

Revue de la mise en œuvre des recommandations du livre blanc sur les forêts tropicales

Stéphane Guéneau

Consultant

1

Janvier 2012

Version provisoire destinée aux participants à la conférence :

Forêts tropicales : Point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français?

Paris, 11 et 12 janvier 2012

Sommaire

I.	Introduction.....	5
1.	Forêts tropicales humides : situation et principaux enjeux	5
1.1	Etendue et répartition des forêts tropicales humides	5
1.2	Enjeux relatifs à la conservation et à la gestion des forêts tropicales humides.....	5
1.3	Evolution du couvert forestier	7
2.	Eléments de contexte : le groupe national sur les forêts tropicales et le Livre blanc sur les forêts tropicales humides.....	11
3.	Objectifs de l'étude	12
4.	Méthodologie de l'étude.....	13
4.1	Choix méthodologiques.....	13
4.2	Méthode proposée.....	16
II.	Résultats de l'évaluation	18
1.	Appréciations générales sur la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc.....	18
1.1	Un cadre général d'orientation des politiques bien apprécié et diffusé.....	18
1.2	Une inflexion des projets et politiques sensible mais limitée par rapport aux enjeux forestiers tropicaux	19
1.3	Un suivi insuffisant de la mise en œuvre des recommandations.....	20
2.	Principales actions mises en œuvre	20
2.1	Promouvoir une approche intégrée de la conservation de la biodiversité et la gestion durable des forêts	20
2.1.1	Agir sur les trois piliers du développement durable dans les forêts de production	21
2.1.2	Définir une stratégie pour les aires protégées	28
2.1.3	Définir une stratégie de reconstitution du couvert forestier.....	34
2.2	Améliorer la gouvernance des espaces forestiers pour une vision intégrée de la conservation de la biodiversité et la gestion durable des forêts	35
2.2.1	Mettre en œuvre une approche nouvelle de planification de l'usage des territoires forestiers.	35
2.2.2	Lutter contre les activités illégales, combler les vides juridiques et faire respecter l'Etat de droit dans les zones forestières.....	39
2.2.3	Renforcer la transparence et encourager les initiatives démocratiques	41
2.3	Renforcer la connaissance, la recherche et diffuser l'information	44
2.4	Renforcer la préoccupation de la gestion durable dans le marché du bois.....	46
2.4.1	Soutenir les initiatives visant à responsabiliser le marché des produits forestiers	46
2.4.2	Renforcer la politique française en matière d'achats publics responsables de bois	47

I. Introduction

1. Forêts tropicales humides : situation et principaux enjeux

1.1 Etendue et répartition des forêts tropicales humides

Selon la FAO, les forêts tropicales humides couvrent environ 13 millions de km². Trois massifs forestiers concentrent l'essentiel de ces forêts : le bassin Amazonien qui totalise 800 millions d'hectares de forêts, dont près de 520 millions sur le seul territoire brésilien ; le bassin du Congo, où quelques 300 millions d'hectares sont répartis essentiellement dans six pays d'Afrique centrale (Cameroun, République Centrafricaine, Gabon, Guinée Equatoriale, République du Congo et République démocratique du Congo) ; et l'Asie du sud-est qui comprend quelques 240 millions d'hectares de forêts, dont une grande partie en Indonésie et en Malaisie (FAO, 2011).

Les forêts tropicales humides françaises, localisées en majeure partie sur le territoire guyanais, s'étendent sur 8 millions d'hectares, soit 0,6% de la superficie totale des forêts tropicales humides.

1.2 Enjeux relatifs à la conservation et à la gestion des forêts tropicales humides

Les forêts tropicales humides sont caractérisées par trois grandes fonctions :

- Fonction écologique :

Les forêts procurent de nombreux services environnementaux à la société. Leur rôle dans le maintien des grands équilibres écologiques globaux est crucial, en particulier en raison de la grande diversité biologique qui caractérise les forêts tropicales et de leurs interactions avec l'atmosphère, l'eau et les sols.

La protection des sols contre l'érosion et la régulation des régimes hydriques locaux de certaines grandes régions tropicales sont deux fonctions environnementales reconnues des forêts tropicales. (Bergonzini & Lanly, 2000).

Le phénomène d'érosion de la biodiversité prend une acuité particulière en milieu forestier tropical. Les forêts tropicales présentent en effet la plus grande variété d'organismes de tous

les écosystèmes (Centre mondial de surveillance de la conservation, 1992; Heywood, 1995). Selon certaines estimations, les forêts tropicales abriteraient à elles seules quelques 50% de tous les vertébrés connus, 60 % des essences végétales et peut-être 90% des espèces totales de la planète (Burley 2002). Rien qu'au niveau des arbres, la diversité des forêts tropicales est remarquable : les forêts tropicales comptent en moyenne entre 50 et 200 espèces d'arbres à l'hectare, alors que les forêts tempérées en comptent rarement plus de dix (Collins, 1990).

La perte de forêts tropicales a des effets particulièrement significatifs sur les changements climatiques. Les scientifiques du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estiment que 15 à 20% des émissions mondiales de gaz à effet de serre seraient imputables à la déforestation et la dégradation. Certaines études récentes ont revu ces estimations à la baisse : la contribution de la déforestation aux émissions des gaz à effet de serre serait de l'ordre de 12 à 15% (van der Werf et al, 2009). Même avec une contribution plus faible, le secteur forestier se situe parmi les tous premiers rangs des grandes sources d'émission de gaz à effet de serre, derrière les secteurs énergétiques et industriels. En plus de ces chiffres qui montrent l'importance de la lutte contre la déforestation dans les efforts à mener pour limiter le réchauffement climatique global, il faut ajouter que les experts du GIEC estimaient récemment que 65% du potentiel d'atténuation des émissions de carbone se situe sous les tropiques et que cette atténuation pourrait être possible par le biais d'une réduction d'au moins 50% des émissions dues à la déforestation (IPCC, 2007).

- Fonction sociale

L'histoire de l'homme et celle de la forêt sont intrinsèquement liées. Aujourd'hui encore, les forêts tropicales sont habitées par différentes populations. L'estimation du nombre exact d'individus composant ces populations est difficile, mais selon certaines estimations réalisées par des équipes d'ethnologues et d'anthropologues du projet européen « Avenir des peuples des forêts tropicales », les populations dont la survie dépend des forêts représenteraient de l'ordre de 12 millions de personnes, sur l'ensemble des forêts denses humides (Bahuchet & de Maret, 1994).

Selon la Banque mondiale (World Bank, 2004) les populations autochtones dont les conditions d'existence sont totalement dépendantes des forêts atteindraient 60 millions de personnes environ. Les forêts sont également importantes pour une part bien plus élevée de populations rurales généralement pauvres : plus de 1,6 milliard de personnes dépendent, à des degrés divers, des forêts comme source de revenus, par exemple à travers la vente du bois de

chauffe, des plantes médicinales et des denrées comestibles (Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2009).

- Fonction économique

Les forêts permettent de fournir non seulement de nombreuses ressources vivrières pour les populations, mais contribuent également au développement économique des pays forestiers, essentiellement à travers la production de bois, bien que d'autres activités économiques existent (écotourisme, rémunération des services écologiques). Dans les trois bassins forestiers tropicaux, 279 millions d'hectares de forêts sont destinées essentiellement à la production de matière ligneuse. Dans ces trois régions, les prélèvements de bois représentent 0,7 milliard de mètres cubes par an, soit 21% des prélèvements mondiaux (FAO, 2011).

Le secteur forestier (exploitation et transformation du bois) contribue pour 2 % au PIB dans l'ensemble des trois bassins, mais cette proportion est assez variable selon les pays. Ce pourcentage s'élève à plus de 11% en République centrafricaine par exemple (FAO, 2011). Toutefois, une grande partie des activités forestières s'effectuent dans de cadre de relations économiques informelles ou d'économies de subsistance, de sorte qu'il est difficile de mesurer avec précision l'importance de la fonction économique des forêts.

Le secteur forestier permet d'employer un grand nombre de personnes. Près de 2,3 millions de personnes travailleraient dans le secteur forestier dans les trois bassins forestiers tropicaux, mais ce chiffre est largement sous-estimé compte tenu du poids du secteur informel l'emploi, ce dernier étant exclu des statistiques officielles (FAO, 2011)

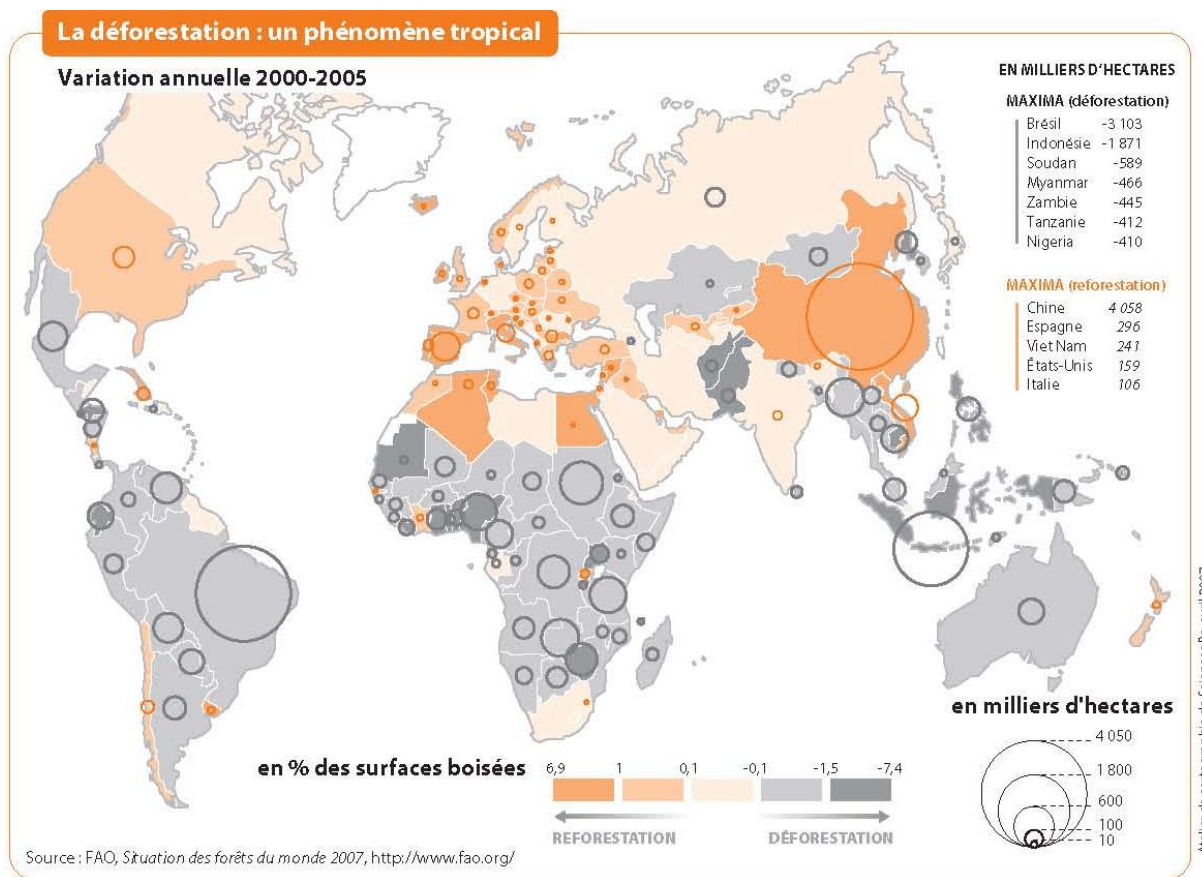
1.3 Evolution du couvert forestier

L'évaluation 2005 de la situation des forêts réalisée par la FAO faisait apparaître une régression brute des forêts mondiales au rythme de 13 millions d'hectares par an environ - 13,1 millions sur la période 1990-2000 et 12,9 sur la période 2000-2005. L'essentiel de la perte brute des forêts se situe dans les zones tropicales (Figure 1).

Plus de trois cinquième de la déforestation tropicale globale est concentrée en Amérique latine, et plus d'un tiers en Asie. Deux pays seulement, l'Indonésie et le Brésil, sont responsables des pertes annuelles de forêt primaire les plus fortes : selon les estimations, entre 3,3 (Hansen, 2008) et presque 5 millions d'hectares (FAO, 2006) (cf. Tableau). Certaines

régions de l'Asie du Sud-Est et de l'Amazonie sont de véritables « points chauds » de la déforestation, caractérisés par des pertes annuelles du couvert forestier supérieures à 5% (Hansen & al., 2008). Plus de la moitié de la déforestation tropicale est concentrée dans ces points chauds, qui ne représentent pas plus de 6% de la surface des forêts tropicales humides (cf. figure). Le sud-est de l'Amazonie brésilienne qui constitue « L'arc de déforestation » le nord du Guatemala ou l'est de la Bolivie sont les principales zones d'Amérique latine où les pertes sont les plus fortes. En Asie du sud-est, hormis le territoire de Sumatra en Indonésie, l'ensemble de la Malaisie et la partie frontalière du Cambodge avec la Thaïlande sont les endroits où se concentrent les plus hauts taux de déforestation.

