

Evaluation conjointe franco-allemande du Partenariat pour les Forêts
du Bassin du Congo et de sa Facilitation
pour la période 2003 - 2007
Termes de référence
Version provisoire

I. Présentation du contexte de l'évaluation

A. *Les partenariats : de nouvelles formes de gouvernance de l'environnement*

Classiquement, la gouvernance de l'environnement s'organise autour de deux types de modalités : la gouvernance au niveau national via une régulation gouvernementale, et une gouvernance internationale qui passe par l'action collective facilitée par des organisations internationales ou des conventions internationales. Cependant, les problèmes à résoudre sont tels et font intervenir des acteurs tellement variés et à des échelles fort différentes que d'autres formes de gouvernance ont émergées depuis le premier Sommet Mondial du Développement Durable de Rio en 1992.

Ainsi lors du sommet du développement durable à Johannesburg en 2002, l'idée de partenariat plus "informel" dit de type II qui peut réunir tout type d'acteurs : ONG, Institutions de recherche, Etats, Donateurs, Secteur privé,...(par opposition au type I qui réunit uniquement des gouvernements ou des organisations intergouvernementales) a largement émergé avec le soutien de nombreuses ONG Internationales.

Ces partenariats sont conçus comme étant un outil efficace de mise en œuvre du développement durable. Ils sont censés apporter les avantages du service public (autorité, responsabilité sociale, conscience environnementale et connaissance du terrain des gouvernements et des organisations non gouvernementales) et du secteur privé (innovation, capacités financières, efficacité managériale...).

Ces dernières années ces partenariats se sont multipliés, la commission du développement durable de l'ONU en recense aujourd'hui plus d'une centaine. Cependant le recul est encore très faible pour pouvoir juger de leur véritable efficacité environnementale, rien n'étant fixé concernant les objectifs, les moyens, les modalités de fonctionnement, chaque partenariat développant des dynamiques propres, en fonction des attentes des membres impliqués, de l'objet du partenariat de type II, de l'aire géographique concernée (mondiale, régionale...).

Dans ce contexte, l'évaluation de leur efficacité semble nécessaire et exige que les partenaires impliqués dans la coordination de ces partenariats, comme c'est le cas de la France, en charge de la facilitation du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo, contribuent régulièrement à l'évaluation de l'action collective réalisée dans le cadre de ces initiatives de type II .

B. *Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo*

Le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) est un de ces partenariats de type II lancé lors du Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg. Il regroupe aujourd'hui trente quatre organisations gouvernementales et non gouvernementales. Il répond à la mise en œuvre du calendrier approuvé au SMDD pour promouvoir le développement, la gestion durable et la conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale.

Il répond également à la déclaration de Yaoundé, formulée par les Chefs d'Etat des pays d'Afrique Centrale en mars 1999, pour affirmer leur volonté de s'engager dans des politiques et actions de conservation et de gestion durable de leurs écosystèmes forestiers.

Le PFBC a pour principale vocation de renforcer la coordination des différents partenaires pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale (Cf. annexe 1 : cadre de coopération des partenaires approuvé en février 2005) tout en privilégiant la promotion des orientations retenues par les pays bénéficiaires au sein de leur institution régionale, la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC – Plan de Convergence – Cf. fiche plan de convergence en annexe 2). Il sert également d'espace de dialogue pour sensibiliser de nouveaux partenaires à contribuer aux objectifs du SMDD, de la déclaration de Yaoundé ou de la COMIFAC. Les échanges d'information portent essentiellement sur les projets, programmes et politiques de conservation et gestion durable des écosystèmes forestiers dans un objectif d'amélioration des conditions de vie des populations du Bassin du Congo.

C. La facilitation du partenariat pour les forêts du Bassin du Congo

La structure de gouvernance choisie pour le PFBC est la facilitation, c'est une structure légère de coordination des actions et qui est assurée pour un mandat déterminé par un des membres. Son rôle exact a évolué depuis le lancement du partenariat comme on va le voir ci-dessous. Cette structure se différencie d'autres structures de gouvernance de partenariat, comme celle du GRASP, qui sont confiées à des organisations internationales, en l'occurrence le PNUE.

