

Suivi de programmes forestiers nationaux :

L'exemple du Programme forestier national PSFE au Cameroun

Résumé

Suite à la conférence de Rio en 1992, le Cameroun modernise de manière conséquente l'exploitation de ses forêts tropicales humides. Le ministère des Forêts a ainsi été créé en 1992, la loi sur la foresterie a été adoptée en 1994 et celle sur l'environnement en 1996.

Le Programme forestier national, fruit d'un dialogue aux niveaux national et international, a été adopté en 2003. Ce programme a créé les conditions propices à une conception moderne de la coopération au développement, correspondant pour l'essentiel à la Déclaration de Paris déjà signée par le Cameroun en 2005. Le Programme forestier national a également donné le feu vert à un « financement commun multi-donneurs pour le développement de capacités » (*Multi Donor Capacity Building Basket Fund*) et, en 2006, à l'aide budgétaire sectorielle.

Le Cameroun a une réputation de corruption et les risques au plan fiduciaire sont considérés comme extrêmement élevés. Les conditionnalités régissant les versements et l'évaluation de l'emploi des fonds ne présagent en rien de l'efficacité de l'utilisation de ces ressources financières.

La coopération allemande au développement (CD) a donc choisi d'apporter son appui à l'administration forestière camerounaise pour mettre au point un instrument de suivi de l'impact du Programme forestier national. Le premier rapport d'évaluation, qui se fonde sur 33 indicateurs, a été publié en septembre 2007.

Le système de suivi des impacts fournit dès à présent des informations précieuses pour l'évaluation du Plan national de convergence.

Cet instrument pourrait constituer un outil d'aide à la décision pour la communauté internationale des donateurs en matière d'appui sectoriel. Il pourrait aussi remplacer certaines conditions de versement du financement budgétaire sectoriel. L'instrument « Suivi de l'impact » devra jouer un rôle majeur non seulement dans l'évaluation des programmes forestiers nationaux, mais aussi dans celles d'autres conventions internationales.

Le contexte

Le Cameroun dispose de ressources forestières abondantes. Près de la moitié de la superficie du pays (21,2 millions d'hectares) est couverte par la forêt tropicale humide. Environ 13 millions d'hectares ont été déclarés zones forestières permanentes et la tendance est à la hausse. À l'heure actuelle, 7,3 millions d'hectares sont destinés à une exploitation forestière durable, tandis que près de 4 millions d'hectares ont été déclarés zones protégées.

Dans les années 90 – après la déclaration de Rio – le Cameroun a pris des initiatives politiques pour contrer la surexploitation et la destruction croissantes de la forêt tropicale. Le ministère des Forêts a ainsi été créé en 1992, la loi sur la foresterie a été adoptée en 1994 et celle sur l'environnement en 1996. Le Programme forestier national, élaboré à l'initiative de la Banque mondiale et avec l'appui de nombreux donateurs, a été adopté en 2003. Cette initiative est à considérer dans le contexte des efforts entrepris pour améliorer l'efficacité de la CD internationale (alignement des donateurs, appropriation, réduction des coûts de transaction), pour faciliter le passage de l'approche par projets à l'approche par programmes et finalement le passage du financement budgétaire au niveau des projets à celui du secteur en passant par celui des communautés. La signature par le Cameroun de la Déclaration de Paris en mars 2005 a confirmé cette politique.

L'application du financement budgétaire communautaire et sectoriel pour la mise en œuvre d'un Programme forestier national s'est accompagnée d'une discussion sur les possibilités d'évaluation des moyens externes employés. L'évaluation annuelle des conditions de versement par la Banque mondiale a été complétée par des réflexions sur l'évaluation de l'impact des programmes nationaux. L'efficacité du Programme forestier national et des moyens publics et internationaux

utilisés demeure une question centrale, compte tenu en particulier des exemples réitérés de mauvaise gouvernance qui caractérisent le Cameroun.

Le Programme forestier national au Cameroun

Les objectifs du Programme forestier national sont les suivants :

- La protection et l'exploitation durable des ressources naturelles doivent être adaptées aux besoins locaux, nationaux, régionaux et mondiaux des générations actuelles et futures.
- Le programme doit engendrer une amélioration durable des conditions de vie de la population par une utilisation durable des ressources naturelles et les groupes cibles doivent finalement exploiter eux-mêmes ces ressources naturelles dans un souci de durabilité écologique et économique.

