de synergies entre projets actuels et futurs, le PFBC s'aligne sur les résolutions de bonne coopération internationale adoptées en 2005 par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (OCDE).

Le PFBC est un des partenariats multipartites encore actifs constitués dans la période préparatoire du sommet de Johannesburg. Ces partenariats procèdent de l'idée selon laquelle les structures formelles – au niveau national, par exemple, les institutions de la démocratie représentative ou, au niveau international, les organismes chargés de mettre en œuvre les accords des Nations unies – sont souvent incapables de suffisamment mobiliser les parties prenantes de la société civile dont la contribution est indispensable à la résolution de problèmes très complexes. C'est pourquoi les processus formels (accords de « type 1 », dans le langage des Nations unies) sont complétés par des réseaux de coopération de « type 2 », les deux ayant des rôles complémentaires chaque fois que c'est possible.

Pendant trois ans, de 2007 à 2010, l'Allemagne a joué le rôle de facilitateur du partenariat. Ce leadership complétait l'engagement à long terme de la coopération allemande au développement dans deux importants pays forestiers de la région, le Cameroun et la République démocratique du Congo, et son soutien à la COMIFAC (organisation régionale).

■ Potentiels et limites

Quelques exemples illustrent bien comment l'utilisation active d'un réseau stratégique tel que le PFBC peut servir à lancer d'importants processus ou à les faire avancer – et à montrer où se situent les limites de son efficacité.

- **Détermination du programme politique:** Lors de symposiums, auxquels ont parfois participé des ministres de la région, d'importantes questions ont été abordées. Des points clés ont également été examinés par des groupes de travail, tous dirigés par des ministres de la COMIFAC, lors des sessions plénières du PFBC à Yaoundé, en septembre 2009. Parmi les questions examinées, citons: le renforcement et la réforme des structures de la COMIFAC; le statut des réformes du secteur forestier dans la région (certification des forêts, négociations sur le plan d'action FLEGT de l'UE concernant l'application des réglementations forestières, la bonne gouvernance du secteur forestier et les échanges com-

merciaux de bois ainsi que l'adoption, par la filière bois, de principes de gestion durable des forêts); la mise en œuvre du plan d'action COMIFAC et la participation plus active de la région dans les processus de négociations internationales liées à la forêt; la gestion des zones protégées, l'équilibre entre les intérêts de la protection et de l'exploitation des forêts, et la participation des populations locales.

- **Médiation en cas de conflits:** Le vif débat international sur le rôle des activités forestières industrielles dans la gestion durable des forêts tropicales a régulièrement figuré à l'ordre du jour du PFBC. Par exemple, cela a permis de demander un arrêt immédiat de l'attribution non transparente d'une concession d'exploitation forestière, à la lisière du parc national de Dzanga-Sanga, en République centrafricaine, à une entreprise bien connue dans la région pour ses pratiques douteuses. Le gouvernement de la République centrafricaine a suivi d'autres conseils pour faire de la certification FSC (*Forest Stewardship Council* – Conseil de gestion forestière) un critère d'attribution des futures concessions. Par ailleurs, en collaboration avec l'ONG Chatham House basée à Londres et après concertation avec la Banque mondiale, trois manifestations concernant la réforme du secteur en République démocratique du Congo ont été organisées avec le Ministère de l'Environnement et des Forêts. Cela a permis de faire évoluer les disputes concernant la gestion durable des forêts, notamment avec les ONG Greenpeace et Global Witness (dont aucune n'est membre du PFBC), vers un dialogue nettement plus constructif. Lors de l'assemblée générale du FSC, à Cape Town, en 2008, le différend houleux sur les pratiques de certification dans la région du Congo a incité la facilitation et certains partenaires du PFBC à accélérer la création d'un



Photo: H. Schipulle

Partie du Bassin du Congo: le parc national de Loango au Gabon.

COMIFAC et PFBC

La Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) a été créée à la suite de l'accord signé par les chefs d'État de six pays centrafricains en liaison avec la Déclaration de Yaoundé, en 1999, au Cameroun. Les chefs d'États ont adopté un processus d'engagement volontaire d'utilisation durable des forêts du bassin du Congo et de coopération régionale transfrontalière. Les objectifs de cette coopération, tous placés sur un pied d'égalité, sont la gestion des forêts au profit de la population (réduction de la pauvreté), pour une croissance économique durable et pour la protection de la biodiversité. Le secrétariat exécutif de la COMIFAC est basé à Yaoundé. Les membres fondateurs de la COMIFAC – Gabon, Cameroun, Congo, République centrafricaine (RCA), Tchad et Guinée équatoriale – ont été rejoints par la République démocratique du Congo (RDC), le Rwanda, le Burundi et Sao Tomé/Principe. En 2007, les chefs d'États ont reconnu la COMIFAC comme une organisation spécialisée de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et en ont ainsi fait une sous-organisation de l'Union africaine (UA). La présidence de la COMIFAC, qui tourne tous les deux ans, est passée en novembre 2010 de la RCA à la RDC.