Variation du couvert forestier entre 2000 et 2005 dans le monde



Superficie forestière et variation du couvert forestier sur les trois grands continents forestiers tropicaux

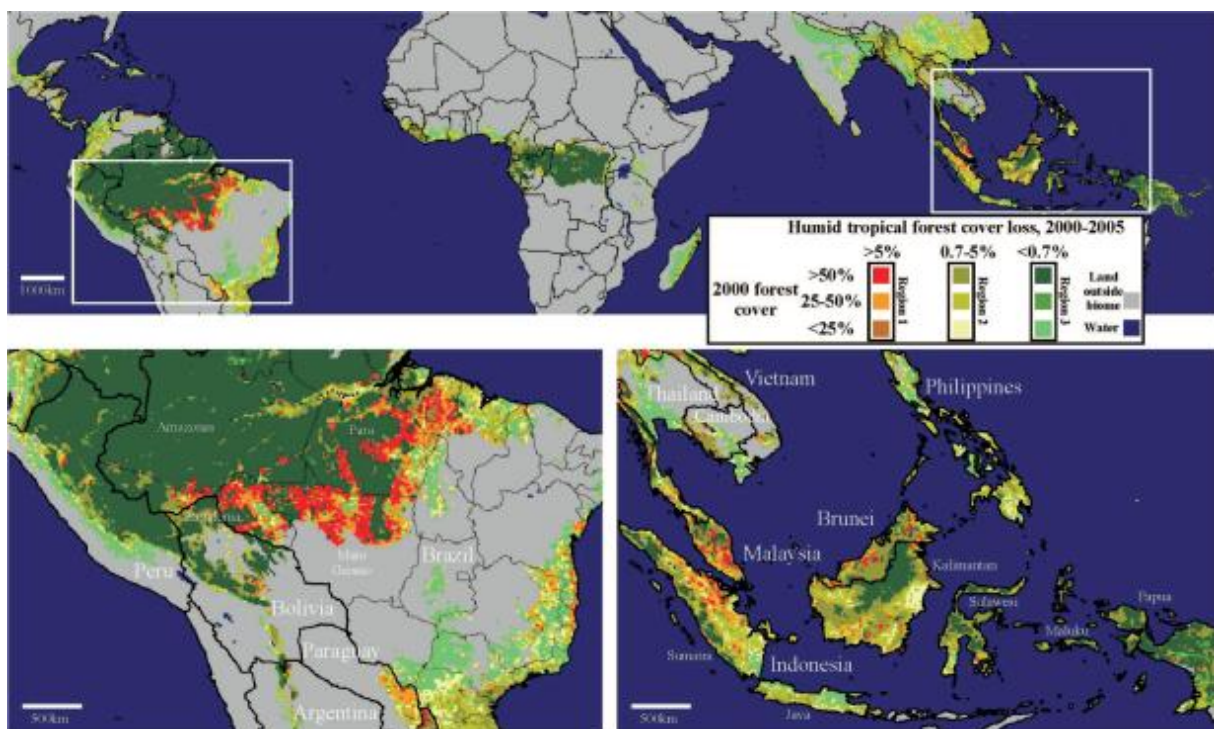
Région	Pays	Superficie forestière 2005		Taux annuel de variation 2000-2005	
		1000 ha	% de la superficie terrestre	1000 ha	%
Afrique		635 412	21,4	-4 040	-0,62
<i>dont : Afrique centrale :</i>		236 070	44,6	-673	-0,28
<i>dont :</i>	RDC	133 610	58,9	-319	-0,2
	Cameroun	21 245	45,6	-220	-1
<i>dont : Autres Afrique :</i>		399 342	na	-771	na
<i>dont :</i>	Soudan	67 546	28,4	-589	-0,8
	Zambie	42 452	57,1	-445	-1
	Tanzanie	35 257	39,9	-412	-1,1
	Nigéria	11 089	12,2	-410	-3,3
	Zimbabwe	17 540	45,3	-313	-1,7
Amérique du Sud		831 540	47,7	-4 251	-0,5
<i>dont :</i>	Brésil	477 698	57,2	-3 103	-0,6
	Venezuela	88 205	54,1	-288	-0,6
	Bolivie	58 740	54,2	-270	-0,5
Asie du Sud est		203 887	46,8	-2 763	-1,3
<i>dont :</i>	Indonésie	88 495	48,8	-1 871	-2
	Birmanie	32 222	49	-466	-1,4
	Cambodge	10 447	59,2	-219	-2

Source : FAO, 2006

Si l'Afrique de l'ouest a perdu plus de 80% de ses forêts, en revanche, une grande partie du massif forestier du Bassin du Congo est encore préservé. Globalement, le continent affiche une perte nette de plus de 4 millions d'hectares annuels durant la période 2000 et 2005 (FAO, 2009), mais une grande partie concerne des forêts tropicales sèches ou dégradées situées en dehors de l'Afrique centrale, pour lesquelles la couverture du sol par les arbres est assez proche du seuil de 10% définissant une forêt selon la FAO. Si l'on considère uniquement les forêts denses humides dont la couverture est plus importante, les pertes globales sont moindres. L'Afrique ne contribue qu'à hauteur de 5,4 % environ à la perte globale du couvert forestier tropical humide, avec des taux de déforestation brute qui varient entre 0,15% et 0,36% selon les périodes et les estimations (Achard & al., 2002 ; Hansen & al., 2008). Néanmoins, quelques points chauds de la déforestation sont à signaler sur le continent

africain, comme à Madagascar par exemple, où les pertes annuelles atteignent 4,7% (Achard & al., 2002). En Afrique centrale, les endroits les plus vulnérables sont les abords des villes et du réseau routier. Les taux annuels de déforestation sont pratiquement nuls au Gabon, mais peuvent atteindre 1% dans certaines régions du Cameroun où les densités de population sont plus élevées. Au centre du Cameroun et en Guinée Equatoriale, seules quelques reliques forestières subsistent sur des reliefs ou d'autres zones peu adaptées à l'agriculture. Hormis dans quelques endroits localisées, la plus grande partie du massif forestier du bassin du Congo est donc relativement moins affectée que les bassins forestiers tropicaux asiatique et amazonien, mais les forêts d'Afrique centrale sont revanche davantage marquées par une dégradation lente et progressive et par une fragmentation significative (Devers & Vandeweghe, 2007).

Les points chauds de la déforestation tropicale



Source : Hansen & al., 2008

Les forêts primaires sont donc menacées non seulement par la déforestation, mais également et de manière plus pernicieuse, par des interventions humaines répétées, qui modifient les forêts à tel point que leur statut passe de forêt primaire à forêt naturelle modifiée. (FAO, 2005). Lorsque la forêt d'origine est morcelée en une multitude de zones de plus en plus

réduites, les impacts environnementaux peuvent être considérables, notamment sur la faune, dont les populations peuvent être séparées par les zones déboisées.

Les surfaces de forêts dégradées sont potentiellement élevées, bien qu'il soit extrêmement difficile de les quantifier. Les systèmes d'information géographique satellitaires sont en effet moins aptes – voire inaptes – à capter des changements qui s'opèrent au sein d'une forêt en cours de dégradation.

Certaines équipes de recherche ont néanmoins réalisé des évaluations globales qui permettent d'appréhender l'ampleur du processus de dégradation forestière. Selon celles-ci, au cours des années 1990, la superficie annuelle de forêts dégradées était comprise entre 1,6 et 3 millions d'hectares, soit un taux de dégradation forestière annuel de 0,20% (Achar & al., 2002). L'Asie du sud-est est la région où les forêts subissent le plus de dégradation.

2. Eléments de contexte : le groupe national sur les forêts tropicales et le Livre blanc sur les forêts tropicales humides

Le groupe national sur les forêts tropicales (GNFT) est un organe consultatif informel dont l'objectif est de discuter des orientations de la politique française sur les forêts tropicales. A l'origine intitulé Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, ce groupe a été créé par le gouvernement français en avril 2002 dans le sillage de la 6e Conférence des Parties (COP 6) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) de La Haye communément appelée « Sommet des forêts anciennes » dans les médias. Ce groupe est piloté conjointement par plusieurs représentants ministériels. Les parties –prenantes à ce groupe sont des acteurs de la filière bois et leurs organisations professionnelles, des ONG, des représentants des consommateurs, des administrations, des établissements publics et des organismes de recherche.

Le mandat initial du Groupe de travail consistait à « définir un programme d'action français pour le respect des critères d'exploitation durable des forêts et contre l'exploitation illégale »¹. Concrètement, le groupe était chargé de collecter des éléments de diagnostic, d'identifier les points de controverse et les besoins d'informations complémentaires, et de proposer des actions concrètes sur un certain nombre de questions : état des forêts tropicales et boréales, degré d'avancement de la gestion forestière durable dans ces forêts, importance de

¹ Extrait du communiqué de presse du gouvernement du 10 avril 2002.

l'exploitation illégale de bois et du commerce lié, traçabilité du bois provenant d'exploitations non durables ou illégalement abattu, systèmes de certification existants ou en projet pour les forêts tropicales et boréales, structure des importations de bois en France et, enfin, état du droit européen et français en matière d'écoconditionnalité dans les marchés publics.

Un second mandat, adopté au printemps 2003, a réorienté les travaux du groupe sur la politique internationale de la France en matière de gestion durable des forêts tropicales humides, sans toutefois exclure d'autres types d'écosystèmes forestiers ou la politique française concernant les forêts tropicales d'outre-mer.

Au terme de plusieurs sessions de travail, le Groupe de travail a publié en 2006 le Livre blanc sur les forêts tropicales humides. Ce document présente plus d'une centaine de recommandations portant sur un ensemble de sujets clefs pour la conservation et la gestion durable des forêts tropicales humides. Il reflète le consensus établi dans le cadre du Groupe de travail, Il constitue un texte de référence sur les politiques à mener pour assurer la conservation et la gestion durable des forêts tropicales humides, tant au niveau des actions de l'Etat, de l'aide publique au développement et des initiatives du secteur privé.

3. Objectifs de l'étude

Le Livre Blanc sur les forêts tropicales humides publié en 2006 présente plus d'une centaine de recommandations portant sur un ensemble de sujets clefs pour la conservation et la gestion durable des forêts tropicales humides. Il reflète le consensus établi dans le cadre du Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, au terme de plusieurs années de discussions entre les différentes parties-prenantes françaises qui s'intéressent aux forêts tropicales humides : ONG écologistes, filières de production des bois tropicaux, ONG de développement, organismes de recherche et d'expertise, organismes publics chargés de la politique française en matière de forêt tropicale, distributeurs de produits forestiers tropicaux, agences d'aide et de coopération technique, etc.

Les recommandations du Livre Blanc 2006 s'organisent autour de 4 grands chapitres :

- Promouvoir une approche intégrée de la conservation de la biodiversité et la gestion durable des forêts
- Améliorer la gouvernance des espaces forestiers
- Renforcer la connaissance, la recherche et diffuser l'information

- Renforcer la préoccupation de la gestion durable dans le marché du bois

Un cinquième chapitre concerne le suivi de ces recommandations.

L'objectif de l'étude est d'apporter des éléments objectifs d'évaluation de l'état de mise en œuvre des recommandations concrètes du Livre blanc sur les forêts tropicales humides. Il s'agit en particulier d'identifier :

- les domaines de réussite ;
- les domaines dans lesquels les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes ;
- les obstacles et opportunités à une meilleure mise en œuvre des recommandations.

Cette évaluation constitue la première étape d'un exercice devant conduire à la publication d'un livre blanc actualisé sur les forêts tropicales à l'échéance 2012, dans le cadre du nouveau programme de travail du Groupe national sur les forêts tropicales.

4. Méthodologie de l'étude

4.1 Choix méthodologiques

Afin de bien cadrer l'évaluation il convient de préciser les différentes options méthodologiques.

L'un des choix qui se pose au moment de l'évaluation des recommandations du livre blanc est celui du périmètre des effets à prendre en compte. En théorie évaluative, on considère généralement trois types d'effets : les produits, les résultats et les impacts.

Les produits sont les mesures politiques, programmes et actions publiques et privés mis en œuvre, qui sont directement attribuables aux recommandations du Livre blanc.

Les résultats sont les effets qui sont directement imputables aux produits : il s'agit de la réponse des groupes ciblés par la mise en œuvre de ces politiques et programmes.

Les impacts sont les résultats ultimes, les effets qui influencent l'état de l'objet visé par la politique : en considérant les trois enjeux principaux en termes de développement durable des espaces forestiers tropicaux, il s'agit des effets tangibles sur l'état du milieu forêt tropicale, sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales et sur le développement économique national et local.

Idéalement, toute mesure de l'efficacité d'une politique ou d'un programme devrait porter sur les impacts. Mais dans la réalité, il est difficile d'évaluer rigoureusement les impacts, notamment en ce qui concerne les impacts environnementaux, qui sont souvent appréhendés de manière assez générale et qui sont difficilement observables à court terme, si ce n'est à travers les seuls chiffres globaux d'évolution de la déforestation.

La solution la plus aisée, que nous avons privilégiée dans notre travail d'évaluation, consiste donc à faire porter l'évaluation sur les produits observables. Il s'agit d'évaluer si les mesures qui ont été préconisées par le Groupe de travail ont réellement été mises en œuvre. Autrement dit, si la politique mise en œuvre est réellement conforme à une attente partagée des acteurs. La mise en évidence du décalage entre les mesures politiques mises en œuvre et le référentiel de l'évaluation qui est constitué par les recommandations du Livre blanc permet ainsi mettre en évidence un niveau de responsabilité des acteurs. Il convient par conséquent de préciser que le travail d'évaluation que nous avons porté sur l'effectivité des mesures préconisées - *est-ce que les recommandations ont été mises en œuvre ?* - davantage que sur leur efficacité - *est-ce que les mesures préconisées ont contribué à améliorer le problème posé à l'origine, celui qui a motivé la formulation des recommandations ?*

Par ailleurs, ce travail d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du livre blanc se heurte à plusieurs problèmes méthodologiques. Le premier est que les recommandations sont vagues. Le second est que le contexte et les positions des acteurs évoluent : certaines mesures jugées nécessaires au moment de la réalisation du Livre Blanc sont considérées comme inutiles à l'heure actuelle, par exemple parce que la recherche a progressé sur le sujet, mettant en évidence le caractère futile de telle ou telle mesure.

En outre, le choix de réaliser une évaluation rétrospective de la mise en œuvre des recommandations n'est pas sans soulever certaines questions qu'il convient de clarifier : mené sans un travail d'examen critique, cette évaluation pourrait aisément constituer un simple exercice de justification des politiques conduites, davantage qu'un travail permettant de faire évoluer la prise en charge réelle des problèmes forestiers. Une évaluation mettant uniquement l'accent sur la mise en œuvre des recommandations pourrait donc probablement être interprétée par certains acteurs comme une tentative de mise en valeur des actions menées plutôt que comme un réel exercice de mesure de la performance des actions conduites depuis 2006. D'autant qu'en raison du caractère assez général des recommandations du Livre Blanc, il pourrait s'avérer assez aisé de faire coïncider les actions de coopération menées avec ces

recommandations. Les recommandations du Livre Blanc constituent en effet d'avantage des lignes directrices pour l'action que de véritables indicateurs.

