



**CONSEIL INTERNATIONAL  
DES BOIS TROPICAUX**

Distr.  
GÉNÉRALE

ITTC(XLV)/11  
8 septembre 2009

FRANÇAIS  
ORIGINAL: ANGLAIS

---

QUARANTE-CINQUIÈME SESSION  
9 – 14 novembre 2009  
Yokohama (Japon)

**Objectif OIBT 2000 – Décision 2(XXIX)**  
**Examen des Missions OIBT de diagnostic**



## Table des matières

1. Introduction .....	4
1.1. Antécédents et contexte.....	4
<b>1.2 Méthodologie .....</b>	<b>5</b>
2. Résultats .....	8
<b>2.1 Résultats issus des réponses fournies aux questionnaires par les consultants .....</b>	<b>8</b>
2.1.1 Viabilité des termes de référence .....	8
2.1.2 Organisation et exécution de la mission.....	9
2.1.3 L'organisation des missions et l'OIBT .....	9
2.1.4 Réaction apparente des autorités nationales aux objectifs de la mission de diagnostic .....	10
2.1.5 Mise en commun et validation des résultats des missions .....	11
<b>2.2 Résultats des questionnaires aux administrations forestières nationales et application des recommandations .....</b>	<b>11</b>
2.2.1 Conception que se font les administrations forestières nationales des missions de diagnostic.....	11
2.2.2 Nombre et proportion des recommandations acceptées et mises en œuvre ....	12
2.2.3 Classification et quantification des raisons / facteurs de non-application des recommandations .....	14
<b>2.3 Résultats des études de cas .....</b>	<b>14</b>
2.3.1 Opinion générale sur les missions de diagnostic.....	14
2.3.2 Nombre et proportion de recommandations acceptées et mises en œuvre.....	16
2.3.3 Nombre et proportion de projets préconisés ayant été soumis à l'OIBT .....	19
2.3.4 Facteurs ou raisons expliquant les constatations ci-dessus .....	19
<b>2.4 Résultats de l'examen des rapports de missions de diagnostic .....</b>	<b>20</b>
2.4.1 Qualité des aspects rédactionnels.....	21
2.4.2 Methodology and approach.....	21
2.4.3 Nombre et catégories de contraintes identifiées et des recommandations émises .....	22
2.4.4 Catégories de contraintes et de recommandations prioritaires et leur corrélation.....	23
2.4.5 Innovation et viabilité des recommandations.....	24
2.4.6 Projets OIBT suggérés .....	25
2.4.7 Qualité globale .....	25
<b>2.5 Projets et missions de diagnostic OIBT : corrélation avec les recommandations de projets.....</b>	<b>25</b>
3. Analyse et conclusions .....	27
<b>3.1 Modalités de préparation et d'exécution des missions de diagnostic .....</b>	<b>27</b>
3.1.1 Préparation des missions .....	27
3.1.2 Réponses de l'OIBT à la demande d'assistance émise par des pays .....	27
3.1.3 Taille de l'équipe et sélection des experts de la mission .....	27
3.1.4 Durée d'exécution des missions.....	28
3.1.5 Méthodologie : approche globale ou outils spécifiques et analytiques.....	28
3.1.6 Déroulement des missions.....	29
3.1.7 Participation des acteurs.....	29
3.1.8 Consultants locaux .....	29
3.1.9 Questions linguistiques .....	29
3.1.10 Diffusion et présentation des résultats .....	29

3.1.11 Soutien de l'OIBT, pendant et après les missions .....	30
<b>3.2 Analyse des résultats des missions de diagnostic .....</b>	<b>30</b>
3.2.1 Aspects formels .....	30
3.2.2 Identification des facteurs « les plus décisifs » pour la gestion durable des forêts .....	30
3.2.3 Nombre et qualité des recommandations .....	30
3.2.4 Corrélations des facteurs ou contraintes critiques à des recommandations.....	31
3.2.5 Des projets OIBT en plus grand nombre, meilleurs et plus utiles ?.....	32
<b>3.3 Validité (utilité), efficacité et efficacie des missions de diagnostic.....</b>	<b>33</b>
3.3.1 Mesurées à l'aune des recommandations mises en œuvre .....	33
3.3.2 Mesurées à l'aune des apports de connaissances, de leur caractère innovant et de leur applicabilité .....	34
3.3.3 Mesurées à l'aune des appréciations émises par les acteurs nationaux.....	34
3.3.4 Mesurées à l'aune d'une plus forte sensibilisation à l'OIBT et à ses travaux .	34
3.3.5 Mesurées à l'aune du rapport coûts-avantages.....	35
<b>3.4 Facteurs ayant contribué à la non-application des recommandations .....</b>	<b>35</b>
3.4.1 L'objectif général et les termes de références attribués par l'OIBT aux missions de diagnostic étaient-ils réalistes ? .....	36
3.4.2 Les gouvernements se sont-ils réellement intéressés aux rapports des missions de diagnostic ? .....	38
4. Mise en relief des conclusions principales .....	39
4.1 Réussite .....	39
4.2 Causes des limites à la réussite .....	39
5. Recommandations .....	40
ANNEXE 1 .....	43
ANNEXE 2 .....	46

## Tableaux

Tableau 1. Missions de diagnostic réalisées au cours de la période 2001-2008 .....	4
Tableau 2. Récapitulatif des réponses aux questionnaires A (chefs d'équipe) et B (consultants) en pourcentages.....	8
Tableau 3. Récapitulatif des réponses au questionnaire C (administration forestière nationale) .....	11
Tableau 4. Acceptation des recommandations des missions de diagnostic .....	13
Tableau 5. Degré d'exécution des recommandations de missions de diagnostics ayant été acceptées.....	13
Tableau 6. Degré d'acceptation des recommandations de la mission de diagnostic dans les pays des études de cas .....	17
Tableau 7. Degré d'application des recommandations de mission de diagnostic acceptées dans les pays des études de cas .....	18
Tableau 8. Récapitulatif statistiques des recommandations.....	22
Tableau 9. Répartition thématique des trois premières contraintes prioritaires et des recommandations qui les visent dans les rapports de mission de diagnostics .....	24
Tableau 10. Situation des projets OIBT suggérés par les missions de diagnostic .....	26

### Sigles et abréviations

<b>C&amp;I</b>	Critères et indicateurs
<b>CIBT</b>	Conseil international des bois tropicaux
<b>GDF</b>	Gestion durable des forêts
<b>OIBT</b>	Organisation internationale des bois tropicaux
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>MD</b>	Mission de diagnostic
<b>PNG</b>	Papouasie-Nouvelle-Guinée
<b>RCA</b>	République centrafricaine
<b>TdR</b>	Termes de référence

## 1. Introduction

### 1.1. Antécédents et contexte

En novembre 2000, le Conseil international des bois tropicaux (CIBT) adoptait la Décision 2 (XXIX) concernant l'Objectif OIBT 2000. Son paragraphe 5 autorisait le Directeur exécutif à «*Rendre assistance aux pays producteurs, à leur demande, pour identifier dans chacun d'eux les facteurs qui limitent le plus gravement l'avancée vers l'Objectif 2000 et l'aménagement forestier durable, et formuler un plan d'action pour surmonter ces contraintes*». Cette décision était fondée sur des décisions antérieures concernant les progrès vers la gestion durable des forêts tropicales et le commerce des bois tropicaux provenant de ressources gérées durablement et sur le rapport des consultants présentant les résultats de leur examen des progrès accomplis vers cet objectif<sup>1</sup>.

Cette partie de la Décision 2 (XXIX) était soumise à quatre conditions : (1) assurer une collaboration avec les autorités compétentes, les industries et autres parties prenantes ; (2) tenir compte des plans nationaux ainsi que les processus en cours de planification stratégique et programmes dans le pays concerné ; (3) veiller à ce que le coût de chaque programme d'aide ne dépasse pas 100 000 dollars EU et, (4) autoriser un maximum de 5 programmes d'assistance par année civile.

En application de la Décision 2 (XXIX), l'OIBT a mis au point 23 Missions de diagnostic dans les pays membres (tableau 1) en Afrique, l'Asie et du Pacifique, et dans les régions Amérique latine, en vue de : « (i) déterminer les principaux facteurs qui empêchent l'instauration de la gestion durable des forêts ; (ii) classer ces facteurs par ordre de priorité ; et (iii) préconiser un train de mesures qui les élimine en produisant une estimation de leurs coûts toutes les fois que cela est possible».

Région	Pays	Date de la mission
<b>Afrique</b>	Cameroun	septembre 2008
	République centrafricaine	mars 2002
	République du Congo	octobre 2001
	Gabon	janvier 2005
	Côte d'Ivoire	août 2008
	Liberia	mai 2005
	Nigeria	août 2007
	Togo	février 2008
<b>Asie-Pacifique</b>	Cambodge	septembre 2004
	Fidji	octobre 2004
	Inde	avril 2006
	Indonésie	septembre 2001
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	février 2007
	Philippines	mai 2003
	Thaïlande	mars 2006
<b>Amérique latine</b>	Brésil	octobre 2001
	Équateur	avril 2004
	Guyana	octobre 2002
	Mexique	mai 2005
	Panama	août 2004
	Pérou	juin 2003
	Suriname	août 2003
	Trinité-et-Tobago	décembre 2002

Les premières missions de diagnostic ont été menées dans la seconde moitié de 2001 au Brésil, en Indonésie et au Congo<sup>2</sup>. Dix-huit missions de diagnostic avaient été menées à bien à la fin de 2006, lorsque certains membres du Conseil de l'OIBT, ainsi que le secrétariat de l'OIBT, jugèrent nécessaire

<sup>1</sup>*Review of Progress towards the Year 2000 Objective* de Duncan Poore et Thang Hooi Chiew. Vingt-huitième session du Conseil international des bois tropicaux, 24-30 mai 2000, Lima (Pérou)..

<sup>2</sup>Ces trois pays ont également été choisis parmi ceux des études de cas.

de procéder à une évaluation des effets de cette décision. À cette date, le total des sommes dépensées par l'OIBT dans ces missions fut rapporté comme étant proche des 2 millions de dollars<sup>3</sup>. C'est ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre des actions politiques stratégiques pour le Programme de travail biennal de l'OIBT pour les années 2008-2009 [Décision 2 (XLIII), paragraphe 3 (xii)], le Conseil a décidé de « passer en revue et examiner en profondeur, la validité, l'efficacité et l'efficacités de ces missions dans tous les pays et en se fondant sur six études de cas portant sur six pays à sélectionner en consultation avec le Directeur exécutif ; et proposer des mesures destinées à accroître la validité, l'efficacité et l'efficacités de ces missions, y compris toutes mesures complémentaires devant être mises en œuvre par les différents pays membres. »

## **1.2 Méthodologie**

La méthodologie appliquée pour cette étude des missions de diagnostic OIBT a reposé sur les termes de référence détaillés préparés par l'OIBT (annexe 1). Seules les missions de diagnostic achevées en 2007 (soit 20 missions) ont été comprises dans l'examen. Les données et analyses correspondantes exploitées dans cet examen ont été suivantes :

1. Antécédents de l'OIBT concernant les missions de diagnostic.
2. Termes de référence OIBT des missions de diagnostic.
3. Examen méthodique quantifié des éléments clés de 20 rapports de mission de diagnostic.
4. Réponses à un questionnaire (questionnaire A) adressé aux chefs d'équipe de 20 missions de diagnostic et observations complémentaires de la plupart d'entre eux.
5. Réponses à un questionnaire (questionnaire B) adressé à près de 60 consultants qui étaient membres des missions de diagnostic et observations complémentaires de certains d'entre eux.
6. Réponses à un questionnaire (questionnaire C), dont un rapport sur l'acceptation et l'application des recommandations des missions de diagnostic, envoyé à 20 organismes forestiers nationaux du secteur public et observations complémentaires.
7. Élaboration d'études de cas dans 6 pays représentatifs par des experts nationaux, complétées par une mission d'experts internationaux et des consultations spécifiques avec les chefs d'équipe des missions de diagnostic correspondantes.
8. Examen des projets proposés par les 20 pays auprès de l'OIBT depuis que la mission de diagnostic a été effectuée et situation actuelle de ces projets.

Deux consultants internationaux<sup>4</sup> (trois mois chacun) et six consultants nationaux<sup>5</sup> (chargés des études de cas) ont été désignés pour effectuer les travaux, et 14 autres consultants locaux devaient être recrutés pour une période très courte afin d'aider les organismes d'Etat à remplir les questionnaires destinés aux pays. Le travail a officiellement commencé en août 2008 et devait être entièrement conclu en février 2009. Vu les retards accumulés dans les nominations des consultants et l'obtention d'un nombre significatif de réponses aux questionnaires remis aux pays, la majeure partie des travaux ont été effectués de octobre 2008 à janvier 2009 et l'analyse globale et la rédaction du rapport ont dû se prolonger jusqu'en mai 2009.

L'examen des antécédents de l'OIBT et des termes de référence (articles 1 et 2) concernant les rapports de mission de diagnostic visait à réunir deux ensembles d'informations : (1) la justification et la viabilité de l'objectif que l'OIBT poursuit à travers les missions de diagnostic tel qu'exprimé dans les termes de référence et cahiers des charges des missions et, (2) le degré auquel les missions de diagnostic respectent et appliquent l'esprit de ces cahiers des charges.

Les deux experts internationaux, se conformant à un modèle préalablement convenu, ont passé en revue chaque rapport de mission de diagnostic de manière indépendante (point 3). Les résultats ont été compilés afin de vérifier :

1. La cohérence des résultats obtenus avec les cahiers des charges OIBT des missions de diagnostic.

---

<sup>3</sup>Sans prise en compte des frais engagés sur place par le pays hôte ni les coûts internes de l'OIBT.

<sup>4</sup>Marc J. Dourojeanni (Pérou) et Willy Delvingt (Belgique).

<sup>5</sup>Georges NGasse (République centrafricaine), Angélique Loukondo (décédée pendant son affectation) et Basile Mpati (Congo), Hour Limchhun (Cambodge), Dody Sukadri (Indonésie), Cecilia do Prado (Brésil) et Dimas Arcia (Panama).

2. Axe central de la mission et utilisation des outils d'analyse.
3. Degré auquel les contraintes identifiées peuvent être considérées comme « facteur limitant ou frein essentiel » à la GDF et, surtout, leur classement par ordre d'importance.
4. La correspondance et la cohérence des contraintes ou des facteurs critiques identifiés avec les actions proposées pour lever les contraintes.
5. Nombre et catégorie de recommandations d'orientations, d'actions et de projets.
6. Réalisation des conditions préalables OIBT spécifiques pour la mission de diagnostic :
  - a. Échange de vues avec les ministres et les hauts responsables.
  - b. Participation des parties prenantes : des rencontres avec les aménagistes forestiers et les représentants de la filière bois, des ONG, la société civile, les populations autochtones et traditionnelles, etc.
  - c. Descentes sur le terrain.
  - d. Diffusion des résultats.
  - e. Aspects formels des rapports de missions de diagnostic.
7. Identification des possibilités de projets de l'OIBT et d'autres donateurs, et leur cohérence avec l'intention d'éliminer les contraintes qui pèsent le plus lourdement sur la gestion durable des forêts.

De brefs questionnaires (articles 4 et 5) ont été adressés séparément aux chefs des équipes des missions de diagnostic et à leurs membres. Les deux questionnaires (A et B) sont très similaires à l'exception de certains aspects tels que l'utilité et la qualité des apports des consultants locaux, la taille de la mission et sa composition et le temps requis et les dispositions préalables à la mission.

L'avis des organismes forestiers gouvernementaux des pays bénéficiaires devait être la principale source d'information sur la validité, l'efficacité et l'efficacé des missions de diagnostic (point 6). Un pourcentage élevé de recommandations de mission de diagnostic suivies d'effet devrait constituer un témoin incontestable de l'efficacité de la mission considérée. Considérant que des visites ou des questionnaires détaillés spécifiques n'auraient pas été réalisables compte tenu des moyens et du temps disponibles pour cette évaluation, il a été décidé d'appliquer un questionnaire général (Questionnaire C) à tous les pays. La partie du questionnaire relative à l'acceptation et à l'application des recommandations des missions de diagnostic a fait l'objet d'un bref rapport spécifique dans chaque pays. Afin de garantir un pourcentage de réponses représentatif, l'OIBT a nommé des consultants locaux pour aider les gouvernements à répondre au questionnaire. Le questionnaire portait sur le degré de mise en œuvre des recommandations les plus pertinentes parmi celles ayant été produites. Dans les cas où les recommandations n'avaient été que partiellement ou aucunement suivies d'effet, était attendu un bref exposé des motifs qui, le cas échéant, puisse rendre compte de cette non-application.

Afin de compléter les sources d'information précédemment citées, six études de cas (point 7) ont été effectuées dans certains pays comme échantillons représentatifs de régions, de langues et en fonction de la pertinence de leur domaine forestier, de la taille du pays, du temps écoulé depuis la mission de diagnostic et de la volonté des responsables de se prêter à une étude de cas. Parmi tous les critères, le temps écoulé depuis la mission de diagnostic a été considéré comme déterminant par rapport à la mise en œuvre des recommandations par le pays concerné. Il a été décidé que seules devraient être prises en compte les missions de diagnostic ayant été effectuées au moins quatre ans auparavant (2001-2004). Cela a été décidé en dépit de la considérable difficulté inhérente à toute évaluation d'une mission effectuée 4 ans auparavant ou plus. Il n'y a ni mémoire commune ni exactitude du souvenir ou encore précision dans la connaissance des faits et du contexte. Les acteurs ne sont pas les mêmes et le contexte politique est souvent très différent. Toutefois, compte tenu du temps requis pour mettre en œuvre les réformes politiques préconisées avec le plus d'insistance, un recul de quatre années ou davantage est apparu comme indispensable. Les missions de diagnostic ont été effectuées dans treize (13) pays de 2001 à 2004. Une première sélection a révélé que, dans la seule Afrique, la République centrafricaine et le Congo remplissaient cette condition. En Asie et dans le Pacifique, les missions de diagnostic effectuées jusqu'en 2004 ont été au nombre de quatre (4) : celles du Cambodge, de Fidji, d'Indonésie et des Philippines. En Amérique latine, des missions de diagnostic avaient été effectuées dans sept pays jusqu'à cette année-là : Brésil, Équateur, Guyana, Panama, Pérou, Suriname et Trinité-et-Tobago. Sachant que certaines de ces missions de diagnostic avaient eu le même chef d'équipe, et compte tenu des observations de l'OIBT et des consultations menées auprès du gouvernement de chacun des pays, ont été retenus les pays suivants : Congo (2001), République centrafricaine (2002), Indonésie (2001), Cambodge (2004), Brésil (2001) et Panama (2004).



L'examen des projets proposés à l'OIBT (point 8) par les pays ayant bénéficié de missions de diagnostic a été effectué pour évaluer leur réponse à l'un des principaux objectifs de la mission de diagnostic.

L'objectif principal des études de cas était d'obtenir des informations qui permettent d'illustrer et de mieux expliquer les résultats obtenus avec les autres outils (questionnaires, analyse des rapports de mission de diagnostic) utilisés dans l'évaluation. Un consultant national a été désigné dans chaque pays avant la visite des consultants internationaux. Selon les termes d'un mandat spécifique, ils ont préparé un projet de rapport contenant des informations détaillées sur le suivi donné à la mission de diagnostic, notamment en vue de préciser le degré d'acceptation et d'application par le gouvernement ou les autres parties prenantes des orientations et mesures qui avaient été recommandées ou des propositions qui avaient été faites, y compris les propositions de projet à l'OIBT et à d'autres bailleurs de fonds. Les rapports des consultants nationaux ont été achevés immédiatement après la visite des experts internationaux. Les consultants internationaux, conjointement ou séparément<sup>6</sup>, ont effectué des visites aux autorités du pays et à d'autres parties prenantes afin de compléter et de confirmer les éléments contenus dans le projet de rapport du consultant national. Leurs conclusions ont souvent été différentes du point de vue officiel généralement exprimé dans les rapports des consultants nationaux, celles-ci ayant été émises à l'issue (1) d'entretiens avec des responsables de l'Administration, (2) d'analyses et de discussions des résultats des travaux du consultant national ; (3) de commentaires et d'opinions exprimés par des intervenants indépendants de l'Administration, et (4) de l'examen de documents pertinents sur la situation actuelle de l'aménagement forestier dans le pays.

Cette évaluation ambitieuse et délicate devait être élaborée avec des moyens très limités. Deux consultants internationaux engagés pour une durée de trois mois ont intégré l'équipe de base. Six consultants nationaux, engagés pour moins d'un mois chacun, ont été nommés pour élaborer les études de cas et prêter leur collaboration aux consultants internationaux dans leur pays. En outre, 14 consultants locaux ont reçu une somme d'argent symbolique destinée à offrir une assistance au gouvernement dans son remplissage du questionnaire national et à expliquer brièvement le degré de mise en œuvre des recommandations.

La question au cœur de cette étude est indiscutablement celle de l'efficacité, et la mesure qui peut en être donnée est bien dans le degré auquel les recommandations des missions de diagnostic dans chaque pays ont été suivies d'effet et mises en œuvre. Tous les autres aspects, tels que l'acceptation des recommandations et la qualité ou la méthodologie des rapports, se révèlent d'importance secondaire dès lors que les recommandations et préconisations ont été appliquées. Bien entendu, l'application des recommandations n'est pas en soi une preuve de réussite. Il est en effet concevable que la recommandation adoptée puisse avoir échoué au regard des résultats qu'on en attendait ou également que l'adoption de la recommandation ait été sans rapport direct avec la mission de diagnostic. Mais, la présente évaluation ne pouvait aller aussi loin, ses auteurs se sont bornés pour l'essentiel à mesurer l'efficacité des missions de diagnostic à l'aune de la mise en œuvre de leurs recommandations par les parties prenantes concernées.

Le lecteur pourra constater que certaines informations sont discordantes d'un chapitre à l'autre. Cela est particulièrement le cas du nombre des recommandations dans chacun des pays ; ces différences s'expliquent par le fait que le décompte des recommandations effectué par les auteurs diffère de celui effectué par les consultants nationaux et les gouvernements.

---

<sup>6</sup> MM. Dourojeanni et Delvingt effectuèrent ensemble des visites en Indonésie et au Cambodge. Delvingt s'est rendu au Congo et en République Centrafricaine cependant que M. Dourojeanni s'est rendu au Brésil et Panama.