1. La facilitation américaine

Lors de la première réunion du PFBC qui s'est tenue à Paris en janvier 2003, les membres ont fait un tour d'horizon de leurs activités respectives et examiné les étapes futures du PFBC. A cette occasion, il a été décidé de confier la facilitation aux Etats-Unis pour une période de 2 ans. Pour favoriser l'échange d'information entre les membres du PFBC, un site WEB a été mis en place à l'initiative de la facilitation américaine (www.cbfp.org). Celle-ci a également grandement contribué au lancement de la dynamique sur l'Etat des Forêts du Bassin du Congo et à la définition d'une logique de gestion intégrée des ressources en proposant la mise en place de "landscapes", zone particulièrement sensibles en terme de menace sur la biodiversité et dans lesquelles plusieurs catégories d'acteurs évoluent dans des aires protégées, des concessions forestières, des forêts communautaires etc... .

2. La facilitation française

Fin décembre 2004, en prévision du Sommet des Chefs d'Etat de Brazzaville, une réflexion a été initiée sur les perspectives du transfert de facilitation entre les Etats-Unis et la France prévu début février 2005. Une consultation exhaustive des membres du PFBC a été réalisée pour élaborer collectivement les "**termes de références de la facilitation française**" et pour rédiger "**un cadre de coopération des partenaires**" précisant les principes de coordination auxquels adhèrent les membres du PFBC pour améliorer l'efficacité de leurs interventions pour la conservation et la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale.

L'ensemble des membres du PFBC consulté a confirmé l'intérêt de concentrer les activités de la facilitation française sur quelques priorités d'interventions du plan de convergence de la COMIFAC au cours des deux prochaines années. Certains ont tout de même soulevé quelques réserves sur cette "focalisation thématique" et souhaitaient plutôt que la France concentre sa facilitation sur la "méthode de travail" à promouvoir, au sein du PFBC, pour améliorer les échanges et assurer une circulation rapide des informations. Il faut noter que ces deux démarches ne sont absolument pas incompatibles.

Tous les partenaires ont spontanément souligné l'importance de promouvoir le leadership africain au sein du PFBC. Le renforcement de la concertation régionale a également été unanimement reconnu comme un préalable indispensable pour améliorer l'efficacité du PFBC au cours de la prochaine facilitation française.

Les thèmes d'actions prioritaires les plus fréquemment cités par les membres du PFBC sont :

- **Le renforcement de la coordination régionale**, en liaison étroite avec la Présidence, le Secrétariat Exécutif et les points focaux de la COMIFAC, pour promouvoir au sein du PFBC des échanges d'expériences au niveau régional ainsi que des cadres de concertation au niveau national sur le secteur forêt-environnement dans les différents pays d'Afrique Centrale ;
- **La promotion de la formation des cadres africains et le renforcement des capacités des différents acteurs du secteur forêt environnement** (société civile, secteur privé, ONG nationales...) en matière de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers ;
- **L'amélioration de la gouvernance** par l'harmonisation et le respect des lois et réglementations forestières et par la promotion d'accords volontaires de partenariat dans le cadre de l'initiative AFLEG et de l'initiative européenne FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) ;
- **Le renforcement du Secrétariat Exécutif de la COMIFAC et des structures focales nationales** pour accompagner des actions de conservation et de gestion durable des écosystèmes forestiers dans le cadre du Plan de Convergence ;
- **La poursuite de la réflexion sur les mécanismes durables/innovants de financement du Plan de Convergence** avec la mise en place immédiate d'un groupe de travail restreint, piloté par un partenaire souhaitant s'investir sur cette thématique, et la diffusion d'une information des travaux de ce groupe à tous les membres du PFBC ;

Au niveau national, les partenaires attendaient de la facilitation française les initiatives suivantes :