Ce sont ces différents biais méthodologiques qui ont conduit l'évaluateur à tenter d'apporter, dans la mesure du possible, quelques éléments objectifs sur les changements de comportements des groupes ciblés par les recommandations du livre blanc, même si ces évolutions ne permettront pas avec certitude d'affirmer que les mesures préconisées sont efficaces. Il s'avère en effet souvent difficile d'attribuer avec certitude les résultats constatés à la seule mise en œuvre des recommandations du Livre blanc. D'autres politiques ou facteurs externes peuvent intervenir rendant dans la plupart des cas difficile l'attribution des effets, d'autant que de nombreuses actions étaient déjà engagées ou en préparation avant la parution du Livre blanc.

Une autre question méthodologique importante à soulever porte sur le standard de référence sensé guider l'évaluation. L'évaluation de l'efficacité consiste en effet à constater les écarts entre les résultats d'un programme et un standard de référence. Une manière simple de répondre à cette question du choix du standard consisterait simplement à prendre comme référence les objectifs fixés par le programme, c'est-à-dire à évaluer si les objectifs fixés par le programme ont été atteints. En ce qui nous concerne, le standard de référence de l'évaluation serait alors les objectifs qui s'expriment à travers les recommandations du Livre Blanc.

Les théories de l'évaluation remettent néanmoins largement en question une telle approche, et abordent l'évaluation comme un moyen de repositionner les objectifs. L'une des raisons évoquée pour expliquer ce repositionnement est qu'il permet d'éviter le problème classique de l'évaluateur confronté à des objectifs flous ou trop généraux. L'autre raison avancée est que le contexte dans lequel s'inscrit un problème donné évolue. Or, précisément, les objectifs du Livre blanc sont assez généraux et le contexte forestier a fortement évolué depuis la publication du Livre blanc en 2006. Alors que les débats du Groupe de travail se concentraient en grande partie sur des aspects liés à l'articulation entre conservation et exploitation (aires protégées, aspects sociaux et environnementaux de l'aménagement) ou encore au marché des bois tropicaux (Flegt, certification, achats publics), l'actualité s'est depuis lors largement décalée vers la thématique générale du paiement des services environnementaux liés à la forêt. Certains éléments peu abordés dans le Livre blanc ont constitué des pans importants des politiques et des négociations forestières tropicales récentes, comme par exemple ceux ayant trait à la lutte contre les émissions de gaz à effets de serre liés à la déforestation et à la dégradation.

Certaines recommandations qui paraissaient pertinentes aux yeux des acteurs avant 2006 ne le sont donc plus à l'heure actuelle, alors qu'en revanche, certains sujets qui sont prioritaires pour les acteurs ne font l'objet d'aucune recommandation dans le Livre Blanc. En outre, en raison du turn-over dans les organisations membres du groupe de travail, les acteurs ayant contribué à façonner le consensus que représente le Livre blanc ont pour la plupart d'entre eux quitté leurs fonctions. Certaines recommandations du Livre blanc apparaissent donc aux yeux de certains acteurs comme des éléments qui sont obsolètes ou qui divergent fortement de leurs attentes.

Compte tenu de ces évolutions, l'évaluateur a fait le choix d'élargir le spectre de l'évaluation en prenant en considérations certains éléments de politiques forestières non abordés dans le Livre blanc, mais qui sont considérés comme des éléments fondamentaux par les acteurs.

Ceci n'est en aucun cas incohérent avec la recommandation du Livre Blanc portant sur les travaux futurs du Groupe de travail, qui l'enjoignait à examiner certaines thématiques émergentes ou pas suffisamment abordées au cours des précédents débats, comme par exemple les relations entre la forêt tropicale et les changements climatiques. En outre, en faisant ce choix, l'évaluation permettra plus aisément de préparer une version actualisée du Livre blanc.

En conséquence, plutôt que de passer en revue une par une l'ensemble des recommandations du Livre blanc, l'évaluateur a fait le choix d'élaborer un référentiel qui prend appui sur les grandes lignes de recommandations du Livre blanc, sur la base des quatre grands axes de recommandations : mettre en œuvre une approche intégrée ; renforcer la gouvernance ; améliorer la recherche et les connaissances ; assainir les marchés.

4.2 Méthode proposée

Pour conduire cette évaluation, le consultant s'est basé sur les principaux rapports de mise en œuvre des politiques forestières tropicales auxquels est associé la France, ainsi que sur les travaux d'évaluation des politiques dans le secteur forêt environnement conduits précédemment.

Une revue bibliographique des principales activités menées par la France dans le secteur des forêts tropicales a complété ce travail d'analyse de la littérature :

- positionnements de négociation (UE, international...)
- engagements internationaux (ratification de conventions, participation à des programmes multilatéraux)
- programmes de coopération dans le domaine des forêts tropicales (assistance technique, renforcement des capacités, etc.)
- principaux axes programmatiques des instituts de recherche français portant sur les forêts tropicales

Enfin, des entretiens semi directifs auprès des principaux acteurs français impliqués dans le secteur forestier tropical ont été conduits, à partir d'une trame de questionnaire. La trame du questionnaire figure en annexe de l'étude.

II. Résultats de l'évaluation

1. Appréciations générales sur la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc

1.1 Un cadre général d'orientation des politiques bien apprécié et diffusé

Les différents acteurs concernés n'ont pas cherché la mise en œuvre systématique des recommandations du Livre Blanc qui est davantage perçu comme un document d'orientation général, que comme un guide précis pour l'action. Peu de programmes d'action s'y réfèrent spécifiquement, mais de nombreux acteurs estiment néanmoins que le Livre Blanc a constitué un cadre utile pour la mise en place des actions conduites par les acteurs français en faveur des forêts tropicales au cours de la période 2006-2011. Il apparaît donc assez difficile d'attribuer spécifiquement la mise en œuvre de mesures politiques et projets en faveur des forêts tropicales au seul Livre Blanc sur les forêts tropicales humides. En revanche il est manifeste que l'exercice de concertation conduit dans le cadre du Groupe national sur les forêts tropical a généré une certaine dynamique qui s'est traduite en actions. Dans le sillage du Livre blanc, des actions coordonnées entre les pouvoirs publics et les acteurs privés se sont multipliées, révélant une certaine harmonie entre les différentes démarches. La prise de conscience de certains acteurs économiques par rapport à la nécessité de renforcer les composantes sociales et environnementales de leurs activités, a été largement renforcée. A la logique d'affrontement entre les ONG environnementales et les industries forestières, qui précédait le processus d'élaboration du Livre Blanc, a suivi une période de discussion approfondie, de collaboration, voire même de partenariat pour certaines d'entre elles, même si certaines oppositions sont encore bien marquées entre certaines ONG et le secteur privé. Des programmes conjoints entre les entreprises d'exploitation et certaines ONG de conservation ont été mis en œuvre sur le terrain.

Le Livre Blanc a également eu une certaine influence au-delà des frontières nationales, puisqu'il a été largement diffusé sur le territoire africain, par le biais des missions de coopération notamment. Le texte figure d'ailleurs en intégralité sur le site internet du Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo (PFBC). Le processus conduisant à l'élaboration du Livre Blanc a souvent été cité comme une manière très innovante de

construire des orientations politiques. Certains partenaires étrangers s'y sont référés lorsqu'il s'est agi de mettre en place des processus consultatifs comme ceux qui ont eu lieu dans le cadre du PFBC par exemple.

1.2 Une inflexion des projets et politiques sensible mais limitée par rapport aux enjeux forestiers tropicaux

A plusieurs niveaux, des actions visant à améliorer le sort des forêts tropicales s'inscrivent dans la dynamique du Livre blanc : au niveau des politiques publiques, avec la mise en place de dispositifs renforcés sur les achats publics de bois par exemple, au niveau du secteur de la distribution, à travers le renforcement de la traçabilité des filières forestières, et au niveau des secteurs productifs, par le biais du renforcement des plans d'aménagement forestier et de la certification de la gestion forestière. Si l'inflexion sensible des actions en faveur d'une meilleure prise en compte des aspects sociaux et environnementaux des forêts tropicales est manifeste, certains acteurs regrettent toutefois que le changement de paradigme annoncé par le Livre Blanc soit trop timide, en particulier en ce qui concerne les actions de coopération portant spécifiquement sur les forêts d'Afrique centrale, qui restent en grande partie centrées sur le soutien à l'aménagement forestier.

L'impact des actions de la coopération française sur la gestion forestière est manifeste. Mais les résultats ont été bien en deçà de ce qui était espéré par certains acteurs. Par exemple concernant les questions foncières, en particulier le zonage participatif de l'utilisation des forêts qui était une recommandation forte dans le Livre Blanc, les résultats obtenus sont très médiocres. De même, concernant la mise en œuvre d'études d'impact, les attentes du GNFT n'ont pas été satisfaites. En revanche, certaines questions qui étaient peu abordées dans le Livre blanc ont pris le dessus, en particulier la certification de la gestion forestière. Paradoxalement, alors que de nombreux efforts ont été faits pour améliorer la gestion des forêts tropicales, en particulier à travers la mise en œuvre de la certification, la situation des forêts tropicales est loin d'être satisfaisante et l'image des bois tropicaux sur les marchés européens s'est nettement dégradée.

1.3 Un suivi insuffisant de la mise en œuvre des recommandations

Certaines parties-prenantes au GNFT largement impliquées dans l'élaboration du Livre blanc regrettent également l'absence de suivi systématique de la mise en œuvre des recommandations, et restent assez perplexe sur l'efficacité de celles-ci. Ils regrettent qu'au terme de l'exercice de concertation conduisant à la parution du Livre blanc, aucun groupe permanent de suivi de la mise en œuvre des recommandations n'ait été mis en place. Ces mêmes acteurs déplorent que l'intérêt politique soit quelque peu retombé suite à la publication du Livre blanc. L'exercice d'évaluation mené actuellement leur paraît trop tardif. Cette insuffisance constatée de suivi au plus près de la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc est également liée au changement de personnel dans organisations impliquées, et plus généralement à la RGPP. Les changements d'affectation dans les principales institutions de l'Etat impliqués combinés à la baisse du nombre d'assistants techniques dans les principaux pays forestiers tropicaux partenaires comptent parmi les raisons invoquées pour expliquer l'absence de suivi précis et continu de la mise en œuvre des recommandations du Livre Blanc. Depuis 2006 le nombre d'assistants techniques ont été drastiquement réduits, de sorte qu'il ne reste plus qu'un seul poste directement rattaché au MAEE en activité en Afrique centrale. Les informations de terrain sur la mise en œuvre des politiques et des actions de coopération ont donc davantage de difficulté à remonter au niveau des administrations françaises en charge des politiques forestières tropicales. L'AFD a certes assuré progressivement cette fonction, mais son activité d'agence de financement est légèrement différente d'une activité plus centrée sur l'information et l'analyse de terrain.

2. Principales actions mises en œuvre

2.1 Promouvoir une approche intégrée de la conservation de la biodiversité et la gestion durable des forêts

Avec plus de quarante-cinq recommandations, le premier chapitre du Livre blanc qui porte sur la promotion d'une approche intégrée est de loin le plus dense. Ce chapitre se consacre essentiellement aux orientations de gestion forestières centrées sur l'articulation entre les volets « conservation » et « exploitation ». A partir du constat globalement partagé d'une stratégie d'action française largement axée sur l'amélioration de la gestion des grandes

concessions d'exploitation forestière dans le bassin du Congo, les recommandations du Groupe de travail ont cherché à « rééquilibrer » l'action vers les aspects liés à la conservation, à l'amélioration de la gestion dans les petites et moyennes concessions d'exploitation et au volet social de la gestion forestière. Sans remettre en cause les progrès réalisés dans le domaine de l'aménagement forestier dans les grandes concessions, les recommandations de ce chapitre du Livre Blanc regroupées en trois parties traduisent bien cette inflexion désirée par les participants au Groupe de travail :

- La première partie concerne la mise en œuvre d'une approche intégrée de la gestion des forêts tropicales (les trois piliers du développement durable) dans les forêts productives. Les dix-neuf recommandations qui composent cette partie montrent à quel point ce sujet a revêtu une importance particulière pour le Groupe de travail. La plupart des sections de cette partie visent clairement le renforcement des piliers environnemental et social dans les forêts à vocation productive.
- La seconde partie traite de la mise en œuvre d'une stratégie spécifique dans le domaine des aires protégées (extension du réseau, amélioration de leur gestion, financement...)
- La troisième partie porte sur la reconstitution du couvert forestier, à travers l'agroforesterie, l'enrichissement des forêts dégradées et des plantations.

2.1.1 Agir sur les trois piliers du développement durable dans les forêts de production

Dans ce chapitre, les recommandations du groupe de travail se sont concentrées d'une part sur l'amélioration des volets sociaux et environnementaux de la gestion des grandes forêts de production - essentiellement les grandes concessions forestières d'Afrique centrale -, et d'autre part sur la gestion des forêts de production de moindre échelle et la faisabilité des alternatives à l'approche « plan d'aménagement », deux points sur lesquels une réorientation des actions de coopération était attendue.

Concernant le premier groupe de recommandations, il s'agissait :

- De définir des objectifs de conservation plus ambitieux dans les forêts à vocation de production.

- De veiller à ce que les intérêts des populations locales et des peuples autochtones (en particulier nomades et semi-nomades) et leur accès aux ressources forestières soient pris en compte dans les forêts de production.
- De soutenir les entreprises responsables et inciter les autres à s'engager dans la gestion durable.

Les recommandations visaient en deuxième lieu à :

- Encourager l'extension de la réalisation des plans d'aménagements dans les « petites » concessions et dans les concessions destinées à alimenter les marchés domestiques dans une démarche de gestion durable.
- Impulser une nouvelle dynamique pour la foresterie sociale, en complément des grands et moyens aménagements.
- Analyser la faisabilité de la mise en œuvre de mécanismes de paiement pour les services environnementaux fournis par la forêt (concessions de conservation, etc.)