## 2. Résultats

### 2.1 Résultats issus des réponses fournies aux questionnaires par les consultants

<b>Tableau 2. Récapitulatif des réponses aux questionnaires A (chefs d'équipe) et B (consultants) en pourcentages</b>				
Récapitulatif des questions	Quest. A		Quest. B	
	Oui	Non	Oui	Non
Termes de référence OIBT : réalistes, viables?	56	44	73	27
Communications préalables à la mission : efficaces?	56	44	68	32
Comité local d'organisation pour la mission : adéquat?	75	25	91	9
Informations techniques : Disponible?	56	44	68	32
Les parties prenantes concernées : préalablement informées?	40	60	68	32
Administration forestières : facile d'accès?	63	37	64	36
Administrations non forestières : accès suffisant?	40	60	36	64
Nombre de consultants dans l'équipe : suffisant?	81	19	86	14
Qualifications des membres de l'équipe : suffisantes?	88	12	82	18
Temps alloué à la mission : suffisant?	75	25	50	50
Langue : un obstacle?	25	75	14	86
Appui OIBT : suffisant?	94	6	86	14
Possibilité de contribuer à la sélection des membres de l'équipe?	56	44	N/A	
Contribution du consultant national : bonne?	69	31	N/A	
Aval effectif des autorités gouvernementales à la mission de diagnostic?	50	50	60	40
Mise en œuvre par les pouvoirs publics des orientations proposées ?	18	82	29	71
Capacité politique du secteur forestier à adopter les orientations proposées ?	57	43	36	64
Mise en œuvre par les pouvoirs publics des mesures proposées ?	31	69	22	78
Le gouvernement a-t-il préparé et soumis les projets que l'OIBT lui avait proposés ?	31	69	60	40
Le gouvernement a-t-il préparé et soumis des projets à d'autres bailleurs de fonds ?	27	73	40	60
Le partage et la validation des résultats ont-ils été possibles ?	21	79	25	75
<b>Note</b> : * Dans le présent récapitulatif les réponses «non» et «pas assez» ont été ajoutées. Les statistiques complètes des réponses recueillies sont présentées en annexe.				

Les questionnaires envoyés à environ 80 consultants ont reçu 38 réponses (48 %). La proportion de réponses des chefs d'équipe (Questionnaire A) a été beaucoup plus élevée (80 %) que les réponses des autres membres d'équipe (37 %). La proportion relativement réduite de réponses s'explique par le temps écoulé depuis la date d'achèvement de bon nombre des missions de diagnostic effectuées et par la péremption des adresses électroniques. Plusieurs personnes étant intervenues comme consultants ont déclaré qu'elles éprouvaient quelque gêne à faire des commentaires du fait qu'elles n'avaient pas entretenu de contacts suivis ultérieurs avec le pays. Le tableau 2 présente un résumé des réponses aux principales questions des questionnaires A et B.

#### 2.1.1 Viabilité des termes de référence

Les chefs d'équipe se sont montrés quelque peu critiques sur les termes de référence de l'OIBT, 44 % d'entre eux ayant estimé qu'ils étaient soit irréalistes soit assez peu réalistes ni vraiment viables « au regard des limites de temps et de ressources ». Les auteurs n'ont pas considéré comme significatives les différences entre les TdR «irréalistes» et ceux qui ont été jugés «assez peu réalistes» aux fins de cette évaluation. Toutefois, au niveau des chefs d'équipe, les réponses qualifiant les TdR *d'irréalistes* ont été sensiblement plus nombreuses que celles les caractérisant comme *pas assez réalistes*. Soixante-treize pour cent des membres d'équipes ont estimé que les termes de référence étaient suffisants. Ce qui paraît logique sachant que le rôle de ces personnes dans les missions se bornait à leur domaine de spécialité.

La plupart des commentaires supplémentaires (produits dans les questionnaires ou dans des communications spéciales) des chefs d'équipe et membres d'équipe ayant trait aux termes de référence des missions de diagnostic (annexe 2), soulignent clairement les défauts suivants : (1) les TdR couvrent un champ extrêmement larges ou sont d'expression vague, contredisant ainsi leur intention affirmée de faire mettre en exergue les problèmes ou questions clés, (2) Les TdR conduisent à une description de domaines importants de la gestion durable des forêts qui ne constituent pas véritablement des problématiques, (3) les TdR génériques, qui peuvent sembler adaptés à l'Objectif OIBT 2000, ne le sont en fait que sur le plan de l'objectif et devraient être adaptés au contexte du pays concerné et prendre acte des problèmes émergents et, (4) les TdR seraient plus efficace s'ils étaient consultés au préalable et que leur élaboration fasse l'objet d'une coordination entre les responsables de la mission. Certains de ces commentaires ont également été émis par des consultants qui avaient répondu «oui» dans les questionnaires A et B. La nécessité de TdR détaillés et spécifiques au pays visité et devant faire l'objet d'un accord entre toutes les parties a été mentionnée par plusieurs personnes interrogées et complétée par une suggestion visant à sélectionner les membres de l'équipe au regard de cette considération.

### 2.1.2 Organisation et exécution de la mission

Les communications et les dispositions préalables ont été jugées satisfaisantes par 68 % des consultants, mais par seulement 56 % des chefs d'équipe. En ce qui concerne les informations techniques nécessaires avant la visite ou à l'arrivée de la mission, 68 % des consultants ont indiqué qu'elles étaient disponibles, mais seulement 56 % des chefs d'équipe ont été pleinement satisfaits des informations fournies. Le pourcentage de personnes s'étant déclarées insatisfaites est élevé, compte tenu de l'importance cruciale de cette question. Les plaintes concernant le niveau d'information des parties prenantes nationales sur l'objectif de la mission sont encore plus élevées. Plus de 60 % des chefs d'équipe ont considéré que les intervenants locaux n'avaient pas connaissance des objectifs de la mission de diagnostic. Toutefois, 68 % des autres membres des missions se sont déclarés satisfaits du degré de sensibilisation des parties prenantes.

L'accès des missions aux administrations forestières nationales et aux acteurs de la filière a été estimé comme suffisant par 63 % des chefs d'équipe et 64 % des consultants. Cependant, concernant les possibilités d'échanges avec de hauts responsables non directement liés au secteur de la sylviculture (à savoir des législateurs, ou des ministres des finances, de la planification ou de l'agriculture) 60 % des chefs d'équipe et 64 % des consultants ont déclaré que ce type d'occasions ne leur avait pas été fourni. Les remarques complémentaires ont trait à l'importance de communiquer avec les dirigeants des partis d'opposition, en particulier lorsque des scrutins électoraux se déroulent en même temps que la mission. Les autres commentaires mentionnent les graves obstacles mis par les autorités nationales à la communication directe entre les missions de diagnostic et certaines parties prenantes, notamment les ONG militantes, certaines personnalités et, en particulier en Afrique, l'empêchement de contacter des concessionnaires forestiers asiatiques.

La langue n'est pas considérée comme un obstacle sérieux pour les missions de diagnostic. Cependant, 25 % des chefs d'équipe se plaignent de consultants incapables de suivre des conversations dans les langues officielles, y compris même l'anglais parlé avec un accent. En outre, plusieurs chefs de mission ont mentionné comme très grave difficulté la capacité limitée de consultants nationaux à traduire les langues locales, telles celles employées dans certaines zones rurales de l'Asie et de l'Afrique, au cours de visites sur le terrain.

### 2.1.3 L'organisation des missions et l'OIBT

Cette section traite de l'organisation et de la composition des missions de diagnostic OIBT, notamment du nombre de leurs membres, de leur composition et de la sélection des consultants, des délais d'exécution des missions et de l'appui qu'elles reçoivent de l'OIBT. En ce qui concerne le nombre de membres composant les missions de diagnostic, la majorité (81 % et 86 %) des consultants ont estimé qu'il était adéquat à la tâche. Toutefois, plusieurs spécialités ont été mentionnées comme devant être nécessairement représentées dans les équipes en fonction du pays visité. Les plus fréquemment mentionnés comme spécialistes «nécessaires» sont les économistes professionnels (macro-économistes), les spécialistes en sylviculture tropicale et les chercheurs en sciences sociales, en particulier les anthropologues spécialisés dans les collectivités rurales et dans les questions foncières des pays africains. Les qualifications personnelles des membres des équipes ont été jugées adéquates par plus de 80 % des répondants des deux questionnaires. Néanmoins,

plusieurs se plaignent du manque d'expérience du monde tropical chez certains consultants internationaux ou / et de leur incapacité à s'exprimer dans les langues officielles de l'OIBT. Le taux de satisfaction des chefs d'équipe à l'égard des consultants locaux s'avère moindre (69 %) bien que toujours assez positif. De nombreux chefs d'équipe ont mis en exergue la contribution déterminante de ces professionnels à la réussite des missions de diagnostic.

Cinquante-six pour cent des chefs d'équipe ont déclaré n'avoir eu aucune occasion de fournir des éléments utiles à la sélection de leur équipe. Beaucoup affirment n'avoir pas même reçu une copie du curriculum vitae des membres de leur mission, ce qui s'est parfois traduit par des déséquilibres dans les composantes professionnelles des équipes.

Les délais impartis à chaque mission de diagnostic dans son ensemble et, surtout, à la mission sur le terrain, ont fait l'objet de commentaires d'où il ressort le caractère préoccupant de cette question. En effet, 25 % des chefs d'équipe et 50 % des consultants ont fait état de l'imposition de délais à la mission sur le terrain à leurs yeux trop courts. Les délais jugés par eux souhaitables pour l'accomplissement de la mission de diagnostic vont d'une semaine supplémentaire à trois mois dans le pays. A également été mentionnée la nécessité de passer davantage de temps sur le terrain, en visitant des forêts, des villages, des entreprises et des sites industriels. Mais plusieurs chefs d'équipe, y compris ceux qui dans le questionnaire considèrent les délais accordés comme suffisants, ont mentionné la nécessité d'envisager d'organiser ces missions d'une manière très différente, dont une formule prévoyant deux ou trois visites dans le pays : l'une pour la préparation, une autre pour la mission elle-même ; une dernière pour sa validation et son suivi. La plupart des répondants ont mentionné l'utilité d'une mission préparatoire.

L'appui reçu du Secrétariat de l'OIBT a été jugé adéquat par environ 90 % des répondants. Toutefois, plusieurs chefs d'équipe ont fait valoir l'intérêt qu'offre la présence de responsables de l'OIBT dans le déroulement de la mission préparatoire mais plus encore lors de la présentation des résultats dans le pays. Quelques-uns ont exprimé la nécessité que le secrétariat de l'OIBT examine en détail le projet de rapports de mission de diagnostic et qu'il débâte de ses conclusions avec les chefs d'équipe et membres de la mission concernée avant de procéder à approbation finale.

#### 2.1.4 Réaction apparente des autorités nationales aux objectifs de la mission de diagnostic

L'importante question « *A votre avis ... le gouvernement a-t-il effectivement avalisé le rapport de la mission ?* » a recueilli des réponses mitigées. Cinquante pour cent des chefs d'équipe ont déclaré qu'ils estimaient que les autorités gouvernementales n'avaient « pas » ou « pas tout à fait » approuvé leur rapport. Quarante pour cent des consultants ont fait part de la même impression. Un très grand nombre d'observations complémentaires fournies par les chefs d'équipe et les consultants soulignent ce point essentiel, exprimant le sentiment que les administrations forestières nationales ne se sont pas intéressées aux conclusions ni aux résultats de la mission de diagnostic. La plupart des consultants ont estimé que les gouvernements avaient déjà arrêté leurs décisions en matière de politique forestière et n'étaient prêts à y apporter aucune modification. Dans de nombreux pays, ainsi que l'ont expliqué les personnes interrogées, cette attitude vise à mettre en exergue la protection du couvert forestier, car le taux de déforestation est une source d'embarras politique.

D'autres questions relatives à l'application des recommandations ont recueilli un nombre modéré de « sans opinion » chez les chefs d'équipe (10 %) et les consultants (15 %), réponses s'expliquant par le fait qu'ils n'avaient pas maintenu de contact avec les pays. Cependant, ceux qui ont répondu indiquent qu'ils ne considèrent pas que les missions de diagnostic ont réussi eu égard à la mise en œuvre des orientations préconisées ou des mesures recommandées. La question relative à la mise en œuvre des orientations maîtresses a reçu un volume important de réponses négatives, soit 82 % (« non » et « pas assez ») de la part des chefs d'équipe et un nombre tout aussi considérable (71 %) de réponses négatives de la part des consultants. Le plus intéressant est la déclaration par les chefs d'équipe et les consultants que le secteur forestier du pays peut ne pas avoir la capacité de mettre en œuvre leurs propositions politiques, état de fait auquel paraissent résignés 43 % des chefs d'équipe et 64 % des consultants. Des chefs d'équipe (69 %) et des consultants (78 %) considèrent que les pays n'ont pas procédé à une mise en œuvre effective des propositions d'action. Une majorité des chefs d'équipe (69 %), mais un moins grand nombre de consultants (40 %), considèrent que le pays n'a pas ou n'a "pas suffisamment" préparé ni soumis à l'OIBT de projets préconisés par la mission.

### 2.1.5 Mise en commun et validation des résultats des missions

Une grande majorité des chefs d'équipe (79 %) et des consultants (75 %) considèrent qu'ils n'ont pas eu réellement la possibilité, ni le temps ni les ressources nécessaires, de mettre en commun ou de valider les résultats de la mission de diagnostic avec les acteurs concernés, ce qui leur eût permis d'en faciliter la compréhension et l'acceptation ainsi que l'application ultérieure des recommandations.

Dans les pays où aucune des trois langues officielles de l'OIBT n'est couramment employée, comme la Thaïlande, le Cambodge et le Brésil, l'absence de traduction du rapport de mission de diagnostic dans la langue nationale a freiné de manière importante la diffusion des résultats. Apparemment, seule l'Indonésie a assuré une traduction complète, le tirage et une diffusion large du rapport.

De nombreuses observations complémentaires ont souligné la nécessité d'un suivi de 3 à 5 ans postérieur aux missions de diagnostic de la part du personnel d'encadrement des missions et/ou la tenue d'une mission d'évaluation ex-post au diagnostic, qui serait effectuée 5 ans environ après la mission de diagnostic et dont le but serait d'aider à l'application des recommandations et d'en renforcer l'exécution.

## 2.2 Résultats des questionnaires aux administrations forestières nationales et application des recommandations

En théorie, la principale source d'information pour évaluer les missions de diagnostic auraient dû être les autorités des pays qui en ont bénéficié. Cela n'a pas été le cas et, en dépit de la nomination de consultants locaux choisis par les autorités pour les aider à remplir le questionnaire, seuls 11 pays ont répondu au questionnaire et 15 ont complété la partie du questionnaire relative à l'acceptation et à l'application des recommandations de la mission de diagnostic. De surcroît, comme il est possible de le déduire des réponses reçues aux questionnaires, le remplissage de la plupart d'entre eux a été effectué comme une formalité. Plusieurs facteurs rendent compte de ce fait. Deux d'entre eux relèvent d'une évidence : (1) la plupart des administrations forestières actuelles n'étaient pas en place lors de l'exécution de la mission de diagnostic et n'en ont eu qu'imparfaitement connaissance, voire pas du tout ; (2) les autorités nationales préfèrent témoigner leur satisfaction d'avoir reçu la collaboration d'organisations internationales ; l'intérêt limité de la plupart des pays pour ce volet de l'évaluation apparaît avec évidence dans le fait que la nomination des consultants locaux devant être proposés par les gouvernements pour les aider à remplir le questionnaire C, et qui devait se conclure en septembre 2008, était toujours en cours à la mi-février 2009. Toutefois, la partie relative aux recommandations des missions a produit des informations intéressantes.

### 2.2.1 Conception que se font les administrations forestières nationales des missions de diagnostic

Le tableau 3 présente les résultats du questionnaire C. Ceux-ci montrent, en termes généraux, que les administrations forestières des pays ont été très satisfaites des missions de diagnostic, s'agissant notamment du caractère opportun de l'annonce de la mission, des qualifications des équipes, des délais d'exécution accordés, du soutien de l'OIBT, de l'amélioration des connaissances et des questions linguistiques. Leur évaluation est également intégralement positive s'agissant de l'adéquation des termes de référence de l'OIBT. La plus haute note obtenue a trait à l'applicabilité des choix d'orientation présentés par la mission. La question portant sur le niveau général de satisfaction de l'administration nationale à l'égard de la mission de diagnostic a produit un score très élevé.

Récapitulatif des questions	Oui	Non	Pas assez	Sans opinion
Annonce de la mission effectuée en bonne et due forme et en temps opportun ?	9	-	1	1
Termes de référence OIBT : adéquats ?	9	-	1	1
Délais accordés à la mission de diagnostic dans le pays : adéquats ? Suffisants ?	7	1	2	1
Les qualifications de l'équipe d'experts étaient-elles adéquates ou satisfaisantes ?	10	-	-	1
La mission de diagnostic a-t-elle comporté des consultations suffisantes des acteurs ?	6	2	2	1
La langue a-t-elle constitué une difficulté pour la communication dans le	-	8	2	1

cadre de la mission de diagnostic ?				
Les soutien apporté par l'OIBT a-t-il été suffisant pour assurer la bonne exécution de la mission de diagnostic ?	8	1	1	1
Les résultats préliminaires de la mission de diagnostic ont-ils été débattus dans le pays ?	6	2	2	1
Considérez-vous que la mission de diagnostic, telle qu'elle a été menée, a été un outil précieux d'amélioration de l'aménagement forestier dans votre pays ?	6	-	3	1
La mission de diagnostic a-t-elle augmenté vos connaissances de l'aménagement forestier dans votre pays ?	8	1	2	-
La mission de diagnostic a-t-elle offert des choix d'orientation applicables à l'amélioration de l'aménagement forestier ?	10		1	-
La mission de diagnostic a-t-elle offert un ensemble de mesures aisément applicables ?	6	1	4	-
Considérez-vous les propositions ou suggestions émises par la mission de diagnostic comme innovantes, attractives et réalisables au regard des réalités locales ?	5	-	6	-
Le rapport de mission de diagnostic sert-il aux agents de l'Etat et à d'autres acteurs à planifier des actions futures ?	3	2	6	-
Avez-vous soumis des propositions de projets OIBT que la mission de diagnostic avait proposées ?	7	1	1	2
Le rapport de mission de diagnostic comporte-t-il des recommandations inacceptables ?	3	6	1	1
Considérez-vous que la mission de diagnostic a contribué à une meilleure intelligence du rôle de l'OIBT ?	7	2	2	-
En tant qu'administration nationale, êtes-vous satisfait du résultat d'ensemble de la mission de diagnostic ?	8	1	1	1
Avez-vous disposé de la possibilité et du temps suffisant pour valider les résultats de la mission de diagnostic auprès des acteurs en vue d'en faciliter l'application ?	5	3	3	-

Les aspects qui n'ont pas été reconnus au même niveau élevé sont ceux ayant trait à une discussion préliminaire dans le pays des conclusions de la mission de diagnostic et, de même, une majorité des répondants ont fait clairement savoir qu'on ne leur avait fourni ni l'occasion ni les moyens de valider les résultats de la mission de diagnostic avec les acteurs concernés. Des notes basses ont également été attribuées à l'applicabilité de l'ensemble des actions proposées, ce qui fait contraste avec leur propre perception que les recommandations étaient viables. Fait intéressant, les autorités ne considèrent pas les recommandations des missions de diagnostic comme véritablement innovantes, attractives ou réalisables au regard des réalités locales. Cependant, le score le plus bas a été recueilli par la question «Le rapport de mission de diagnostic sert-il aux agents de l'État et à d'autres acteurs à planifier des actions futures ? » Seules 3 des 11 personnes interrogées ont répondu positivement, 2 ont répondu que ce rapport n'avait pas été utilisé et 6 ont répondu «pas tout à fait ».

Les réponses à ce questionnaire sont analysées *infra*, mais il est évident que certaines d'entre elles sont contradictoires. A titre d'exemple : comment peut-on se dire satisfait des résultats de la mission de diagnostic tout en estimant par ailleurs que ses propositions ne sont pas innovantes, et que celles-ci ne sont pas utilisées dans la planification d'actions futures ?

## 2.2.2 Nombre et proportion des recommandations acceptées et mises en œuvre

Le questionnaire C s'est accompagné d'un formulaire d'analyse du niveau d'acceptation et d'application des recommandations formulées par la mission de diagnostic. Les consultants nationaux désignés sur proposition des gouvernements ont fourni les informations contenues dans les tableaux 4 et 5. Le nombre total de recommandations comptabilisées par des consultants locaux dans plusieurs pays n'est pas le même que celui auquel sont parvenus les auteurs en se fondant sur leur lecture des rapports de mission de diagnostic. Ce résultat peut s'expliquer par l'absence de différenciation claire entre les suggestions et les recommandations contenues dans plusieurs rapports et le degré variable d'imbrication des recommandations. Cela a conduit chaque utilisateur des rapports à appliquer son propre critère. Quoi qu'il en soit, comme le montre le tableau 5, la plupart des recommandations (84 %) ont été intégralement acceptées par les gouvernements. La proportion de recommandations partiellement acceptées est de 11 %. Seulement 5 % des recommandations des

missions de diagnostic ont été rejetées. Toutefois, étant donné que les consultants locaux ont parfois confondu « recommandations rejetées » et « recommandations d'application retardée » le taux de rejet peut atteindre les 7 %.

Pays	Intégralement acceptée	Acceptation partielle	Rejetée	Total
République centrafricaine	26	0	1	<b>27</b>
Congo	23	1	0	<b>24</b>
Liberia	23	0	0	<b>23</b>
Nigeria	3	1	0	<b>4</b>
Cambodge	27	6	3	<b>36</b>
Indonésie	39	10	0	<b>49</b>
Papouasie-Nouvelle-Guinée	21	0	0	<b>21</b>
Philippines	33	0	0	<b>33</b>
Thaïlande	46	5	0	<b>51</b>
Brésil*	15	11	7	<b>33</b>
Equateur	8	3	3	<b>14</b>
Guyana	30	3	1	<b>34</b>
Mexique	45	1	0	<b>46</b>
Panama	27	12	5	<b>44</b>
Suriname	37	2	4	<b>43</b>
<b>Total</b>	<b>403</b>	<b>55</b>	<b>24</b>	<b>482</b>

**Note :** \*recommandations intégrées.

Pays	Exécution intégrale	Exécution partielle	En cours d'exécution	Total
République Centrafricaine	6	8	5	7
Congo	1	4	18	1
Liberia	3	8	0	12
Nigeria	0	3	1	5
Cambodge	15	6	9	3
Indonésie	14	23	8	3
Papouasie-Nouvelle-Guinée	0	16	0	5
Philippines	0	0	24	0
Thaïlande	15	12	22	2
Equateur	0	7	0	4
Brésil	5	21	0	0
Guyana	13	3	17	0
Mexique	1	8	35	0
Panama	0	13	24	2
Suriname	0	1	35	0
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>133</b>	<b>198</b>	<b>45</b>

Le degré de mise en œuvre des missions de diagnostic est inégal d'un pays à l'autre. Comme on le constate à la lecture du tableau 5 ; l'exécution intégrale des recommandations acceptées n'a eu lieu que pour 16 % d'entre elles. Toutefois, six pays admettent n'avoir pu appliquer la moindre recommandation dans son intégralité. La majeure partie (74 %) des recommandations, indépendamment du temps écoulé depuis la mission de diagnostic, sont soit toujours en cours d'exécution (44 %) soit n'ont été que partiellement mises en œuvre (30 %). Environ 10 % ont été retardées

Il convient de souligner que toutes les recommandations ne sont pas de même « poids ». Certaines visent à introduire des changements importants et complexes tandis que d'autres sont beaucoup plus simples, apparemment faciles à appliquer. Ainsi, les statistiques relatives à l'application des recommandations ne sont pas tout à fait représentatives de la réussite des missions de diagnostic car l'application d'une seule « importante » recommandation peut avoir eu plus de poids que celle de plusieurs recommandations « mineures ». Il est évidemment impossible aux auteurs de produire un classement des 600 ou plus des recommandations produites en fonction de leur importance pour chaque pays et situation.