L'ensemble du programme se résume en cinq résultats :

- 1) Des instruments pour une exploitation durable et pour un financement durable sont mis au point et utilisés.
- 2) Des ressources naturelles (produits forestiers ligneux et non ligneux) seront exploitées conformément aux plans de gestion des forêts, en faisant appel à des méthodes reconnues et selon les lois en vigueur.
- 3) La diversité biologique est protégée et la faune sauvage est mise en valeur.
- 4) La population est consultée lors de la prise de décisions et bénéficie en particulier des revenus monétaires générés par l'exploitation durable des ressources naturelles.
- 5) La politique forestière nationale est mise en œuvre avec efficacité.

La méthode « Suivi de l'impact du programme forestier national PSFE »

La CD allemande apporte son appui au Cameroun dans le secteur vert depuis le début des années 90 et, depuis 2003, au sein du projet « Gestion durable des ressources naturelles au Cameroun » pour la mise en œuvre du Programme forestier national PSFE. L'élaboration d'un concept pour son évaluation en fait partie intégrante.

Avec la publication du premier rapport de référence « *Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007* », un résultat intermédiaire notable a été obtenu. Les résultats décrits ne concernent certes principalement que deux régions sélectionnées du Cameroun, mais le système de suivi sera étendu à l'ensemble du territoire national au cours d'une deuxième phase débutant en 2008. Il est par ailleurs question d'une extension de l'instrument aux pays membres de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale).

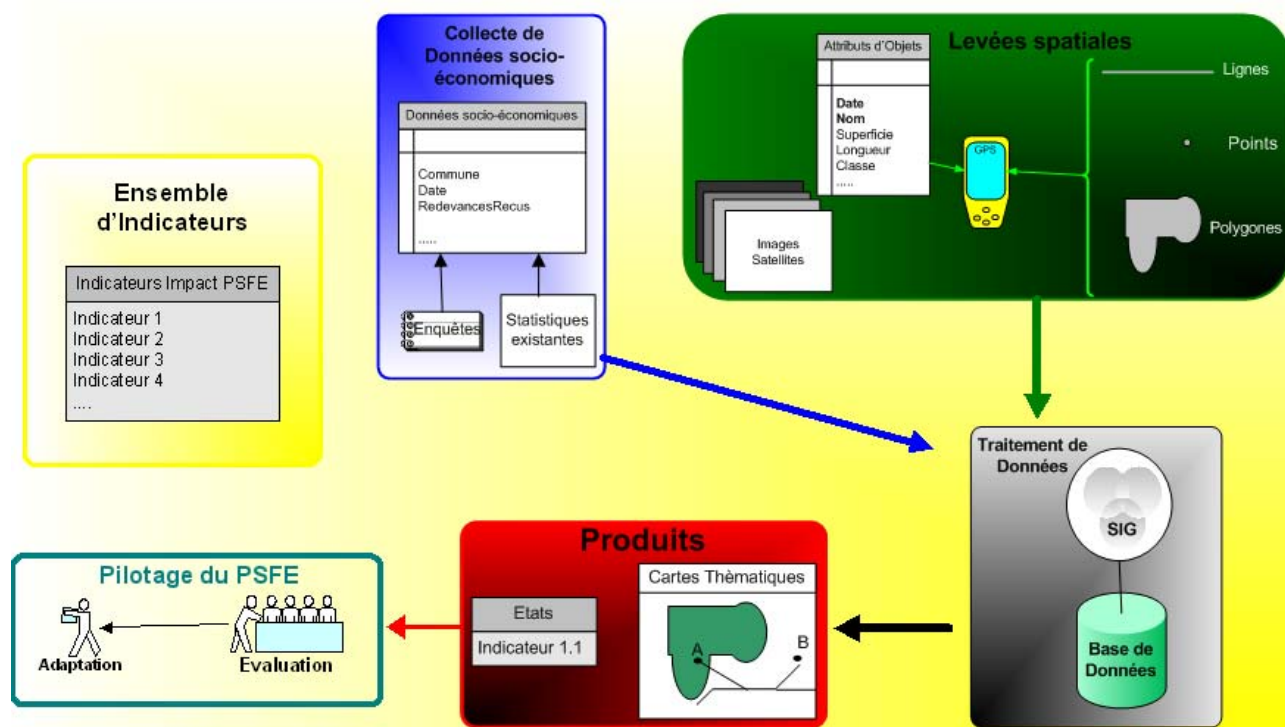
Le système de suivi pour le Programme forestier national a été élaboré en ayant deux objectifs en vue :