L'approche intégrée dans les grandes concessions d'exploitation

Concernant le premier groupe de recommandations, de nombreuses améliorations de gestion ont pu être mises en œuvre dans le sillage du Livre blanc, en particulier en raison de l'adoption des plans d'aménagement forestiers et des normes de certification de la gestion forestière de plusieurs grandes entreprises d'exploitation forestières dans le Bassin du Congo. L'AFD et le FFEM ont largement soutenu ces efforts de gestion qui ont conduit à l'approbation des plans d'aménagement portant sur une superficie forestière approchant 14 millions d'hectares dans la sous région (Samyn & al., 2011). Alors qu'au moment de la publication du Livre blanc, la certification de la gestion forestière par le FSC dans le bassin du Congo était nulle, elle porte désormais sur plus de 5 millions d'hectares de forêts tropicales exploitées dans trois pays (Gabon, République du Congo et Cameroun). Plusieurs grandes entreprises d'exploitation forestière ont bénéficié des programmes d'appui à la mise en œuvre de l'aménagement forestier mis en œuvre par les agences d'aide françaises. Dans la continuité des actions conduites par l'AFD depuis une vingtaine d'année, l'appui à la démarche d'aménagement forestier a permis de consolider le soutien aux entreprises les plus socialement et écologiquement responsables. En revanche, les entreprises qui ne sont pas dans l'obligation de répondre aux exigences des marchés européens ne se montrent pas intéressées par les programmes d'appui à l'aménagement forestier qui sont proposés par les agences de

coopération. Il s'agit en particulier d'une grande partie des entreprises à capitaux asiatiques qui ont de plus en plus investi dans le secteur forestier du bassin du Congo au cours de ces dernières années, notamment en rachetant des entreprises à capitaux européens.

Il est également important de signaler que les programmes d'aide à la mise en œuvre de la démarche d'aménagement des grandes concessions forestières réalisés sous forme de dons ou de prêts ont pour la plupart été initiés avant la publication du Livre blanc. Durant la période post-2006, le soutien à l'aménagement des grandes concessions forestières en Afrique centrale s'est sensiblement ralenti, même si récemment l'AFD a démarré un programme d'appui à la préparation des plans d'aménagement en RDC (provinces d'Equateur, Bandundu et Orientale).

Sur le plan des résultats, les travaux d'évaluation des projets d'appui au secteur forestier dans le bassin du Congo conduits récemment estiment que « *Sur le plan technique, l'outil PAF (plan d'aménagement forestier) développé dans le Bassin du Congo, s'il est bien mis en œuvre, peut contribuer efficacement à une gestion durable. En 20 ans, un progrès important a été réalisé par les grands groupes, qui sont passés d'une exploitation de type minier à une gestion forestière intégrant une dimension durable.* » (Samyn & al., 2011 p. 10)

Dans les concessions certifiées qui sont gérées par ces entreprises, des efforts importants ont réalisés pour prendre en charge les problèmes écologiques. Ils portent essentiellement sur la préservation de la grande faune, la baisse des niveaux de prélèvement des essences exploitées, la préservation d'un certain nombre d'arbres situés dans des zones écologiques de haute valeur, par exemple à proximité des cours d'eau. En aval de l'exploitation, des travaux d'enrichissement des trouées d'abattage sont également conduits afin de diminuer l'impact de l'exploitation sur l'environnement dans les zones concernées. Des pépinières sont créées pour renouveler et enrichir les massifs impactés par l'exploitation. Le classement de forêts de haute valeur pour la conservation (FHVC) permet également de mettre en place des mesures de gestion et de protection de la biodiversité particulières. L'évaluation récente des actions du FFEM en faveur de la biodiversité dans le bassin du Congo confirme ces acquis : par exemple, à propos d'un projet appuyé par le FFEM au Gabon (PAF Gabon), les évaluateurs signalent que « *le projet a permis de mieux définir les séries de protection, au-delà des simples critères de difficultés d'exploitation (fortes pentes, zones rocheuses, etc.) ou de pauvreté en espèces exploitables. Il a aussi permis de constituer ou d'étendre le réseau des placettes permanentes installées dans les différentes concessions concernées* » (Lauginie & al., 2011, p. 28). Toutefois, les séries de protection dans les concessions d'exploitation ne

représentent généralement qu'entre 3 et 5 % de la surface concédées, dont une proportion importante généralement située dans les zones difficilement exploitables (marécages, zones pentues, etc.). Cette proportion est jugée nettement insuffisante par les ONG écologistes pour que la biodiversité soit réellement conservée avec efficacité dans les concessions d'exploitation.

Au niveau de la composante sociale, la législation a introduit une obligation de mieux prendre en compte les besoins des populations locales lors de la mise en concession d'exploitation forestière dans plusieurs pays tropicaux. Différents systèmes de contractualisation entre les industriels et les communautés villageoises se sont développés, et plusieurs réalisations sociales sont à mettre à l'actif des sociétés d'exploitation forestière. Les conditions de vie et de travail des employés des grandes sociétés forestières se sont globalement améliorées, notamment lorsque les entreprises ont cherché à obtenir la certification FSC, cette dernière imposant des critères d'amélioration sociale et d'emploi local dont les effets sociaux positifs sont reconnus. Des acquis sont également à signaler dans certains cas isolés en termes de retombées socioéconomiques locales, à travers le versement local des taxes d'exploitation forestières à des fins de développement social local.

Toutefois, ces indicateurs de progression globaux sont atténués par l'efficacité relative de cette stratégie de mise en œuvre de l'aménagement forestier, du point de vue du renforcement des composantes sociales et environnementales, ce que confirment les exercices d'évaluation conduits récemment à propos des interventions de la coopération française dans le secteur forestier du bassin du Congo : « *Dans la pratique, le social s'est avéré l'un des maillons faibles de l'approche PAF (plan d'aménagement forestier), y compris dans ceux appuyés par l'AFD, probablement le plus décevant.* » (Samyn & al., 2011 p. 104). Les mêmes auteurs ajoutent : « *D'une part, les plans d'aménagement ont souvent peu approfondi le volet social, se limitant à un descriptif de la situation sans creuser les éléments socioéconomiques nécessaires pour définir des actions pouvant concourir au développement local. D'autre part, les entreprises ne sont pas allées très loin dans les réalisations concrètes, plus guidées par le souci d'acheter une paix sociale auprès de quelques leaders locaux que par le souci de faire de réels projets de développement.* ». Les contrats passés entre les exploitants forestiers et les communautés locales ne permettent que très partiellement de régler les problèmes structurels des populations. La plupart des observateurs signalent que les entreprises, dont le métier reste l'exploitation forestière, ont des compétences très limitées pour prendre en charge un ensemble de problématiques sanitaires, sociales, d'éducation, etc. Par exemple la construction

d'écoles dans les zones d'exploitation ne permet pas de garantir la qualité du système éducatif. En outre, les engagements contractuels sont fragiles. Des tensions apparaissent entre les entreprises d'exploitation et les villageois, conduisant parfois à de graves conflits sociaux qui sont été dénoncés par les ONG, comme cela a été le cas récemment en RDC (Greenpeace 2010).

Concernant la dimension environnementale, les impacts semblent également avoir été faibles jusqu'à aujourd'hui, même s'il est difficile d'appréhender concrètement ces impacts compte tenu du manque d'indicateurs fiables et précis, en particulier en ce qui concerne les résultats en matière de biodiversité : *« De façon générale, la biodiversité a d'abord été peu ou mal prise en compte dans la phase de préparation des PAF, et les travaux souvent limités à un inventaire de la grande faune et l'identification de zones de conservation. Les autres aspects (faune en dehors des espèces phares, produits forestiers non ligneux et flore) ont été négligés. Ensuite, les réalisations ont été limitées. Des acquis sont à noter, principalement au niveau des sociétés certifiées où la grande faune est stabilisée, par le ralentissement du braconnage. Les sociétés ont porté leurs efforts sur des mesures prudentielles de lutte contre le braconnage avec le contrôle des accès de la concession, la fermeture des anciennes pistes, ou encore le contrôle des grumiers, pour empêcher le transport de viande de chasse. Par contre, les autres aspects de la biodiversité, en dehors de la grande faune, sont le plus souvent délaissés, avec un impact direct sur leur non-préservation, faute de mesures adéquates. Mais, comme il n'y a pas de monitoring de la faune, on ne connaît pas les évolutions exactes. »* (Samyn & al., 2011 p. 105).

En Outre mer, de nombreux progrès dans la prise en compte des volets sociaux et environnementaux de la gestion forestière sont à mettre à l'actif de l'application du Code forestier, sous la responsabilité de l'ONF. La reconnaissance du domaine forestier permanent et l'élaboration des documents d'aménagement qui clarifient les zones de protection intégrales comptent parmi les progrès qui ont été réalisés récemment. En Guyane, la démarche d'aménagement s'est poursuivie : la proportion des forêts aménagées atteint environ 23%, essentiellement dans la bande littorale Sud ayant une surface d'environ 2,3 millions d'ha. Dans ce cadre et en partenariat avec le Parc amazonien de Guyane, dans son aire optimale d'adhésion, la participation à la gestion des populations locales dans l'élaboration des aménagements a été lancée : l'objectif poursuivi est l'élaboration d'aménagements spécifiques prenant en compte les besoins et les usages des communautés locales. Une charte

de l'exploitation à faible impact a également été finalisée, qui engage notamment les exploitants à appliquer des techniques d'abattage contrôlé et à optimiser des chemins d'exploitation forestière.

L'approche intégrée dans les forêts de production de moindre taille et l'étude de la faisabilité des alternatives à l'aménagement.

Concernant le second groupe de recommandations, il faut avant tout constater que les programmes d'aide visant l'amélioration de la gestion des exploitations forestières qui ont démarré après 2006 ont en grande partie été réorientés d'une part en direction des petites et moyennes entreprises du secteur dont les concessions d'exploitation sont de moindre taille en Afrique centrale, d'autre part en direction des collectivités locales, par l'intermédiaire de programmes d'appui à l'aménagement forestier des forêts communales qui ont été mis en œuvre en Afrique centrale et orientale. Cette réorientation traduit bien la volonté exprimée par le GNFT de voir l'aide au secteur forestier toucher un éventail plus diversifié d'acteurs, et surtout atteindre les opérateurs économiques dont l'amélioration des pratiques de gestion est moins dictée par un souci de réponse au marché européen plus sensible aux questions environnementales.

Le FFEM a joué un grand rôle dans cette réorientation : *« Une autre innovation intervenue au cours de la dernière décennie est une participation accrue des populations locales à la gestion forestière par le biais des forêts communales ou communautaires et de la fiscalité décentralisée. Même si la mise en œuvre de ces mécanismes (qui concernent surtout le Cameroun et la RCA) se heurte encore à des difficultés, elle témoigne d'un élargissement du champ de l'exploitation forestière à la société civile. »* (Lauginie & al., 2011. p. 24).

A propos des projets portant sur l'extension des plans d'aménagements aux « petites concessions » forestières, la difficulté de mise en œuvre de la démarche est mise en avant : *« L'outil PAF, tel que développé pour le moment dans le Bassin du Congo, est adapté pour les grands concessionnaires. Mais il est beaucoup plus difficile à mettre en place dans les « petits permis » car il est trop lourd et trop coûteux pour ces petits permis »* (Samyn & al., 2011 p. 118).

Le soutien aux forêts communautaires a été, quant à lui, nettement plus limité et s'est concentré sur l'Amérique latine. Hormis au Cameroun où une grande partie du domaine forestier non permanent est confié aux communautés, et dans une moindre mesure au Gabon,

où des projets pilotes ont été mis en œuvre récemment, le cadre législatif des autres pays d'Afrique central ne permet pas réellement de créer des forêts communautaires. En République centrafricaine, le code forestier a bien offert la possibilité de créer des forêts communautaires à partir de 2008, mais à l'heure actuelle aucune forêt n'est gérée officiellement pas des communautés. Au Gabon, il a fallu attendre presque une dizaine d'années après la promulgation de la loi instituant les forêts communautaires pour que les premiers projets pilotes voient le jour. Les agences d'aide expliquent également leur choix de ne pas s'engager dans cette voie en Afrique centrale par l'organisation insuffisante des communautés et par conséquent, au manque de clarté de la maîtrise d'ouvrage des projets : il est extrêmement difficile de trouver des interlocuteurs représentatifs et de confiance au sein des communautés africaines qui peuvent porter les projets et gérer les financements qui seront versés. Enfin, les projets d'appui à la gestion communautaire des forêts camerounaises ont connus des échecs cuisants par le passé, ce qui n'encourage pas les bailleurs à retenter ce type d'expérience. Pour les ONG, ces échecs ne signifient aucunement que le modèle de gestion communautaire n'est pas viable. Il s'agit plutôt, selon elles, de tirer les leçons de ces échecs et de trouver un modèle de gestion communautaire qui fonctionne.

L'efficacité des actions autres que celles portant sur l'approche intégrée dans les grandes concessions est plus difficile à évaluer compte tenu des orientations plus récentes de l'intervention dans ces domaines. Néanmoins, bien qu'il soit trop tôt pour tirer pleinement les enseignements de la mise en œuvre des projets de soutien aux plans d'aménagements dans les « petites concessions » forestières, leur efficacité et leur légitimité sont sujettes à caution : *« on s'interroge sur la pertinence d'utiliser des fonds publics pour des acteurs privés dont une grande partie ne respecte pas les règles du jeu (paiement des impôts, respect de la réglementation forestière) »*. (Samyn & al., 2011 p. 74)

Les projets de soutien aux forêts communales offrent quant à eux des perspectives encourageantes en termes de gestion des forêts et renforcent la prise de conscience environnementale des populations impliquées. Cependant, dans certains pays comme le Cameroun, leurs impacts sociaux et environnementaux semblent encore relativement limités, au regard des éléments fournis par les travaux d'évaluation récents. Au niveau de la prise en charge de la biodiversité, les évaluateurs indiquent : *« en se focalisant sur l'exploitation forestière et les reboisements, les communes ont tendance à minorer les actions de protection de la biodiversité. »* Concernant les aspects sociaux, ils pointent le problème de la compétition entre ces forêts communales et les forêts communautaires alors qu'elles devraient

mutualiser leurs moyens « *dans l'intérêt de la conservation et de l'amélioration équitable des conditions de vie des populations par l'exploitation forestière durable.* » (Lauginie & al., 2011. p. 34).