### 2.2.3 Classification et quantification des raisons / facteurs de non-application des recommandations

En Afrique, la réponse la plus fréquemment fournie par les administrations forestières, lorsqu'il s'agit d'expliquer pourquoi les recommandations acceptées sont encore « en retard d'exécution », « en cours d'exécution » ou « partiellement exécutées », fait état du défaut de financement ou de contraintes budgétaires mais aussi de l'absence d'experts dans le domaine concerné. En Asie et en Amérique latine, autant qu'en Afrique, sont mentionnés une multitude de raisons et de facteurs, dont la plupart ont trait à des singularités politiques et juridiques du pays. Ces explications sont en pleine contradiction avec le nombre très élevé de réponses positives apportées à la question « La mission de diagnostic a-t-elle offert des choix d'orientation applicables à l'amélioration de l'aménagement forestier ? » Dans le cas des « recommandations partiellement exécutées », la raison la plus fréquemment invoquée est que certains autres facteurs n'ont pas été dûment pris en compte ou ont évolué postérieurement à la mission, ce qui a eu pour effet de rendre sans objet, voire non souhaitable, l'application intégrale de la recommandation originelle.

## **2.3 Résultats des études de cas**

Les six études de cas (Brésil, Cambodge, Congo, République centrafricaine, Indonésie et Panama) ont révélé un certain nombre de détails sur les missions de diagnostic que d'autres outils de la présente évaluation n'ont pu détecter. Malgré le fait que toutes les études de cas aient été censées suivre la même méthodologie, leurs résultats ne sont pas totalement comparables en raison de différences d'approches entre les missions de diagnostic, du type de réaction des autorités nationales à l'évaluation et de l'aptitude variable du consultant national à recueillir des réactions officielles et non officielles, ainsi qu'à interpréter les informations reçues. La plupart des consultants nationaux étaient étroitement associés aux administrations forestières nationales et, dans une large mesure, représentaient leur point de vue. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, l'interprétation qu'ont fait les consultants internationaux des mêmes sujets a été sensiblement différente.

### 2.3.1 Opinion générale sur les missions de diagnostic

Utilité de la mission de diagnostic. Les réponses à cette question ont été, sur les trois continents, divergentes en apparence, mais semblables quant au fond. Dans les deux pays asiatiques, presque toutes les personnes interviewées, qu'il s'agisse de fonctionnaires, de gérants d'entreprises du secteur privé, de membres d'ONG ou de personnel de l'aide internationale, ont émis l'opinion que les missions de diagnostic étaient « utiles » ou « très utiles » pour améliorer l'aménagement forestier dans le pays. Toutefois, en Indonésie cette utilité a été spécifiquement corrélée au fait que la mission de diagnostic « *avait recueilli et organisé des idées et propositions préexistantes et les avait propulsées à des instances de décision d'échelon supérieur, afin de faciliter leur adoption* ». Au Cambodge, où le rapport a à peine été utilisé, l'expression « utile » demeure inexpliquée. En général, les auteurs en ont conclu que les personnes interrogées ont usé du terme "utile" beaucoup plus comme réponse polie et non compromettante qu'ils ne l'ont fait en corrélation à des éléments concrets qui attesteraient cette utilité. Une autre mesure de l'utilité des rapports de mission de diagnostic pourrait être fournie par leur utilisation comme élément de référence dans les travaux de planification. Il apparaît ainsi que le rapport de mission de diagnostic indonésien a en effet été utilisé dans une certaine mesure comme outil de planification, parmi d'autres. Il a été entièrement traduit et publié en indonésien et il est encore visible dans les bibliothèques de certains bureaux, ce qui n'est pas le cas au Cambodge, où le rapport de la mission de diagnostic dans ce pays n'a fait l'objet ni de traduction, ni de diffusion.

Contrairement aux réponses à cette question recueillies en Asie, toutes les personnes interviewées au Brésil et au Panama ont clairement dit que la mission de diagnostic avait été « inutile ». La plupart d'entre elles ont ajouté qu'elles n'avaient jamais vu le rapport, que celui-ci ne se trouvait pas même



dans les archives de leurs institutions et qu'elles n'avaient aucune idée qu'une telle mission ait été effectuée. Au Brésil, le rapport de mission de diagnostic n'a pas été traduit en portugais, ni jamais publié ou utilisé comme source d'information dans la planification future. Il a été littéralement ignoré. D'autres intervenants ont été moins catégoriques dans leurs réponses, mais n'en ont pas moins manifesté leur méconnaissance totale du rapport. Il y a bien sûr plusieurs raisons à cette situation, dont on propose une analyse *infra*.

En Afrique, les études de cas ont révélé une situation intermédiaire. Là encore, la plupart des personnes interrogées ont mentionné l'utilité de «*cette sorte de mission*» et, en particulier, ont manifesté leur reconnaissance à l'OIBT pour son appui, mais elles ne se sont pas moins abstenues de faire mention de missions de diagnostic spécifiques. Les rapports de missions de diagnostic étaient inconnus du personnel actuel des institutions forestières et des acteurs consultés.

Amélioration des connaissances et des perspectives. Les personnes interrogées en Asie, en Afrique et en Amérique latine s'accordent à reconnaître que les missions de diagnostic n'ont pas contribué à «*améliorer les connaissances et les perspectives locales en matière de gestion durable des forêts dans le pays* ». La raison principale à ce résultat est que, depuis que le Plan d'action forestier tropical a été réalisé, plusieurs travaux équivalents ont été repris dans presque tous les pays, en général avec cohérence et souvent avec un accompagnement international coordonné. Ces types d'études n'ont été mis à disposition que très peu de temps avant ou après le début des missions de diagnostic au Cambodge, au Brésil et au Panama. Toutefois, il est possible que certains rapports de mission de diagnostic aient constitué une source d'informations à jour au moment de leur parution, complémentaire à d'autres sources qui ont pu représenter une approche différente.

Origine des recommandations. Il est très difficile d'identifier l'origine des recommandations formulées par les missions de diagnostic, en particulier dans le cas des recommandations qui ont été appliquées avec fruit : «*De bons résultats ont toujours plusieurs pères*». Toutefois, comme indiqué précédemment, les intervenants ou acteurs interrogés dans le cadre des six études de cas s'accordent à considérer que chaque recommandation est partie d'une idée préexistante dans le pays<sup>7</sup>.

L'innovation. L'application de la notion d'«*innovation*» en matière de solutions ou de recommandations est un aspect excessivement difficile à évaluer. Cette question peut être analysée sous trois angles différents : (1) le *statu quo* ou l'état de l'art dans le pays au moment de la mission de diagnostic, (2) l'adaptation intelligente aux réalités du pays de solutions déjà connues ou de cas de figure existant dans d'autres pays ; et (3) l'originalité intrinsèque des propositions. La plupart des recommandations contenues dans les missions de diagnostic ont été relativement novatrices en ce qui concerne la première perspective, mais il est d'avis unanime chez les personnes interrogées que seule une très faible partie des propositions du rapport, a été, le cas échéant, véritablement novatrice. Comme quelqu'un l'a souligné «*il n'y a rien de vraiment nouveau sous le soleil* » en ce qui concerne la foresterie tropicale. Du reste, cet état de fait ne signale rien de foncièrement condamnable : l'identification des bonnes idées, surtout lorsqu'elles sont nées dans le pays, leur défense et l'apport d'un soutien à leur essor et leur réalisation sont du devoir de toute mission consultative internationale. L'appui et l'écho que procurent les rapports OIBT à des idées et initiatives locales augmentent les possibilités de les voir finalement approuvées et adoptées.

Applicabilité de la politique et des recommandations d'action. La plupart des recommandations des missions de diagnostic ont été considérées comme applicables et réalistes par les agents de l'administration et les autres intervenants, ce qui justifie leur acceptation par les gouvernements.

Problématiques et recommandations insuffisamment prises en compte. Alors même que la plupart des personnes interrogées ont déclaré que la mission de diagnostic avait produit trop de recommandations, dont certaines de maigre utilité, dans les pays asiatiques et africains, les missions de diagnostic ont également été critiquées par les parties prenantes nationales pour ne pas avoir suffisamment pris en compte, ou pour avoir négligé, des questions très importantes telles que le régime foncier, les aires protégées, la gestion de la faune, le financement de la foresterie et les

---

<sup>7</sup> On en veut pour exemple l'Indonésie, où la création d'un Conseil national des forêts avait été proposée plusieurs années avant que la mission de diagnostic n'ait été effectuée. Il y a quelques autres recommandations de la mission de diagnostic pour l'Indonésie qui étaient déjà envisagées, y compris même dans la législation forestière d'alors, mais non encore mises en place à l'époque.

potentialités économiques du piégeage du carbone ainsi que d'autres solutions d'ordre économique visant à profiter du MDP (Mécanisme de Développement Propre).

Caractère opportun du calendrier des missions de diagnostic. Il a été fait observer que la programmation des missions de diagnostic doit tenir compte du calendrier politique<sup>8</sup>. Les intérêts réels des autorités du pays, des gouvernements venant d'être inaugurés et les périodes de réforme des orientations politiques revêtent une importance particulière pour la conjoncture favorable qu'elles offrent à la mission de diagnostic. Les missions de diagnostic ne doivent pas être programmées comme des opérations ordinaires et de routine. En outre, plusieurs personnes interrogées ont indiqué que les membres des missions de diagnostic doivent être sélectionnés en prenant davantage en compte leurs connaissances et leur expérience des réalités du pays. Le chef d'équipe doit être une personnalité très respectée à la capacité d'interagir aux plus hauts échelons du gouvernement

Meilleure compréhension du travail et du rôle de l'OIBT. L'OIBT était déjà bien connue dans les six pays sélectionnés pour les études de cas lors du lancement de sa mission de diagnostic. Les missions de diagnostic, s'inscrivant dans le rôle qui est celui de l'OIBT dans le monde, semblent avoir indirectement contribué à la compréhension de son travail.

Diffusion / distribution. Il a été porté à la connaissance des auteurs que la plupart des missions de diagnostic, sinon toutes, n'avaient pu faire diffuser leurs conclusions et recommandations. Il a été suggéré qu'il serait particulièrement utile que les missions restent quelques jours supplémentaires dans le pays pour expliquer les résultats des travaux aux autorités centrales et régionales. La traduction dans la langue nationale, en rendant les rapports de mission de diagnostic disponibles sous forme de brochures ainsi que par Internet, a aussi été régulièrement mentionné comme indispensable en Indonésie, au Cambodge et au Brésil. Même s'il est vrai que de nombreux agents forestiers sont en mesure de s'exprimer en anglais, ils considèrent comme injuste de devoir faire l'effort de lire quelque chose au sujet de leur propre pays écrit en langue étrangère. En outre, leur capacité propre à traduire ces rapports est insuffisante pour en produire une bonne interprétation. Certains rapports de mission de diagnostic ont également été considérés comme trop longs et leur résumé pas assez clair pour que leur contenu puisse être bien assimilé et exploité par les acteurs.

### 2.3.2 Nombre et proportion de recommandations acceptées et mises en œuvre

On constate un sentiment général parmi les intervenants interrogés, en particulier en Indonésie, au Cambodge, au Brésil et au Panama, que les recommandations de mission de diagnostic (et recommandations subsidiaires) ont été beaucoup trop nombreuses et inégalement pertinentes pour être appliquées et faire l'objet d'un suivi effectif. Il semble évident que les missions de diagnostic se sont vues contraintes, sous la pression de leurs propres membres et / ou d'intervenants nationaux, à inclure des recommandations qui, dans le contexte du pays, sont devenues non essentielles. Les recommandations et préconisations de certains rapports de mission de diagnostic (Cambodge, Brésil) ont été considérées comme particulièrement difficiles à appréhender, les utilisateurs éprouvant des difficultés à faire la différence entre suggestions, solutions possibles et recommandations. On trouve dans le rapport de mission de diagnostic brésilien des recommandations formelles qui sont presque toutes énoncées comme actions devant se traduire en projets destinés à être soumis à l'OIBT.

Degré d'acceptation des recommandations. La plupart des recommandations de mission de diagnostic (92 %) ont été déclarées acceptées par les gouvernements (tableau 6). Cependant, 20 % des recommandations acceptées ont été déclarées «partiellement» acceptées. Le sens de « partiellement » accepté a été très variable selon les pays et les personnes interrogées. Dans certains cas, la partie acceptée s'entend d'un élément mineur de la recommandation.

---

<sup>8</sup>C'est ainsi que la mission de diagnostic en Indonésie a bénéficié de conditions exceptionnellement favorables, en coïncidant avec une période de rénovation politique fructueuse, caractérisée par un regain de démocratie et un processus de décentralisation sans précédent.

Pays	Total	Intégralement	Partiellement	Acceptée	Rejetée
République centrafricaine	27	26	0	26	1
Congo	24	23	1	24	0
Cambodge	36	27	6	33	3
Indonésie	49	39	10	49	0
Brésil*	33	15	11	26	7
Panama	44	27	12	39	5
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>157</b>	<b>40</b>	<b>197</b>	<b>16</b>

**Note :** \* Les recommandations ont été « intégrées ».

Dans le cas du Brésil, les recommandations n'ont pas été officiellement acceptées. Toutefois, les autorités forestières nationales reconnaissent que bon nombre des recommandations de la mission de diagnostic ont été de fait « intégrées »<sup>9</sup> autrement dit mises en œuvre pour avoir coïncidé avec des mesures inscrites dans les instruments de planification nationale. Par conséquent, les autorités nationales affirment qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre la mission de diagnostic et ces mesures..

Degré d'application des recommandations. Le degré de mise en œuvre des recommandations de mission de diagnostic a été caractérisé par les termes «intégralement», «partiellement» (une partie de la recommandation a été pleinement appliquée, mais une autre partie a été retardée ou n'est pas appliquée), « en cours d'exécution», «retardée» (non appliquée, mais pas mise au rebut) et « non mise en œuvre» (probablement rejetée). Même en tenant compte d'une telle catégorisation, il est extrêmement difficile de caractériser le véritable niveau de mise en œuvre des recommandations de la mission de diagnostic. Dans quelques cas, des recommandations ont été appliquées, mais de toute évidence dans la plupart des cas, des mesures spécifiques, localisées ou partielles sont citées comme élément attestant un certain degré de «mise en œuvre » ; cela est particulièrement le cas lorsque les répondants sont étroitement liés au gouvernement. Lorsque les mesures engagées sont confrontées à l'objectif d'une recommandation, il devient douteux que la recommandation ait été effectivement appliquée. La notion «en cours d'exécution » est elle aussi difficile à accepter quand s'est écoulée une durée beaucoup plus importante que la période requise pour la mise en œuvre de la recommandation. Cependant, certaines recommandations sont à l'évidence du type « sans fin », telles celles devant répondre à la plupart des besoins en matière de formation ou de recherche. D'autre part, il a été fréquemment observé que des recommandations originales de la mission de diagnostic avaient été sensiblement modifiées en cours d'application, souvent en réaction à une évolution constatée dans le cadre où elles s'inscrivaient. Dans certains cas, seul l'objectif visé reste le même.

Les résultats pour l'Indonésie (pourcentages extraits du tableau 7) montrent que, selon les rapports officiels, 29 % des recommandations acceptées ont été «intégralement appliquées » alors que les consultants ont estimé que seules l'avaient été 10 % d'entre elles. Au Cambodge, la divergence est radicale, en ceci que les sources officielles font état de 45 % des recommandations appliquées en intégralité, alors que les consultants estiment qu'aucune ne peut être considérée comme intégralement appliquée. En Afrique, la situation est similaire à celle rencontrée en Asie, avec un niveau relativement faible de reconnaissance officielle que les recommandations aient été intégralement mises en œuvre (4 % au Congo) et une performance apparemment meilleure en RCA, une estimation plus faible encore de la part du consultant international, sauf dans le cas du Congo, où son évaluation retient deux recommandations intégralement appliquées au lieu d'une. En Amérique latine, les gouvernements eux-mêmes reconnaissent un niveau très faible d'intégrale application des recommandations, ce niveau descendant à zéro dans le cas du Panama.

<sup>9</sup>La différence entre « accepté » et « intégré » dans le cadre de la présente évaluation n'est pas d'ordre purement terminologique. Ces recommandations n'ont pas été acceptées dans la mesure où le gouvernement ne les reconnaît pas. Cependant, plusieurs d'entre elles se trouvaient correspondre à des mesures que le gouvernement envisageait de prendre ou d'appliquer. C'est ainsi que le terme « intégré » est techniquement équivalent mais politiquement différent d'« accepté ».

**Tableau 7. Degré d'application des recommandations de mission de diagnostic acceptées dans les pays des études de cas**

Pays	Nb total de recom. acceptées	Degré d'exécution/application							
		Intégralement		Partiellement		En cours d'application		Retardée ou non appliquée **	
		CN	CI	CN	CI *	CN	CI	CN	CI
CAR	26	6	3	8	11	5	-	7	13
Congo	24	1	2	4	21	18	-	1	1
Cambodge	33	15	0	6	21	9	-	3	12
Indonésie	49	14	5	23	36	8	-	4	8
Brésil***	26	5	-	21	-	0	-	0	-
Panama	39	0	0	13	29	24	-	2	10
<b>Total</b>	<b>197</b>	<b>41</b>		<b>75</b>		<b>64</b>		<b>17</b>	

Notes. **CN** : Consultant national, **CI** : Consultants internationaux

\*Le décompte opéré par les CI ne fait pas la différence entre application « partielle » et « en cours d'application ».

\*\*La différence entre « retardée » et « non appliquée » n'est pas évidente. Le consultant international préfère retenir la notion de « non appliquée » car les raisons de tout « retard d'application » ne sont souvent pas perceptibles.

\*\*\* Aucun décompte indépendant (CI) n'a été effectué.

Selon les comptabilités gouvernementales, le pourcentage moyen de recommandations appliquées est de 21 %. Ce résultat se réduit cependant à seulement 6 % dans l'évaluation qu'en font les consultants internationaux (hors Brésil, en raison des considérations précédemment évoquées). La majeure partie des recommandations, aux termes des deux analyses, sont considérées comme « partiellement appliquées » ou « en cours d'application » (63 % à 69 %). Quant au pourcentage des recommandations non appliquées, il atteint les 26 % dans l'évaluation des consultants internationaux.

On pourra objecter que les consultants internationaux, au regard de la brièveté de leur mission dans chaque pays, n'ont disposé ni de réels moyens ni d'arguments qui leur permettraient de s'écarter si nettement de l'appréciation officielle sur le caractère « intégral » de l'application des recommandations. Ils ont toutefois fondé leur évaluation strictement sur les réponses des parties prenantes personnellement interviewées, y compris des fonctionnaires de l'administration et des intervenants de la filière bois ainsi que des entreprises forestières, des membres du personnel d'organismes internationaux et des ONG établies dans le pays. La lecture de la documentation courante et d'études sur la situation forestière de chaque pays n'avait d'autre fin que celle de compléter ce travail d'enquête. A titre d'exemple, il y a un problème évident, quand un pays déclare « la pleine application » d'une recommandation relative à la surveillance efficace d'un petit nombre de grandes concessions d'exploitation forestière quand est en même temps en vigueur une interdiction officielle des abattages s'appliquant à l'ensemble du territoire national et où il n'est pas une seule concession légalement en exploitation. De même, l'appréciation d'« intégralement appliquée » relative à une recommandation visant la réduction d'intensité des abattages clandestins n'est pas crédible quand il est de notoriété publique que plus de 90 % des grumes produites sont d'origine illégale ou lorsque les propriétaires de la filière forêt-bois locale déclarent ouvertement qu'ils continuent leurs opérations à partir de « grumes importées » de pays voisins quand ces pays ne possèdent aucune forêt de production ou lorsque eux-mêmes reconnaissent qu'ils s'approvisionnent en grumes auprès de sources frauduleuses. Un autre exemple est l'affirmation qu'a été suivie d'effet une recommandation de créer un « fonds forestier » quand ce dernier a bien été institué des années auparavant mais se trouve être encore totalement inactif. Ce ne sont que de simples exemples parmi de nombreux d'autres, souvent moins éloquents, qui permettent de comprendre la différence des résultats chiffrés entre consultants nationaux et consultants internationaux. Quoi qu'il en soit, il convient de répéter que, même dans les décomptes gouvernementaux, l'application des recommandations des missions de diagnostic n'a été intégrale que dans 21 % des cas seulement.

Énoncé et descriptif des recommandations. Dans le cas de plusieurs missions de diagnostic, l'énoncé des recommandations a été considéré comme beaucoup trop général et imprécis<sup>10</sup> pour permettre

<sup>10</sup> On en veut pour exemple les énoncés de recommandation les suivants: *des mesures doivent être prises pour doter le secteur privé et la société civile de moyens d'aménager les forêts ou une expansion importante des*

une application aisée. Dans d'autres, il est presque impossible de différencier les suggestions des recommandations. Ce défaut crée une difficulté supplémentaire lorsqu'on enquête sur les effets qu'a eus la mission de diagnostic, car un certain nombre de recommandations pourraient être considérées comme intégralement ou partiellement mises en œuvre dès lors que plusieurs actions non corrélables, voire n'ayant pas même la mission de diagnostic pour origine, auront involontairement contribué à la situation constatée..

Mise en œuvre et exécution aboutie. Il importe de rappeler que les recommandations considérées comme « exécutées » n'ont pas pour corollaire que leur mise en œuvre ait été couronnée de succès ou encore moins que leurs objectifs aient été atteints. La mission n'a pas évalué la qualité d'exécution des recommandations ni les résultats de leur application. Sa compétence se bornait à évaluer leur degré d'application.

