

L'évaluation à posteriori de deux projets OIBT au Gabon fait ressortir de nombreuses leçons qui pourraient servir à améliorer les travaux futurs

par James K. Gasana

Intercooperation

PO Bx 6724

Maulbeerstr. 10, CH-3001 Berne
Suisse

t 41 B31 B382 0861

f 41 B31 B382 3605

jgasana@intercoop.ch



Absence de plan: un permis d'exploitation à long terme a été octroyé à une entreprise forestière dans le massif de la Bokoué, sans qu'un plan des opérations ait été préalablement soumis. *Photo: J. Gasana*

DONNANT suite à une décision du Conseil international des bois tropicaux à sa 29^{ème} session, l'OIBT a entrepris l'évaluation à posteriori de deux projets réalisés au Gabon dans le secteur du reboisement et de la gestion forestière, à savoir:

- OIBT PD 37/92 REV.1(F): *Réalisation des études préliminaires et rédaction du plan d'aménagement du massif forestier de la Bokoué*
- OIBT PD 8/95 REV.1 (F): *Stratification, cartographie et inventaire multi-ressources en vue de l'aménagement de la première zone forestière au Gabon—Phase I*

Ces projets faisaient partie des activités visant à aider les membres de l'OIBT à réaliser l'Objectif An 2000. Cet objectif représente un effort à long terme qui exige des données de planification et, pour certains pays, des moyens permettant de valider et démontrer des systèmes d'aménagement. Dans ce contexte, le projet PD 37/92 REV.1 (F) a été formulé pour aider à réaliser à l'échelle du paysage un aménagement intégré de la forêt naturelle de la Bokoué, des plantations et des zones agricoles. Les objectifs spécifiques du projet consistaient à rassembler les données nécessaires et à formuler un plan d'aménagement du massif, qui couvre une superficie d'environ 100.000 hectares. Le projet PD 8/95 REV.1 (F) visait à élaborer une proposition pour l'allocation des terres de l'ensemble de la première zone forestière du Gabon, qui couvre 4,9 millions d'hectares.

Les évaluations avaient pour buts de déterminer les effets et les impacts des projets, de tirer des leçons des expériences et de recommander des mesures de suivi en vue de pérenniser ces effets et impacts. En avril 2001, je me suis entretenu avec les parties prenantes et j'ai visité les zones d'influence des projets. Les rapports ultérieurement présentés au Conseil décrivaient, dans chaque cas, un certain nombre des résultats obtenus, exposaient les enseignements tirés et faisaient des recommandations concernant les orientations et la conception

des projets, leur exécution et les mesures de suivi après leur achèvement. Le présent article résume brièvement ces rapports, en mettant l'accent sur les résultats, les enseignements tirés et les recommandations.

Le plan d'aménagement du massif de la Bokoué

Ces deux projets ont été mis en oeuvre par la Direction des inventaires, des aménagements et de la régénération des forêts (DIARF) du Ministère des forêts, de l'eau et du reboisement. Le Directeur de la DIARF était personnellement responsable de leur exécution, sous l'autorité du Directeur général des Eaux et Forêts (DGEF).

De façon générale, ces deux projets ont été exécutés avec succès du point de vue technique, administratif et financier, et leurs résultats ont été efficaces par rapport à leurs coûts. La formation du personnel à l'application des techniques modernes d'inventaire forestier et de cartographie a contribué à renforcer les capacités de la DIARF à mener des travaux d'aménagement forestier. Le PROJET PD 37/92 REV.1 (F) a mis au point un 'Plan d'aménagement du massif de la Békoué, le premier qui ait jamais été établi au Gabon sur la base des données d'un inventaire forestier. Ce plan fournit un bon modèle général applicable aux autres forêts du pays. Cependant, il n'a pas été élaboré par un processus consultatif faisant intervenir les principales parties prenantes et le projet n'a pas eu recours à un tel processus pour l'exécuter par le biais d'une coalition d'intérêt de celles-ci. En outre, l'autorité compétente n'a pas encore officiellement approuvé le plan; il ne peut donc pas encore être mis en oeuvre.