Enfin, la faisabilité de la mise en œuvre d'alternatives à l'aménagement forestier, en particulier au travers de mécanismes de paiement pour les services environnementaux fournis par la forêt (concessions de conservation, etc.) n'a pas réellement fait l'objet de projets de recherche ou d'études approfondies de la part des pouvoirs publics. Certains programmes de coopération portant sur des mécanismes innovants ou sur les possibilités de financements REDD+ peuvent cependant s'y rattacher. Les instituts de recherche français – en particulier le CIRAD – se sont intéressés à ces questions et ont engagés des programmes de recherche qui portent sur les mécanismes de paiement des services environnementaux (par exemple, le projet PESMIX financé par l'ANR)

2.1.2 Définir une stratégie pour les aires protégées

Le Groupe de travail sur les forêts tropicales a clairement reconnu que les aires protégées apportent une contribution fondamentale à la survie des espèces et des écosystèmes, à la sauvegarde des ressources alimentaires, à la gestion de l'eau et à la stabilisation du climat. Elles constituent l'un des outils fondamentaux de conservation de la biodiversité et doivent à ce titre être renforcées. Le Livre Blanc énonce plusieurs recommandations qui vont dans le sens de ce renforcement :

- Étendre la couverture des aires protégées aux zones les plus riches en biodiversité
- Améliorer la gestion des aires protégées
- Rechercher activement et pérenniser les moyens de financement des aires protégées,
- Valoriser durablement les aires protégées
- Prendre en compte les besoins et aspirations des populations locales et autochtones

Actions mises en œuvre en Outre mer

L'une des déclinaisons de la stratégie sur la biodiversité dans le Plan d'action sur les forêts tropicales a été de mettre l'accent sur la conservation, avec la création de deux nouveaux parcs nationaux : le Parc national des Hauts de l'île de la Réunion et le Parc national du massif forestier du plateau des Guyanes.

Le premier est devenu le Parc national de la Réunion en 2007, date de sa création et couvre 105 838 hectares, soit un peu plus de 40 % de la surface de l'île. Le second est devenu le parc amazonien de Guyane lui aussi en 2007, et couvre 3 300 000 ha dont 2 020 000 ha de « cœur » de parc.

La création de ces deux Parcs a été complétée par une politique de création d'aires protégées et leur valorisation au travers des plans de gestion de réserve. Ces réserves se situent pour la plupart dans des zones où la vocation forestière est la production. Elles améliorent ainsi le volet conservation dans ces espaces et permettent ainsi de créer de véritables corridors écologiques. Depuis 2006 les surfaces de réserves biologiques forestières gérées par l'ONF ont évoluées de la manière suivante :

Département	Surfaces (ha) en 2006	Surfaces (ha) en 2011	Observation
Réunion	33 400	33 400	<i>Toutes surfaces confondues (Réserves Biologique intégrales ou dirigées) soit créées soit en cours d'approbation</i>
Martinique		3 100	
Guyane		61 000	
Total	33 400	97 500	

Par ailleurs, les surfaces placées en réserves naturelles nationales forestières sont en progression :

- Guyane : 180 000 ha
- Mayotte : 140 ha
- Martinique : 520 ha

Les inventaires de biodiversité se sont poursuivis notamment dans le cadre de l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) qui a pour but d'identifier et de décrire les secteurs présentant de fortes capacités biologiques. On estime généralement qu'environ 15 % de la biodiversité de la forêt guyanaise est connue, même si ce chiffre n'est qu'une estimation grossière qui doit être utilisé avec beaucoup de précaution.

Afin d'améliorer la gestion des aires protégées, la concertation entre les différents acteurs intervenants dans la gestion des parcs ou en périphérie des parcs a été renforcée. Des conventions de partenariats ont été signées entre l'ONF et les deux parcs récemment créés dans les DOM. Les aménagements sont réalisés de manière à prendre en considération les droits des populations locales dans les deux parcs. Le projet de charte du Parc amazonien de

Guyane signale en outre que « *pour chacune des réflexions engagées sur le territoire, doit être étudiée la manière d'associer les populations locales, parfois en mettant en place des commissions ad hoc, composées des représentants légitimes de la population sur le sujet traité* »

C'est dans le domaine de la gestion de la faune que les avancées semblent moins marquées. Le titre 2 du livre IV du code de l'environnement qui porte sur la chasse ne s'applique pas en Guyane. Le projet de charte du Parc amazonien de Guyane mentionne toutefois les arrêtés qui ont été pris afin de réguler le prélèvement des espèces qui se répartissent en trois catégories :

- espèces protégées, dont le prélèvement est interdit sur tout le territoire de la Guyane,
- espèces interdites à la commercialisation, dont le prélèvement est possible dans le seul cadre de la consommation familiale,
- espèces commercialisables, qui sont en nombre assez limité.

Un arrêté préfectoral fixant les quotas et périodes de chasse est sensé compléter ce dispositif, mais les autorités de l'Etat ont décidé que ce dernier ne s'appliquerait pas aux communautés amérindiennes et bushinengue qui peuplent le Parc. En définitive, très peu de mesures restrictives contraignantes de type quotas de prélèvement ou limitation des permis de chasse sont appliquées. Les principales dispositions sont préventives, par le biais de l'élaboration de documents pédagogiques permettant d'informer les populations sur les espèces protégées et d'éviter de fausses idées au sujet de la densité supposée des espèces.

Les principales mesures de gestion du Parc national de la Réunion portent sur la lutte contre les espèces envahissantes. En effet, une simple mise en réserve des espaces protégés ne permet pas aux espèces endémiques de lutter naturellement contre la concurrence des espèces invasives et nécessite de ce fait des interventions ciblées de gestion forestière des services de l'ONF.

Actions de coopération mise en œuvre en faveur des aires protégées

Depuis 2005, une quinzaine de grands projets financés par le FFEM ont porté sur les Aires protégées forestières tropicales (cf. tableau). Ces projets représentent environ le tiers du montant des financements alloués par le FFEM à la protection de forêts tropicales sur la période 2005-2011, le reste étant partagé entre les projets d'appui à la gestion de l'exploitation forestière et les projets de lutte et d'adaptation aux changements climatiques. Le FFEM a par ailleurs appuyé le renforcement des aires protégées à travers le programme de petites initiatives (PPI) qui regroupe un vaste portefeuille de projets où la contribution

financière du FFEM par projet s'étend entre 10 000 et 50 000 euros environ. Il s'agit par exemple de projets d'écotourisme gérés par des pygmées au Gabon, ou encore de projets d'aménagement de la réserve de Sarambwe en RDC.

L'action du FFEM s'inscrit donc parfaitement dans les recommandations du Livre blanc. Les projets originaux mis en œuvre ont en outre contribué à améliorer protection des espaces forestiers les plus représentatifs qui sont souvent soumis à des pressions externes qui menacent leur intégrité. Par exemple, plutôt que de se focaliser uniquement sur la gestion des aires protégées pour lesquels il y a déjà beaucoup d'initiatives qui sont prises par ailleurs, le FFEM est également intervenu en périphérie des aires protégées. Le soutien de projets utiles aux communautés riveraines permet ainsi d'éviter que ces dernières ne développent des activités portant atteinte à la biodiversité des aires protégées.

Certaines activités financées par le FFEM à travers ses projets ont également visé la valorisation du potentiel touristique des aires protégées (observatoires de gorilles, conservatoires de flore, etc.). La performance de ce type d'activité est cependant limitée, les perspectives de pérennisation du financement des aires protégées forestières tropicales à travers l'écotourisme restant assez faible, en particulier en Afrique centrale.

Concernant cette région, en termes relatifs, les actions du FFEM ont davantage portés sur l'appui au volet environnemental des plans d'aménagement et à d'autres thématiques que sur le renforcement des aires protégées. Seuls deux grands projets (CAWHFI et Lomako) ont concerné les aires protégées du bassin du Congo. Pourtant, l'extension et la représentativité du réseau d'aires protégées, et surtout, les moyens mis en œuvre pour leur surveillance et leur gestion restent notoirement insuffisants dans le Bassin du Congo. Les aires protégées subissent des dégradations diverses par les populations riveraines ou par celles qui vivent dans ces aires protégées. Plusieurs d'entre elles sont bordées par des concessions d'exploitations forestières qui offrent, par la création des voies d'exploitation, un accès facile des populations aux aires protégées. Les zones tampons entre les aires protégées et les concessions d'exploitation sont quasiment inexistantes.

Les travaux d'évaluation récents des actions du FFEM en vue de la conservation de la biodiversité dans le bassin du Congo font un constat similaire : *« Les "cœurs" de conservation de la biodiversité que sont les parcs nationaux et les réserves intégrales sont encore trop peu nombreux dans le Bassin du Congo. Leur renforcement, en liaison avec un plan national d'utilisation des terres veillant, autant que faire se peut, au maintien d'une connectivité entre*

aires protégées sous différents statuts, devrait constituer une haute priorité pour les pays de la région » (Lauginie & al., 2011. p. 59)

Projets financés depuis 2005 par le FFEM en faveur des aires protégées de forêts tropicales

Nom du projet	Calendrier	Description du projet	Bénéficiaire	M€	Porteur du projet
Gestion communautaire de la biodiversité autour des aires protégées de la région ouest du Ghana	2005-2008	Gestion communautaire de la biodiversité autour des aires protégées de la région ouest du Ghana	Ghana	1,2	
Conservation de l'écosystème des Cardamomes	2005-2008	Conservation de l'écosystème des Cardamomes	Cambodge	0,84	CI
Conservation de la biodiversité dans la réserve de Lomako	2006-	Gestion communautaire de la biodiversité de la forêt de Lomako et de sa périphérie	RDC	0,781	African Wildlife Foundation
Conservation de la biodiversité autour du Parc National de Sapo	2006-2010	Conservation de la biodiversité autour du Parc National de Sapo	Liberia	0,83	Flora and fauna International
Protection de la forêt humide de Gola	2006-2011	Protection de la forêt humide de Gola	Sierra Leone	1,186	Royal society for the protection of birds
CAWFHI	2006-2010	Protection de la biodiversité en périphérie des aires protégées	RCA, Congo, Cameroun, Gabon	2,50	WCS, WWF
Parc National d'Addo Elephant	2007-2010	Parc National d'Addo Elephant	Afrique du Sud	0,98	South African National Parks
Biodiversité et gestion durable des forêts du plateau des Guyanes	2007-2010	Biodiversité et gestion durable des forêts du plateau des Guyanes	Plateau des Guyanes	1,30	WWF
Gestion durable des ressources naturelles pour la conservation de trois hotspot de biodiversité	2008-2010	Gestion durable des ressources naturelles pour la conservation de trois hotspot de biodiversité	Madagascar	2,00	CIRAD, WWF
Développement de l'écotourisme et protection de la biodiversité dans la Province de Lao Cai	2008-2010	Développement de l'écotourisme et protection de la biodiversité dans la Province de Lao Cai	Vietnam	0,89	Comité Populaire de la Province de Lao Cai
Réserve naturelle nationale de Gilé	2008-	Co-gestion de la réserve naturelle nationale de Gilé et développement de sa périphérie	Mozambique	1	Mozambique
Améliorer la conservation de la biodiversité dans l'espace Taï	2008-2013	Appui à la gestion du parc national de Taï, appui à la gestion des forêts classées de Goin-Débé et Cavally, sensibilisation des populations locales	Côte d'Ivoire	0,04	Pro Natura
Développement communautaire et conservation des ressources naturelles	2009-2012	Développement communautaire et conservation des ressources naturelles	RDC	0,8	Conservation International
RedLAC: Appui aux financements innovants des aires protégées en Amérique du Sud	2010-	Appui aux financements innovants des aires protégées en Amérique du Sud	Amérique Latine	0,983	
Gestion durable de la forêt et de la biodiversité de l'Etat de l'Amapa	2010-2013	Appui à la gestion du corridor de biodiversité, valorisation des services environnementaux à travers un projet REDD+.	Bésil (Amapa)	1,6	GRET
Cogestion et de conservation communautaire de la biodiversité	2011-2014	Durabilité des mécanismes de cogestion et de conservation communautaire de la biodiversité dans le système guatémaltèque d'aires protégées	Guatemala	1,496	FundaEco

L'évaluation de l'action de l'AFD dans le secteur forestier du bassin du Congo regrette son absence d'investissement en vue d'un renforcement des aires protégées : « *Comme cela a déjà été envisagé, un accent pourrait être mis sur les forêts situées en périphérie des aires protégées. L'impact sur la biodiversité et la faune notamment serait certain car la périphérie des aires protégées constituent leur point de faiblesse* » (Samyn & al., 2011, p.171)

Malgré les recommandations du Livre blanc portant sur la nécessité de définir une stratégie pour les aires protégées, l'AFD a en effet choisi de limiter ses interventions dans ce domaine afin de se concentrer plutôt sur l'amélioration de la gestion des forêts de production. Certains projets ont toutefois été financés, comme le cofinancement de la fondation pour la gestion de l'aire protégée de la Sangha qui s'étend sur trois pays d'Afrique centrale. L'AFD estime que les fondations pour le financement durable des aires protégées représentent un outil particulièrement pertinent et même indispensable pour contribuer à assurer le financement durable d'une partie des coûts de gestion des aires protégées. Elle en fait une priorité de ses interventions là où les outils financiers et les volontés politiques permettent de les mettre en place, comme cela a été le cas à Madagascar et au Mozambique notamment, par des subventions et plus particulièrement l'utilisation des conversions des dettes (C2D). Des travaux sont en cours pour créer des fondations d'aires protégées dans plusieurs pays d'Afrique centrale, notamment au Gabon et en RDC, et l'AFD espère pouvoir mettre des financements en place pour appuyer la création de ces instruments. L'AFD a également contribué par une subvention à hauteur de 20 millions d'euros au cofinancement du Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF) géré par l'ONG Conservation international (CI). Ce fond est destiné à la conservation de la biodiversité, notamment des forêts tropicales, dans plusieurs régions du monde, mais ne concerne pas l'Afrique centrale.