Corrélation entre les recommandations de la mission de diagnostic et les recommandations mises en œuvre. La mise en œuvre d'une recommandation de mission de diagnostic, bien que réussie, n'est pas en soi une preuve de l'efficacité de la mission de diagnostic. Comme on l'a indiqué, les recommandations de la mission de diagnostic ne sont pas fondamentalement différentes des idées et des recommandations consignées dans d'autres documents produits par les institutions nationales, gouvernementales et universitaires ainsi que par plusieurs organismes internationaux, en plus de l'OIBT<sup>11</sup>. Par conséquent, bon nombre des actions qui sont attribuées à la mission de diagnostic peuvent également être attribuées à d'autres documents qui se trouvent avoir la même intention ou avec été produits dans le même esprit. Pour la même raison, il est également possible que certaines des actions qui correspondent aux recommandations de la mission de diagnostic aient été adoptées ou par d'autres acteurs ou des bailleurs de fonds qui se les seront appropriées. Quoi qu'il en soit, certaines des recommandations clés ont été exécutées avec l'aide de ces autres organismes<sup>12</sup>. Les rapports mission de diagnostic, qui sont des documents publics, ont bénéficié d'une distribution d'ampleur raisonnable au sein de la communauté internationale des bailleurs de fonds.

### 2.3.3 Nombre et proportion de projets préconisés ayant été soumis à l'OIBT

Dans plusieurs missions de diagnostic on trouve mentionnées des propositions de projets OIBT sous forme d'un intitulé de projet énoncé en une ligne. Cela est nettement insuffisant et pourrait rendre compte au moins pour partie des faibles suites données par les gouvernements aux propositions de projet OBT émises par les missions de diagnostic.

Une critique fréquemment formulée par les personnes interrogées est que les rapports de mission de diagnostic ne mentionnent pas les interventions ou projets éventuels épaulés par d'autres bailleurs de fonds internationaux et qui correspondent aux recommandations, sachant en outre que plusieurs recommandations de missions de diagnostic réclament indiscutablement l'intervention de bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux et celle d'organismes de financement. L'OIBT a souvent sollicité ou invité d'autres organismes à participer aux missions de diagnostic. Toutefois, les réponses recueillies ont été bien en deçà des attentes.

### 2.3.4 Facteurs ou raisons expliquant les constatations ci-dessus

La plupart des explications fournies par les gouvernements pour justifier le pourcentage élevé de recommandations « partiellement appliquées » ou « en cours d'application » mentionnent des restrictions budgétaires ou financières ou font référence à la longueur des procédures législatives et de celles de leurs institutions judiciaires. Ces explications rendent compte en partie de la prétendue « absence de priorité politique ». Dans bon nombre de cas, sont également présents des conflits permanents avec les autres secteurs, tels que l'agriculture et l'attribution de titres de propriété ou d'usufruit foncier. En particulier la régularisation des titres fonciers est mentionnée comme cause

---

*approches communautaires dans une diversité de situations ou encore Reconnaissance du fait que des réglementations complexes n'auront pas pour effet d'éliminer la corruption, et qu'elles peuvent avoir pour effet contraire d'inciter à celle-ci.* On ne saurait rien reprocher à ces recommandations, si ce n'est qu'elles pourraient s'appliquer à presque tous les pays.

<sup>11</sup> Plusieurs organismes internationaux et bilatéraux venaient d'achever une vaste analyse du secteur forestier du Cambodge avant que ne débute la mission de diagnostic dans ce pays.

<sup>12</sup> En Indonésie, le GTZ et l'EC élaborent des projets très importants qui s'accordent parfaitement avec les recommandations essentielles de la mission de diagnostic OIBT dans ce pays.

grave de retards, en partie parce qu'elle dépend d'autres secteurs qui n'ont aucune affinité avec la sylviculture, et qui favorisent habituellement l'expansion de l'agriculture. La définition du domaine forestier est souvent limitée par le caractère vague et politiquement sensible des droits de la population locale ou des groupes de migrants et par des difficultés supplémentaires inhérentes à l'établissement des pièces officielles attestant ces droits. La définition du domaine forestier tropical est partout entachée de débats idéologiques et politiques qui en fin de compte profitent à ceux qui font intrusion dans les forêts en vue tout simplement de procéder à l'exploitation forestière illégale associée ou non au déboisement sauvage pour l'agriculture.

Une cause croissante des difficultés à appliquer les recommandations directement liées à la gestion durable des forêts a trait à des exigences environnementales, sociales ou culturelles nouvelles et souvent de rigueur excessive. Au Panama et au Brésil, les auteurs de plans de gestion forestière, même les plus élaborés, qui remplissent les conditions de certification les plus exigeantes, sont priés de préparer de redondantes évaluations d'impact environnemental. Cet état de fait rend beaucoup plus difficile l'établissement d'une plantation forestière avec des espèces exotiques sur des terres dégradées, ou de gérer de façon durable une forêt naturelle, que de pratiquer une coupe à blanc sur un millier d'hectares de forêt vierge afin d'y planter du soja ou d'y installer une autre culture industrielle. Il est aussi beaucoup plus difficile, et cela prend aussi beaucoup plus de temps, de créer une aire protégée, même privée, que de pratiquer l'élevage du bétail ou l'agriculture dans les zones forestières.

Bien sûr, les changements de gouvernement, certains efforts de décentralisation, l'économie, la guerre et d'autres formes de troubles sociaux, sont également mentionnés dans certains cas particuliers. Même dans des pays démocratiques actuellement stables que sont par exemple l'Indonésie et le Brésil on a assisté à de nombreux changements dans l'administration forestière nationale depuis 2001. Chaque remaniement ministériel, y compris à l'intérieur d'un même gouvernement ou parti politique, peut apporter son lot de changements profonds dans l'organisation et le personnel essentiel. En Afrique, les changements sont encore plus fréquents et tout changement entraîne une grave perte de mémoire institutionnelle. La décentralisation est un processus en cours dans de grands pays comme l'Indonésie et le Brésil comme dans des pays petits ou moyens comme le Pérou et le Panama. Partout, ce phénomène cause les mêmes problèmes à l'aménagement forestier : les nouvelles collectivités territoriales ou locales récupèrent leurs compétences sur leur domaine forestier sans être préparées ni équipées pour en assurer la maîtrise et, en outre, ne se montrent pas disposées à respecter la législation et la réglementation nationales. Bien que cette évolution puisse s'avérer une bonne chose sur le long terme, dans l'immédiat elle est la cause d'une situation souvent chaotique, qui n'est évidemment pas sans incidence négative sur l'application des recommandations des missions de diagnostic.

Toutefois, dans certains cas, la raison sous-jacente à la non-application des recommandations de la mission de diagnostic est à chercher dans le manque de motivation des autorités forestières elles-mêmes à apporter des changements importants à l'état de fait qui prévaut. Dans d'autres cas, comme au Panama, il est évident que le secteur forestier, aujourd'hui organisé (divisé en trois branches, toutes trois à de faibles niveaux hiérarchiques) et entièrement soumis à un secteur de l'environnement relativement puissant, ne peut assurer la maîtrise de son propre avenir. Les situations de ce type peuvent expliquer pourquoi les missions de diagnostic ont davantage porté leurs fruits dans des pays où la foresterie est d'un poids politique plus important, comme l'Indonésie.

#### **2.4 Résultats de l'examen des rapports de missions de diagnostic**

Les 20 rapports de mission de diagnostic sélectionnés ont été examinés séparément par les deux consultants internationaux selon des modalités bien définies. Tous les rapports des missions de diagnostic sont de très bonne qualité. Les rapports de missions de diagnostics ont été produits par les plus connus et les plus qualifiés des spécialistes des forêts tropicales au monde, certains d'entre eux étant d'anciens responsables d'institutions du monde forestier tels le CIFOR et l'OIBT, ou des chefs de services chargés des questions forestières au sein d'institutions comme la FAO et l'UICN. On compte également dans ces missions plusieurs anciens ministres ou secrétaires chargés des forêts ou de l'environnement, des professeurs titulaires de chaires dans les meilleures universités de classe internationale ainsi des consultants internationaux de qualité exceptionnelle et jouissant d'une renommée. En outre, les rapports de mission de diagnostic ont été examinés et approuvés par l'OIBT.

Par conséquent, l'analyse dite de la « qualité », telle qu'elle a été requise des auteurs de l'évaluation par l'OIBT, s'articule sur la prise en considération de normes très au-dessus de la moyenne pour ce type de rapport, qu'il s'agisse des aspects rédactionnels (concision, exhaustivité, plan du rapport, pertinence de son résumé, organisation des recommandations), méthodologie (démarche, utilisation d'outils analytiques, respect des termes de référence) et contenu (degré d'identification et de hiérarchisation des facteurs critiques, corrélation des facteurs critiques aux recommandations, énoncé et descriptif des recommandations et préconisations et degré de leurs viabilité et innovation). Il est incontestable que l'évaluation de plusieurs de ces paramètres, en particulier ceux relatifs au contenu, suppose une importante et inévitable part de subjectivité. A titre d'exemple, une recommandation peut être considérée comme novatrice par certains experts et ne l'être aucunement par d'autres, la même proposition peut présenter un caractère de nouveauté pour un pays ou une situation donnée sans que cela soit le cas ailleurs. La relativité de ces considérations a amené les auteurs à ne pas accorder trop de poids à ce volet de l'évaluation. Néanmoins, quand ces résultats se combinent à d'autres éléments de l'évaluation, ils permettent d'expliquer certains des problèmes décelés.

#### 2.4.1 Qualité des aspects rédactionnels

Une première conclusion à l'issue de la lecture des 20 rapports de mission de diagnostic est que chacun possède sa structure propre, ce qui rend difficile l'établissement de comparaisons entre eux comme d'en faire ressortir les points communs. Ce trait s'accroît encore lorsqu'il s'agit des contraintes ou des « facteurs les plus critiques » et des recommandations ; ceux-là et celles-ci peuvent ainsi se trouver regroupés en fin rapport ou dispersés sur toute la longueur du rapport. On a ainsi estimé que la moitié des rapports pourraient présenter leurs recommandations d'une manière plus précise. Dans de trop nombreux cas, il n'est pas possible de différencier les observations générales des suggestions et recommandations. D'autres ont fait un usage excessif de la fameuse « imbrication » des recommandations : un petit nombre de macro-recommandations qui semblent se ranger dans les termes de référence OIBT visant à l'établissement de priorités claires sont ainsi étoffées de douzaines de recommandations subsidiaires (dites « sous-recommandations ») qui ne sont données sans ordre de priorité.

Environ 45 % des rapports de mission de diagnostic sont trop longs (plus de 100 pages sans les annexes) et leurs résumés sont pas toujours (55 %) aussi explicites et concis qu'ils le devraient. Plusieurs résumés comptent plus de 20 pages. En général, la description de la situation forestière du pays est bonne, voire excellente, mais elle est souvent trop détaillée, surtout lorsqu'on considère que la plupart des parties intéressées (gouvernement, acteurs de la filière, OIBT) n'ignorent rien des éléments rapportés, que l'on trouve décrits dans d'autres publications et documents connus.

#### 2.4.2 Methodology and approach

L'OIBT a suggéré aux missions de diagnostic l'utilisation des sujets inclus dans le Critère 1 des critères et indicateurs (C & I) de niveau national comme guide général à leur travail. L'OIBT a souligné qu'il ne s'agissait là « que d'une suggestion » et que tous les aspects ne devraient pas être examinés dans tous les cas. Environ 30 % des missions de diagnostic ont fait un usage évident de cet outil. Il semble que dans un certain nombre de cas, cela ait involontairement contribué à l'étalement des facteurs critiques identifiés, perturbant leur hiérarchisation efficace. Un plus faible pourcentage (20 %) ont utilisé certains outils d'analyse tels que l'« arbre des problèmes ». La principale conclusion est que la qualité de l'analyse de la problématique forestière de chaque pays ne paraît rien devoir à l'utilisation des outils susdits : les rapports de mission de diagnostic qui ne font aucun usage apparent de ces outils ont élaboré des analyses de qualité tout aussi bonne, voire meilleure.

Toutes les missions de diagnostic ont fait usage de ce qu'on appelle les plans d'action forestier nationaux et d'autres programmes équivalents d'élaboration plus récente. Ces plans, mis au point sur une plus longue durée, avec la collaboration d'équipes beaucoup plus importantes et disposant de moyens supérieurs, ont eu une influence sensible sur la détermination des contraintes et recommandations effectuée par la mission de diagnostic. Dans certains cas, ces documents, relevant d'une démarche plus classique, ont pu avoir une influence excessive sur les résultats de la mission de diagnostic.

Un aspect important de l'évaluation des missions de diagnostic a été l'ampleur de leur champ d'intervention. Certaines, une minorité (principalement les missions de diagnostic en Afrique), ont mis l'accent sur un petit nombre de questions soigneusement sélectionnées. Mais la plupart des missions

en Asie et toutes les missions Amérique latine ont eu recours à une approche très large, embrassant une multiplicité d'aspects. Le deuxième groupe a souvent éprouvé des difficultés à cibler ce que l'on appelle « les facteurs les plus déterminants ».

Tout aussi important est le fait que les auteurs de la plupart des rapports se sont attachés à examiner et à décrire, parmi les éléments qui font le plus obstacle à la gestion durable des forêts, ceux qui ont un caractère national, socio-économique ou qui sont de nature politique et qui, par conséquent, ne ressortent pas au secteur forestier (facteurs extra-sectoriels) tout en ayant sur lui une incidence décisive. Peu nombreux, cependant, sont les rapports de mission de diagnostic reconnaissant à ces derniers un caractère de priorité, et encore moins nombreux sont ceux avançant une recommandation qui ne soit pas interne au secteur forestier (intra-sectorielle). La plupart des recommandations visant les grandes orientations que l'on trouve dans les rapports de mission de diagnostic sont incontestablement intra-sectorielles, et ne proposent aucune piste pour faire face aux problématiques complexes généralement évoquées dans les expressions du type « *secteur forestier non reconnu comme prioritaire* » (à savoir non prioritaire dans les choix politiques et budgétaires, les financements, les réglementations foncières, sur fond d'inefficience et de corruption dans l'administration). Sur cette contradiction se greffe un problème confirmé dans la section suivante : l'absence de corrélation entre les facteurs les plus déterminants, qui ont été nommés ou décrits, et les recommandations proposées.

Par ailleurs, le traitement qui est réservé à ces « facteurs les plus déterminants » de nature extra-sectorielle a été très différent d'un rapport à l'autre : certains rapports de mission de diagnostic ne les mentionnent pas, d'autres les mentionnent mais laissent entendre que le rapport ne doit pas les traiter davantage, enfin d'autres rapports produisent des recommandations à caractère très général. A ce stade, il est également possible de conclure que, comme cela peut se comprendre, la plupart des chefs de mission se sont délibérément abstenus de traiter directement de la plupart des grandes contraintes extra-sectorielles à la GDF dans leurs rapports, avec la relative exception que constituent à cet égard les questions foncières.

#### 2.4.3 Nombre et catégories de contraintes identifiées et des recommandations émises

Type de recommandation	Nbr.	%	Moyenne/ pays
Politiques	248	49,4	12,4
Techniques (principalement foresterie)	121	24,1	6,1
Propositions de projets	133	26,5	6,6
<b>Total</b>	<b>502</b>	<b>100,0</b>	<b>25,1</b>
Total, y compris recommandations imbriquées	633		31,7

Les trois contraintes les plus importantes citées dans chacun des 20 Rapports de mission de diagnostics et leurs recommandations correspondantes peuvent être grossièrement regroupées en 18 catégories, comme indiqué dans le tableau 10. Neuf (9) des 18 catégories de contraintes parmi les trois principales priorités étaient de nature « politique ». Les rapports de mission de diagnostic ont identifié 49 contraintes politiques prioritaires (82 % des contraintes prioritaires). Les 9 autres contraintes prioritaires revêtaient un caractère « technique », mais elles n'ont cumulé qu'un total de 11 mentions (18 %).

Les recommandations, ainsi que les contraintes, sont de trois types : les propositions de politiques (49 %), les propositions techniques ou propositions d'action (24 %) et les propositions de projets (27 %). Le nombre total de recommandations (tableau 8) était de 502 pour les 20 pays et leur nombre par pays varie dans une fourchette de 6 à 52. Le nombre moyen de recommandations par rapports de mission de diagnostic ou par pays est de 25. Toutefois, si on considère les recommandations "télescopique" ou « en gigogne » ou les recommandations subsidiaires incluses dans les rapports de mission de diagnostic, leur nombre total est de 633, soit en moyenne de 32 recommandations par pays.

Les contraintes et recommandations dites « de politique », telles que mentionnées précédemment, peuvent être intra-sectorielles (politique forestière, législation, planification, administration, relations avec le secteur privé et communautés) ou extra-sectorielles (politique nationale et de l'économie, questions sociales, régime foncier, la corruption, l'incurie de l'État, de guerre ou de troubles politiques,



etc.). Les 248 recommandations de politique constituaient la moitié de toutes les recommandations proposées. Quatre (4) rapports de mission de diagnostic n'ont proposé aucune recommandation de politique, mais d'autres en ont proposé pas moins de 35. Trois rapports de mission de diagnostic ne comportaient aucune recommandation «technique». En d'autres termes 7 Rapports de diagnostics de mission (35 %) ont privilégié des recommandations de nature exclusivement «politique» ou exclusivement «technique». Il y a eu aussi 133 propositions de projets à l'OIBT, et très peu de propositions destinées à d'autres donateurs, soit en moyenne 6 propositions par rapports de mission de diagnostic représentant 27 % des recommandations en ce sens. Deux rapports de mission de diagnostic n'ont pas proposé de projet, mais un autre en a proposé 14.

#### 2.4.4 Catégories de contraintes et de recommandations prioritaires et leur corrélation

Les cinq sujets les plus fréquemment mentionnés parmi les trois contraintes de première priorité dans les 20 Rapports de diagnostics de mission (tableau 9) ont trait à (1) La politique, la législation et la planification forestières (18,3 %), (2) les faiblesses des institutions forestières ( 15,0 %), (3) le régime foncier à l'égard de la foresterie (13,3 %), (4) le rôle du secteur privé dans la gestion forestière et l'industrie, y compris les capacités et la sensibilisation (11,7 %) et, (5) le contexte sociopolitique (10,0 %). En se bornant à ne considérer que les sujets des deux contraintes de priorité absolue, la tendance mentionnée ci-dessus est renforcé, mais les questions foncières passent à la deuxième place et le contexte socioéconomique et politique est promu à la quatrième place.

Les cinq catégories les plus souvent citées parmi les trois recommandations prioritaires avaient trait à : (1) l'amélioration de la politique, de la législation et de la planification forestières (29,3 %), (2) le renforcement institutionnel (19,5 %), (3) la régularisation de l'usufruit foncier des espaces boisés et la permanence du domaine forestier d'une part et l'amélioration de la capacité industrielle de la filière forêt-bois et la sensibilisation (9,8 % chacun), (4) l'amélioration et la transparence de l'information (7,3 %), et (5) une meilleure coordination inter-sectorielles (inter-administrations et entre l'administration et le secteur privé). Alors que 18 catégories de contraintes les plus déterminantes ont été identifiées, seulement 14 catégories de sujets figurent parmi les trois recommandations de priorité absolue dans les 20 rapports de mission de diagnostic. Ainsi, 6 des contraintes prioritaires identifiées qui sont essentiellement de nature "technique" ne se voient pas attribuer, parmi les recommandations, un rang de priorité à leur mesure.

Le paragraphe précédent et le tableau 9 montrent qu'il existe une forte corrélation entre certaines des catégories déterminées de contraintes prioritaires et les recommandations proposées, comme dans le cas de «la politique, la législation et la planification forestières» et «Les faiblesses des institutions forestières et le renforcement de ces dernières». Cependant, même parmi ces catégories, il existe des écarts surprenants entre le nombre des contraintes prioritaires et celui des recommandations. La catégorie «La politique, législation et planification forestières» qui n'a été jugée de première priorité que dans 18,3 % des rapports, a fait l'objet de 29,3 % des recommandations. Mais le tableau 9 montre aussi clairement que des contraintes identifiées comme autres priorités élevées ne reçoivent pas un nombre de recommandations à la mesure de leur importance. Si l'on ne considère que deux au lieu de trois des contraintes et recommandations de première priorité, les questions foncières qui ont été considérées comme contrainte prioritaire dans 17,1 % des rapports n'ont fait l'objet que de 10,3 recommandations de priorité équivalente. En ce qui concerne le «contexte socioéconomique et politique national », les résultats montrent un écart encore plus important avec respectivement 12,2 % et 3,4 %. Environ la moitié des rapports de mission de diagnostic témoignent de l'incapacité ou de l'absence de désir de pointer du doigt les «facteurs qui sont font le plus obstacle à la réalisation de la gestion durable des forêts dans le pays». Comme mentionné précédemment, ces facteurs ont été, en général correctement identifiés et décrits dans les rapports. Toutefois, ils n'ont pas été reconnu comme prioritaires ni n'ont fait l'objet de recommandations spécifiques. Cinq rapports de mission de diagnostic n'ont su produire de recommandation prioritaire et, d'une manière ou d'une autre, la plupart des rapports ont aussi évité une hiérarchisation claire des recommandations selon leur degré de priorité. En général, la corrélation entre les contraintes identifiées et les recommandations proposées n'est pas faite dans la moitié des catégories. Cette question importante sera examinée plus tard.

<b>Tableau 9. Répartition thématique des trois premières contraintes prioritaires et des recommandations qui les visent dans les rapports de mission de diagnostics</b>		
Catégories de contraintes et recommandations	% Contrainte	% Recom.
1. Politique, législation et planification forestières	18,3	29,3
2. Points faibles et points forts des institutions forestières	15,0	19,5
3. Questions foncières liées à la gestion durable des forêts	13,3	9,8
4. Contexte socio-économique et politique national	10,0	2,4
5. Renforcement du rôle du secteur privé, de sa connaissance des problématiques et de sa compétitivité	11,7	12,2
6. Problématiques de l'aménagement forestier, principalement techniques	5,0	-
7. Fossé entre l'offre et la demande	5,0	-
8. Faible contribution de la filière forêt-bois, compétitivité	3,3	2,4
9. Éducation, information, transparence & coordination	3,3	12,2
10. Infrastructures (énergie, transports) et leur financement	3,3	4,8
11. Problématiques relatives aux collectivités	1,7	2,4
12. Exploitation forestière clandestine	1,7	2,4
13. Limites imposées aux récoltes	1,7	-
14. Mise en valeur inégale des forêts	1,7	-
15. Plantations forestières	1,7	2,4
16. Perception de la protection par opposition à l'exploitation	1,7	-
17. Dégradation des forêts et aménagement des forêts secondaires	1,7	-
18. Problématique de la conservation de la biodiversité	-	2,4

L'énoncé de ces recommandations a été considéré comme très précis dans 5 Rapports de diagnostics de mission et à peine suffisant dans 9. Les recommandations des autres 6 rapports de mission de diagnostic ont été en termes beaucoup trop généraux pour rendre leur application possible. Comme l'ont révélé les études de cas, certaines recommandations étaient constituées d'énoncés pouvant s'appliquer à tous pays et toute situation. D'autres recommandations ont été prises comme des suggestions d'ordre très général.