- **des contributions à l'animation de concertations entre acteurs dans chacun des pays de la COMIFAC** (Etats, ONG, entreprises privées, bailleurs de fonds...) ;
- **des actions de promotion et/ou d'échanges d'expériences entre les partenaires membres du PFBC** ;
- **des appuis à l'animation de groupe de travail thématiques** (formation, certification, concertation d'ONG nationales, mécanisme de financement durable et d'autres restant à définir) ;
- **le renforcement des capacités des acteurs en matière de conservation et de gestion durable des forêts et** pour la préparation et la participation aux sessions de négociation relatives aux conventions internationales issues de Rio ;

Au plan régional, les attentes des membres du PFBC portaient essentiellement sur :

- **la mise en place, en coordination avec la COMIFAC, d'un Comité Consultatif Régional restreint et collégial** pour : (i) assurer une meilleure communication entre les membres du PFBC, (ii) effectuer un suivi régulier des activités réalisées dans le cadre du PFBC et (iii) jouer un rôle de conseil auprès de la facilitation du PFBC ;

- **la redynamisation de la concertation régionale autour de certaines thématiques transversales en ligne avec les priorités du Plan de Convergence** : formation, aires protégées transfrontalières, certification, processus AFLEG/FLEGT, compétitivité des activités économiques (exploitation forestière, transformation, écotourisme...);
- **la capitalisation des résultats des actions de facilitation au sein du PFBC.**

3. Reprise de la facilitation par l'Allemagne

L'Allemagne s'apprête à reprendre la facilitation du PFBC au cours du second semestre 2007, le nouveau facilitateur sera M. Hans SCHIPULLE. Cette évaluation doit contribuer à la transmission dans de bonnes conditions de la facilitation et, notamment, permettre d'adapter les termes de référence de la facilitation pour la période 2008/2009.

II. Objectifs de l'évaluation

Le partenariat en est donc à sa cinquième année, après une phase de lancement puis une phase de maturation pendant la facilitation française, il doit entrer aujourd'hui dans une phase de "croisière". Il s'agit donc de soumettre le PFBC à l'évaluation de l'ensemble de ses membres, mais aussi à une évaluation externe pour s'assurer de l'efficacité environnementale d'un tel mode de gouvernance et de voir dans quel sens il peut évoluer, notamment dans la perspective de la reprise de la facilitation par l'Allemagne.

A. Activités à mettre en œuvre

L'étude s'organisera autour de trois axes :

- L'évaluation du partenariat en lui – même ;
- L'évaluation des phases de facilitations américaine et française (2003/2007) ;
- L'élaboration de propositions concrètes pour la facilitation allemande (2008/2009).

1. Evaluation du PFBC

L'étude devra commencer par une évaluation du partenariat en lui-même. Celle-ci portera sur plusieurs points. Le partenariat a pour objectif la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers du Bassin du Congo, notamment en coordonnant l'action des PTF, il s'agira d'évaluer la capacité de ce partenariat à atteindre ces buts. On se posera en outre la question de l'intérêt à avoir des objectifs environnementaux plus précis (quantifiés) pour mesurer l'impact des activités sur les écosystèmes forestiers du Bassin du Congo

L'atteinte de ces objectifs est liée avec la question du suivi et de l'évaluation, on verra comment ces aspects sont intégrés et comment, à l'avenir, les dynamiques en cours (Etat des Forêts, Observatoire des Forêts du Bassin du Congo, Suivi-Evaluation du Plan de Convergence COMIFAC...) peuvent contribuer à améliorer la mesure de l'impact des activités conduites par les différents membres au sein du PFBC..

Un des objectifs des partenariats de type II est également la mobilisation de financements additionnels. Là-aussi des questions se posent sur la stratégie de financement durable très diversifiée adoptée à Paris lors de la séance plénière du PFBC du 22 juin 2006.

Sur ce point, on portera un intérêt particulier à la mobilisation du secteur privé, qui est une des raisons d'être de ce genre de partenariat multiacteurs : est-il suffisamment intégré à la dynamique PFBC ? Comment peut-on le faire contribuer encore plus activement au PFBC ?

