



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

De l'expérience à la connaissance...
De la connaissance à l'action...
De l'action à l'impact



Évaluation indépendante du Fonds forestier du bassin du Congo

Résumé analytique



GRUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Juillet 2018

Les différents produits qui servent à atteindre les trois objectifs de l'évaluation indépendante



Résumé analytique

Le Fonds forestier du bassin du Congo

Le Fonds forestier du bassin du Congo (FFBC) est un fonds multidonateurs créé en 2008. Il est administré par la Banque africaine de développement (BAD ou la Banque). Le FFBC a initialement reçu au total 119 millions d'euros du Royaume-Uni et de la Norvège. La BAD a reçu un montant supplémentaire de 14 millions d'euros du Canada en 2012, qui a été versé au FFBC en septembre 2013.

La portée géographique du FFBC couvre tous les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEAC), de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et du Partenariat pour les forêts du bassin du Congo (PFBC).

L'objectif principal du FFBC est de «faire reculer la pauvreté [et] atténuer le changement climatique en réduisant le taux de déboisement dans le bassin du Congo grâce à une gestion durable des forêts...». Le FFBC a adopté une stratégie de financement de projets novateurs, porteurs de transformation et capables de démontrer l'inclusivité et de contribuer au renforcement des capacités institutionnelles dans la région.

Le FFBC était destiné à travailler avec un large éventail de partenaires au développement, notamment les gouvernements, les communautés économiques régionales, les donateurs, d'autres initiatives (Fonds pour l'environnement mondial par ex.), les organisations non gouvernementales (ONG), la société civile et le secteur privé dans la sous-région du bassin du Congo.

Le FFBC a vu le jour à une époque où les forêts étaient devenues une priorité importante dans les négociations internationales sur le climat. Le programme d'action pour la forêt suscitait un sentiment d'urgence, et l'enthousiasme au sujet du

FFBC était grand et largement appuyé par diverses parties prenantes.

À partir de deux appels à propositions, le FFBC a approuvé aux fins de financement 38 projets, qui représentaient un budget d'environ 73,6 millions d'euros, dont 62,4 millions d'euros avaient été déboursés en décembre 2017.

Évaluation du FFBC

L'objectif principal de la présente évaluation est triple : i) éclairer la prise de décision au niveau du Conseil de Direction et de la BAD ; ii) dégager des enseignements pour les parties prenantes du FFBC, dont la BAD, les donateurs et les partenaires d'exécution ; iii) assurer la responsabilité par rapport aux investissements du FFBC envers le Conseil de Direction, les donateurs, le Conseil d'administration de la BAD et la COMIFAC.

L'évaluation se concentre sur cinq questions générales : dans quelle mesure le FFBC était-il bien gouverné et géré ? Dans quelle mesure la sélection des projets du FFBC a-t-elle été stratégique, compte tenu des stratégies nationales et régionales pertinentes ? Dans quelle mesure les projets du FFBC ont-ils donné de bons résultats ? Dans quelle mesure les résultats du FFBC sont-ils durables ?

L'évaluation est basée sur i) les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité du CAD de l'OCDE, ainsi que sur l'inclusivité, l'innovation et la performance du secrétariat de la BAD/du FFBC, du Conseil de Direction et des autres parties prenantes ; et sur ii) une échelle de notation en quatre points : très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant et très insatisfaisant. Elle a utilisé des éléments probants tirés d'une revue documentaire et de publications,

d'entrevues avec les intervenants, d'un sondage en ligne, de visites sur place et d'échanges de vues au sein de groupes de discussion avec les bénéficiaires. Elle comportait trois phases, à savoir celles i) de démarrage, ii) de revue documentaire ainsi que de collecte et d'analyse des données, et iii) de synthèse finale et d'engagement, ce qui a mené à la production de trois rapports d'évaluation de base et d'un rapport de synthèse.

Performance du FFBC

Dans l'ensemble, la performance du FFBC a été satisfaisante. Son portefeuille est stratégiquement cohérent et efficace en termes de produits et de résultats pertinents générés par rapport à ses sept domaines de résultats, notamment la promotion des innovations en vue du changement porteur de transformation qui est nécessaire pour réduire le déboisement, et l'appui au renforcement des capacités dans les pays du bassin du Congo. Les projets du FFBC ont toutefois été exécutés de manière inefficace et ont donné des résultats qui sont peu susceptibles d'être durables, notamment dans les situations où les projets ne disposent pas d'autres sources de financement.