Tout en reconnaissant que des efforts sont à faire pour améliorer le sort des forêts de conservation, l'AFD a estimé que le rapport coût/efficacité du financement de l'aménagement forestier était plus avantageux que celui du financement des aires protégées. La position de l'AFD se base notamment sur les études conduites par Wildlife Conservation Society (WCS) qui montrent des densités fauniques plus importantes dans certaines concessions que dans les aires protégées adjacentes. Néanmoins, certaines ONG font remarquer que les conclusions de ces études tiennent au fait que les aires protégées ne sont dans les faits pas protégées et que les concessions d'exploitation forestières attirent des populations toujours plus nombreuses, lesquelles, à défaut de pouvoir chasser dans ces concessions, préfèrent aller braconner dans les aires protégées qui sont très peu surveillées.

faute de volonté et moyens alloués à la surveillance par les administrations compétentes. Ce sont souvent des ONG qui recrutent et forment les écogardes. Le coût des patrouilles de surveillance est très élevé –environ 1 euro par hectare selon certaines estimations - ce qui explique que seules les entreprises forestières ont les moyens de financer des opérations de surveillance sur leurs concessions. Par ailleurs, lorsqu'elles existent, les opérations de surveillance se concentrent la plupart du temps sur la grande faune. Les autres sources de faune moins emblématiques suscitent beaucoup moins d'intérêts de la part des différents bailleurs et organisations de conservation.

2.1.3 Définir une stratégie de reconstitution du couvert forestier

Les recommandations du Livre blanc portaient sur trois types d'actions

- Soutenir les plantations forestières durables (y compris à vocation énergétique ou de stockage de carbone)
- Soutenir plus activement l'agroforesterie
- Faire le bilan des projets d'enrichissement des forêts dégradées

Assez peu de projets ont porté spécifiquement sur l'appui aux plantations forestières durables et à l'agroforesterie. Un prêt a été accordé par l'AFD en 2010 pour la mise en œuvre d'un projet de plantations agroforestières villageoises d'hévéas et de séquestration de carbone au Ghana. Hormis cette opération, le FFEM a soutenu les efforts de restauration des forêts dégradées à travers d'autres projets tels que le projet de développement des forêts communales au Cameroun, qui inclut des dispositifs particuliers de réhabilitation et d'enrichissement du couvert forestier dégradé

Le projet Dynafor financé par le FFEM, s'il porte essentiellement sur des travaux de recherche visant à comprendre les dynamiques forestières après exploitation, intègre également un volet gestion à travers le suivi de l'exploitation forestière.

Ces différentes initiatives éparses ne permettent cependant pas d'effectuer un bilan en matière de réhabilitation des forêts dégradées. Où se situent les massifs dégradés ? Quelles sont les actions à mener sur ce sujet ? Pour l'instant, aucun diagnostic global ne permet de répondre précisément à ces questions.

Dans les départements d'outre mer, le développement de l'agroforesterie est largement insuffisant. Cette activité ne semble pas susciter beaucoup d'intérêt de la part des populations

locales. L'agroforesterie est une piste de développement agricole alternatif promue depuis quelques années, en particulier en Guyane, afin d'éviter le développement d'un front pionnier de l'élevage bovin extensif qui procède par coupes rases. Un rapport récent (Durand & al., 2010) tire les enseignements de quelques expériences de développement de l'agroforesterie conduites en Guyane et trace quelques pistes pour l'établissements de systèmes agroforestiers.

2.2 Améliorer la gouvernance des espaces forestiers pour une vision intégrée de la conservation de la biodiversité et la gestion durable des forêts

Le second chapitre du Livre blanc porte sur les questions de gouvernance. La thématique de la gouvernance est assez large et revêt une multitude de dimensions : elle porte sur des questions internationales (accords et architecture internationaux), nationales (Etat de droit, articulation public-privé, corruption, démocratie,...) et locales (gestion des territoires et des ressources naturelles...). Cette thématique est certainement celle sur laquelle il est plus difficile d'intervenir à travers des recommandations concrètes facilement évaluables. Ceci se traduit dans le Livre blanc par une série de recommandations d'ordre assez générales :

- Soutenir une nouvelle approche de planification de l'utilisation du territoire par la construction sociale de véritables espaces de développement durable à échelle locale
- Intensifier la lutte contre les activités illégales, combler les vides juridiques et faire respecter l'État de droit dans les zones forestières
- Renforcer la transparence et encourager les initiatives démocratiques, en soutenant l'émergence d'une véritable démocratie locale

Bien que ces différents sujets portant sur la gouvernance des forêts soient difficiles à aborder, le GNFT a néanmoins estimé que l'approche intégrée de la conservation et de la gestion durable des forêts qu'il recommande ne pouvait être mise en œuvre sans amélioration notoire de la gouvernance.

2.2.1 Mettre en œuvre une approche nouvelle de planification de l'usage des territoires forestiers.

Situation dans les DOM

Dans les départements d'outre mer, le GNFT proposait en premier lieu que des actions soient mise en œuvre par les services de l'Etat afin de clarifier la situation foncière des espaces

naturels, forestiers et ruraux, en définissant plus clairement et précisément la vocation des terres, notamment sur les littoraux, lieux de forte concurrence entre les différents usages. De ce point de vue, des efforts considérables ont été menés.

Pour la Guyane, l'ordonnance n° 2005-867 du 28 juillet 2005 et le décret n° 2008-1180 du 14 novembre 2008 ont complété le dispositif législatif qui s'applique en matière forestière et ont permis de clarifier la situation foncière en définissant le domaine forestier permanent. Les pressions foncières se concentrent essentiellement sur la zone littorale, avec des besoins de développement urbains et agricoles qui progressent en même temps de la croissance démographique. Le schéma d'aménagement régional (SAR) se met progressivement en place en Guyane, afin de délimiter les usages des terres. Il propose de grandes orientations en termes d'aménagement : emplacement des grands équipements, des infrastructures, des zones de développement agricole, des espaces urbains, etc. Le SAR permet ainsi de clarifier les zones d'usages des terres qui sont susceptibles d'empiéter sur le territoire forestier. Par ailleurs, la loi de modernisation agricole de juillet 2010 permet de définir des périmètres agricoles simplifiés. Ces zones d'emprise de l'activité agricole, concédées sous la forme de baux ruraux, sont réglementées et gérées par l'Agence des services publics de Guyane. Enfin, un décret de loi permet de réglementer les abattis, en particulier d'autoriser les défrichements sous certaines conditions permettant une restauration des espaces dégradés et des impacts environnementaux réduits.

Néanmoins, malgré ces dispositions réglementaires, la croissance démographique renforcée par l'immigration illégale sur le littoral guyanais conduit à l'extension des cultures agricoles, qui menace les espaces d'intérêts écologique : on estime à environ 120 000 hectares le besoin en terres agricoles. Compte tenu de ces enjeux, les défrichements non autorisés se poursuivent sur plusieurs territoires. Ce sont des questions très sensibles, complexes à résoudre, avec des enjeux de développement local importants.

Les zones forestières de Martinique et de Guadeloupe subissent également des pressions foncières assez soutenues. A l'intérieur de la zone littorale des cinquante pas géométriques, les espaces naturels de haute importance pour la conservation ont été délimités. Ces espaces naturels représentent des proportions importantes de ces territoires : environ 60% du littoral martiniquais et 30 à 35% du littoral guadeloupéen. Une grande partie des activités et du personnel de l'ONF est dédié à la gestion écologique et à la protection de ces forêts domaniales côtières.

A la Réunion, la situation foncière est particulièrement complexe dans certaines zones écologiques majeures comme celle du cirque de Mafate, situé à l'ouest du département. Les populations résidentes possèdent différents titres qu'il a fallu régulariser en concertation avec le Parc national et les collectivités locales.

Situation dans le bassin du Congo

Dans les pays forestiers tropicaux où la coopération française est principalement intervenue, les problèmes de gouvernance locale des territoires forestiers sont pointés du doigt avec beaucoup d'insistance. Pour certains acteurs, il s'agit même du problème fondamental sur lequel des actions devraient être menées en priorité, sans quoi il est vain de mettre en œuvre des mesures de gestion.

L'objectif central des mesures visant à améliorer la gouvernance des territoires forestiers doit être de permettre aux différents acteurs présents sur ces espaces (communautés locales, entreprises d'exploitation, etc.) d'œuvrer ensemble pour la gestion des forêts. A ce titre, les ONG déplorent depuis de nombreuses années que le système de concessions d'exploitation forestière soit la principale disposition d'aménagement des territoires forestiers en Afrique centrale. Elles réclament depuis plusieurs années la mise en œuvre d'un zonage participatif des territoires forestiers. Elles dénoncent également l'absence de mesures fortes d'aménagement des territoires forestier en mettant en avant certaines situations comme celle de Pokola au nord du Congo, où le développement de l'exploitation forestière industrielle sur une grande concession a conduit un village de quelques centaines d'habitants à se transformer rapidement en une agglomération de plusieurs dizaines de milliers d'habitants sans que des dispositifs d'aménagement du territoire ne soient mis en œuvre.

Sur le plan de la gouvernance des territoires forestiers, la situation n'a donc guère évolué. Les droits fonciers ne sont pas suffisamment clarifiés. Le respect des droits des populations locales, en particulier nomades et semi-nomades est inscrit dans la plupart des codes forestiers des pays du Bassin du Congo. Mais il n'y a pas de document qui stipule ces droits, et les décrets d'application sont inexistantes. Il est donc difficile de déterminer des responsabilités lorsque des conflits d'usage émergent. Sans clarification de ces droits, la gouvernance forestière reste aux mains des concessionnaires. La demande des ONG qui portait sur un effort plus appuyé de la coopération française pour que l'administration forestière centrale des pays du Bassin du Congo intègre cette problématique n'a pas eu beaucoup d'échos. Certains

observateurs font remarquer qu'à travers la réflexion menée sur les approches paysages, certaines agences de coopération étrangères ont pourtant progressé dans ce domaine.

Du point de vue des agences de coopération françaises, la gouvernance des territoires forestiers est un sujet de grande importance. Mais cette question est également perçue comme étant complexe et très difficile à traiter par les agences d'aide, et renvoie à une problématique plus générale de déficit d'autorité de l'Etat. Aborder ces sujets requiert des efforts de concertation considérables y compris à haut niveau politique, efforts qui sont à envisager sur des pas de temps très longs et qui ne correspondent pas forcément aux logiques d'intervention par projets des bailleurs.

Par ailleurs, l'AFD aborde cette question de l'aménagement du territoire forestier principalement à travers l'approche « plans d'aménagements forestiers ». Le zonage participatif s'effectue dans le cadre du plan d'aménagement, lequel délimite clairement des territoires dédiés à des usages autres que l'exploitation forestière industrielle. Par exemple en RDC, selon la densité de population, jusqu'à 30% des surfaces concédées peuvent être incluses dans les séries de développement rural. Les séries agricoles sont planifiées sur la base d'une agriculture très extensive (abattis-brûlis).

La certification forestière a également permis de progresser dans ce sens en imposant aux concessionnaires de renforcer la dimension participative du zonage des concessions, à travers par exemple la structuration des commissions forêts-paysans et la mise en place de cellules de dialogue entre les communautés locales et les entreprises. Des études socio-économiques sont également requises pour obtenir les certificats. Elles permettent de mieux comprendre les modes d'action des communautés forestières, leurs attentes et leurs besoins. Ce type d'initiative permet de faire ressortir les ressources forestières importantes pour les communautés locales, qui doivent faire l'objet de mesures de gestion particulière voire de mesures conservatoires. Ces ressources sont inventoriées, cartographiées et mises à la connaissance des populations. Malheureusement certains observateurs signalent que ce type d'initiative ne fonctionne qu'au moment de la négociation. Après l'obtention de la certification par les entreprises, les ONG qui jouent le rôle d'intermédiaire entre les communautés et les entreprises quittent généralement le terrain. Sauf dans les quelques entreprises les plus responsables, les cellules de dialogue entre les communautés et les entreprises sont alors progressivement abandonnées de même que les dispositions de gestion qui en découlent.

2.2.2 Lutter contre les activités illégales, combler les vides juridiques et faire respecter l'Etat de droit dans les zones forestières

Situation dans les DOM

De nombreuses activités informelles ou illégales ont potentiellement des conséquences écologiques néfastes dans les forêts d'outre-mer : orpaillage illégal; chasse, cueillette et coupe de bois excessifs hors exercice des droits d'usage traditionnel, défrichements sauvages pour des besoins agricoles ou d'élevage extensifs. A ce niveau, nous l'avons déjà souligné, de nombreux efforts ont été réalisés pour contrôler et sanctionner les pratiques illégales, en particulier par le biais de l'ONF dont la mission de surveillance des espaces forestiers s'est renforcée.

Les principales préoccupations concernent le développement de l'orpaillage sur le territoire guyanais. Concernant les activités légales d'orpaillage, le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) initié en 2008-2009 est en cours de finalisation. Ce schéma présente une cartographie des zones où l'activité minière est interdite, autorisée et ou limitée, et liste l'ensemble des exigences nécessaires pour obtenir une licence d'exploitation. Des prescriptions de remise en état des sites dégradés par les orpailleurs sont prévues par ce dispositif.