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) a été initié par les États-Unis lors du sommet de 2002 sur le développement durable à Johannesburg. Aujourd'hui, le PFBC constitue un réseau de plus de 50 membres décidés à harmoniser leur soutien, à partager les informations et à mieux concilier leurs activités : membres des gouvernements de la Commission des forêts d'Afrique centrale, autres membres gouvernementaux (États-Unis, France, Allemagne, Canada – qui ont fait office de facilitateurs du PFBC –, Belgique, Commission européenne, Japon, Pays-Bas, Norvège, Espagne et Royaume-Uni), organisations internationales, ONG, instituts de recherche, et membres représentant le secteur privé. Une liste actualisée est disponible sur le site du PFBC (www.pfbc-cbfp.org). Les membres du PFBC ont décidé de fonctionner en réseau, sans structure de secrétariat. Pour assumer son rôle de plate-forme de dialogue et d'échange, un membre – selon un système de rotation – est invité à jouer le rôle de coordinateur (« facilitateur »). Au début d'une nouvelle phase de coordination, les membres adoptent une feuille de route précisant les domaines d'action prioritaires. C'est au membre assumant la facilitation qu'il incombe de mettre en place les outils de communication interne et externe et d'offrir des possibilités d'échange.

standard régional. Un groupe de travail spécialisé créé dans la région examine actuellement cette question. L'Association interafricaine des industries forestières (*Interafrican Forest Industries Association – IFIA*), le FSC et trois entreprises privées sont devenus membres du PFBC.

- **Mobilisation du financement du programme :** Le PFBC n'a pas pour mission de mobiliser des fonds pour financer les mesures envisagées dans le plan d'action COMIFAC ou d'assurer la coordination opérationnelle de la coopération au développement. Toutefois, son rôle consultatif concernant les décisions de financement et leur mise en œuvre ultérieure a été motivant et utile pour les bailleurs de fonds. Par exemple,

un appui a été accordé au fonds pour l'environnement mondial (*Global Environment Facility – GEF*), des conseils ont été donnés sur l'orientation thématique et la structure organisationnelle du fonds forestier du bassin du Congo (*Congo Basin Forest Fund – CBFF*), et la Banque africaine de développement a été influencée dans ses décisions concernant la structuration de son programme de soutien à la COMIFAC.

- **Dialogue sino-centrafricain :** Compte tenu de la croissance rapide de la présence chinoise dans les secteurs forestiers de l'Afrique centrale, l'initiative de la facilitation et son soutien actif d'un dialogue ont été favorablement accueillis par les gouvernements et les partenaires du

PFBC, ainsi que par l'administration chinoise des forêts. Le dialogue a également tenu compte des parties prenantes du secteur privé et des efforts de la Commission européenne au niveau de l'application de la loi dans le commerce du bois dans le cadre du processus FLEGT.

- **Financement de la COMIFAC :** La tentative, pour l'instant infructueuse, d'incitation des pays de la COMIFAC à mettre en œuvre le mécanisme de l'autofinancement adopté par les chefs d'États, est un exemple des limites des influences externes. Ce mécanisme affranchirait l'organisation régionale des incertitudes liées aux subventions annuelles prises sur les budgets restreints des États membres. Bien que ce mécanisme ait été accepté par la majorité des ministres des forêts, il n'a pas été possible, malgré des appels publics répétés, de persuader les ministres des finances concernés de le poursuivre.

■ La décision sera politique

L'Afrique centrale reste confrontée à des problèmes majeurs. Pour le moment, la région est relativement intacte. Les conflits liés aux ressources vont s'intensifier parallèlement à l'exploitation des richesses. Grâce à leur stratégie de protection des forêts à long terme et à l'accent mis par la Commission des forêts sur la coopération régionale et le soutien du Partenariat, les pays disposent d'un éventail d'instruments non disponibles dans d'autres régions forestières. L'utilisation de ces moyens au profit de la population de la région et dans l'intérêt de l'humanité dépend en grande partie de la volonté politique des parties prenantes des pays de la région et de la résolution de tous ceux qui participent au PFBC.

Une liste des références est disponible auprès de l'auteur.