Le partenariat s'est petit à petit rapproché des gouvernements de la sous-région et de la COMIFAC, pour finir par s'annoncer comme étant officiellement en appui à la mise en œuvre du plan de convergence. Il faudra s'interroger sur ce rapprochement, et ce qu'il implique en terme de gouvernance interne du partenariat pour les forêts du Bassin du Congo.

Le partenariat a également évolué quantitativement depuis son lancement. De nouveaux membres et de nouveaux financements sont venus s'ajouter aux engagements initiaux. Des dynamiques sont en cours sur des mécanismes innovants de la conservation des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale.

Face à cette croissance, la question de l'institutionnalisation du partenariat se pose. Est-ce que ses modalités de fonctionnement actuelles ne devraient pas être plus encadrées, au-delà du simple cadre de coopération des partenaires ? La forme de gouvernance pilotée avec une « facilitation » est-elle toujours la plus appropriée ? Comment les membres du PFBC jugent-ils ce mode de gouvernance très « souple » et relativement « informelle » au quotidien... Est-ce que notamment les réunions de pilotage que peuvent constituer les réunions plénières (Brazzaville, Paris), les comités consultatifs régionaux ou encore les ateliers thématiques sont appropriées pour atteindre les objectifs du PFBC ?

Le nombre croissant de partenaires pose également la question de l'intérêt que ceux-ci tirent de leur adhésion au PFBC, notamment pour la mise en œuvre de leurs actions dans le bassin du Congo, le PFBC est-il perçu par ses membres et par l'extérieur comme ayant un poids politique à même de faciliter ces actions ? Réciproquement, le risque d'un partenariat trop élargi est celui de la non-appropriation des objectifs du PFBC par ses membres, on s'interrogera sur les facteurs qui permettent une meilleure appropriation.

Pour toutes ces questions, il serait ainsi intéressant de mener une comparaison avec d'autres initiatives de type II comme le Partenariat GRASP qui intervient également dans la sous-région et dont le fonctionnement est fort différent : beaucoup plus centralisé (existence d'un secrétariat exécutif) et beaucoup plus institutionnalisé, sous la houlette du PNUE. Mais aussi de se poser plus fondamentalement la question de la valeur ajoutée d'un partenariat de type II par rapport aux structures onusiennes existantes.

2. Evaluation des facilitations

Cette seconde partie de l'évaluation devra analyser les réalisations des facilitations successives au regard des objectifs qu'elles s'étaient assignés.

Pour la facilitation française, le document de base sur lequel se basera l'évaluation sera les termes de référence de la facilitation française approuvés en Février 2005.

L'évaluation pourra se pencher sur l'intérêt dans la réalisation de ces objectifs de :

- l'existence d'un réseau disposé dans l'ensemble des pays du Bassin du Congo ;
- la capitalisation de plus de quinze années de coopération et de recherche forestière dans la sous-région, notamment à travers le CIRAD, les appuis de l'AFD à

l'aménagement forestier et la présence importante de la France auprès des administrations du Bassin du Congo ;

- l'exercice de rédaction et de validation commune/collective d'une feuille de route de la facilitation par l'ensemble des partenaires tenant compte non seulement des priorités thématiques proposées par les membres mais, également, des compétences traditionnelles spécifiques du pays assurant la facilitation sur les priorités retenues.

3. Pistes pour la facilitation allemande

Les deux étapes précédentes de l'évaluation serviront de base à cette troisième partie qui devra fournir des propositions concrètes pour alimenter la feuille de route de la facilitation allemande du partenariat pour les forêts du bassin du Congo.