Des moyens supplémentaires ont été mis à la disposition des services de l'Etat (gendarmerie) afin de mieux surveiller l'orpaillage illégal et de détruire les matériels d'extraction des chantiers non autorisés. Certaines opérations hélicoptérées de contrôle et de répression de grande ampleur ont été menées. Un accord bilatéral portant sur la surveillance et l'encadrement de l'orpaillage a été passé avec le Brésil. Un observatoire de l'activité minière doté d'un système d'information satellitaire a également été créé de manière surveiller le développement des activités d'extraction illégales. Enfin des bilans patrimoniaux annuels réalisés par les services forestiers permettent de quantifier les impacts des activités d'orpaillage sur les écosystèmes forestiers et les cours d'eau. Néanmoins, malgré ces nombreuses mesures, la lutte contre le développement des activités d'orpaillage illégales est de plus en plus complexe et reste un combat quotidien : les orpailleurs s'adaptent aux mesures de surveillance en implantant des chantiers de plus petite taille et plus camouflés, et surtout en développant des activités d'exploitation souterraines.

Situation dans le bassin du Congo

Parmi les mesures visant à améliorer la gouvernance dans le bassin du Congo se distingue nettement l'engagement de la France de renforcer les institutions régionales. Des moyens importants ont été mis en œuvre par la Coopération française pour soutenir la COMIFAC. C'est en grande partie à travers les programmes de cette organisation, en particulier l'appui à la mise en œuvre des Accords volontaires de partenariats FLEGT au Congo, au Gabon et en République centrafricaine, que l'action de la France s'est matérialisée.

A un niveau beaucoup plus micro, on constate qu'en règle générale, le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement reste lacunaire dans de nombreuses concessions forestières aménagées. Il s'agit là de l'une des limites forte de l'approche « plans d'aménagement forestiers » soutenue par l'AFD. Les évaluateurs qui se sont récemment penché sur les vingt ans d'intervention de l'AFD dans le secteur forestier du bassin du Congo le soulignent à plusieurs reprises dans leur rapport : « *nous disposons de très peu d'éléments aujourd'hui sur la mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers et surtout sur leurs impacts dans la pratique.* » (Samyn & al., 2011, p. 97)

Dans le Livre blanc, le GNFT insistait particulièrement sur cette recommandation qui semble avoir été peu appliquée dans les faits. En particulier, il était préconisé de renforcer le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement en renforçant les dispositifs étatiques existants, en soutenant les approches volontaires privées et non gouvernementales, et en étudiant les possibilités de sanction des entreprises contrevenantes. La première et la dernière mesure sont fortement liées : la mise en place d'un système de sanction dépend en effet fortement des capacités des services de l'Etat à contrôler la mise en œuvre des plans d'aménagement. Or, sur ce point, force est de constater, que bien loin d'un renforcement des moyens de contrôle des administrations, la tendance est plutôt à l'abandon progressif de l'implication des services forestiers dans le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement : « *Pour les aspects institutionnels, les évolutions attendues ne se sont pas traduites dans les faits. Certes, les réglementations ont évolué, mais les relations État/privé restent le plus souvent marquées par le « business as usual » et l'aménagement forestier a creusé un déficit de capacités criant entre l'État et le privé, avec une administration forestière sans capacités pour assurer ses tâches régaliennes d'approbation, de suivi et de contrôle des plans d'aménagement forestiers* » (Samyn & al., 2011, p. 98)

Les mêmes auteurs ajoutent : « *Les PAF se voulaient un outil pour introduire une nouvelle forme de relations État/Privé (vision à long terme, accès à la ressource concédé contre un*

engagement de gestion durable). Mais les effets ont été limités. Dans la pratique, le système de conventions a effectivement introduit la durée. Mais les relations ont faiblement évolué et c'est la grande limite dans les effets du plan d'aménagement forestier sur les relations inter-acteurs. L'État propriétaire a concédé des ressources publiques, mais sans véritable vision à long terme, ni exigence et suivi des résultats. Les relations État/Privé restent souvent marquées par des pratiques de partage de rente, sans objectif partagé de gestion durable. Et l'administration n'assure pas son rôle de suivi des plans d'aménagement forestiers pour vérifier le respect des engagements du privé. Sur le fond, une convention d'exploitation devrait être l'aboutissement d'un processus négocié et réfléchi de part et d'autre, dont le contrat est l'aboutissement. Dans la pratique, les conventions n'ont été souvent vues que comme un document nécessaire à l'exploitation, après la mise aux enchères des concessions. Les fréquents retards accumulés dans leur signature le montrent bien. » (Samyn & al., 2011, p. 109)

L'essentiel des dispositifs de suivi de l'aménagement semble donc avoir été transféré à des entités privées, en particulier la certification FSC qui selon les travaux d'évaluation récents, semble la seule mesure permettant d'évaluer l'effectivité des plans d'aménagement : *« Il est difficile de juger aujourd'hui du résultat réel de la mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers, faute d'un outil de suivi dans ce domaine : administration défailante, données des exploitants difficiles d'accès, absence d'études poussées, etc. Seuls quelques rapports des observateurs indépendants donnent une image sérieuse de ce qui se passe sur le terrain. Le seul outil apportant un minimum de garantie dans la mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers est la certification FSC. »* (Samyn & al., 2011, p. 69)

Les agences d'aide ont en revanche soutenu ces dispositifs privés de suivi. Le projet ECOFORAF financé par le FFEM en 2010 vise par exemple l'appui à l'éco-certification des concessions forestières en Afrique Centrale. Il comporte un volet de suivi des concessions aménagées qui est principalement piloté par les bureaux d'études aménagistes.

2.2.3 Renforcer la transparence et encourager les initiatives démocratiques

La recommandation générale de renforcement de la société civile et des initiatives démocratiques comprend plusieurs propositions. Le GNFT souhaitait à travers cette recommandation, que les organisations de la société civile émergentes en Afrique centrale

soient renforcées. Il souhaitait également que la participation des populations locales à l'élaboration des règles de gestion ne soit pas qu'une concertation de façade.

Sur ces points, quelques avancées peuvent être constatées sur le terrain. On observe par exemple que les populations sont de plus en plus associées aux décisions de gestion, notamment lors de l'élaboration des plans d'aménagement et dans le cadre de la certification FSC, laquelle impose aux entreprises d'engager des consultations avec les populations locales et leurs représentants. « *Les plans d'aménagement forestiers ont contribué à consacrer le rôle des populations et des ONG, et aujourd'hui la forêt n'est plus seulement une affaire de l'État, qui concède au privé.* » (Samyn & al., 2011, p. 108)

Néanmoins, force est de constater que cette participation se limite à des relations qui sont guidées par les entreprises d'exploitation forestière. Lorsque des groupes de populations locales organisés ont des revendications spécifiques par rapport à une situation de gestion qu'ils contestent, le dialogue avec les entreprises est plus difficile et conduit parfois à de conflits violents. Nous l'avons déjà souligné, les acquis sociaux restent limités : « *on peut voir qu'il reste du chemin à parcourir : (i) les populations ne sont pas encore reconnues dans les faits sur le terrain comme un interlocuteur à part entière, (ii) malgré des avancées récentes, les ONG ne sont pas toujours représentatives et motivées par le bien public.* » (Samyn & al., 2011, p. 108)

En définitive, en dehors des initiatives de structuration des populations locales qui s'effectuent dans le cadre des plans d'aménagement, les actions de coopération ont très peu porté sur le renforcement de la société civile. Les difficultés sont certes importantes, mais pas insurmontables, comme le montre l'investissement de certains bailleurs (Banque mondiale, DFID) dans des projets de renforcement de la société civile, en collaboration avec certaines ONG européennes (Forest monitor, UICN) : par exemple le projet de renforcement des capacités dans le bassin du Congo et de mise en œuvre de l'observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo. (Forest Monitor, 2009). Par ailleurs, des projets assez proches ont été soutenus par des actions de coopération sur d'autres filières (coton, etc.) en Afrique de l'ouest, même si au démarrage, l'efficacité de ces organisations en termes de gestion locale était loin d'être évidente.

La gestion démocratique des systèmes de fiscalité décentralisée constituait une autre piste de travail avancée par le GNFT, pour laquelle certains progrès sont soulignés, mais qui restent

néanmoins assez timides. Certaines entreprises ont abondés des fonds de développement local qui sont gérés en partenariat avec les mairies et les comités villageois. Ils permettent de financer des projets de développement social qui sont proposés et votés par des commissions mixtes. Mais dans de nombreux cas, les taxes et redevances perçues localement sont détournées au profit d'intérêts particuliers, et les gestionnaires locaux n'ont pas de comptes à rendre aux autorités centrales et aux populations villageoises.

En outre, lorsque des projets de redistribution des revenus issus de l'exploitation industrielle du bois sont mis en œuvre, c'est la plupart du temps les entreprises qui gardent la main sur les projets à financer. Les entreprises craignent de subir des reproches sur l'utilisation des fonds qui sont redistribués localement, et préfèrent par conséquent investir dans des projets sociaux qui sont porteurs d'une bonne image (écoles, dispensaires, etc.) sans que des mesures d'accompagnement soient forcément mises en œuvre, à travers des politiques éducatives ou de santé appropriées par exemple. L'appropriation locale des revenus issus de la fiscalité décentralisée est donc encore loin d'être une réalité. Plusieurs observateurs regrettent cette situation et estiment que la fourniture de biens et services permettant d'améliorer le développement des populations locales devrait être abordé dans le cadre de partenariats entre les communautés et sociétés civiles émergentes locales, entreprises, les agences d'aide et des ONG de développement ou des acteurs spécialisés dans le développement rural local.

Au niveau de la transparence, là aussi, des avancées sont à souligner, dans la plupart des cas de la part des entreprises les plus responsables. Par exemple, certaines d'entre elles n'hésitent pas à publier leurs tableaux de versement de la redevance forestière annuelle aux collectivités locales. Mais d'un autre côté, on constate également le retour d'une certaine opacité, à travers par exemple la réapparition de procédures discrétionnaires d'allocation des concessions.

Au registre de la transparence, il convient de souligner que le GNFT demandait également aux services de l'Etat et aux agence de coopération d'assurer la diffusion des documents et des évaluations de projets de coopération française auprès du grand public, ce qui a été effectué.

2.3 Renforcer la connaissance, la recherche et diffuser l'information

Le troisième chapitre du Livre Blanc porte sur le renforcement des connaissances et la diffusion de l'information. Le Groupe de travail est en effet parti du constat que le contexte d'incertitude importante qui caractérise la gestion forestière tropicale entrave largement la prise de décision. Il préconisait trois grandes recommandations :

- Lancer de nouveaux programmes de recherche et des études et renforcer les programmes existants
- Renforcer l'encadrement institutionnel et les capacités des acteurs impliqués dans la gestion et la conservation des forêts
- Centraliser, organiser et diffuser les informations pertinentes et les résultats de travaux de recherche

Cette recommandation générale sur le renforcement des connaissances dont l'objectif est de lever les incertitudes sur un ensemble de sujets relatifs à la gestion des forêts tropicales humides, contenait deux principaux souhaits exprimés par le GNFT. Le premier était celui de renforcer les évaluations d'impacts des mesures de politiques forestières à tous les niveaux : économique, sociale et écologique. Le second concernait la volonté de voir des programmes de recherche et de renforcement des capacités se renforcer.

Concernant le premier volet, les recommandations du Livre blanc sont loin d'être pleinement mises en œuvre. Les études d'impact sont lacunaires voire inexistantes. Comme nous l'avons souligné précédemment au sujet du suivi de l'aménagement forestier, les travaux d'évaluation réalisés récemment pour le compte de l'AFD indiquent que les éléments disponibles pour mesurer les impacts de l'aménagement et plus largement de l'exploitation forestière, sont très peu nombreux. Dans ces conditions il semble difficile d'obtenir des résultats concernant une quelconque analyse comparative des impacts en fonction du type d'aménagement, comme le réclamait le GNFT dans le Livre blanc. Un constat similaire peut être fait en ce qui concerne l'évaluation des impacts des politiques de conservation de la biodiversité ou l'impact des réformes économiques. Cette absence remarquée de travaux d'évaluations systématiques des impacts conduit souvent les différents acteurs à prendre position « intuitivement » sur des sujets qui font pourtant l'objet de larges controverses. On constate par exemple des positions assez tranchées sur l'efficacité comparée des politiques d'aménagement par rapport à d'autres politiques de gestion des forêts naturelles (conservation, etc.) qui reposent uniquement sur quelques observations de terrain sans que de réelles études d'impacts n'aient été menées.

Concernant le lancement de nouveaux programmes de recherche et la consolidation des programmes de recherche existants, il convient de mentionner les programmes de recherche sur les forêts tropicales menés par le CIRAD et l'IRD notamment, qui font l'objet d'une reconnaissance européenne et internationale élevée. L'un des éléments intéressants à remarquer est le cofinancement par le FFEM de plusieurs programmes de recherche. L'un d'entre eux porte par exemple sur la dynamique d'évolution des peuplements en Afrique centrale (projet DYNAFOR - Structure et dynamique des forêts d'Afrique centrale : vers des règles d'exploitation intégrant le fonctionnement écologique des populations d'arbres et la variabilité des conditions environnementales). Un autre projet intitulé FORAFAMA, piloté par le CIFOR, intègre une composante de recherche qui vise à mesurer l'impact de l'exploitation forestière tropicale sur les stocks de carbone. Un autre projet cofinancé par le FFEM, dans lequel sont impliqués le CIRAD et le CIFOR, porte sur l'adaptation des forêts tropicales sèches aux changements climatiques globaux.

L'amélioration des connaissances a aussi été traitée à travers le financement d'études dans le cadre d'appel à projet de recherche sur la biodiversité des forêts tropicales d'outre-mer. Le Grenelle de l'environnement a rappelé la nécessité d'engager ou soutenir la mise en place d'un réseau de type Natura 2000 à partir de 2012, eu égard au positionnement international de la France, vis-à-vis de l'Union européenne et vis-à-vis des engagements de la convention sur la diversité biologique (CDB) dont la représentativité des aires protégées est un point central. Le MEDDTL a confié à l'ONF, dans le cadre de la convention REDOM – réseau écologique des départements d'outre mer - un ensemble d'études écologiques, s'appuyant sur les forêts publiques et visant à définir une méthodologie et des critères pour sélectionner des habitats et espèces cibles en matière de conservation. Enfin, dans le cadre de la précédente Stratégie Nationale de la Biodiversité (2006-2010), L'importance des forêts d'outre-mer en termes de biodiversité forestière a été soulignée. Cette biodiversité forestière d'outre-mer a fait l'objet d'actions spécifiques dans les divers plans d'action locaux d'outre-mer.