1. L'instrument d'évaluation doit permettre au ministère des Forêts de décider si le Programme forestier national est bien adapté afin de réaliser les objectifs de développement susmentionnés ou si des ajustements sont nécessaires. Les résultats serviront par ailleurs de base de référence dans les débats parlementaires portant, par exemple, sur la promotion du secteur formel dans l'industrie de transformation du bois, la perception d'impôts sur les produits forestiers, la déconcentration et décentralisation dans le secteur forestier, entre autres.
2. La communauté internationale des donateurs attend de cet instrument une aide pour évaluer la contribution du Programme forestier national à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et pour mesurer l'efficacité des moyens utilisés. De plus, les conditions de versement ou « déclencheurs » du financement budgétaire sectoriel – en supposant que les

risques fiduciaires sont jugés modérés – pourraient être remplacés par les résultats (des valeurs définies pour chaque indicateurchoisi) de l'évaluation du Programme forestier national.

Les coûts du suivi de l'impact du Programme forestier national réalisé tous les ans ou tous les deux ans ne doivent pas dépasser un montant de 150 000,- €. C'est la raison pour laquelle, la collecte des données primaires n'est possible qu'exceptionnellement et que l'on ne recourra pour l'essentiel qu'à des données secondaires (littérature, statistiques nationales).

L'illustration suivante donne une vue d'ensemble du système.



Pour la collecte des données, deux méthodes sont utilisées principalement : d'un côté la collecte directe de données socio-économiques, avant tout auprès des pouvoirs publics et des communes, et de l'autre la mesure spatiale de la végétation ligneuse par données satellitaires et la détermination de la répartition de la faune sauvage au moyen de systèmes GPS. Pour ces deux méthodes de recueil de données, il est fait appel aux initiatives et statistiques existantes. Ce qui est essentiel, c'est l'attribution claire des données recueillies aux unités administratives et autres, afin de pouvoir délimiter les tendances calculées et de ne pas les étendre à des territoires qui n'avaient pas été inclus dans les mesures. L'exploitation des données s'appuie par conséquent sur une hiérarchie claire de niveaux administratifs qui se reflètent dans une base de données relationnelle. Cette méthode permet l'attribution de chaque jeu de données à une unité administrative et/ou bio-physique. Le rattachement à un système d'information géographique permet l'intégration des statistiques socio-économiques et des données géographiques. Il est ainsi possible d'évaluer et de représenter le rapport entre différentes méthodes d'utilisation des ressources naturelles, la gouvernance et leurs effets sur la sphère socio-économique (pauvreté) et sur la sphère biophysique (disponibilités en ressources naturelles et leur évolution).

Les résultats des analyses correspondent aux valeurs des différents indicateurs qui ont été préparés en séries temporelles et qui font régulièrement l'objet de comparaisons dans des rapports. Ces rapports sont rendus accessibles au groupe cible (divers acteurs et décideurs) et permettent à chaque acteur, par ses propres évaluations, de procéder régulièrement à des ajustements des différents projets et du programme sectoriel à la lumière des valeurs des indicateurs et de leurs tendances pour les différents niveaux et unités de l'administration.

Pour le suivi des OMD, 3 domaines principaux ont été définis :

- a) Le développement quantitatif des ressources naturelles (10 indicateurs)
- b) La gouvernance et le renforcement des capacités (17 indicateurs)
- c) La réduction de la pauvreté (6 indicateurs)

La synthèse des indicateurs choisis concerne différents niveaux administratifs, utilise un format défini avec indication de la source d'information et s'appuie sur différentes hypothèses axées sur les résultats.

Le complexe d'évaluation a) permet de suivre l'évolution de la superficie forestière totale, celle des forêts permanentes, des aires protégées, des forêts de mangroves et des populations d'espèces animales clé de voûte.