En ce qui concerne son contenu, le plan d'aménagement du massif de la Békoué ne saurait être considéré comme un document exhaustif et intégré. Il met en évidence presque exclusivement un aspect technique, l'inventaire du bois. L'information scientifique fondamentale (à savoir sur les sols, la biodiversité, les types d'habitat) n'y est pas traitée de manière

suffisamment approfondie. Les analyses socio-économiques et culturelles présentent des lacunes et le lien entre l'aménagement de la forêt et les dimensions environnementales et socio-économiques n'est pas adéquatement établi.

La mise en oeuvre de ce plan est entravée par le manque de plans d'exécution des travaux d'aménagement. En outre, un permis à long terme pour exploiter la forêt de la Bokoué a été octroyé à une entreprise d'exploitation forestière, sans se conformer aux bonnes pratiques que le projet cherchait à établir, à savoir la soumission préalable d'un plan d'exécution de l'aménagement. Ce permis ayant été octroyé en dehors de la filière normale, qui implique d'en référer à l'autorité de la DGEF, on peut affirmer que la planification de l'aménagement mise en train par le projet n'a eu qu'un impact limité, puisqu'elle n'a pas su renforcer les procédures d'utilisation responsable des ressources.

Cartographie et inventaire

Le PROJET PD 8/95 REV.1 (F) a réussi à établir les caractéristiques actuelles et potentielles de la première zone forestière, à produire des cartes thématiques, à mener des activités en vue du zonage de l'occupation des sols, à mettre en place une unité de système d'information géographique (SIG) au Siège de la DIARF et à développer les compétences du personnel du laboratoire SIG. En conséquence, les capacités de la DIARF en matière de cartographie destinée à répondre aux besoins de l'aménagement forestier ont été sensiblement améliorées. De plus, grâce aux résultats du laboratoire SIG, la DIARF a été en mesure de prendre part au processus décisionnel du fait de sa meilleure connaissance des ressources forestières régionales. Au niveau de la DGEF, l'octroi des permis d'exploitation forestière peut être planifié de manière plus rationnelle qu'auparavant. L'emplacement des forêts de production est mieux précisé et il est possible d'éviter les erreurs grossières commises précédemment dans l'allocation de secteurs inadéquats aux entreprises d'exploitation forestière, ou de chevauchement des permis délivrés.

Toutefois, le laboratoire SIG apparaît comme projet à l'intérieur de la DIARF et son intégration institutionnelle est incomplète. Les crédits nécessaires pour couvrir son entretien et son perfectionnement ne lui sont donc pas affectés. A plus long terme, son statut n'est pas clair en ce qui concerne la place qu'il occupe au sein de la DIARF. En effet, la DGEF exploite elle aussi une unité de cartographie qui fournit des renseignements sur les activités des concessions forestières. La question qui se pose ici est de savoir pourquoi le projet n'a pas renforcé l'unité de cartographie de la DGEF afin de lui permettre de satisfaire les besoins de la DIARF, au lieu de se doter d'une structure additionnelle.

Du point de vue purement technique, le PROJET PD 8/95 REV.1 (F) a été efficacement mis en oeuvre et s'est soldé par plusieurs résultats significatifs. Mais il n'a pas entièrement rejoint son but primordial, qui était d'adopter une proposition de plan d'occupation des sols pour la première zone forestière, parce que la décision finale de l'autorité compétente a été retardée. Le cadre institutionnel pour l'exécution du zonage des terres n'était pas bien établi. Par exemple, le Gouvernement n'a pas créé de groupe de travail interinstitutions pour le conseiller sur les problèmes du zonage de l'occupation des sols. La tâche de zonage a été confiée en totalité à une direction, la DIARF, qui occupe un rang relativement subalterne dans les rouages du Gouvernement et qui n'a aucune responsabilité dans les programmes d'aménagement

régional et de développement multi-sectoriel. On peut donc affirmer que le projet a manqué une occasion importante de montrer à la nation que, si l'aménagement forestier est souvent une préoccupation de niveau local, les décisions relatives aux forêts et à leur utilisation doivent néanmoins être placées dans le contexte des plans nationaux d'aménagement du territoire.

