

Evaluation du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) sur la période 2013-2023



RESUME EXECUTIF

Contexte et objectifs

Le bilan et l'évaluation rétrospective du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC) s'inscrit dans le cadre du mandat de la co-facilitation franco-gabonaise (2023-2025). Cet exercice a pour objectifs de :

- Analyser l'évolution de la gouvernance et du fonctionnement du PFBC, ainsi que de son rôle dans le paysage institutionnel et organisationnel depuis 2013 ;
- Evaluer et dresser un bilan qualitatif et quantitatif de l'action du PFBC au cours de ces dix dernières années ;
- Proposer des recommandations stratégiques et opérationnelles, afin de renforcer le fonctionnement du Partenariat et améliorer son impact dans la région et au plan international

Pertinence et cohérence du PFBC

Les objectifs propres au PFBC et ceux déclinés dans les différentes feuilles de route sont globalement pertinents et en ligne avec le Plan de Convergence de la COMIFAC. Toutefois, du fait des objectifs assez larges du PFBC et de sa genèse en application de la résolution des Nations-Unies n°54/214, il existe d'importantes marges d'interprétation des textes fondateurs du partenariat et notamment du rôle que doit jouer le PFBC dans le paysage institutionnel. C'est ainsi que les partenaires du nord voient dans le PFBC avant tout un espace de dialogue, alors que ceux du sud considèrent le PFBC avant tout comme un instrument de financement pour le Bassin du Congo.

D'autre part, chaque facilitation ayant son propre agenda, les évaluateurs relèvent un relatif manque de continuité d'une facilitation à l'autre avec des agendas propres aux pays facilitateurs, ne permettant pas d'assurer une approche totalement cohérente dans le long terme.

En termes d'ancrage institutionnel, la majorité des membres du PFBC pensent qu'il ne faut pas ancrer institutionnellement le PFBC (cas actuel), afin que le partenariat reste une plateforme de discussion ouverte, un lieu d'échange et de visibilité. Toutefois, le partenariat ne réunit pas, selon les évaluateurs, toutes les bonnes institutions/organisations décisionnelles pour atteindre ses ambitions.

Efficiences du PFBC

Selon les évaluateurs, dans l'enveloppe budgétaire actuelle allouée à chaque facilitation, l'efficacité du PFBC pourraient être améliorée en :

- Fournissant un accompagnement tout au long de l'année des partenaires du PFBC, en particulier des collèges, de manière à faciliter des échanges plus réguliers, au sein des collèges et entre les collèges, au-delà des Réunions des Parties.
- Garantissant une continuité des échanges et des travaux entre les organes institutionnels du PFBC (facilitation, Conseil Directeur, collèges) d'une Réunion des Parties à l'autre.
- Fournissant un accompagnement plus intensif dans la préparation de la conférence des parties et en particulier apporter une méthode commune à l'ensemble des collèges pour la formulation de recommandations opérationnelles (qui, quand, comment) ce qui n'est aujourd'hui pas le cas dans les RdP.
- Assurant la valorisation et le suivi des recommandations afin de préparer un bilan de la mise en œuvre des recommandations de la précédente RdP lors de l'ouverture d'une nouvelle RdP.
- Assurant une communication plus efficace, avec un site internet davantage lisible et documenté et en utilisant plus largement les réseaux sociaux afin de diffuser une information plus homogène et régulière tout au long de l'année.

- Mettant en place un système de suivi (procédures de reporting, tableau de bord, etc.) permettant une information globale consolidée et vérifiée des dépenses engagées par les différentes facilitations.

Or ceci n'est que très partiellement le cas. Il convient selon les évaluateurs de revoir en profondeur le montage actuel qui est onéreux et peu efficace en établissant un cadre de travail précis et ambitieux – issu de la liste des points clés ci-dessus – au regard des moyens financiers en jeu pour la coordination technique.