Est également remarquable le fait que la «foresterie sociale» ou «foresterie villageoise ou communautaire» et «l'application de critères et d'indicateurs», souvent considérées par l'OIBT comme étant d'importance stratégique pour l'aménagement forestier durable, ne figurent comme priorités que dans 2,4 % des rapports ou sont ne sont pas même mentionnées parmi les contraintes et recommandations prioritaires. Ces sujets sont, en effet, inclus dans la plupart des rapports mais en général avec une priorité nettement faible.

#### 2.4.5 Innovation et viabilité des recommandations

Est-il envisageable d'innover dans les moyens de parvenir à la gestion durable des forêts sous les tropiques? Il s'agit d'un sujet qui est très difficile à définir et à mesurer, et les auteurs de ce rapport ont des doutes sur les résultats qu'ils ont obtenus en appliquant leurs propres critères et en mobilisant leur expérience. Par ailleurs, cette question est étroitement liée au résultat précédent, car l'innovation est particulièrement nécessaire pour surmonter les problèmes généraux et cruciaux liés à «l'absence de priorité politique pour le secteur forestier». Plusieurs rapports ont mentionné des idées qui peuvent être considérées comme innovantes au niveau du pays et qui semblent être réalistes et prometteuses. Certaines de ces propositions avaient trait aux moyens d'accroître la sensibilisation et le soutien politique, notamment à travers un compte national démontrant la valeur des biens et services fournis par la forêt. D'autres ont proposé de mettre en avant une convention politique à l'échelle de la nation ou l'établissement d'un pacte sur le rôle et l'avenir des forêts. Un nombre important de missions de diagnostic ont insisté sur la nécessité de conférer un rôle beaucoup plus important au secteur privé. S'agit-il de propositions nouvelles? Oui, au vu du cadre national tel qu'il est décrit, sans que pour autant l'on ne puisse qualifier cela de nouveauté lorsque l'on considère la documentation internationale disponible sur le sujet, ni si sont prises en compte les vues minoritaires qui existent dans tout pays donné. Inutile de préciser que les gouvernements ont passé outre ces types de recommandations.

L'évaluation globale des recommandations eu égard à l'innovation dans les rapports de mission de diagnostic a produit un résultat faible (environ 30% seulement présentaient un niveau d'innovation), mais l'évaluation a décelé un bon niveau de réalisme ou de viabilité (85%).

#### 2.4.6 Projets OIBT suggérés

On a compté 133 projets et actions proposés comme interventions de l'OIBT. Les auteurs considèrent ce nombre comme excessif, car dépassant largement la capacité de l'OIBT de financer ou de traiter un tel nombre de projets dans certains pays, et dépassant même les capacités locales de préparation et de gestion. La description des projets a été indiscutablement trop générale et trop brève, ne comportant qu'un intitulé et quelques lignes dans 55 % des rapports de mission de diagnostic. Seuls deux rapports présentent de véritables fiches de projets auxquelles il était possible de donner un suivi. Les propositions répondaient toutes à des besoins réels, mais point nécessairement à des priorités clairement définies. En outre, comme dans le cas des recommandations, très peu ont été réellement novatrices. Comme en ont fait la remarque les intervenants interrogés dans les études de cas par pays, il est surprenant de constater qu'il n'y ait eu pratiquement aucune proposition de projet ni de mesures à faire à d'autres organismes, au vu du fait que l'OIBT n'est ni l'unique ni le plus important des intervenants internationaux en matière de gestion durable des forêts dans le monde tropical.

#### 2.4.7 Qualité globale

Considérant les paramètres mentionnés ci-dessus l'évaluation a révélé que 9 rapports de mission de diagnostic ont pleinement satisfait à l'ensemble d'entre eux, tandis que 11 ont présenté plusieurs des problèmes décrits précédemment. Il est à noter que dans le rang le plus élevé se trouvent quatre des cinq rapports de mission de diagnostic en Afrique visés par le présent examen. Tout aussi favorablement évolués sont les deux rapports de mission de diagnostic effectués dans le Pacifique. De manière générale, les rapports de mission de diagnostic portant sur les pays d'Amérique latine ont obtenu un classement sensiblement inférieur à ceux des autres continents. Ce fait peut résulter de l'effet conjugué de la grande complexité et du moindre degré de priorité qui caractérisent le secteur forestier en Amérique latine.

Les termes de référence des missions de diagnostic prévoyaient expressément de recommander également « *une séquence d'actions pour lever les contraintes* » et de « *fournir des estimations de coût, chaque fois que possible* ». Le « si possible » a été la règle, car un seul rapport de mission de diagnostic a mentionné des estimations de coûts pour les projets. Les autres auteurs ont estimé que l'inclusion de cette demande dans les termes de référence avait dû être, en effet, irréaliste.

### 2.5 Projets et missions de diagnostic OIBT : corrélation avec les recommandations de projets

La proportion de projets suggérés par les Missions de diagnostic qui ont été effectivement soumis à l'OIBT et, surtout, la proportion de ces projets qui ont été financés offrent une autre mesure de l'efficacité. L'identification de propositions de projet à soumettre à l'OIBT était explicitement inscrite dans les cahiers des charges des missions de diagnostic. Aussi, il est raisonnable de supposer que l'intérêt et la confiance des pays dans les produits des missions de diagnostic puissent être mesurés à proportion des projets suggérés par les missions de diagnostic qui ont été effectivement soumis à l'OIBT après la conclusion de la mission.

Le tableau 10 a pour but de faire ressortir la proportion des projets soumis à l'OIBT qui, à l'issue de la mission de diagnostic, comptaient parmi ceux que la mission de diagnostic avait suggérés. Il a été élaboré d'après les informations des comités EIMI et RFM de l'OIBT pour 2008, les éléments des rapports de mission de diagnostic, les études de cas et les informations transmises par les pays. Cela a été une tâche très difficile pour plusieurs raisons. Le système d'inscription des projets de l'OIBT est exceptionnellement complexe comparé à ceux des autres organismes d'aide internationale, et ce d'autant plus que les projets OIBT approuvés ne sont pas nécessairement financés et exécutés.

Pays	Projets proposés par la MdD *	Projets préconisés par la MdD soumis à l'OIBT par pays**	Autres projets soumis à l'OIBT par pays depuis la MdD***	Projets nés de la MdD exécutés ou en cours d'exécution
République centrafricaine	8	2	2	0
Republique du Congo	6(?)	6	7	3
Gabon	7	1	1	1
Liberia	14	1	0	1
Nigeria	3	0	0	0
Afrique	38	10	10	5
Cambodge	4	0	3	0
Fidji	0	0	0	0
Inde	14	1	0	1
Indonésie	8	1	10	1
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4	0	0	0
Philippines	9	0	5	0
Thaïlande	7	2	0	0
Asie	46	4	18	2
Brésil	5	0	19	0
Equateur	7	2	7	0
Guyana	2	0	3	0
Mexique	14	3	2	2
Panama	8	1	4	1
Pérou	10	2	8	0
Suriname	5	1	0	0
Trinité et Tobago	2	1	0	0
Amérique latine	53	10	43	3
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>24</b>	<b>71</b>	<b>10</b>

Notes : \*Projets uniquement. Les autres activités ont été exclues. \*\*Il est souvent très difficile de corréler des préconisations de projets de MdD à des projets effectivement proposés. \*\*\*Projets mentionnés dans les listes officielles de l'OIBT.

Le caractère très sommaire des descriptifs de propositions de projets OIBT que l'on trouve dans les rapports de mission de diagnostic rend particulièrement difficile toute corrélation entre projets suggérés par les missions et projets effectivement soumis à l'OIBT par les pays concernés. Les personnes qui ont répondu aux questionnaires ou ont été interrogées étaient inégalement informées de la mission de diagnostic et de l'origine des projets. Les intitulés des projets ont souvent été modifiés et les objectifs ont été remaniés, souvent limités à ce qui peut être considéré comme une intervention pilote à caractère mineur. En outre, dans certains cas ce sont plusieurs projets qui ont été soumis en réponse à un seul des projets préconisés par la mission de diagnostic. Quoiqu'il en soit, les auteurs n'ont pas été mesurés d'élucider la genèse de chaque projet récent de l'OIBT pour prendre connaissance de son degré de corrélation avec les missions de diagnostic. Par conséquent, un degré considérable d'erreur est possible.

Le résultat général n'est pas bon. Même en admettant que les missions de diagnostic puissent avoir inspiré de nombreux autres projets que ceux inscrits au tableau 10, la proportion des projets issus de missions de diagnostic ayant été soumis par les gouvernements et approuvés et financés par l'OIBT reste très limitée. Seuls 18 % des 137 propositions de projets<sup>13</sup> préconisées par les missions de diagnostic ont été soumises à l'OIBT. Et seulement 7 % des propositions de projets ont été financés et exécutés ou sont en cours d'exécution. Pendant ce temps, les mêmes pays ont soumis 71 projets nouveaux apparemment non corrélables aux préconisations des missions de diagnostic OIBT, soit trois fois le nombre de ceux découlant des missions de diagnostic. L'Afrique est la région qui a tiré le

<sup>13</sup> L'examen des rapports de missions de diagnostic n'a permis de dénombrer que 133 propositions de projets. Toutefois, une étude de cas sur un pays a conduit à en rajouter quatre.

mieux parti des préconisations de projets émises par les missions de diagnostic, avec 26 % et l'Asie celle qui les a le moins suivies, avec seulement 9 %. On peut donc conclure que les missions de diagnostic n'ont pas contribué de manière sensible à améliorer le nombre de propositions de projet à l'OIBT.

### **3. Analyse et conclusions**

Le présent chapitre repose sur l'analyse et la comparaison des résultats partiels obtenus à partir des cinq sources d'information qui ont produit les données fondamentales de la présente évaluation et dont chacune a été décrite dans le chapitre précédent. Il est organisé de manière à rendre compte de tous les produits demandés dans les termes de référence du consultant. Chacun des points mentionnés dans le cahier des charges est couvert, mais pas nécessairement dans le même ordre. Le présent chapitre se veut essentiellement une analyse. Toutefois, on trouvera les conclusions qui s'imposent dans chaque section.

#### **3.1 Modalités de préparation et d'exécution des missions de diagnostic**

##### **3.1.1 Préparation des missions**

Comme l'indique le tableau 3, les administrations forestières des pays ont estimé que les préparations de missions de diagnostic se sont effectuées sans problèmes majeurs. Les consultants (tableau 2) n'ont pas été pleinement satisfaits des communications préalables aux missions, de la mise à disposition des informations techniques requises, ou des informations fournies à l'avance aux parties prenantes concernées, mais ils conviennent tous que les dispositions préalables prises au plan local étaient très satisfaisantes. Le paramètre classé le plus bas s'agissant des travaux préparatoires à la mission de diagnostic a été celui relatif à l'information préalable fournie aux parties prenantes, qui a été considérée comme inférieure au niveau exigé par 60 % des chefs d'équipe. Un pourcentage important (environ 40 %) des consultants ont indiqué qu'ils s'attendaient à des informations techniques en plus grande quantité ou de meilleure qualité, et une proportion équivalente d'entre eux a considéré que les communications préalables aux missions pourraient être améliorées.

La principale préoccupation des chefs d'équipe, exprimée dans plusieurs commentaires supplémentaires, a été de ne pas pouvoir participer à la planification des missions. Plusieurs ont exprimé la nécessité de discuter avec le personnel de l'OIBT de certaines questions telles que le champ et la portée de la mission, son calendrier et sa durée, la composition de l'équipe et les questions politiques locales. Ils estiment que de telles missions, délicates et complexes, doivent être soigneusement adaptées aux réalités de chaque pays.

Le choix de la date des missions a été considéré par plusieurs comme un facteur déterminant de la réussite des missions de diagnostic. L'une des missions les plus réussies (Indonésie) a bénéficié d'un moment extrêmement opportun dans l'histoire récente de ce pays.

##### **3.1.2 Réponses de l'OIBT à la demande d'assistance émise par des pays**

Cet aspect a été officiellement considéré comme très satisfaisant. Cependant, certaines administrations ont fait savoir en termes officieux qu'elles se sont senties en quelque sorte obligées d'accepter la mission en réponse aux instances de l'OIBT.

Les autorités des pays se sont déclarées très satisfaites des qualifications des équipes d'experts nommées par l'OIBT pour assurer les missions de diagnostic, y compris le membre local de l'équipe. Toutefois, plusieurs administrations ont mentionné, comme l'ont fait des consultants, que certaines spécialités très nécessaires faisaient défaut dans ces équipes. Il a également été mentionné que le succès de ces missions politiquement sensibles dépend beaucoup de la visibilité internationale et de l'expérience politique et diplomatique du chef d'équipe. On a souvent répété que des capacités techniques de haut niveau, et reconnues au plan international, ne suffisaient pas toujours pour mener à bien ce genre de mission.

##### **3.1.3 Taille de l'équipe et sélection des experts de la mission**

Le nombre de membres de l'équipe (généralement 5, mais rien moins de 7 dans un cas) a été jugé suffisant par toutes les parties. Cependant, comme l'ont mentionné certaines administrations

forestières, de nombreux consultants et surtout leurs chefs d'équipe ont estimé qu'il avait manqué à leur équipe toute l'expertise nécessaire pour affronter les problèmes rencontrés durant la mission. Les domaines d'expertise les plus souvent mentionnés comme faisant défaut sont ceux d'économistes et de spécialistes des sciences sociales (régimes fonciers, anthropologie), mais le défaut de spécialistes de la sylviculture tropicale a également été cité. La liste des lacunes signalées est importante parce qu'elle diffère d'un pays à l'autre. Ce fait révèle que plusieurs missions ont pu compter plus d'un expert dans le même domaine tout en ne couvrant pas tous les domaines. C'est là une raison supplémentaire pour opérer une sélection très attentive et veiller à ce qu'ait lieu une discussion au sein de l'équipe sur les réalités rencontrées dans chaque pays.

La qualité des experts individuels au sein des équipes a été jugée excellente (tableaux 2 et 3) par toutes les sources d'information. Toutefois, certaines observations supplémentaires paraissent pertinentes : un petit nombre de chefs d'équipe ont déploré le manque d'aisance de certains consultants dans la langue officielle de l'OIBT utilisée dans le pays (anglais, espagnol ou français). Des responsables rencontrés au cours des études de cas, ainsi qu'on l'a signalé dans les commentaires supplémentaires au questionnaire C, ont fait connaître leur insatisfaction face au manque d'expérience des réalités de leur pays relevé chez certains consultants. Mais les principales expressions de mécontentement ont trait au manque de participation des chefs d'équipe à la sélection de leurs propres équipes. Quarante-quatre pour cent des chefs d'équipe auraient aimé avoir eu l'occasion de participer à la sélection de leurs équipes ou, à tout le moins, celle d'examiner le curriculum vitae des membres proposés.

#### 3.1.4 Durée d'exécution des missions

Les délais d'exécution accordés aux missions a été un élément considéré comme problématique par les consultants et par les administrations forestières, notamment en matière de préparation et de validation. Les questionnaires A et B ne font pas clairement apparaître ce problème, puisque seuls 25 % des chefs d'équipe, mais 50 % des membres des équipes, estiment que le temps imparti à ces missions était insuffisant. Cependant, de nombreux commentaires supplémentaires ont été émis par les consultants et les autorités sur cette question. La plupart se contentent de mentionner la nécessité d'une ou deux semaines supplémentaires dans le pays, devant permettre notamment la présentation des résultats aux parties prenantes et d'assurer leur validation et leur diffusion. Les chefs d'équipe se disent favorables à la conduite d'une mission préparatoire préalable, ainsi que cela a été le cas parfois, apparemment avec des résultats positifs ; ils auraient aussi aimé pouvoir effectuer un plus grand nombre de visites sur le terrain et consacrer plus de temps à la validation ou à la diffusion du rapport. Enfin, a souvent été évoquée la nécessité d'un suivi de l'application des recommandations dans la durée – susceptible de se prolonger plusieurs années.

A ce sujet, il est intéressant de noter que la première formule des missions de diagnostic limitait leur composition à seulement deux experts internationaux et leur durée à deux semaines. Comme on le verra plus loin, la question de la durée d'exécution est largement fonction du contenu qu'il est prévu de donner aux missions de diagnostic.

#### 3.1.5 Méthodologie : approche globale ou outils spécifiques et analytiques

Malgré le fait que toutes les missions de diagnostic puissent être globalement considérées comme encadrées par les termes de référence de l'OIBT, chacune a emprunté ses propres voies. Un petit nombre d'entre elles, notamment en Afrique, ont été axées sur des questions très spécifiques et dont l'importance était indiscutablement déterminante, souvent en recourant à un critère *sui generis*. D'autres missions, en particulier celles effectuées en Amérique latine, ont méthodiquement passé en revue la filière forêt-bois dans presque tous ses aspects. Le recours aux outils d'analyse proposés par l'OIBT, tels les "arbres des problèmes" (utilisés par 20 % des missions de diagnostic) et au critère 1 C & I de niveau national (utilisé par 30 % des missions de diagnostic, souvent en plus de l'« arbre des problèmes »), ne semble pas avoir contribué à concentrer les travaux sur un petit nombre de sujets principaux. Comme on l'a indiqué, il n'y a aucune différence qualitative entre les missions de diagnostic qui ont mobilisé ces outils et celles qui ne l'ont pas fait. Toutes les missions de diagnostic ont exploité largement les diagnostics et travaux de planification préexistants, que les gouvernements avaient élaborés seuls ou avec la coopération internationale.

La plupart des rapports de mission de diagnostic produits en Amérique latine et en Asie ont été caractérisés comme « *dépourvus d'un axe véritable* » dans des interviews menés dans le cadre des

études de cas. Il s'agit dans une large mesure du même résultat que celui obtenu par les auteurs de la présente évaluation en se fondant sur l'analyse des rapports de mission de diagnostic. Il semble que cela puisse être également une conséquence de l'inclusion de recommandations s'inscrivant dans les centres d'intérêt particuliers à certains membres de l'équipe et leurs homologues nationaux, ainsi que de l'influence exercée par d'autres travaux de planification disponibles. Ces faits ont certainement contribué au trop grand nombre de recommandations sans degré de priorité marqué qui caractérisent la plupart des rapports de mission de diagnostic. Comme on pouvait s'y attendre, les études de cas ont révélé à l'inverse que plusieurs responsables de l'administration et certaines parties prenantes considéraient que des domaines importants avaient été laissés de côté par certaines missions dont les aires protégées, l'économie, l'anthropologie, la faune, la gestion des bassins versants et le Mécanisme de développement propre.

### 3.1.6 Déroulement des missions

Tous les questionnaires confirment que les missions de diagnostic ont bénéficié de bonnes conditions d'exécution, notamment en ce qui concerne la qualité des dispositions prises locales pour l'hébergement, le lieu de travail, les visites de terrain et les réunions. Soixante-quatre pour cent des consultants se sont déclarés satisfaits de la disponibilité montrée par les administrations forestières à leur égard. Cela est très bien, mais cela a aussi pour corollaire qu'un tiers d'entre eux ne considèrent pas qu'ils ont eu accès aux responsables des administrations forestières comme ils l'auraient souhaité. Il est préoccupant de constater en particulier que 60 % des chefs d'équipe ont déclaré n'avoir pu établir que des contacts limités avec de hauts responsables nationaux en dehors des administrations forestières. Dans certains pays africains, les missions ont éprouvé des difficultés à entrer en contact avec les grands exploitants forestiers, en particulier les entreprises asiatiques, et dans plusieurs cas, il n'a pas été si facile de discuter avec des parties prenantes à qui l'on prête des opinions très critiques à l'égard de l'administration forestière, qu'il s'agisse de figures de l'opposition politique ou d'ONG menant des campagnes de sensibilisation.

### 3.1.7 Participation des acteurs

Comme l'ont révélé les questionnaires adressés aux consultants, l'information sur les objectifs de la mission et sa méthode, ainsi que toutes informations utiles pour faciliter la participation, n'ont pas été communiquées à tous les intervenants à l'avance des réunions. C'est ainsi que plusieurs réunions se sont transformées en sessions d'information à sens unique avec un gaspillage de temps considérable. Il est à noter que l'on a retrouvé la même situation dans les études de cas. Les parties prenantes ont été avisées de la tenue d'une réunion avec la mission sans avoir pour autant une idée préalable de ses objectifs. En outre, on s'est souvent trouvé dans le cas où de longues réunions avaient été programmées avec des acteurs mal choisis au regard de leur capacité à fournir des informations ou des avis.

### 3.1.8 Consultants locaux

Les chefs d'équipe ont été, en général, très satisfaits de la performance des consultants locaux. Plusieurs ont souligné leur rôle clé dans la réussite de la mission. Toutefois, 31 % des chefs d'équipe ont estimé que les consultants locaux intégrés à leur équipe n'étaient pas suffisamment qualifiés pour leur tâche. Il découle de ce constat la nécessité d'une sélection minutieuse de ces membres au regard de leur rôle essentiel dans toute équipe internationale d'experts.

### 3.1.9 Questions linguistiques

La langue n'a pas été considérée comme un problème dans les questionnaires. Toutefois, comme on l'a déjà mentionné, plusieurs chefs d'équipe se sont plaints du manque de maîtrise des langues officielles de l'OIBT chez certains membres de leur équipe et, surtout, ils ont fait état de leur difficulté à obtenir une bonne traduction des langues locales ou tribales au cours des descentes de terrain.

### 3.1.10 Diffusion et présentation des résultats

Il apparaît clairement (dans les réponses de plus de 75 % des consultants et 55 % des représentants d'administrations) un manque de moyens et de temps pour partager, valider et diffuser les résultats des missions. Cela peut expliquer pourquoi, dans le cadre des six études de cas, très peu de personnes interrogées étaient informées de la mission de diagnostic et encore moins avaient vu le rapport. La seule exception notable a été l'Indonésie, où les rapports de mission de diagnostic avaient

été entièrement traduits, imprimés et distribués aux institutions et organismes publics et universitaires. D'autres exceptions sont le fruit d'une coïncidence qui a permis à des réunions des chefs d'équipe et / ou aux membres d'expliquer et de débattre avec un large public des résultats de la mission de diagnostic. Tel a été le cas, par exemple, des missions de diagnostic du Congo, de la RCA et du Mexique. Quoi qu'il en soit, la plupart des parties attribuent pour partie le faible niveau d'exécution des recommandations aux lacunes constatées dans la validation et la diffusion des rapports de mission.