Ces propositions devront notamment aborder les points suivants :

- La définition du partenariat, de ses objectifs et de son lien avec la COMIFAC ;
- Les modalités de fonctionnement du partenariat : maintien des mécanismes de coordination des partenaires mis en place ? Intensification des mécanismes de suivi évaluation dans la dynamique Etat des Forêts/Observatoire des Forêts ;
- La définition du rôle de la facilitation, de ses moyens et des modalités de sa légitimité : définition conjointe d'une feuille de route ? ciblage thématique tenant compte de la capacité réelle de la facilitation à s'impliquer sur une thématique ? nécessité de mettre en place/renforcer d'autres modes de coordination/communication entre les membres du PFBC ?
- Existe-t-il encore un intérêt à opérationnaliser une facilitation africaine du PFBC, et selon quelles modalités ?

B. Méthodologie des évaluateurs PFBC/Facilitation

Un groupe de quatre consultants interdisciplinaire sera recruté.

On veillera à ce que cette étude soit résolument participative : une évaluation par les membres et pour les membres. Elle doit être en soi un objet de coordination de l'ensemble des partenaires et permettre à tous d'exprimer leurs idées/attentes pour améliorer encore le mandat des futures facilitations du PFBC.

Le groupe de consultants devra s'appuyer également sur l'étude d'autres partenariats existant notamment le partenariat GRASP (Grand Singe).

Une restitution de cette évaluation conjointe franco-allemande sera impérativement réalisée au sein du Comité Consultatif Régional PFBC avant le transfert de la facilitation à l'Allemagne (Octobre 2007).

III. Modalités pratiques

A. Comité de pilotage

Un comité de pilotage de l'étude sera mis en place. Il sera composé de membres du PFBC parmi lesquels, a minima, on retiendra :

- Un représentant de la facilitation française PFBC ;
- Un représentant de l'Allemagne ;

- Un représentant de l'USAID ;
- Un représentant du secrétariat exécutif de la COMIFAC ;
- Un représentant des ONG internationales (WWF/WCS) ;
- Un représentant du secteur privé (IFIA);
- Un représentant du monde de la recherche (CIFOR).

Ce comité de pilotage se réunira lors de la sélection du groupe de consultant, et pour examiner le rapport final avant restitution au CCR PFBC puis, à l'ensemble des membres du PFBC lors de la réunion plénière qui consacrera le transfert de la facilitation entre la France et l'Allemagne au cours du quatrième trimestre 2007.

B. Calendrier d'exécution

Les présents termes de référence seront soumis à l'appréciation de l'ensemble des partenaires à l'occasion du troisième Comité Consultatif Régional du PFBC qui se tiendra le 31 mai prochain à Kinshasa (République Démocratique du Congo).

Cette étude sera lancée au plus vite après validation par les membres. De manière à ce que le travail d'évaluation soit conduit avant l'été, et que le rapport final soit disponible en septembre 2007, et en tout état de cause avant la transmission de la facilitation du PFBC de la France à l'Allemagne. Une première restitution devra être réalisée auprès du comité consultatif régional PFBC en octobre 2007 afin de pouvoir intégrer les commentaires des principaux membres du PFBC. Enfin, il est nécessaire de prévoir une brève restitution finale lors de la réunion plénière du PFBC qui se tiendra probablement en novembre/décembre 2007 et au cours de laquelle la facilitation du PFBC sera officiellement transmise à l'Allemagne.

C. Documents consultables

- Cadre de coopération des partenaires (annexe 1)
- Fiche Plan de Convergence COMIFAC (annexe 2)
- Termes de référence de la facilitation française (annexe 3)

La plupart de ces documents complets relatif au PFBC se trouvent sur le site Internet du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo à l'adresse suivante : www.cbfp.org.

La seconde réunion du PFBC s'est déroulée à Brazzaville en juin 2004. Elle a porté son attention essentiellement sur l'examen du Plan de Convergence, véritable stratégie à long terme de la COMIFAC pour assurer la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale.

La troisième réunion plénière s'est tenue en juin 2006 à Paris. Elle a permis de faire le point sur toutes les avancées des partenaires depuis le lancement du PFBC, et notamment de mettre en avant les efforts faits en terme de mobilisation de nouveaux instruments financiers (Cf. compte rendu de la réunion sur le site WEB PFBC).