Efficacité du PFBC

L'efficacité du PFBC est globalement impactée négativement par :

- Une adhésion non maîtrisée des membres au PFBC (quelques membres en 2002 à 130 aujourd'hui aboutissant à des RdP de près de 600 personnes). Une telle croissance du PFBC, vue par certaines personnes comme un facteur de succès, pose néanmoins la question sur la dynamique des échanges au sein du partenariat et sur son inertie opérationnelle. Une réflexion sur le mode d'adhésion et sur la redevabilité des membres paraît nécessaire.
- L'absence de procédures pour le fonctionnement du PFBC et des mandats pas suffisamment clairs. En 2016, une réforme de la gouvernance du PFBC avait été initiée par la facilitation européenne afin de structurer les discussions au sein du PFBC et d'améliorer les contributions techniques du partenariat. Toutefois cette réforme de la gouvernance n'a pas permis de mettre en place et de maintenir au-delà de la facilitation européenne des procédures bien établies, ce qui ne facilite pas les passages entre facilitations. Des procédures, ou manuel, de fonctionnement de la facilitation permettraient de corriger ce manquement structurel du PFBC.
- Des collègues travaillant de manière cloisonnée et ne fonctionnant pas de manière optimale. Les 7 collèges créés en 2016 sont organisés par catégories d'acteurs (société civile, secteur privé, Etats, institutions, etc.) et travaillent de façon cloisonnée. Cependant, la gestion durable des forêts et la préservation de la biodiversité dans le Bassin du Congo est aujourd'hui trans-sectorielle et paysagère. D'autre part, l'absence d'encadrement des collègues (ne bénéficiant plus d'encadrement et d'accompagnement de la facilitation en place depuis la facilitation de l'Union Européenne) explique en partie leur faible efficacité, qui est quasiment exclusivement dépendante du dynamisme des leaders des collègues et du temps qu'ils sont en mesure de consacrer à cette activité bénévole. Ces faiblesses conduisent également à des échanges très limités au sein des collègues ou entre collègues en dehors des Réunions des Parties (RdP).
- L'absence de dispositif de suivi-évaluation des résultats du PFBC. A l'exception notable de la facilitation allemande, les facilitateurs n'ont pas fait de bilan en fin de mandat, les résultats sont donc peu analysés et ne permettent pas d'orienter la facilitation suivante et plus globalement l'évolution du PFBC. D'autre part, il n'existe aucun système de suivi-évaluation des recommandations prises lors des RdP, d'une RdP à l'autre.

Impact du PFBC

La particularité du PFBC est qu'il s'agit d'un partenariat, d'un espace de discussion, qui réunit des partenaires qui ont d'autres mécanismes de partage d'information et de collaboration. Dès lors, il est difficile d'attribuer au PFBC seul des résultats concrets dans la zone. En dehors de la déclaration de N'Djamena concernant la transhumance, qui peine par ailleurs à être mise en œuvre par des projets concrets, il ne semble pas que le PFBC ait permis de faire émerger des décisions régionales majeures, mais il a contribué à de nombreuses. Par exemple le PFBC a permis l'émergence d'une plateforme régionale des organisations de la société civile¹ qui a été créée à Bujumbura en mai 2024 avec l'appui du PFBC, ainsi que le Forum de la Jeunesse organisé pour la première fois lors de la RdP 20 à Kinshasa

¹ « Coalition régionale de la société civile pour les forêts et l'environnement du Bassin du Congo »

et qui a vocation à se pérenniser lors des prochaines RdP. Toutefois, il demeure difficile d'établir de manière argumentée dans quelle mesure tel ou tel sujet porté par le PFBC aurait moins progressé en l'absence de PFBC

Enfin, il faut noter que le PFBC n'a, à ce jour, aucune stratégie de communication opérationnalisée. Or le partenariat pourrait jouer un grand rôle pour accroître la visibilité des forêts du BdC à l'échelle internationale en portant de manière unique la voix des différents pays forestiers de la région sur le plan international.

Durabilité du PFBC

La difficulté de la pérennisation du PFBC a deux principales origines : l'absence d'un Secrétariat Permanent et la succession de facilitation tous les deux ans, nécessitant un budget significatif et un engagement fort d'un des membres du collège des bailleurs.

A l'unanimité des membres du PFBC interrogés durant cette évaluation, créer un Secrétariat Permanent pour le PFBC n'apparaît pas comme la bonne approche car cela institutionnaliserait le PFBC (à l'instar de la COMIFAC), ce qui engendrerait des lourdeurs dans la gestion et le pilotage du PFBC, et contribuerait une perte de la souplesse offerte par un partenariat de type II du système des Nations-Unies. Fort de ce constat, la pérennité du PFBC serait à construire par un renforcement du fonctionnement des collèges du PFBC.