### 3.1.11 Soutien de l'OIBT, pendant et après les missions

Il a été souvent avancé par les chefs d'équipe et les autorités forestières que la présence du personnel de l'OIBT dans le pays serait bénéfique à la préparation ou de lancement et / ou à l'achèvement des missions. Le personnel OIBT peut avoir contribué à ouvrir des portes dans la haute administration de certains pays, et les rédactions de rapport étant achevées, il a pu donner des indications claires sur l'aide qu'il est susceptible d'apporter en rapport avec les recommandations émises. Un moyen de valoriser la participation du personnel de l'OIBT serait que celui-ci propose une vision plus réaliste des propositions de projet.

## 3.2 Analyse des résultats des missions de diagnostic

### 3.2.1 Aspects formels

Bien que tous les rapports de mission de diagnostic peuvent être globalement considérés comme encadrés par des termes de référence, chacun a suivi une voie spécifique et obéit à sa structure propre, s'agissant notamment des résultats de la mission. Leur présentation est ainsi très diverse, ce qui rend les comparaisons difficiles. Dans certains rapports, les contraintes et les recommandations sont réparties dans tout le rapport, tandis que dans d'autres elles sont réunies comme il se doit dans un chapitre spécifique. Dans plusieurs rapports, il est très difficile de différencier les recommandations des suggestions.

Environ 45 % des rapports de mission de diagnostic comptent plus de 100 pages sans leurs pièces jointes et nombre d'entre eux comportent des résumés comptant plus de 20 pages. Certains résumés sont adéquats, mais d'autres renferment des éléments non indispensables et / ou omettent des éléments importants. Pour partie, la taille excessive de ces rapports s'explique par l'inclusion de descriptifs du secteur forestier et de la filière forêt-bois assez aisément disponibles dans d'autres publications.

### 3.2.2 Identification des facteurs « les plus décisifs » pour la gestion durable des forêts

L'identification des facteurs d'importance décisive pour la GDF était l'un des premiers objectifs des missions de diagnostic. L'identification des facteurs limitants a été correctement effectuée au regard des paramètres traditionnels. Il en ressort plusieurs problématiques (tableau 10), se rapportant aux catégories de la politique, de la législation et de la planification forestières, des institutions forestières, des régimes fonciers intéressant la foresterie et de la sphère socio-économiques ainsi que du contexte politique. La lecture du texte intégral des rapports de missions de diagnostic montre que les contraintes officiellement mentionnées ne sont pas toujours celles que la mission a réellement considérées comme plus importantes ou plus déterminantes. Elles sont généralement bien décrites dans d'autres chapitres, mais ne sont pas reproduites dans la section consacrée aux contraintes. Très souvent, les questions fondamentales sont évoquées sous couvert de l'expression «*manque de priorité politique*», un facteur qui n'est habituellement pas reconnu prioritaire en tant que tel. Cette question très importante est analysée plus amplement *infra*.

### 3.2.3 Nombre et qualité des recommandations

Le principal résultat attendu des missions de diagnostic est évidemment constitué par ses recommandations. Les 20 missions de diagnostic ont produit 502 ou 633 recommandations, selon les critères adoptés pour les décompter. Ce nombre de recommandations est trop grand pour un travail censé viser les aspects les plus décisifs. Rares sont les missions de diagnostic qui se sont obligées à n'élaborer qu'un nombre restreint de recommandations et 5 d'entre elles ont produit 40 recommandations ou plus. Les auteurs de l'évaluation estiment que 55 % des rapports comportent un trop grand nombre de recommandations, ce qui contribue à diluer l'objet du travail, ainsi qu'il ressort d'entrevues avec des parties prenantes dans le cadre des études de cas. En outre, malgré les termes



de référence prévoyant une série « d'actions » destinées à lever les contraintes, une présentation séquentielle ou une hiérarchisation nette des recommandations n'ont été adoptées que dans quelques cas seulement.

Certains autres problèmes relatifs aux recommandations ont été mis en exergue au cours des études de cas et à travers l'examen des rapports de mission de diagnostic. Le plus important est leur caractère très général, exprimé par un énoncé d'une ou deux lignes qui rendait ainsi certaines susceptibles de s'appliquer à tout pays tropical ou qui pouvait laisser supposer des mesures concrètes hétérogènes.

Un fait supplémentaire, mais très important, est qu'aucune des 20 missions de diagnostic n'a répondu à la suggestion des TdR de fournir une estimation du coût de la série de recommandations. Une poignée d'entre eux ont mentionné une estimation du seul coût des projets OIBT suggérés. L'aspect positif à relever est que la plupart des recommandations sont jugées réalistes ou applicables dans le contexte national et c'est pourquoi la plupart d'entre elles ont également été acceptées par les pays. Toutefois, très peu de recommandations ont été considérées comme innovantes.

### 3.2.4 Corrélation des facteurs ou contraintes critiques à des recommandations

L'analyse des rapports de mission de diagnostic a fait apparaître une faible corrélation entre les facteurs décisifs prioritaires et les recommandations prioritaires. Le facteur déterminant que constitue « l'usufruit foncier », reconnu comme deuxième contrainte par ordre d'importance, fait l'objet de recommandations d'un niveau beaucoup plus faible. Ce ratio est encore plus dégradé (taux quatre fois plus faible) pour la catégorie « contexte national socio-économique et politique » et le même état de fait est constatable dans de nombreuses autres catégories de contraintes et de recommandations (tableau 10). Quand le défaut de corrélation porte sur des contraintes à la GDF qui ne relèvent pas du secteur forestier, telles les deux que l'on vient de nommer, l'explication ou la justification est évidente : l'équipe de la mission de diagnostic a tout simplement évité d'aborder des sujets qui outrepassent les compétences de l'administration forestière ou qui semblent impossibles à résoudre<sup>14</sup>.

Toutefois, il est bien connu que les contraintes de nature générale ou d'échelon national sont souvent le véritable « facteur le plus limitant » pour la GDF et, comme on l'a dit, ce facteur est souvent résumé comme « *manque de priorité politique* ». Cette contrainte se caractérise généralement par une application lâche de la politique, de la législation et de la planification forestières et / ou par une capacité institutionnelle limitée du secteur forestier et sa principale expression est un budget insuffisant pour la foresterie ou l'absence d'autonomie de gestion des recettes du secteur. Le faible degré de priorité politique accordé à la foresterie, qui est un des traits communs à de nombreux pays tropicaux en développement, constitue une question très complexe. Elle trouve ses racines dans l'inégalité et la pauvreté comme dans l'éducation et dans la perception des forêts comme obstacle au développement et / ou comme n'ayant aucune valeur économique, perceptions qui se conjuguent à d'autres priorités des plus pressantes comme l'alimentation (la réquisition des sols par l'agriculture), la santé et l'éducation. D'autres problèmes peuvent venir s'y ajouter dont la croissance démographique en périphérie des massifs forestiers ; des instabilités sociales, notamment celles que provoquent les guerres et les révolutions ; les formes les plus diverses de la corruption qui se traduisent souvent par une exploitation illégale des forêts et, bien évidemment, la prédominance de l'intérêt de quelques-uns sur ceux de la majorité<sup>15</sup>. Comme l'ont confirmé plusieurs rapports de mission de diagnostic et études

---

<sup>14</sup> L'un des rapports se révèle sans ambiguïté sur ce sujet : « *De prime abord, et même après mûre réflexion, la question foncière ressort comme le facteur limitant le plus dominant pour la GDF. Presque toutes les ressources foncières se trouvent sur des terres détenues collectivement en régime coutumier...* ». Mais plus loin, on peut lire cette conclusion : « *Pour les raisons que l'on vient d'évoquer, le foncier ne peut être considéré comme grave contrainte immédiate car dans les faits cette contrainte ne peut être levée* ».

<sup>15</sup> On peut citer comme exemple, parmi de nombreux autres, les extraits suivants de rapports de mission de diagnostic : « *Un grand nombre de contraintes déterminantes pour le développement forestier sont extérieures au secteur forestier en tant que tel : la démographie, l'instabilité macro-économique, la compétitivité du pays, un environnement favorable pour les investissements, la gouvernance et un minimum d'infrastructures routières, mais aussi les besoins fondamentaux* » ou « *pour lutter efficacement contre l'exploitation forestière illégale il faut en premier lieu, résoudre le problème global de la concussion au sein des agences de la force publique, ce qui à son tour, exige une volonté politique* », ou « *Les incitations économiques actuelles et le cadre du marché favorisent encore les modes d'abattage forestiers classiques ou les abattages clandestins* »

de cas, un autre enjeu extra-sectoriel d'importance croissante pour la gestion durable des forêts sont les nouvelles et complexes procédures d'autorisation imposées par la règlement sur l'environnement.

La plupart des rapports de mission de diagnostic mentionnent clairement ces contraintes comme étant d'importance décisives. Mais, la plupart des rapports de mission de diagnostic ne leur attribuent pas de rang prioritaire et ne proposent pas de recommandations pour les résoudre. Les auteurs de ces rapports limitent leur examen et recommandations extra-sectoriels à la mention des « problèmes fonciers d'importance incontestable à une vague évocation de « la dimension socio-politique et économique ». Cette réaction est parfaitement raisonnable et compréhensible. Toutefois, lorsque le facteur limitant véritablement la GDF ne se rapporte pas au secteur forestier, les remèdes proposés aux contraintes qui en dépendent ne fonctionnent tout simplement pas et, à titre d'exemple, les demandes de budgets de meilleure qualité pour les institutions forestières ou de suppression des incitations perverses à la déforestation ne sont pas suivies d'effet<sup>16</sup>. Un autre exemple de cela est celui des « questions foncières », un sujet qui tout en étant reconnu comme essentiel dans presque tous les rapports ainsi que dans les pays tropicaux eux-mêmes, et ce depuis des décennies dont le traitement n'a pas encore produit de résultat tangible pour pallier l'empiètement dans le domaine forestier. Reconnaisant le poids écrasant de ces faits, un petit nombre de rapports de mission de diagnostic ont proposé à juste titre, comme seule solution véritable, l'instauration d'un large *"pacte ou accord national"*<sup>17</sup> concernant les forêts et la foresterie et d'autres rapports ont insisté sur la nécessité d'une *« meilleure évaluation de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale et au bien-être des populations »*, en espérant qu'une telle démonstration sensibiliserait le public effectif et conférerait un degré de priorité politique au secteur.

Cet état de fait a empêché à la plupart des missions de diagnostic d'atteindre leur objectif fondamental. Ces missions ont détecté un certain nombre de contraintes qui découlent de problèmes extra-sectoriels cependant que les solutions proposées concernent presque exclusivement le secteur forestier. Comme dans les travaux de planification forestière précédents, ces recommandations, même si elles sont appliquées, ne peuvent tout simplement pas atteindre les résultats escomptés tant que certaines contraintes fondamentales demeurent inchangées. C'est pourquoi la législation forestière et de fréquentes modifications institutionnelles dans les pays en développement produisent rarement le moindre résultat cohérent en matière d'amélioration de la gestion des forêts. Dans une large mesure, ces rapports de mission de diagnostic qui omettent de fournir une liste claire des contraintes prioritaires et des recommandations correspondantes peuvent être considérés comme n'ayant pas suivi le premier principe qui sous-tend la totalité de l'effort l'OIBT vers la réalisation de l'objectif 2000 de l'OIBT et leurs TdR.

### 3.2.5 Des projets OIBT en plus grand nombre, meilleurs et plus utiles ?

Comme on le voit dans le tableau 10, seuls 18 % des 137 propositions de projet suggérées dans les rapports de mission de diagnostic ont été soumises à l'OIBT et seulement 7 % ont été effectivement financés et / ou exécutées. Pour toute évaluation, un tel pourcentage de réussite doit être considéré comme très faible, mais le chiffre de résultat n'en devient que pire lorsque l'on considère que depuis que les missions de diagnostic ont été réalisées, les pays qui en ont bénéficié ont soumis 71 projets n'entretenant apparemment aucun rapport avec leur mission de diagnostic.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce résultat médiocre. La description trop schématique des propositions contenues dans les textes des rapports de mission de diagnostic en fournit sans doute un indice. Un autre facteur d'explication est le nombre excessif de propositions de projets, faisant fi des priorités et rendant les choix plus difficiles, en plus de dépasser largement la capacité de l'OIBT à y répondre. Un facteur supplémentaire a été la diffusion limitée de la plupart des rapports de mission de diagnostic à l'échelon national.

---

ou encore *« la cause profonde de cela réside au plus profond de la société et de son histoire et incombe à l'absence de consensus des parties prenantes sur les objectifs et les moyens de l'aménagement forestier. »*

<sup>16</sup> Il arrive que les budgets soient améliorés et que des incitations perverses soient supprimées pour un temps. Cependant, les problèmes originels ne tardent pas à réapparaître sous de nouvelles administrations ou en affectant d'autres formes.

<sup>17</sup> Il s'agit là d'une suggestion des rapports de mission de diagnostic au Brésil écartée par le gouvernement de ce pays, la réponse du gouvernement ayant été que la gestion durable des forêts était « déjà une priorité nationale » alors même que les rapports officiels eux-mêmes reconnaissent que plus de 90% du bois des forêts naturelles ne proviennent pas de forêts en gestion durable.

Cependant, on ne saurait conclure autrement qu'en désignant pour cause majeure le manque d'intérêt des gouvernements bénéficiaires. Un cas anecdotique, mais illustrant bien ce phénomène, a été fourni par le seul projet du Panama à avoir été soumis à l'OIBT et approuvé parmi les 8 mentionnés dans les rapports de mission de diagnostic. Ce projet découle d'une rencontre fortuite de la mission avec le personnel d'une ONG au cours d'une visite de terrain. La mission a été très impressionnée par le travail et les idées des membres de cette ONG et a intégré leur idée de projet dans son rapport, en dépit de son objet qui n'est qu'indirectement pertinent à la gestion durable des forêts. L'ONG a préparé la proposition et avec insistance utilisé les rapports de mission de diagnostic comme un argument pour faire passer ce projet comme prioritaire par les instances gouvernementales et l'OIBT, et le projet a été financé. Dans ce cas particulier, il faut aussi reconnaître que les capacités gouvernementales actuelles à préparer des dossiers de coopération technique dans le secteur forestier et à assurer leur suivi sont très limitées. Aucun des 7 autres projets pourtant essentiels pour améliorer la GFD dans le pays n'ont fait l'objet ne serait-ce que d'une rédaction de proposition.

### **3.3 Validité (utilité), efficience et efficacité des missions de diagnostic**

#### **3.3.1 Mesurées à l'aune des recommandations mises en œuvre**

Le degré d'acceptation des recommandations des missions de diagnostic a été très élevé tant d'après les réponses aux questionnaires par pays que selon les résultats des études de cas (84 % et 92 %, respectivement). Toutefois, il ressort des mêmes sources que le niveau de mise en œuvre a été beaucoup plus faible, montrant seulement 16 % de recommandations comme ayant été intégralement appliquées, et 30 % comme ayant été partiellement mises en œuvre, 44 % en cours d'exécution et 10 % retardées (tableaux 4, 5, 7). Dans certains cas, le décalage est grand (tableau 7). Au vu du fait que 12 des 20 missions de diagnostic ont été réalisées il y a quatre ans ou plus, ce résultat apporte l'incontestable confirmation d'un faible taux d'exécution. Il a été également établi au cours des études de cas par pays, que l'expression « application partielle » peut désigner des actions très spécifiques qui sont loin de satisfaire à l'objectif véritable de la recommandation. Les différences entre le décompte officiel et celui du consultant ont été expliquées dans les chapitres correspondants qui traitent des résultats. Ces résultats sont conformes à l'avis de 50 % des chefs de mission de diagnostic qui ont estimé que les gouvernements n'avaient pas véritablement avalisé les résultats de leurs missions. Qui plus est, 82 % des chefs de mission ont estimé que les gouvernements n'avaient pas mis en œuvre les propositions d'orientation essentielles.

Une dimension très intéressante de cette question est donnée par le fait que 43 % des chefs d'équipe et, chiffre très significatif, 71 % des consultants, aient répondu qu'ils n'estimaient pas que les gouvernements disposent de la capacité d'adopter les propositions d'orientation qu'ils avaient avancées, ou qu'ils ne disposent pas de toute la capacité suffisante pour ce faire. Il ne s'agit pas pour autant d'un aveu d'échec dans l'élaboration de ces recommandations. Ces réponses franches ont certainement trait aux faits mentionnés ci-dessus. Les membres des équipes savaient pertinemment que la plupart des recommandations relatives aux politiques intra-sectoriels (application de la législation, une planification efficace, des institutions saines, la lutte contre la corruption, etc.) auraient peu de chances d'aboutir tant que les conditions extra-sectorielles (« priorité politique ») ne seraient pas favorables à leur mise en œuvre.

Une autre considération importante à ce sujet est le fait qu'il est très difficile de corréliser les actions exécutées par le pays à une recommandation spécifique de la mission de diagnostic, sachant que d'autres documents connexes contiennent généralement des recommandations identiques ou très proches. La plupart des missions de diagnostic ont été précédées ou suivies de peu d'autres travaux de planification, comportant eux aussi diagnostics et recommandations. Dans presque tous les cas, il s'est agi de travaux beaucoup plus ambitieux que les missions de diagnostic OIBT, caractérisés par des périodes de travail plus longues, mobilisant des experts et des effectifs d'enquêteurs plus nombreux, des ressources financières considérables et de nombreuses institutions nationales et internationales, notamment la BIRD et la FAO et un certain nombre d'acteurs bilatéraux importants comme la GTZ, DANIDA ou l'ACDI. Ces missions de planification ont eu lieu dans tous les pays de l'étude de cas en Asie et en Amérique latine. Il est évident que les missions de diagnostic ont exploité toutes les informations disponibles, en confirmant sans doute déjà plusieurs recommandations existantes et, bien sûr, il est également probable que dans les travaux de planification menés ultérieurement à la mission de diagnostic des recommandations de cette dernière ont été exploitées. Quoi qu'il en soit, étant donné que la plupart des recommandations, quelle que soit leur source, sont plus ou moins équivalentes, il est très difficile d'en attribuer la paternité.

### 3.3.2 Mesurées à l'aune des apports de connaissances, de leur caractère innovant et de leur applicabilité

Les études de cas ont fait apparaître clairement que la plupart des parties prenantes, y compris le personnel gouvernemental qui dans les nombreux questionnaires avait jugé la mission de diagnostic « utile ou très utile », ne considèrent pas tout à fait que les missions de diagnostic aient apporté des connaissances ou des éléments d'information supplémentaires qui pourraient passer pour des nouveautés auprès de leurs institutions ou pour le pays à l'époque où la mission fut effectuée. Les missions de diagnostic étaient obligées, à l'évidence, de travailler à partir des connaissances existantes car elles ne disposaient d'aucunes ressources qui leur eussent permis d'effectuer des recherches ou des études supplémentaires. Par conséquent, l'innovation des missions de diagnostic ne pouvait être attendue que dans leurs analyses des orientations et leur émission de recommandations. Sur ce point, nous estimons que seulement 30 % des rapports de mission de diagnostic ont présenté des recommandations qui peuvent être considérées comme relativement novatrices. Cependant, et comme on pouvait s'y attendre, la plupart des recommandations (85 %) sont clairement viables ou réalistes au vu de la situation du pays.

D'un point de vue international, il faut reconnaître que l'ensemble des 20 rapports de mission de diagnostic constitue une impressionnante somme d'informations sur la réalité de l'aménagement forestier dans les pays tropicaux, en particulier parce qu'en dépit de leurs faiblesses, ils sont plus uniformes et plus concentrés que d'autres travaux de planification disponibles.

### 3.3.3 Mesurées à l'aune des appréciations émises par les acteurs nationaux

Les autorités gouvernementales ont été interrogées sur l'utilité des missions de diagnostic dans le questionnaire C et lors d'entrevues conduites dans le cadre des études de cas. Plus de 80 % pour cent des responsables nationaux qui ont répondu au questionnaire ont affirmé que la mission de diagnostic avait été très utile ou utile. Mais, comme on l'a vu précédemment, cette affirmation n'est pas corroborée par le degré d'exécution des recommandations, ni par un apport de connaissances supplémentaires ou à l'aune de tout autre paramètre mesurable. Et ce pourcentage doit être encore relativisé lorsque l'on considère que l'écrasante majorité des personnes interrogées au cours des études de cas ont ouvertement reconnu qu'elles n'avaient pas vu les rapports de mission de diagnostic.

Les études de cas ont révélé plusieurs situations. En Indonésie, les responsables des administrations forestières interrogés, ainsi que toutes les parties concernées, ont confirmé que les missions de diagnostic avaient été très utiles ou utiles. Certains éléments tangibles attestent en effet que la mission de diagnostic a été importante pour l'Indonésie et ce en dépit du fait que ce pays bénéficie également de plusieurs autres travaux de planification. Comme mentionné précédemment, le rapport de mission de diagnostic, traduit en intégralité et publié sous forme de brochure, est bien connu de la plupart des intervenants interrogés et a été utilisé pour la planification, dans le cadre de travaux universitaires et autres. La même réaction a été recueillie au Cambodge. Toutefois, dans ce cas, rien ne confirme cette affirmation dans la mesure où pratiquement personne, parmi les interviewés, n'a seulement vu le rapport.

Au Brésil et au Panama, les missions de diagnostic ont été unanimement qualifiées d'inutiles par tous les intervenants interrogés, y compris les responsables gouvernementaux. En Afrique, tout le monde a déclaré que leur travail avait été utile mais très peu de personnes avaient vu les rapports de mission de diagnostic.

C'est ainsi que, en fonction des circonstances et de l'intérêt qui leur ont accordés les pouvoirs publics, un petit nombre de rapports de mission de diagnostic semblent avoir été plus utiles dans quelques pays que dans la majorité des autres.

### 3.3.4 Mesurées à l'aune d'une plus forte sensibilisation à l'OIBT et à ses travaux

L'OIBT était déjà très bien connue dans tous les pays bénéficiaires des missions de diagnostic. Toutefois, il est évident que la présence d'une mission OIBT relativement importante, organisant un grand nombre de réunions, se déplaçant dans tout le pays, et produisant un rapport, en particulier

lorsque celui-ci a été diffusé, a contribué à une meilleure connaissance et compréhension du travail de l'OIBT dans le pays.

### 3.3.5 Mesurées à l'aune du rapport coûts-avantages

Le coût des 20 missions de diagnostic OIBT a été officiellement estimé à environ 2 millions de dollars (soit environ 100 000 dollars par mission de diagnostic) auxquels doivent être ajoutés les coûts de la participation des homologues nationaux et celui des installations fournies par le pays. À ces coûts, il est également nécessaire d'ajouter ceux que représentent l'organisation et l'administration par le secrétariat de l'OIBT de plus de 80 accords de services spéciaux et ceux de sa participation à plusieurs missions de diagnostic. Par conséquent, le coût total des 20 missions de diagnostic est probablement plus proche des 3 millions de dollars.