L'exécution réussie de ces projets est due aux soins pris par le Directeur de la DIARF, à l'expérience des consultants internationaux et aux conseils donnés par le comité de direction du projet. Il n'en reste pas moins que ce succès a été sensiblement limité par la faible participation des autres directions de la DGEF et d'autres parties prenantes. De plus, les arrangements de mise en oeuvre ont créé des goulots d'étranglement au niveau institutionnel en l'absence d'une coordination interinstitutions efficace et opérationnelle.

Enseignements à tirer

Le PROJET PD 37/92 REV.1 (F) (Plan d'aménagement du massif de la Bokoué) s'est heurté à des lacunes dans sa conception. Le document de projet ne décrivait pas adéquatement les outils méthodologiques, en particulier ceux qui concernaient la mobilisation des parties prenantes et la participation de la communauté locale. Qui plus est, sa plus grande faiblesse est de ne pas avoir suffisamment préparé la poursuite des activités dans la période consécutive à l'achèvement du projet. L'attention semble s'être bornée aux résultats d'ordre technique qui étaient faciles à obtenir.

Même si l'inventaire forestier est un aspect extrêmement important de l'aménagement des forêts, le projet ressemble fort à un projet pilote d'inventaire. Cette imperfection a porté atteinte au dynamisme du projet et a conduit à l'arrêt de tous les processus qu'il avait aidé à lancer. Première leçon: il est évident que les projets visant à développer des processus ne sont pas adaptables au modèle d'investissements intensifs uniquement prévus pour le transfert de technologie, que seule la continuité d'une aide financière externe permet de perpétuer. Leçon connexe: il faudrait, dès le stade d'élaboration d'une proposition de projet, penser à sa durabilité et envisager une stratégie de remplacement en vue de poursuivre les activités avec des partenaires appropriés en l'absence de financement de l'extérieur. Le but devrait être d'établir les entités institutionnelles cadrant bien avec les structures existantes et qui, à l'achèvement du projet, seront à même de répondre dans une certaine mesure aux exigences budgétaires prévisibles.

Une troisième leçon peut être tirée de ce projet, à savoir la nécessité d'élucider les montants et les sources des crédits nécessaires pour faire face, dans la phase postérieure au projet, aux frais à couvrir périodiquement. Et une quatrième leçon dans le cas des projets de terrain, est que le chef de projet ne devrait pas faire partie de l'autorité gouvernementale chargée de son exécution et qu'il opère à partir d'une base proche et faisant partie intégrante des activités de terrain.

Le PROJET PD 8/95 REV.1 (F) (Cartographie et inventaire) permet de tirer des enseignements supplémentaires:

- pour assurer le succès dans l'exécution des projets complexes de zonage d'occupation des sols, il faut établir une coordination interinstitutions et prévoir des arrangements en vue de faciliter la prise de décisions par l'autorité compétente et de garantir des résultats durables et positifs;

- dans la plupart des cas, une forte dépendance de l'appui conceptuel et pratique d'experts internationaux affaiblit la contribution que le projet peut apporter en matière d'apprentissage et de renforcement institutionnel;
- en prévision de l'achat et de l'installation des matériels et logiciels de SIG, il est important de prévoir l'afflux croissant des données à traiter pour ne pas faire d'erreurs dans les spécifications de l'équipement; et
- les projets qui introduisent des pratiques innovatrices devraient planifier l'exploitation et la diffusion de leurs résultats afin de maximiser leur impact sur la mise au point de politiques et des bonnes pratiques, et de perpétuer les gains réalisés.

Recommandations

Sur la base des résultats ci-dessus, plusieurs recommandations peuvent être faites au Gouvernement gabonais et à l'OIBT. Celles-ci entrent dans les catégories des mesures de suivi, action gouvernementale et gouvernance. Les deux dernières catégories en particulier ont de plus fortes incidences sur l'élaboration et l'exécution de projets et sont résumées ci-après.