Au sujet des facilitations, il a été constaté une perte de mémoire institutionnelle à chaque changement de facilitation. Un meilleur archivage des documents pourrait favoriser la compréhension du PFBC par une nouvelle facilitation lors de sa prise de fonction. D'autre part, des facilitations plus longues, de 3 à 4 ans, et glissantes (facilitation précédente et suivante accompagne la facilitation en poste) réduirait le temps passé aux transitions entre facilitation estimé par toutes les facilitations questionnées lors de cette étude à 6 mois au minimum. Cette extension de la durée d'une facilitation ne pourrait se concevoir sans un partage des coûts entre bailleurs, car dans l'état actuel des choses, l'effort budgétaire du facilitateur est déjà très élevé pour deux ans de facilitation.

Recommandations

| Volets | Sujets | Recommandations |
|----------------|---------------------------------|--|
| Institutionnel | Composition du PFBC | Elargir les participations des Ministres des pays à d'autres secteurs que la forêt. |
| | | Renforcer les critères d'adhésion et de maintien des membres dans le partenariat (volonté/motivation, disponibilité, crédibilité, productions, connaissance/expertise, etc.). |
| | | Elaborer un Règlement intérieur ou une charte de fonctionnement et de participation au PFBC, diffusés aux membres qui en signant leur adhésion, s'engage à la suivre. |
| | Clarification du mandat du PFBC | Editer un document de cadrage du PFBC pour clarifier de manière formalisée les mandats et responsabilités de PFBC / COMIFAC / CEEAC / CEFDHAC. |
| Stratégique | Objectifs / vision du PFBC | Définir une vision à moyen terme du PFBC, du type Objectifs de Développement Durable, qui fixerait les ambitions de conservation et de développement tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour les différentes facilitations. |
| | | Elaborer les feuilles de route via un processus de concertation des membres du PFBC au-delà des seuls facilitateurs. |

| Volets | Sujets | Recommandations |
|--|---|--|
| | Elaboration des feuilles de route | Allonger la durée des facilitations et de leurs feuilles de route de 3 à 4 ans, avec un principe de facilitation glissante afin d'assurer une plus grande cohérence de l'intervention de chaque facilitation dans le temps. |
| | Communication / visibilité | Elaborer une stratégie de communication ambitieuse du PFBC. |
| Opérationnel | Préparation et animation des RdP | Revenir à un fonctionnement matriciel, avec des collègues d'une part et des ateliers thématiques d'autre part, pour contrebalancer le fonctionnement en entre-soi des collègues. |
| | | Formuler des recommandations opérationnelles selon un cadre et une méthode identique pour tous, intégrant un processus de relecture par les différents collègues |
| | | Suivre/évaluer la réalisation et les effets des recommandations prises dans les RdP. |
| | Renforcement de l'activité des collègues | Assurer un fonctionnement opérationnel des collègues en les appuyant à : <ul style="list-style-type: none"> - Structurer un leadership tournant au sein des collègues, avec l'élection de deux co-présidents des collègues pour un mandat de deux ans - Planifier des réunions à fréquence semestrielle à minima - Organiser un archivage documentaire des résultats des travaux des collègues - Apporter un appui à l'opérationnalisation des collègues, particulièrement aux collègues du secteur privé, de la société civile et du secteur académique et scientifique sous la forme d'un coaching |
| | | Organiser des séances de travail entre les collègues sur des sujets transversaux |
| | Suivi-évaluation du PFBC | Elaborer un dispositif de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la feuille de route de la facilitation, des recommandations des RdP et du fonctionnement du PFBC |
| Prévoir au démarrage de chaque RdP une séance plénière sur le bilan des activités menées pendant l'année, de la communication et de la mise en œuvre des recommandations de la précédente RdP. | | |
| Passations entre facilitations | Elaborer un manuel opérationnel du PFBC. Procéder à un meilleur archivage des documents sur le site internet du PFBC en cours de refonte par la facilitation franco-gabonaise. | |
| Coordination | Renforcer l'efficacité de la coordination en formulant un cadre d'intervention pour les différentes responsabilités assumées par l'équipe de coordination. Optimiser le budget dédié à la coordination en soumettant cette fonction au sein du PFBC à une procédure d'appels d'offres sur la base de termes de référence correspondant au cadre d'intervention de la coordination et aux résultats attendus. | |