Ci-après 2 exemples :

Figure 1. Évolution de la superficie forestière au Cameroun

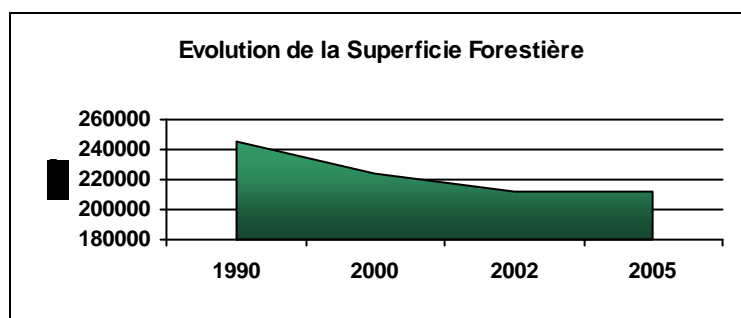


Illustration AFC pour la GTZ 2007 : « Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007 »

Figure 2 : Évolution de la superficie des forêts déclarées permanentes

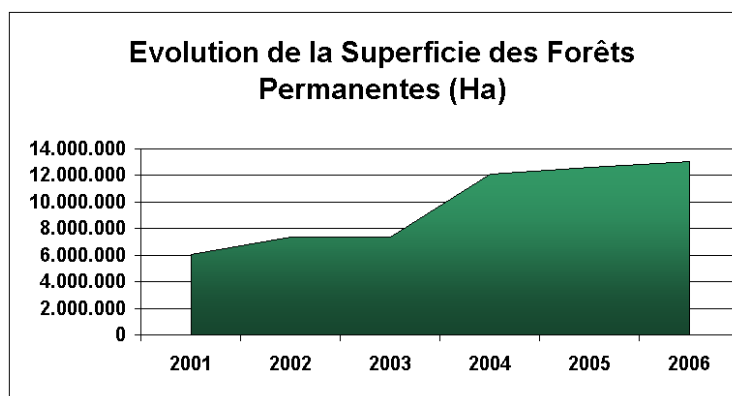


Illustration AFC pour la GTZ 2007 : « Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007 »

Le graphique n° 1 montre une diminution de la superficie forestière dans les années 1990 à 2005 de 24 545 000 à 21 245 000 hectares, avec une stabilisation de cette diminution à partir de l'année 2002.

Le graphique n° 2 met en évidence une augmentation plus ou moins continue de la superficie des forêts déclarées permanentes (2001 : 6 042 076,93 ha ; 2006 : 13 051 919,39 ha).

Cette évolution positive est à mettre au compte de la « nouvelle politique forestière » mise en œuvre à partir de 1994 et du Programme forestier national.

Le complexe d'évaluation b) concerne en particulier les recettes fiscales de l'exploitation forestière, le transfert des fonds aux communes, le développement des exportations légales de bois, les sanctions dans le secteur forestier, les progrès de la décentralisation, la représentation des minorités dans des associations rurales, la traçabilité de l'approbation des plans d'utilisation des forêts communales villageoises, ainsi que la traçabilité des autorisations de coupe.

Le complexe d'évaluation c) est centré sur l'évolution de la pauvreté, la mortalité infantile, le taux d'alphabétisation, l'évolution de l'emploi dans les domaines de la production et de la transformation du bois, les revenus des organisations villageoises et le développement de l'écotourisme au Cameroun.

Les exemples mentionnés ci-après illustrent l'évolution de l'emploi dans le secteur forestier et celle des revenus générés par l'exploitation durable des ressources fauniques par les groupements villageois d'entraide

Figure 3 : Évolution de l'emploi (sans le secteur informel) dans le secteur forestier