Théoriquement, il existe deux manières d'évaluer le rapport coûts-avantages de l'opération. La première serait fondée sur son efficacité et sa rentabilité au regard de chacun de ses objectifs dans chaque pays. D'après les TdR, le facteur clé d'évaluation serait la proportion des recommandations effectivement mises en œuvre. Cette approche devrait probablement faire apparaître un résultat légèrement positif pour un petit nombre de missions de diagnostic et, en raison du faible pourcentage des recommandations appliquées, un résultat global indiscutablement négatif pour l'ensemble des autres.

Du point de vue des pays bénéficiaires, le rapport coûts-efficacité doit avoir été positif même en retenant l'hypothèse que la plupart des recommandations n'ont pas été appliquées, car leur investissement dans la mission a été modeste. Aussi, quel qu'ait été le total des dépenses des 20 missions de diagnostic, celles-ci peuvent être considérées comme pleinement rentables, pour les pays et pour l'OIBT, pour autant que quelques-unes seulement des 502 recommandations aient été appliquées. Chacune des 248 recommandations d'orientations et 121 recommandations techniques, si elle est bien appliquée, peut représenter un gain net de plusieurs millions de dollars pour un pays producteur. En outre, rien n'empêche de considérer qu'une seule recommandation, dans un pays donné, peut avoir largement couvert le coût total de l'ensemble des 20 Missions de diagnostic<sup>18</sup>. C'est ainsi qu'en dépit de la faible efficacité des missions de diagnostic, leur rapport coût-bénéfice évalué à l'aune du service rendu aux pays est très probablement hautement positif.

Il est plus difficile de déterminer si le rapport coût-bénéfice des missions de diagnostic est positif pour l'OIBT, car en théorie cela dépend de l'évaluation de l'incidence des projets et d'autres actions de l'OIBT. Sachant que le coût total des missions de diagnostic est équivalent à celui d'un gros projet OIBT, les missions de diagnostic peuvent être considérées comme une expérience tout à fait valable même en tenant compte de leur faible efficacité. En outre, il est évident que les missions de diagnostic, considérées dans leur ensemble, ont été plus fructueuses et se sont montrées plus utiles que de nombreux projets individuels, ainsi que cela a été clairement démontré par plusieurs évaluations de projets à postériori<sup>19</sup>.

### 3.4 Facteurs ayant contribué à la non-application des recommandations

Pourquoi les recommandations acceptées n'ont-elles pas été mises en œuvre par les pays dans la même proportion ? Il y a plusieurs réponses possibles à cette question. Pour «accepter» une recommandation, il suffit de la considérer comme utile et réalisable, ou tout simplement «*ne rien avoir contre*». L'acceptation n'est pas nécessairement liée à l'attribution d'une priorité ni à des moyens de

---

<sup>18</sup> Un exemple illustre ce cas. Les coupes forestières clandestines en Indonésie représentaient, avant la mission de diagnostic, une perte fiscale estimée entre 2 et 3 milliards de dollars EU. Une des recommandations de la mission de diagnostic dans ce pays, qui portait sur l'exploitation forestière illégale, a été appliquée dans son intégralité par la promulgation de l'ordonnance présidentielle n° 4 de 2005, mobilisant 18 hauts responsables ministériels et non-ministériels sous la coordination du ministère des affaires politiques et de la sécurité. Une autre recommandation, visant le renforcement des mesures de dissuasion contre les abattages clandestins, a été elle aussi correctement suivie d'effet. Il a résulté de ces mesures une réduction très sensible des activités forestières illégales en Indonésie, résultat unanimement reconnu par toutes les parties lors des interviews menés dans l'étude de cas.

<sup>19</sup> L'évaluation à posteriori de six projets OIBT effectuée in 2007 a révélé que trois de ces projets, coûtant entre 1,2 et 2,6 millions de dollars chacun, n'avaient apporté aucun bienfait tangible (Dourojeanni, M. J. et J. Seve, 2007).

réalisation. Cela signifie qu'un ensemble de recommandations est simplement abandonné. Une autre raison est que certaines recommandations sont à caractère « sans fin », si bien qu'elles apparaissent en permanence comme « en cours d'application ». D'autres recommandations ne peuvent tout simplement pas être exécutées à brève échéance, nécessitant dans tous les cas plusieurs années de travail soutenu. En dépit de la validité de ces raisons, il est clair qu'elles n'expliquent pas complètement pourquoi la proportion des recommandations intégralement mises en œuvre est si faible, jusque dans les décomptes officiels, dans des pays où les missions de diagnostic ont eu lieu il y a plus de quatre ans.

Un des facteurs déterminant qui pourraient expliquer cette proportion importante de recommandations non suivies d'effet est le fait que 49 % de celles-ci portaient sur des choix d'orientation et des politiques publiques, dont l'exécution est subordonnée à des procédures et décisions ayant leurs instances au-dessus ou en dehors du secteur forestier (pouvoir législatif pour les lois et le budget annuel ou ministères en charge de la planification pour les financements, et plusieurs autres ministères pour d'autres actions) ; et, comme d'habitude ces procédures sont longues à mettre en œuvre. À vrai dire, la raison invoquée le plus souvent pour la lenteur d'exécution des recommandations, des rapports nationaux comme dans les études de cas, est celle des restrictions budgétaires et financières et les manques de moyens et de capacités des institutions qu'elles entraînent. Ce phénomène, encore et toujours, se trouve résumé par l'expression « faible priorité politique ». Une autre raison à la mise en œuvre limitée des recommandations est à chercher dans les changements fréquents de décideurs dans le secteur forestier public, avec une perte récurrente de mémoire institutionnelle<sup>20</sup> et des idées différentes en matière de politique forestière, de planification et d'organisation institutionnelle. Dans la plupart des pays où s'est effectuée une mission de diagnostic entre 2001 et 2004, les administrations forestières ont changé rien moins que quatre fois. Dans les pays où les missions de diagnostic se sont déroulées de 2005 à 2007 on note une moyenne de deux changements d'administration forestière. Dans un pays africain, il y a eu 12 changements d'administration forestière depuis la date de la mission de diagnostic. Ces changements ont eu leurs répercussions sur la législation forestière. Au cours des sept dernières années, presque tous les pays ayant accueilli une mission de diagnostic ont fait subir de profondes mutations à leur législation forestière. Cela a été, à titre d'exemple, le cas du Pérou et du Brésil. Bon nombre de ces changements sont bien corrélés avec des suggestions ou des recommandations des missions de diagnostic. Toutefois, certains changements s'orientent dans des directions différentes. Indépendamment de la corrélation du nouveau texte juridique avec des recommandations, ces changements s'accompagnent généralement d'un coup d'arrêt aux actions et d'un examen des décisions passées.

#### 3.4.1 L'objectif général et les termes de références attribués par l'OIBT aux missions de diagnostic étaient-ils réalistes ?

C'est une question très centrale à cette évaluation, sachant que les missions de diagnostic reposaient sur l'idée selon laquelle il est possible de déterminer un petit nombre de facteurs clés ou déterminants qui créent le plus de contraintes à l'instauration de la gestion durable des forêts. Comme l'a déjà mentionné, cette idée émanait du rapport de Poore & Hooi Chew « Examen des progrès vers l'Objectif An 2000 » (2000). Son but avait été très précisément décrit comme consistant à identifier les contraintes qui peuvent le mieux être diagnostiquées par des discussions ponctuelles. Toutefois, il semble que la proposition initiale, qui était tout à fait clairement limitée à l'identification des principales contraintes les plus faciles à identifier sur place et « à déterminer les aspects dans lesquels une assistance peut être la plus efficace »<sup>21</sup> ait été quelque peu élargie lorsqu'elle a donné lieu à la

---

<sup>20</sup> Dans les pays africains et latino-américains compris dans les études de cas, il a été difficile de trouver quelqu'un dans l'administration forestière qui se souvint de la mission de diagnostic. Aucun des hauts responsables d'administration interrogés n'avait vu les rapports de mission de diagnostic..

<sup>21</sup> A titre d'exemple, la mission de diagnostic au Brésil a été invitée par le gouvernement à ne pas produire de recommandations qui ne relèvent pas de la capacité de l'OIBT à fournir un appui à leur mise en œuvre. Par conséquent, toutes les recommandations ont été présentées comme éléments de projets pouvant être proposés à l'OIBT et les recommandations qui ne pouvaient être suivies d'effet que par l'action exclusive du gouvernement ont été présentées comme idées ou suggestions. La décision brésilienne semble être fondée sur un élément du rapport de D. Poore et T. Hooi Chiew (2000) qui stipule: «*Il est recommandé que les petites, courtes missions de diagnostic visitent un pays, travaillent avec les ministères concernés, les services de l'Etat, la filière forêt-bois et d'autres parties prenantes, et qu'elles visitent un échantillon de forêts, en vue de*

décision du Conseil 2(XXIX) et aux ses termes de référence correspondants qui consistent à : (1) Dégager les facteurs/contraintes les plus déterminants qui empêchent la réalisation de la Gestion Forestière Durable dans le Pays ; (2) Regrouper ces contraintes par ordre d'importance ; (3) Préconiser un train de mesures destiné à lever les contraintes en estimant leur coût autant que possible. Ces termes de référence ont été élargis et c'est ainsi que la proposition originelle de missions de deux semaines comportant deux experts a été supplantée par des missions de terrain de 2 à 3 semaines comptant au moins 5 experts. Mais l'écart le plus important s'est opéré lors de la réalisation des missions de diagnostic.

Si l'on s'en tient à la stricte « identification des contraintes majeures » comme objectif général devant guider la mission, l'on peut dire que seul un très petit nombre de missions de diagnostic sont parvenues à ce résultat. Il y a deux raisons évidentes à ce résultat décevant : (1) la plupart des missions de diagnostic se sont montrées réticentes à utiliser les critères du facteur le plus déterminant (et sa ressemblance inévitable avec la notion biologique de "*facteur limitant*") ou l'ont jugé comme étant inapplicable aux questions forestières ; et (2) la plupart des missions de diagnostic ont simplement évité d'assigner des rangs de priorités et de proposer des recommandations visant les contraintes déterminantes pour la gestion durable des forêts qui ne s'inscriraient pas dans le secteur forestier classique.

Est-il possible d'utiliser le critère de « *facteur limitant* », testé en écologie, dans l'analyse des contraintes à la gestion durable des forêts ? Il va de soi que l'élimination du facteur limitant ouvre immédiatement l'espace à un nouveau facteur limitant, donc théoriquement le travail devient une tâche sans fin. Cependant, l'élimination de plusieurs couches de facteurs réellement limitant doit avoir un effet positif très considérable. L'application de cela à la GDF paraît possible. Dans le cas des missions de diagnostic il était prévu que les niveaux ou couches de facteurs limitants les plus pertinents soient révélés et fasse l'objet de mesures adaptées. Cela devait se traduire par une hiérarchisation claire d'un petit nombre de contraintes déterminantes devant être résolus dans un certain ordre, l'un après l'autre, en appliquant une série d'actions bien définies et dûment budgétisées.

Peu nombreux sont les rapports de mission de diagnostic à s'être penchés sur les moyens d'accomplir cette tâche et la plupart l'on écartée en estimant que trop de contraintes agrégées devraient être résolues et levées simultanément afin d'obtenir un résultat unique<sup>22</sup>. Quarante quatre pour cent des chefs d'équipe ont considéré les TdR de l'OIBT comme irréalistes ou pas assez réalistes ni viables. Est ce une conséquence d'un objectif trop ambitieux ou irréaliste de l'OIBT? Il est probable que l'OIBT n'a pas réalisé que l'utilisation du terme «*facteurs les plus déterminant*» ouvrait un immense champ d'analyse qui, s'il devait être bien couvert, embrasserait des très éloignés de la foresterie et même de la capacité des membres de la mission. Par conséquent, la plupart des missions de diagnostic n'ont tout simplement pas respecté les termes de référence généraux et ont eu recours à une approche beaucoup plus traditionnelle aboutissant à une multiplicité de recommandations subsidiaires nécessaires à la réalisation des recommandations de niveau supérieur<sup>23</sup>. Le résultat final a été que, dans la plupart des cas, aucune définition claire des contraintes prioritaires ou des recommandations prioritaires n'a été produite. Comme on l'a mentionné, les TdR préparés par l'OIBT étaient porteurs de

---

*décider dans quels domaines l'assistance peut être le plus efficacement et économiquement ciblée.* » (souligné par nous). La décision du gouvernement brésilien est pleinement cohérente avec cet énoncé..

<sup>22</sup> On doit citer à ce propos un commentaire figurant dans l'un des rapports de mission de diagnostic : «*Les principales contraintes internes au secteur sont nombreuses, chacune importante en tant que telle puisque un grand nombre d'entre elles, si elles étaient supprimées une à une, ne permettraient aucun développement tant que toutes les contraintes n'ont pas été traitées.* Néanmoins, les auteurs de ce rapport de mission poursuivent en ces termes : «*Cependant, le levée de certaines contraintes aurait pour effet d'améliorer les situations problématiques énumérées. Encore une fois, les contraintes extérieures liées au secteur constituent des goulets d'étranglement d'importance déterminante, et il y faudra une volonté politique, une meilleure gouvernance et des politiques macro-économiques adaptées* ». Dans un autre rapport, on peut lire «*Les entretiens et l'examen des documents font apparaître un grand nombre de causes à la déforestation et aux menaces qui pèsent sur la pérennité des forêts tropicales, cependant, il n'y a pas de consensus sur les facteurs qui serait d'importance majeure et devraient constituer la priorité immédiate. Ceci est devenu évident lorsque la mission a demandé à la fin des entretiens, l'identification de deux ou trois facteurs prioritaires. En réalité, dans la démarche actuelle, tout est considéré comme prioritaire et les problèmes ne sont pas résolus.* ».

<sup>23</sup> Encore une fois, il convient de souligner que certaines missions de diagnostic ont été en plus grande résonance avec les termes de référence que la plupart des autres, en particulier en Afrique et dans le Pacifique, mais aussi en Asie.

l'intention de guider l'analyse en utilisant le chapitre sur le facteur habilitant des critères et indicateurs OIBT, ce qui a pu involontairement induire ce biais. Quoi qu'il en soit, la comparaison des TdR de l'OIBT avec les résultats des missions de diagnostic révèle que ceux-ci ne répondent pas aux attentes.

Une autre question relative aux termes de référence est celle de leur champ d'application : était-il raisonnable d'escompter d'une petite équipe d'experts qu'elle produise, en seulement quelques semaines (pour un coût total de seulement 100 000 dollars EU environ), un diagnostic et un ensemble de recommandations qui couvrent la quasi-totalité des aspects de la foresterie d'un pays, y compris pour les plus grands comme le Brésil, l'Indonésie ou l'Inde qui présentent des situations fort complexes ? À l'évidence, cela n'est pas raisonnable et, à la décharge de l'OIBT, il faut rappeler que telle n'était pas la proposition initiale. Toutefois, lorsque l'on compare le champ couvert par la plupart des rapports de mission de diagnostic avec des travaux dont la longueur est plusieurs fois la leur, et qui ont coûté plus cher, qui furent menés par des consortiums d'agences internationales, leur couverture n'en est pas moins équivalente. L'on assiste à une incontestable dérive des objectifs fixés par l'OIBT pour ces missions de diagnostic qui portaient d'une idée originelle d'ambition modeste émise par Poore et Hooi Chiew en 2000. Les missions de diagnostic ne furent pas conçues pour entrer en concurrence avec d'autres travaux de planification classique et de plus grande ambition. Elles étaient censées n'être que des outils simples, directs et pratiques d'aide à la décision, ce que la plupart d'entre elles ne sont pas.

#### 3.4.2 Les gouvernements se sont-ils réellement intéressés aux rapports des missions de diagnostic ?

Pourquoi des recommandations pleinement acceptées demeurent inappliquées et pourquoi des rapports qualifiés de « très utiles » ne sont-ils pas connus, et encore moins utilisés ? Malgré les imperfections des rapports de mission de diagnostics que nous avons décrites, on ne saurait conclure autrement qu'en rappelant que l'aboutissement ou l'inaboutissement de leurs recommandations dépendent pour l'essentiel des administrations forestières, qui dans chaque pays sont au cœur de toute politique d'aménagement forestier.

À ce sujet, il est intéressant de revenir aux réponses à la question « selon vous ... le gouvernement a-t-il *réellement* avalisé le rapport de mission ? » qui avait été adressée aux consultants dans les questionnaires A et B : cinquante pour cent des chefs d'équipe et 40 % des membres des équipes y ont répondu « non » ou « insuffisamment », anticipant en cela sur les résultats que la présente évaluation n'a fait que confirmer.

Plusieurs facteurs, tous déjà cités, contribuent à ce fait : 1) « accepter » est relativement facile et très différent de « appliquer » ; 2) les administrations forestières souvent ne disposent pas des moyens institutionnels suffisants (influence politique, budget, personnel, etc.) pour appliquer les recommandations quand bien même elles le souhaiteraient ; 3) comme on l'a expliqué, la plupart des facteurs limitant de l'aménagement forestier sont de nature extra-sectorielle et dépendent de complexes processus politiques et juridiques qui échappe au contrôle du secteur forestier ; 4) des modifications fréquentes intervenant dans les législations, les institutions et les effectifs rendent difficile toute continuité d'action et ; 5) plusieurs pays ont été touchés par de graves troubles sociaux ou politiques, y compris des conflits armés.

Il convient également de souligner que l'OIBT n'est qu'un acteur mineur, en particulier en matière de financement, parmi les sources de coopération au plan international et binational. Elle est connue comme organisation qui épaulé des projets de taille moyenne intéressants mais relativement isolés, mais elle n'est pas reconnue ou comme pourvoyeuse de programmes d'assistance importants et étalés sur le long terme, comme le sont par exemple la BIRD et certaines institutions de financement régionales et bilatérales ou encore certains organismes techniques bilatéraux. En outre, le mécanisme très particulier d'approbation et de financement des projets qui est celui de l'OIBT n'a rien pour attirer ceux qui ont besoin d'une assistance ne serait-ce qu'en raison du fait que des projets qui auront été approuvés avec difficulté peuvent ne pas recevoir de financement et que certaines deuxièmes phases de projet qui ont été planifiées, lorsqu'elles sont financées, voient souvent leur exécution retardée. Par ailleurs l'absence de personnel formé à la préparation des propositions de projets dans plusieurs administrations forestières doit elle aussi être prise en compte. Il est très probable que ces éléments aient pesé de tout leur poids pour produire une situation où n'ont vu le jour qu'un si petit nombre de



projets dont la préparation et la soumission avaient été préconisées par les rapports de mission de diagnostic.

Tout aussi utile pour expliquer la réaction limitée des gouvernements aux rapports de mission est le fait que, comme on l'a déjà mentionné, de nombreux pays ont estimé que l'OIBT avait été légèrement trop proactive à l'égard des missions de diagnostic. Cela peut aussi expliquer pourquoi certaines missions de diagnostic ont pu devoir se dérouler dans les périodes nettement défavorables pour une mise en œuvre ultérieure de leurs recommandations.

#### **4. Mise en relief des conclusions principales**

In reading this section it is important to take into consideration that the conclusions that are highlighted refer to the exercise as a whole and not to a particular DM.

##### **4.1 Réussite**

1. Il est indéniable que le résultat combiné de ces 20 missions de diagnostic apporte une information incomparable sur l'état actuel et récent de l'aménagement forestier dans le monde tropical, ce qui est sans aucun doute très utile à tous ceux qui s'y intéressent.
2. Cependant, à l'aune de la plupart des paramètres utilisés dans la présente évaluation, le travail des missions de diagnostic, dans ses modalités actuelles, n'a pas été fructueux. Les missions de diagnostic n'ont pas abouti à un degré raisonnable d'exécution des recommandations acceptées ; leurs propositions n'ont pas été considérées comme particulièrement innovantes et elles n'ont pas non plus apporté de connaissances nouvelles, ni n'ont déclenché de prise de conscience ou permis une amélioration qualitative et quantitative des projets OIBT. Leurs rapports n'ont pas non plus été correctement validés ni diffusés ou encore utilisés dans les pays et ceux qui les ont vus leur ont souvent reproché de « ne pas être suffisamment focalisés ».
3. Paradoxalement, en termes de rapport coûts-bénéfices, les missions de diagnostic ont pu être très rentables sachant qu'une seule ou qu'un petit nombre de recommandations appliquées dans un ou plusieurs pays peuvent avoir eu des effets économiques bénéfiques chiffrables à des sommes plusieurs fois supérieures au modeste investissement financier de l'OIBT dans ces missions, soit une hauteur de coût qui ne dépasse pas celle de l'un de ces projets ordinaires auxquels il arrive de ne produire aucun résultat appréciable. De ce point de vue, les missions de diagnostic peuvent être qualifiées de réussite.
4. On doit de plus reconnaître au programme des missions de diagnostic de l'OIBT que bien qu'il ait déçu les attentes, on ne saurait le qualifier de moins fructueux que certains autres, d'ambition plus grande, d'exécution plus longue et plus coûteuse, mis en œuvre dans les mêmes pays tropicaux depuis le lancement du Plan d'action forestier tropical dans les années 1980, si l'on en juge aux taux de déforestation actuels et au caractère extrêmement limité de l'aménagement forestier durable des forêts naturelles.