Des travaux ont également porté sur les perspectives de développement de la filière bois énergie en Guyane (étude réalisée par Claude Roy, CGAER). Le rapport préconise le développement de bois-énergie en Guyane en alternative de l'électricité produite à partir de sources énergétiques moins durables, comme le fioul. Cette étude alimente également la réflexion sur les possibilités d'alternatives à la mise en œuvre d'un second barrage hydroélectrique en Guyane, action qui ne manquerait pas de générer des effets écologiques significatifs sur l'écosystème forestier. A ce titre, cette étude s'inscrit pleinement dans l'une

des recommandations du Livre blanc qui préconisait de mieux analyser les enjeux énergétique futurs.

Au sujet des renforcements des capacités, les efforts menés par la coopération française sur certains dossiers comme celui des négociations sur les changements climatiques ont contribué à renforcer la position des négociateurs africains dans les grandes discussions internationales. Néanmoins, de nombreux observateurs regrettent la baisse du nombre d'assistants techniques et des projets de renforcement institutionnels qui constituaient par le passé l'un des piliers de la stratégie de coopération française en faveur des forêts tropicales.

2.4 Renforcer la préoccupation de la gestion durable dans le marché du bois

Le GNFT a souhaité à travers le Livre blanc que des actions se mettent en œuvre sur deux axes majeurs en vue d'une meilleure prise en charge des questions de développement durable dans le commerce du bois.

Le premier axe concerne un ensemble de mesures visant à renforcer le contrôle des produits forestiers qui sont mis en marché sur le territoire national, et plus largement européen. Une grande partie des recommandations portaient alors sur le renforcement de la lutte contre l'exploitation illégale des bois à travers la mise en œuvre d'accords de partenariats volontaires avec les pays producteurs et la mise en vigueur d'une réglementation européenne contraignante.

Le second axe de proposition concernait le renforcement de la politique française en matière d'achats publics responsables de produits forestiers, dans le sillage de la circulaire sur les achats publics de bois adoptée en 2005.

2.4.1 Soutenir les initiatives visant à responsabiliser le marché des produits forestiers

Ce sujet a été l'un de ceux qui a mobilisé un grand nombre d'acteurs après la publication du livre blanc, et qui a suscité de nombreuses initiatives projets.

Sur le plan réglementaire, en premier, lieu, le gouvernement français n'a pas ménagé ses efforts pour suivre la recommandation du GNFT l'enjoignant à être plus actif dans les négociations visant à adopter un règlement européen permettant de lutter efficacement contre

l'exploitation illégale des bois. Ses efforts ont porté ses fruits avec l'adoption par le Parlement européen, à l'automne 2010 du règlement de l'Union européenne sur le bois. Les premières mesures d'application de ce règlement entreront en vigueur courant 2012. Elles préciseront les procédures auxquelles les opérateurs doivent se conformer pour respecter la loi. Le règlement instaure une obligation de diligence raisonnée, sous la responsabilité de l'opérateur « premier metteur en marché ». Pour ce faire l'opérateur devra collecter un certain nombre d'informations relatives au lieu de récolte du bois, à l'essence à la quantité et au respect des lois. L'opérateur devra également évaluer le risque relatif à l'illégalité et le cas échéant, mettre en œuvre des mesures adaptées d'atténuation du risque.

La mise en application de ce règlement suscite quelques inquiétudes légitimes des opérateurs engagés dans des démarches de certification de la gestion forestière, qui craignent que le marché se contente d'exigences de respect de la légalité, alors même que le respect des lois ne sera pas forcément garant d'une bonne gestion forestière dans certains pays producteurs. D'autres inquiétudes portent sur la compétence des autorités nationales qui seront chargées du contrôle de l'application du règlement européen. En tout état de cause, il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité du système qui sera mis en place.

A un autre niveau, les distributeurs privés ont développés de nombreuses mesures visant à contrôler la légalité et la durabilité de leurs approvisionnements en produits forestiers. Les certificats de chaîne de contrôle se sont multipliés, révélant ainsi la tendance lourde du marché de s'orienter vers des produits dont l'origine et les processus de production respectent des normes de gestion élevées. Les distributeurs membres de l'association Le Commerce du Bois ont adopté une charte environnementale de l'achat et de la vente de bois.

Les agences d'aide ont également commencé à s'intéresser au développement des marchés de bois tropicaux certifiés : le FFEM a cofinancé le projet Ecoforaf, dont l'un des objectifs est d'augmenter les débouchés sur le marché européen des produits bois certifiés. Ce projet renouvelle l'action du FFEM dans la mesure où pour la première fois, le FFEM finance des actions qui sont engagées sur le continent européen.

2.4.2 Renforcer la politique française en matière d'achats publics responsables de bois

A la suite de l'approbation de la circulaire sur les marchés publics de bois en 2005, la réflexion s'est poursuivie dans le cadre du processus Grenelle de l'environnement. Les

objectifs fixés par la politique d'Etat exemplaire issue de ce processus ont confirmé les objectifs fixés par la circulaire : 100% des achats publics de l'Etat et de ses organismes impliquant du bois tropical doivent être conformes aux dispositions de la circulaire en 2010.

Les recommandations du Livre blanc portant sur ce sujet se sont concentrées en grande partie sur la nécessité d'instaurer un système de suivi-évaluation des impacts de la mise en œuvre de la circulaire. Plusieurs dispositions sont à citer qui entre bien dans le champ de mise en œuvre de cette recommandation. En premier lieu, il faut signaler la commande par le MAAPRAT d'une étude d'évaluation du dispositif « achats publics de bois ». Réalisée par Tercia, cette étude a été publiée fin 2009.

De nombreux documents ont également été publiés et diffusés afin de tenter de renforcer la mise en œuvre de la circulaire sur les achats publics de bois. Citons par exemple le plan national d'action pour les achats publics, le guide de l'achat public responsable publié en 2007 par l'observatoire économique de l'achat public, ou la Charte achat durable du ministère de l'écologie parue en janvier 2010. Malgré ces différents efforts, il est difficile de connaître précisément la part de bois bien géré selon les critères de la circulaire qui fait l'objet d'achats publics. Certains représentants de la filière estiment cependant que les objectifs n'ont globalement pas été atteints. Davantage que la satisfaction des objectifs quantitatifs, ils pointent surtout du doigt les difficultés de contrôler l'usage de bois issus de forêts bien gérées qui sont utilisés pour réaliser lors de commandes publiques. En particulier, une partie importante du bois est utilisé temporairement par les prestataires pour la construction des bâtiments (bois de coffrage) et non de manière définitive.

Au-delà de ces résultats très partiels, la plupart des opérateurs de la filière bois tropicaux s'inquiètent de la faible percée des produits forestiers tropicaux dans les marchés que passent les collectivités locales, certaines d'entre-elles indiquant même clairement leur intention de boycotter les bois tropicaux. D'autres inquiétudes portent sur la préférence affichée de certaines administrations territoriales pour des bois locaux, lesquels ne présentent pas toujours toutes les garanties de bonne gestion.

Références

- Achard, F., & al. (2002). **Determination of Deforestation Rates of the World's Humid Tropical Forests**, *Science* 297: p. 999-1002.
- Bahuchet, S. & De Maret, P. (Coord), (1994). **Situation des populations indigènes des forêts denses et humides**. Rapport écrit pour la DG VIII de la Commission Européenne, Luxembourg : 511 p.
- Bergonzini J.C. & Lanly J.P., (2000), **Les forêts tropicales**, Paris : Cirad - Karthala, 2000, 164 p.
- Burley J., (2002). **La diversité biologique forestière : tour d'horizon**. Rome.FAO. *Unasylva* 209, Vol. 53, 2002/2 :p.3-9.
- Centre mondial de surveillance de la conservation, (1992). **Global Biodiversity: Status of the Earth's Living Resources**, Centre mondial de surveillance de la conservation, Cambridge, Royaume-Uni.
- Collins, M., (Ed.), (1990), **The Last Rain Forests. A World Conservation Atlas**. New York, Oxford University Press, 200 p.
- Devers D. & Vandeweghe J.P. (Eds),(2007), **Les Forêts du Bassin du Congo – Etat des Forêts 2006**, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 258 p.
- Durand, J.M. & al., (2010), **Opportunités et modalités d'implantation de systèmes Agroforestiers en Guyane**, Réseau rural de la Guyane
- FAO, (2005), **Situation des forêts du monde 2005**, Rome: FAO, 154 p.
- FAO, (2006), **Evaluation des Ressources Forestières Mondiales 2005. Progrès vers la gestion forestière durable**, Etude FAO Forêts 147, Rome: FAO, 351 p.
- FAO, (2009), **Situation des forêts du monde 2009**, Rome: FAO, 168 p.
- FAO, 2011, **La situation des forêts dans le bassin amazonien, le bassin du Congo et l'Asie du Sud-Est**. Un rapport préparé pour le Sommet des trois bassins forestiers tropicaux Brazzaville, République du Congo, 31 mai–3 juin, 2011, FAO
- Greenpeace, (2010), **Les laissés pour compte de la réforme forestière en RDC**
- Hansen, M. C., & al.,(2008). **Humid tropical forest clearing from 2000 to 2005 quantified by using multitemporal and multiresolution remotely sensed data**, *PNAS The National Academy of Sciences of the USA*. vol. 105 no. 27: p. 9439-9444.
- Heywood, V. H. (ed.), (1995), **Global Biodiversity Assessment**, Cambridge: Cambridge University Press, 1140 p.
- IPCC (2007). **Mitigation Of Climate Change, Fourth Assessment Report**, Intergovernmental Panel On Climate Change.
- Lauginie F., & al., (2011), **Conserver la biodiversité du Bassin du Congo. Capitalisation des expériences cofinancées par le FFEM**, FFEM
- Roy, C., (2011), **La biomasse, source de « croissance verte » pour la Guyane**, CGAAER

Samyn J.M. & al., (2011), **Secteur forestier dans le bassin du Congo : 20 ans d'intervention de l'AFD**, AFD, Evaluation ex-post

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. (2009). **Gestion durable des forêts, diversité biologique et moyens d'existence : un guide des bonnes pratiques**. Montréal, iii + 47p.

Tercia Consultants, (2009), **Evaluation du dispositif « achats publics de bois »**, Rapport d'évaluation, MAAP

Van der Werf, G.R., & al. (2009). **CO2 emissions from forest loss**. Nature Geoscience. 2 : p. 737-738.

World Bank, (2004). **Sustaining Forests: A Development Strategy**. Washington, D.C.: The World Bank., 99p.

Annexe

Trame du questionnaire d'entretien:

L'évaluation est centrée autour de trois questions structurelles :

Quelles est votre appréciation sur la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc ?

Quelle est votre appréciation de la politique française sur les sujets relatifs aux forêts tropicales non abordés dans le Livre Blanc ?

Quels sont les paramètres qui permettent de juger de l'efficacité des actions mises en œuvre pour les forêts tropicales ?

51

Grille d'entretien :

Eléments généraux :

- Identité de la personne enquêtée
- Organisation d'appartenance et place dans l'organisation
- Eventuellement détail des Fonctions de la personne enquêtée

Mise en œuvre des recommandations

Quelle est l'appréciation générale de la personne enquêtée sur la mise en œuvre des recommandations du Livre blanc: mise en œuvre bonne / acceptable / déficiente

Pour quelles raisons (principaux points forts / points faibles en quelques mots)

Quelles est son appréciation détaillée sur la mise en œuvre des recommandations par grand sujet :

- Approche intégrée
- Approche intégrée dans les forêts de production
- Aspects environnementaux : conservation de la biodiversité dans concessions d'exploitation
- Aspects sociaux : prise en compte des intérêts des populations locales, développement d'une foresterie sociale
- Aspects économiques : soutien aux PAF dans les petites concessions / soutien aux entreprises responsables /alternatives à l'aménagement
- Aires protégées : aspects quantitatifs (extension du réseau), qualitatifs (efficacité, valorisation), financement
- Réhabilitation du couvert : plantations / agroforesterie / enrichissement
- Gouvernance
- Nouvelle approche de planification de l'usage des territoires forestiers (zonage, contrats, approche paysage...)
- Contrôle des activités illégales (y compris extraction minière en Outre mer).
- Soutien aux initiatives démocratiques locales (renforcement société civile)
- Amélioration de la transparence
- Renforcement des connaissances et diffusion de l'information
- Réalisation d'études d'impact

- Travaux de recherche (économie, biologie de la conservation ...) et analyses prospectives
- Renforcement des capacités et diffusion des connaissances (observatoires)
- Prise en compte de la gestion durable dans le marché du bois
- Mesures (commerciales) de lutte contre l'exploitation illégale
- Mise en œuvre des dispositions relatives aux marchés publics

Sujets connexes :

Quelle est l'appréciation de la personne enquêtée sur la mise en œuvre des actions de coopération françaises sur les autres sujets ne faisant pas l'objet de recommandations dans le Livre Blanc, entre autres :

- Liens entre développement agricole et déforestation
- Lutte contre les changements climatiques (REDD+)
- Eco-certification

52

Quels sont les sujets non traités dans le Livre Blanc qui revêtent une importance aux yeux de la personne enquêtée et devraient faire l'objet d'actions de coopération.

Appréciation de l'efficacité des recommandations mises en œuvre :

Quelle est son appréciation globale sur l'efficacité des recommandations

pour quelle raison les mesures mises en œuvre sont efficaces ou inefficaces

quels sont les indicateurs objectifs permettant d'en juger

- en termes de changements de comportements des acteurs cibles
- en termes d'impacts (sur l'état de l'environnement ; sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales)

quels sont les principales orientations qui devraient être prises pour que les mesures soient plus efficaces