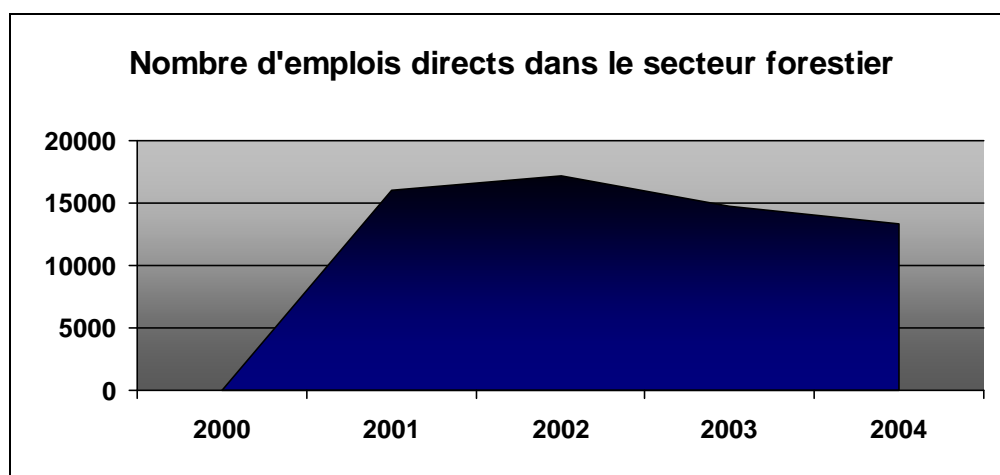


Illustration AFC pour la GTZ 2007 : « Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007 »

Figure 4 : Évolution des revenus générés par l'exploitation durable des ressources fauniques par les groupements villageois d'entraide dans le sud-est du Cameroun (COVAREF)

Recettes fauniques des COVAREF

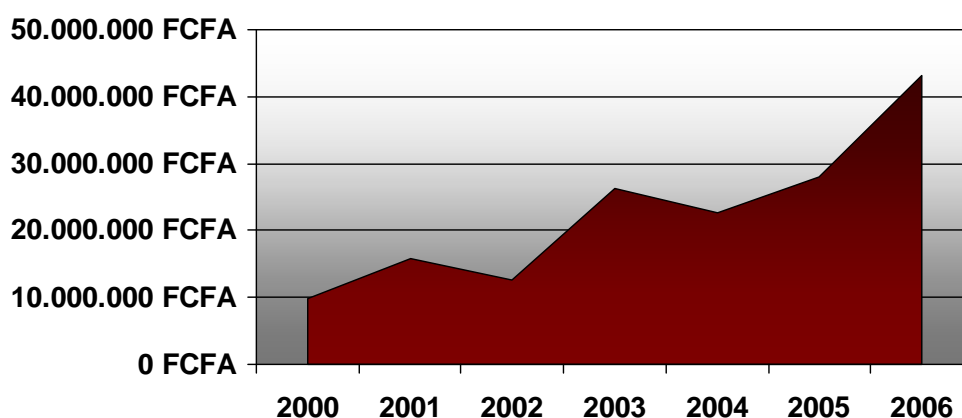


Illustration AFC pour la GTZ 2007 : « Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007 »

Le graphique « Nombre d'emplois directs dans le secteur forestier » montre une légère diminution des emplois formels durant la période 2002 à 2004, une évolution contraire aux objectifs du Programme forestier national.

Le graphique sur les revenus générés par l'exploitation durable des ressources fauniques (figure 4) dans des organisations villageoises sélectionnées montre un quadruplement des recettes durant les années 2000 à 2006 (2000 : 9,8 millions de FCFA ; 2006 : 43,2 millions de FCFA).

Comme il a déjà été expliqué dans la vue d'ensemble sur le système, la méthodologie choisie renonce délibérément à l'interprétation des résultats qui doit être le fait des groupes cibles, des acteurs et des décideurs, dans un processus indépendant de la procédure de suivi de l'impact.

La méthode décrite est devenue un instrument important de la gestion forestière. Dès à présent, des experts réfléchissent sur la manière dont cette méthode pourra être adaptée et appliquée à d'autres conventions internationales signées par le Cameroun.

Bibliographie :

- AFC pour la GTZ 2007 : « Programme sectoriel forêts et environnement (PSFE), suivi d'impact de la gestion forestière au Cameroun, état des indicateurs en septembre 2007 », rapport de 62 pages.
- Anonymus 1992: *Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung*.
- FAO 2005 : « Évaluation des ressources forestières nationales du Cameroun », 2003-2004, rapport de 233 pages.
- FMI 2003 : *Cameroon: Poverty Reduction Strategy Paper*, rapport FMI 03/249
- Karsanty, A., et all 2006 : « Audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun », projet de rapport.
- Loewe. M, 12/2005 : *Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, DIE, document de réflexion, 39 pages.
- MINFOF 05/ 2003 : « Programme sectoriel forêts et environnement », composantes 1 à 5.
- MINFOF 05/ 2003 : « Programme sectoriel forêts et environnement », document de programme, ébauche 26 mai 2003.

22.02.2008

Klaus Schmidt-Corsitto, GTZ

Boris Krause, AFC