La performance du FFBC a été satisfaisante	
Critères notés	Note globale
Cohérence stratégique	Très satisfaisant
Efficacité	Satisfaisant
Efficience	Insatisfaisant
Durabilité	Insatisfaisant

Cohérence stratégique

La cohérence stratégique du portefeuille du FFBC est très satisfaisante. Cette performance découlait de cinq aspects clés: i) le caractère relativement ouvert et non normatif des appels à propositions du FFBC auprès d'un très large éventail de bénéficiaires potentiels a contribué à stimuler

les innovations et à produire un portefeuille très diversifié, couvrant une gamme de thèmes de projet, de tailles, d'emplacements, de types de bénéficiaires de dons et de types d'activités; ii) l'étendue de la portée géographique du portefeuille du FFBC a assuré la couverture de la quasi-totalité des pays de la COMIFAC, notamment la RDC et le Cameroun qui ont les plus grandes superficies de forêts du bassin du Congo; iii) la cohérence du portefeuille avec le programme du FFBC qui vise à renforcer les capacités des populations et des institutions dans les pays du bassin du Congo, car un pourcentage significatif (76 %) des bénéficiaires et des responsables de l'exécution de projets étaient des institutions basées dans la région; iv) l'alignement total des objectifs des projets du FFBC sur les thèmes prioritaires et l'objectif déclarés du FFBC; ces projets reflètent tous les thèmes prioritaires du FFBC, dont les plus courants sont la gestion forestière et les pratiques durables, le reboisement/boisement, les moyens de subsistance et le développement économique; v) et l'alignement des objectifs du portefeuille du FFBC sur les cadres de politique nationaux et régionaux du bassin du Congo. L'alignement est étroit avec les domaines stratégiques du plan de convergence de la COMIFAC, mais faible avec d'autres cadres de politique régionaux ou nationaux. L'alignement sur le Document central de stratégie régionale (DSIR) de la BAD est également très insatisfaisant; un seul des projets du FFBC a des objectifs cohérents avec ceux du DSIR.

Efficacité

L'efficacité globale du portefeuille du FFBC est jugée satisfaisante nonobstant la variation notable de la performance des projets par rapport à chacun des sept thèmes. Les meilleurs résultats ont été enregistrés au niveau du thème du renforcement des capacités et les plus faibles à celui du thème de l'égalité des genres et de la vulnérabilité. L'efficacité globale a été jugée satisfaisante ou très satisfaisante dans quatre domaines de résultats, mais insatisfaisante dans trois autres.

Tableau 1 : Notes d'efficacité du FFBC

Domaines de résultats	Note
Amélioration de la gestion forestière et des pratiques durables	Insatisfaisant
Amélioration des moyens de subsistance et développement économique	Insatisfaisant
Mesure, notification et vérification, et/ou mécanismes de partage des avantages de la REDD+	Satisfaisant
Partage des avantages liés aux marchés du carbone et aux services écosystémiques	Satisfaisant
Renforcement des capacités	Très satisfaisant
Genre et vulnérabilité	Insatisfaisant
Innovation et transformation	Satisfaisant

Au niveau du portefeuille, les résultats signalés par rapport aux objectifs du modèle axé sur les résultats du FFBC étaient globalement satisfaisants. Tous les thèmes ont été appuyés dans le cadre de la majorité des projets du FFBC ayant contribué à trois domaines de résultats : gestion forestière et pratiques durables, moyens de subsistance et développement économique, et renforcement des capacités en matière de REDD, de MNV et de gestion durable des forêts (GDF). Plus de la moitié des projets financés et mis en œuvre ont été efficaces.

Amélioration de la gestion forestière et des pratiques durables. La contribution du portefeuille du FFBC à cet égard est **insatisfaisante**. Plus de la moitié des projets ont certes signalé des résultats ayant contribué à ce domaine thématique, mais ces résultats représentaient nettement moins de 50 % de la majorité des cibles de l'indicateur.

Amélioration des moyens de subsistance et développement économique. Le portefeuille du FFBC a affiché une performance **insatisfaisante** dans ce domaine, car sa contribution en termes de résultats des projets est modeste. Plus de la moitié des projets ont fait état de résultats ayant contribué à ce domaine thématique, mais ils ont atteint moins de 50 % de leurs cibles pour les deux tiers des indicateurs. Néanmoins, ils ont contribué à la création d'emplois temporaires, à l'expérimentation de nouveaux modèles de moyens de subsistance et à l'amélioration des droits d'accès, ainsi qu'à un résultat involontaire en matière d'amélioration de la santé et de l'assainissement.

Mesure, notification et vérification (MNV) du déboisement et de la dégradation des forêts. Le portefeuille du FFBC a obtenu des résultats **satisfaisants** sur le thème de la MNV. Il a atteint la plupart des résultats escomptés et a contribué à l'élaboration des cadres de la politique gouvernementale en matière de MNV. Parmi ses réalisations, on peut aussi citer la cartographie et l'affectation de 35 millions d'hectares de zones forestières au reboisement, et le financement de la REDD+ dans cinq pays.

Marchés du carbone et services écosystémiques. La contribution du FFBC à ce thème est **satisfaisante**, car il a obtenu la majorité des résultats escomptés en ce qui concerne les avantages de la REDD+ internationale et les paiements des services écosystémiques (un au Cameroun et six en RDC). Les résultats signalés comprennent deux projets pilotes de REDD+ qui ont atteint la norme de référence et la préparation à la soumission d'une demande d'adhésion aux marchés volontaires du carbone. Les résultats de sept projets du FFBC ont contribué de manière significative à l'avancement des cadres nationaux de la REDD+ et de la politique dans la région, en particulier en RDC.