##### **4.2 Causes des limites à la réussite**

1. Plusieurs facteurs se sont conjugués pour aboutir à ce résultat. Ils peuvent être largement regroupés comme suit :
  - a. L'idée originale des missions de diagnostic a subi une évolution et, lorsqu'elle s'est trouvée appliquée sur le terrain, est souvent traduite par un travail de planification forestière de type classique de portée beaucoup plus vaste et en quelque sorte déséquilibrée.
  - b. Il a été longuement débattu, et soutenu avec certaines preuves à l'appui, le fait que certaines indications inscrites dans les termes de référence peuvent ne pas avoir été pleinement en accord avec l'objectif premier consistant à « cerner les facteurs les plus déterminants », ce qui a involontairement entraîné une dispersion des travaux au lieu de les focaliser sur certaines problématiques centrales, si bien que seul un petit nombre de missions de diagnostic ont appliqué à la lettre ces termes de référence, ce qui s'est traduit

- par un défaut de corrélation entre les principales contraintes identifiées et les actions proposées.
- c. La plupart des pays n'ont pas fait grand cas des rapports, ce qui peut s'expliquer par de nombreux facteurs parmi lesquels certains points faibles déjà mentionnés des rapports des missions de diagnostic, de fréquents changements d'orientation, de législation, et d'autres touchant les institutions et les personnels, « l'absence de priorité politique pour le secteur forestier » ou le fait même que les contraintes à l'aménagement des forêts, ainsi que les solutions qu'elles pourraient admettre, sont apparues de nature extra-sectorielle.
  - d. L'OIBT n'est pas un acteur international de premier plan en matière de financement du développement forestier dans le monde tropical et il se peut que l'organisation ait par ces missions de diagnostic tenté une approche au-dessus de ses capacités réelles à octroyer des financements et une assistance technique à la mise en œuvre et au suivi.
2. La principale carence que l'on pourrait reprocher à la plupart des missions de diagnostic se résume en leur incapacité de dresser la liste précise des contraintes principales et celle des recommandations prioritaires leur correspondant. Dans plusieurs de leurs rapports on ne trouve pas de corrélation effective entre les principales contraintes identifiées et les recommandations proposées. Les rapports des missions de diagnostic ont évité d'émettre des recommandations relatives aux contraintes extérieures au secteur forestier et se sont limités aux problématiques forestières et ce alors même que ces contraintes ne sont pas nécessairement «les plus déterminantes à l'égard de l'aménagement forestier ». On en veut pour exemple les problématiques foncières et les contextes socio-économiques et politiques, qui, dans de nombreux rapports, sont considérés comme contraintes majeures sans pour autant faire l'objet de recommandations de priorité autre que secondaire.
  3. Les rapports de missions de diagnostic ont été préparés en recourant à une démarche et une méthodologie différente et leur rédaction a été structurée et leur texte présenté eux aussi selon des grilles variables. On constate une diversité de traitement particulière des contraintes ou de ce qui est désigné comme « facteurs les plus déterminants » ainsi que des recommandations, lesquelles, en outre, souvent ne se distinguent pas des suggestions.
  4. Le nombre des recommandations est à l'évidence excessif dans la plupart des rapports, entraînant une dispersion et rendant plus difficile leur application, sachant que la majeure partie des rapports ont noyé certaines mesures très importantes parmi de nombreuses autres qui n'étaient ni urgentes ni importantes. Le nombre des projets et des mesures recommandés à l'OIBT dépasse de loin la capacité de l'OIBT à fournir une assistance à moyen terme (cinq à 10 ans) et plusieurs propositions ne se rattachent pas aux problèmes prioritaires ayant été identifiés. Il est également remarquable qu'aucune action ni aucun projet n'ait été proposé à quelque autre bailleur de fonds ou agences que ce soit parmi toutes celles occupant une place importante par ses interventions en faveur de la gestion durable des forêts.

## **5. Recommandations**

1. Au vu des résultats de la présente évaluation, il est conseillé de ne pas continuer de financer des missions de diagnostic sous leur forme actuelle.
2. Pour continuer à effectuer des missions de diagnostic, l'OIBT doit au préalable :
  - a. S'accorder sur la portée à donner à l'expression « facteurs déterminants qui empêchent le plus la réalisation de la gestion durable des forêts ». Dans presque tous les cas ces facteurs ont trait au concept le plus souvent désigné par l'expression « manque de volonté politique » et appellent des interventions qui mettent en jeu des niveaux de gouvernement et des secteurs qui se situent au-dessus du secteur forestier national ou qui touchent à des politiques et situations sociales et économiques sensibles. Lorsqu'un pays n'est pas prêt à accepter des recommandations qui traitent également de ces aspects, il peut être préférable de ne pas y dépêcher une mission de diagnostic.
  - b. Passer en revue les objectifs de la mission de diagnostic et ses termes de référence en vue de les préciser et, en particulier, de les distinguer de ceux de missions de planification forestière plus classiques financés par d'autres organismes internationaux et bilatéraux.

- c. Les termes de référence doivent comporter l'exigence de présenter un train de mesure précis, assorti d'une estimation de ses coûts, destiné à appliquer chacune des recommandations émises.
- d. Faire appliquer une norme commune devant s'appliquer à la démarche et la méthode suivies par la mission de diagnostic, qui portera notamment sur l'organisation du rapport à produire et en particulier la présentation des recommandations.
- e. Au vu du fait que les facteurs déterminants qui empêchent la mise en œuvre de la gestion durable des forêts sont de nature très complexe et que toute solution à y apporter ne saurait être que coûteuse et dépassant de loin les capacités de l'OIBT en tant qu'organisation pourvoyeuse d'assistance, envisager la nécessité d'inviter d'autres représentants de bailleurs de fonds à prendre part aux missions.

### 3. Préparation des missions de diagnostic futures :

- a. L'approbation de toute nouvelle mission de diagnostic ne doit découler que de la seule initiative du pays et se faire sur ne demande officielle de ce dernier qui exprime la volonté nationale de ses autorités forestières d'exploiter ses résultats, la mission devant ainsi apporter réponse à un besoin national réel et à cet égard constituer une opportunité indiscutable.
- b. La planification de missions de ce type doit être minutieuse, recueillir la pleine participation des autorités du pays et celle d'un chef d'équipe préalablement sélectionné par décision unanime. Les trois parties (le pays, l'OIBT et le chef d'équipe) doivent avoir la possibilité de débattre, entre autres aspects, du calendrier de la mission, des spécialités requises au sein de son équipe et de la sélection de ses membres.
- c. Il est souhaitable que, outre leur aptitude professionnelle, les chefs d'équipe soient sélectionnés en fonction de leur expérience politique, de leur aptitude propre et de leur influence au plan local (dans la mesure du possible).
- d. Une très courte mission préparatoire du chef d'équipe sélectionné et d'un responsable de l'OIBT est très souhaitable afin de parfaire le programme, recueillir des informations, en ne retenant que les rencontres et visites utiles sans oublier naturellement d'informer les acteurs des objectifs de la mission à venir.
- e. Compte tenu de la nature extra-sectorielle de la plupart des facteurs qui empêchent l'instauration de la gestion forestière durable, il est indispensable de prévoir des rencontres devant permettre des débats approfondis avec les autorités de ces autres secteurs, y compris avec des responsables de partis d'opposition souhaitant s'exprimer sur les questions qui touchent l'aménagement forestier.
- f. Les chefs d'équipe et l'OIBT doivent faire en sorte que les consultants nommés disposent de toutes les informations utiles sur le pays très à l'avance de la date de commencement de la mission dans le pays.

### 4. Exécution des futures missions de diagnostic :

- a. Deux semaines complètes représentent une durée suffisante des missions dans les pays de taille petite ou moyenne. Les pays à plus vaste territoire peuvent nécessiter des missions de trois semaines. La réussite dépend beaucoup de la qualité et de la nécessité véritable des rencontres qui seront programmées.
- b. Il est essentiel que le chef d'équipe fasse respecter l'obligation à laquelle sont soumis tous les membres de l'équipe de ne pas perdre de vue l'objectif de la mission, en résistant à la tentation d'inclure des problématiques ou des recommandations ayant trait à son domaine particulier mais auquel n'appartiennent pas les facteurs qui déterminent les contraintes à la GDF.

### 5. Validation, diffusion et application des recommandations :

- a. Une fois le rapport final approuvé, il est conseillé d'autoriser le chef d'équipe à passer une semaine supplémentaire dans le pays afin d'aider les services de l'administration centrale à valider et à diffuser les résultats de la mission. Au cours de cette mission, il est vivement conseillé de bénéficier de la présence d'un responsable de l'OIBT et de faire connaître le rapport parmi les hauts responsables du gouvernement.
- b. Le budget des missions de diagnostic doivent inclure les coûts de traduction (lorsqu'il y a lieu), ceux de la publication du rapport (exemplaires papier et mise à disposition par Internet) et sa distribution dans le pays.

- c. Il doit incomber à l'OIBT d'assurer un traitement accéléré ou préférentiel des projets OIBT ayant été recommandés par une mission de diagnostic dans le pays soumettant et également d'aider le pays à obtenir une assistance financière et technique de la part d'autres sources multilatérales ou bilatérales, lorsqu'il y a lieu.

Si le pays est véritablement intéressé par l'application ou la mise en œuvre des conclusions de la mission de diagnostic, il devient logique d'organiser, à sa demande, une ou deux brèves missions spéciales d'assistance destinées à affiner les recommandations ou à apporter au pays une aide spécifique, qui pourra porter par exemple sur la préparation aux projets.

## ANNEXE 1<sup>24</sup>

### **Termes de référence pour l'évaluation des missions de diagnostic achevées**

Dans le cadre de l'exécution des actions d'orientation stratégique du Conseil, approuvées dans le Programme de travail biennal de l'OIBT pour les années 2008-2009 [Décision 2(XLIII), paragraphe 3(xii)], point 22 du Programme de travail (PP-A/43-207), aux termes du présent Contrat de service spécial, le consultant, agissant avec le co-consultant [Nom – Pays] et les experts nationaux (de six pays) prêteront leur assistance à l'OIBT en vue de faciliter un examen et une évaluation de toutes les missions de diagnostic technique effectuées (liste en annexe IV) ; de produire une évaluation approfondie de la validité, de l'efficacité et de l'efficacités de ces missions en fonction des six études de cas qui seront effectuées dans six pays devant être sélectionnés en concertation avec le Directeur exécutif ; et en proposant des mesures destinées accroître la validité, l'efficacité et l'efficacités de ces missions, en rendant notamment plus effectives les mesures de suivi mises en œuvre par les différents pays membres concernés.

L'OIBT, en application de la Décision 2(XXIX) du CIBT portant sur « l'Objectif OIBT 2000 » avait précédemment effectué des missions de diagnostic dans un certain nombre de pays membres en Afrique, Asie et dans le Pacifique, ainsi qu'en Amérique latine, afin de : a) cerner les facteurs déterminants qui empêchent l'instauration de la gestion durable des forêts dans le pays ; (b) Regrouper ces contraintes par ordre d'importance ; (c) Préconiser un train de mesures destiné à lever ces contraintes et fournir des estimations de son coût si possible (les termes de référence de la mission de diagnostic sont reproduits en annexe II).

Le cahier des charges du consultant comportait les éléments suivants : *inter alia*, the following :

#### Généralités

1. Assurer la direction d'une équipe comprenant le co-consultant et six experts nationaux (pour les seules études de cas) en vue d'assurer un respect effectif des termes de référence et la réalisation des tâches qu'ils comportent (programme de travail proposé en annexe III), avec l'appui du secrétariat de l'OIBT et celui des différents ministères compétents des six pays sélectionnés (études de cas) ;
2. Coordonner les travaux des experts international et nationaux (pour les études de cas) en faisant en sorte que les termes de référence de la mission consultative soient correctement respectés de manière équilibrée et rationnelle, dans les limites de temps et des ressources imparties ;
3. Guider et encadrer la rédaction du rapport, finaliser et remettre un projet de rapport, un résumé analytique et le texte final du rapport de mission dans le respect des délais fixés par le Directeur exécutif ; et
4. Présenter le rapport de mission à la session du Conseil international des bois tropicaux qui doit se tenir en 2009.

#### Activités

1. Passer en revue et évaluer toutes les missions de diagnostic OIBT effectuées (liste en annexe IV), et :
  - a. Examiner les rapports en jugeant de leur qualité ;
  - b. Examiner et évaluer la méthodologie et la démarche suivies ;
  - c. Juger de la validité, de l'efficacité et de l'efficacités de ces missions ;

---

<sup>24</sup>Les autres documents disponibles sur demande sont le Questionnaire A pour chefs d'équipe de mission de diagnostic ; le Questionnaire B pour consultants de mission de diagnostic ; le Questionnaires C pour les administrations forestières nationales, avec l'assistance d'un consultant local ; les termes de référence des experts nationaux chargés de préparer les rapports des études de cas ; l'étude de cas sur l'Indonésie et les commentaires des consultants internationaux ; l'étude de cas sur le Cambodge et les commentaires des consultants internationaux ; l'étude de cas sur le Brésil et les commentaires des consultants internationaux ; l'étude de cas sur le Panama et les commentaires des consultants internationaux ; l'étude de cas sur le Congo et les commentaires des consultants internationaux ; l'étude de cas sur la RAC et les commentaires des consultants internationaux et les rapports des consultants locaux.

- d. Déterminer à quel degré les recommandations aux missions ont été acceptées et appliquées ;
  - e. Raisons et facteurs ayant contribué à la non-acceptation des propositions d'orientations recommandées et des propositions d'actions.
2. Procéder à des visites de terrain dans six pays membres de l'OIBT qui ont bénéficié des missions de diagnostic, sélectionnés en concertation avec le Directeur exécutif, et effectuer une évaluation approfondie de la validité, l'efficacité et l'efficacé des missions, en vue de déterminer a quel degré les recommandations des missions ont été acceptées et appliquées ; analyser et évaluer les facteurs qui entame l'efficacité, et de manière plus spécifique, traiter notamment les points suivants :

Produits : la mission a-t-elle eu pour effet

- a. d'améliorer sensiblement les connaissances sur les réalités du pays ;
- b. des initiatives gouvernementales systématiques d'étude des conclusions et recommandations de la mission ;
- c. des propositions d'orientation et d'action mises en œuvre par le gouvernement ;
- d. des propositions d'action mises en œuvre par d'autres acteurs ;
- e. des propositions de projets à l'OIBT et l'approbation et le financement de ces propositions et stratégies à l'appui du pays ;
- f. une meilleure connaissance de l'OIBT et de son travail dans le pays ;
- g. une meilleure connaissance des principaux problèmes et de leurs solutions possibles chez les acteurs ;
- h. une contribution à l'engagement des acteurs dans la gestion durable des forêts ;
- i. la non acceptation des propositions d'orientations et d'action, avec exposé des raisons.

Diffusion :

- a. une mission préalable de communication avec les acteurs ;
- b. contribution des acteurs ;
- c. concertation en cours de mission ;
- d. question linguistique ;
- e. diffusion du rapport et de ses conclusions ;
- f. présentation des résultats dans le pays.

Méthodes et activités :

- a. Réponse de l'OIBT à la demande d'effectuer la mission de diagnostic ;
  - b. Taille de l'équipe de mission, composition et calendrier de travail ;
  - c. Qualité des termes de référence pour les Missions de diagnostic (annexe II) et détermination de leur utilité, de leur pertinence et de la nécessité éventuelle de leur révision ;
  - d. Approche adoptée lors de la réalisation de la mission, par exemple : analyse holistique contre analyse axée sur des questions clés ;
  - e. Participation des parties prenantes - avant, pendant et après la mission ;
  - f. Outils d'analyse utilisés (par exemple, arbre à problèmes), et
  - g. Recours à une contribution des consultants locaux.
3. En se fondant sur les conclusions, produire des recommandations spécifiques en vue d'améliorer la validité, l'efficacité et l'efficacé des missions de diagnostic, y compris celles de toutes actions de suivi subséquentes aux missions.

Modalités proposées

1. Pour l'examen et l'évaluation de toutes les missions de diagnostic effectuées, les consultants doivent élaborer un questionnaire structuré destiné à être distribué aux pays concernés. Pour six pays sélectionnés, des visites de terrain seront menées et des experts nationaux collaboreront à l'évaluation que produiront les consultants internationaux. Pour les pays non retenus pour faire l'objet de visites de terrain, l'évaluation sera effectuée à travers les réponses aux questionnaires et éventuellement au moyen d'appels téléphoniques ou autres moyens électroniques de

communication. Des questionnaires pourront également être élaborés pour les chefs d'équipe et les membres des missions de diagnostic qui ont précédemment effectué des missions antérieures, avec consignation des résultats ;

2. Préparer les termes de référence des experts nationaux devant être engagés par l'OIBT pour les six études de cas et qui devront prêter leur collaboration aux consultants internationaux, ainsi que les termes de référence des experts nationaux dans les pays non retenus pour l'évaluation détaillée sur le terrain ;
3. Fournir un encadrement, passer en revue, et superviser le travail des experts nationaux dans les pays retenus, s'agissant notamment des dispositions à prendre au plan local et logistique par les experts nationaux et leurs homologues des gouvernements, le cas échéant, relatives aux visites sur le terrain du ou des consultant(s) international/aux ;
4. Effectuer des visites de terrain dans six pays membres de l'OIBT, choisis en concertation avec le Directeur exécutif, qui ont bénéficié de missions de diagnostic, et effectuer une évaluation approfondie sur la validité, l'efficacité et l'efficacé des missions de diagnostic, comme indiqué dans les paragraphes (e), (f) et (g) supra ;
5. Examiner et finaliser la « proposition de calendrier de travail » en annexe III.

## ANNEXE 2

### **Termes de référence des missions de diagnostic**

Les termes de référence de toute mission de diagnostic dans un pays seront les suivants :

1. Cerner les facteurs déterminants qui empêchent l'instauration de la gestion durable des forêts dans le pays ;
2. Regrouper ces contraintes par ordre d'importance.
3. Préconiser un train de mesures destiné à lever ces contraintes et fournir des estimations de son coût si possible.

#### Notes

Les principes qui sous-tendent les missions de diagnostic sont les suivants :

1. Dans toute situation donnée, il y a généralement un facteur qui se révèle le plus déterminant dans l'empêchement d'un progrès. Tant que cette contrainte n'est pas levée, aucun progrès n'est possible sur tout autre front que ce soit. Mais, une fois cette première contrainte levée, il peut y en avoir un autre qui, à son tour, limitera les progrès, etc ;
2. L'objectif de la mission de diagnostic est d'identifier ces contraintes, de les classer dans une suite et de recommander des mesures destinées à y répondre.
3. Les modalités exactes de la mission dépendront de la situation du pays concerné. Elles doivent cependant comporter les éléments suivants :
  - a. Discussion avec des ministres et des hauts responsables du ministère en charge des forêts, de l'aménagement du territoire et du commerce.
  - b. Discussion avec les aménagistes forestiers et les représentants de la profession du bois.
  - c. Discussion avec les principales ONG intervenant dans les dossiers forestiers.
  - d. Examen du Plan d'action forestier national.
  - e. Descentes sur le terrain dans un certain nombre de massifs forestiers et des entreprises de la filière forêt-bois qui présentent l'illustration de certains problèmes ou de certaines solutions envisageables.
4. Les contraintes importantes sont susceptibles de se situer dans le Critère 1 des critères et indicateurs nationaux, et en particulier dans les sujets traités dans les Indicateurs 1.1 à 1.5.
5. Les questions suivantes peuvent être jugées utiles dans la définition des domaines où des contraintes peuvent se révéler. Il N'EST PAS prévu que la mission doive fournir des réponses à toutes ces questions.

*Politique* Y a-t-il une politique nationale d'aménagement du territoire ? Y a-t-il une politique nationale de gestion durable d'un domaine forestier permanent? Dans la négative, pourquoi?

*Étendue* Quelle superficie de forêt naturelle est gérée pour la production pérenne de bois?

*Affectation* Y a-t-il un système satisfaisant concernant le choix, la délimitation et la protection des domaines qui seront utilisés comme forêt de production? Dans la négative, pourquoi?

Ya-t-il un système satisfaisant concernant le choix, la délimitation et la protection des domaines qui seront utilisés comme aire ou forêt de protection / conservation? Dans la négative, pourquoi?



Y a-t-il des pressions de la part d'autres secteurs ou intérêts en vue de retirer des forêts de production de l'exploitation forestière ? Quelles sont les mesures prises pour contrer ou détourner ces pressions?

*Réalités sociologiques et économiques.* De quelle façon les différentes personnes qui ont un intérêt dans la gestion des forêts ou sont concernées par elle, bénéficient de cette gestion ou au contraire souffrent du mauvais usage qui est fait des forêts (populations habitant dans ou près de la forêt, bûcherons, intermédiaires, industriels du bois, petites industries de la filière, administration forestières, le consommateur en général, autres recettes publiques) ? Les avantages perçus suffisent-ils à créer une incitation à une bonne gestion ? La répartition de ces avantages est-elle équitable ? Dans la négative, pourquoi ?

*Gestion* Y a-t-il des plans de gestion de la production de bois directeurs ? Sont les objectifs de gestion favorables à une production durable ? Sont-ils aux prescriptions de gestion appropriées pour le type de forêt particulier ? Sont-elles appliquées de façon rigoureuse et revues ? Si non, pourquoi ?

*Prospection pré-exploitation* La prospection pré-exploitation est-elle exhaustive, ou suffisante : choix et marquage des arbres à prélever, analyse des arbres à laisser sur pied ; régénération existante ; conditions environnementales ; acheminement par route ou pistes de débardage ? En cas de prospection inadéquate : pourquoi ?

*Choix des exploitants* Ce choix prend-il en compte l'intérêt à long terme de la forêt ? Dans quelle mesure ?

*Conditions d'exploitation* Celles-ci procurent-elles des avantages raisonnables aux différentes parties concernées : recettes fiscales, un fonds de reboisement, les sociétés d'exploitation forestière, entrepreneurs locaux, main-d'œuvre forestière, les détenteurs de droits coutumiers sur la terre ?

*Les conditions d'exploitation* sont-elles de nature à encourager les investissements à long terme dans la gestion durable de la forêt ? Y a-t-il des incitations raisonnables à une bonne gestion ? Quelle est la proportion des recettes fiscales réinjectées dans la gestion des forêts ? Si ces conditions ne sont pas remplies, qu'est-ce qui l'empêche ?

*Qualité d'exploitation* Existe-il des lignes directrices au tracé, à l'ouverture et à l'entretien des pistes d'exploitation, d'autres qui concernent les conditions météorologiques dans lesquelles l'exploitation ne devrait pas avoir lieu, l'équipement à utiliser, l'abattage directionnel, les coupe de lianes, etc ? De telles lignes directrices sont-elles suivies ? Dans la négative, pourquoi ? Les réalités ci-dessus font-elles l'objet d'une surveillance pendant et après l'exploitation ? Et si oui dans quelle mesure ?

*Sondage post-exploitation et traitement* Existe-t-il des lignes directrices ? Sont-elles modulées en fonction des différents types de forêts ? Sont-elles respectées ? Plus tard, la performance est-elle contrôlée ? Comment ? Dans la négative, pourquoi ?

*Contrôle* Y a-t-il un contrôle effectif des opérations à tous les stades ? Si non, pourquoi ?

*Suivi* Existe-il des dispositions de suivi et de révision des prescriptions ? Si non, pourquoi ?

*Recherche* est-elle orientée vers un soutien de la production pérenne de bois en forêt naturelle ? Est-elle suffisante pour fournir des informations qui répondent aux questions énoncées ci-dessus ? Y a-t-il des placettes-échantillons permanentes susceptibles de fournir les données à partir desquelles le rendement durable peut être calculé ? Les données sont-elles traitées et rendues accessibles aux responsables dans des délais raisonnables ?

*Éducation et formation* Le personnel qualifié est-il en effectifs suffisants à tous les niveaux avec des qualifications dans les compétences nécessaires en gestion des forêts naturelles?