Action gouvernementale

- En ce qui concerne la durabilité à long terme des impacts, l'OIBT devrait exiger que les propositions de projet comprennent des plans sur la manière de poursuivre les activités clés une fois le projet achevé;
- l'OIBT et les pays exécutant des projets devraient toujours soigneusement étudier les répercussions du recours important à des consultants internationaux sur la durabilité du projet et l'apprentissage au niveau institutionnel dans le pays bénéficiaire;
- l'objectif du massif de la Bokoué, en tant que forêt pilote d'aménagement, devrait être clarifié. Ces forêts pilotes (également dénommées 'forêts de démonstration' ou 'forêts modèles') devraient s'efforcer d'utiliser les *Directives de l'OIBT pour l'aménagement durable des forêts tropicales* ainsi que les techniques et les technologies de pointe, en adaptant l'expérience acquise ailleurs en matière d'aménagement des forêts tropicales, afin de démontrer comment les forêts du Gabon devraient être gérées et de relier les leçons apprises sur le terrain aux méthodes d'action;
- outre la recommandation précédente, le Gouvernement gabonais devrait réexaminer l'approche adoptée pour décider de l'emplacement où entreprendre des projets pilotes d'aménagement et en définir les objectifs, et envisager d'exécuter tout au plus un projet par zone forestière. Il y aurait lieu de prévoir des partenariats avec des entreprises d'exploitation forestière compétentes pour exécuter de tels projets;
- dans le cas de projets de forêts modèles, les aménagistes doivent prendre en considération, non seulement leur durabilité, mais aussi les possibilités de transférer les expériences en ce qui concerne les coûts, le développement de processus et les systèmes de gestion et de sylviculture;
- le Gouvernement gabonais devrait mettre au point un mécanisme financier garantissant la mobilisation invariable de ressources pour financer l'administration, le contrôle et la surveillance de l'aménagement forestier durable. A cette fin, il est recommandé de constituer un Fonds national pour l'aménagement forestier durable;

- il est nécessaire de systématiser l'expérience du projet et de faire connaître cette systématisation;
- le Gouvernement gabonais ne devrait recourir à des consultants internationaux qu'en matière de stratégie pour le développement des capacités internes, afin de permettre le renforcement national des capacités et l'apprentissage au niveau institutionnel;
- le Gouvernement gabonais et l'OIBT devraient explorer comment coordonner la contribution de l'OIBT et les contributions d'autres donateurs pour développer le secteur forestier. Cela exigerait la mise au point d'un nouveau programme-cadre d'action forestière, ce qui est justifié étant donné qu'une nouvelle loi forestière se trouve au stade final d'adoption;
- le Gouvernement gabonais devrait utiliser les enseignements tirés du PROJET PD 8/95 REV.1 (F) pour mieux procéder au zonage de l'occupation des sols dans la deuxième zone forestière.

Gouvernance

- l'OIBT devrait utiliser une approche par programme pour faire en sorte ses projets au Gabon soient choisis de manière à optimiser les synergies entre eux et avec des projets financés par d'autres donateurs;
- le Gouvernement gabonais devrait déléguer certaines fonctions à d'autres partenaires spécialisés, notamment à des ONG nationales et internationales, pour l'exécution d'activités telles que des études et des plans relatifs à la conservation de la biodiversité, au développement et à la mobilisation des communautés locales;
- pour la suite des opérations de zonage de l'occupation des sols, le Gouvernement gabonais devrait désigner le service qui assumera le rôle de chef de file institutionnel pour le zonage et constituer un groupe de travail interministériel pour le conseiller; et
- le Gouvernement gabonais devrait revoir la manière dont les projets de l'OIBT sont gérés, en vue de réduire une centralisation excessive des activités au sein de la DIARF et d'accroître leur contribution au renforcement des capacités et à l'apprentissage au niveau institutionnel, au sein non seulement de la DIARF mais également d'autres organes directeurs du DGEF.

Remerciements

L'auteur tient à remercier vivement l'aide apportée par M. Athanase Boussegué, Directeur de la DIARF, le personnel de la DIARF et M. P. Samson de Tecult. Il souhaite également remercier de leurs contributions tous ses interlocuteurs, en particulier: M. Gabriel Azizet, Directeur général de la DGEF, M. Alphonse Owelé, Directeur général adjoint de la DGEF, M. Paul Koumba Zaou, coordonnateur du projet 'Forêt Environnement', M. Emile Mamfoumbi-Kombila, Directeur de la faune et de la chasse, M. Félicien Messie Ndong, Directeur de la production forestière et M. Pierre Ngavoura, Directeur du développement de l'industrie et du commerce du bois.