Renforcement des capacités. Le portefeuille du FFBC a affiché une performance **très satisfaisante** en matière de renforcement des capacités. Il a considérablement contribué à la connaissance des ressources forestières et à la qualité des recherches et de la formation universitaire et professionnelle dans la sous-région. Il a aussi amélioré la gestion des projets et renforcé la capacité de mise en œuvre des ONG nationales de la sous-région.

Le FFBC a obtenu des résultats significatifs en intégrant le renforcement des capacités dans l'administration et la gestion des projets des petites ONG et des organisations communautaires. Les réponses à l'enquête en ligne relative à ce projet indiquent que la mise en œuvre a été positivement influencée par la formation du personnel du projet aux procédures de la Banque avant le démarrage du projet et par un appui régulier dans le cadre de la supervision du FFBC. Cependant, l'intégration du renforcement des capacités dans les organisations gouvernementales a été moins efficace. Cela s'explique en partie par le fait que la plupart des projets dans lesquels le gouvernement figurait parmi les signataires de contrat ont été mis en œuvre dans le cadre d'un mécanisme de « financement intégral » par les ONG ou des entités du secteur privé. De même, deux des quatre projets mis en œuvre directement par des organismes gouvernementaux ont été abandonnés en raison de problèmes de non-performance et de non-respect des procédures.

Genre et vulnérabilité. L'inclusivité des femmes et des groupes vulnérables dans les projets du FFBC est **insatisfaisante**. Seuls quelques-uns des petits projets ayant spécifiquement intégré une perspective de vulnérabilité sexospécifique dans leur approche d'intervention ont obtenu de bons résultats. Bien que presque tous les projets du FFBC prétendent cibler les communautés dépendantes des forêts, notamment les femmes et les groupes minoritaires, relativement peu de projets ont fait montre, dans leur conception, d'une approche solide de la résolution de la question de l'inclusivité des femmes et des groupes vulnérables. Dans le modèle axé sur les résultats, la ventilation des résultats des projets par genre a montré que les femmes représentaient moins de la moitié des bénéficiaires.

Innovation et changement porteur de transformation. L'innovation est jugée **satisfaisante**. Le FFBC a financé des projets et des innovations, soit les éléments de base permettant de contribuer au changement «porteur de transformation» qui est nécessaire pour réduire le déboisement dans le cadre du développement des pays du bassin du Congo. Les projets individuels comportaient des aspects novateurs. Soixante-six pour cent des projets ont élaboré des outils

et/ou des modèles potentiellement reproductibles. Cela représente une contribution potentiellement précieuse à la politique et à la pratique en matière de protection des forêts de la sous-région et aux moyens de subsistance de ceux qui en dépendent.

Le FFBC n'a toutefois pas fourni suffisamment d'efforts en vue d'assurer la documentation, l'évaluation, la communication, la reproduction et l'adoption des outils et modèles innovants élaborés grâce à son appui, et d'en tirer des enseignements.

Efficiences

L'efficacité du portefeuille du FFBC est insatisfaisante. L'efficacité du portefeuille du FFBC est insatisfaisante. Cette situation découle de l'optimisation limitée des ressources, des retards importants d'exécution des projets et de la mauvaise gestion des fonds. Certes, de bonnes pratiques d'optimisation des ressources ont été mises en œuvre dans la majorité des projets du FFBC, mais il n'existait pas de cadre général du FFBC en la matière, et le rapport coût-efficacité ne constituait pas non plus une préoccupation centrale pour le portefeuille du FFBC. L'optimisation des ressources a été entravée par d'importants problèmes de mise en œuvre, notamment des annulations importantes de projets, des retards de décaissement, une mauvaise gestion/le détournement des ressources, des difficultés à suivre les procédures de la BAD et l'absence d'un troisième cycle de financement.

Onze (29%) des 38 projets du FFBC ont été annulés ou abandonnés avant la date d'achèvement prévue. Les retards d'exécution des projets ont également été considérables. Tous les 38 projets du FFBC devaient initialement être achevés avant ou à l'horizon 2017. Cependant, à la fin de 2017, seulement 18 projets étaient achevés, 11 étaient annulés ou abandonnés, et les 9 restants étaient en cours. Les importants retards de décaissement et les difficultés à suivre les procédures de la BAD ont fortement contribué aux annulations de projets et aux lenteurs de la mise en œuvre. Le décaissement de tous les fonds des projets du FFBC devait être terminé au cours du premier

trimestre de 2018. Cependant, à la fin de 2017, le taux de décaissement global des projets du FFBC s'élevait à 84%. En fin 2015, sept ans après la création du FFBC, moins de la moitié des fonds promis avaient été décaissés.

Durabilité

La durabilité des résultats du portefeuille du FFBC est insatisfaisante. Elle est peu probable sans un appui financier externe supplémentaire, en particulier pour tirer parti des réalisations de chaque projet, notamment des innovations. Cette situation tient à un certain nombre de facteurs, dont ceux qui suivent :

- Le FFBC n'était pas destiné à fournir l'engagement et l'appui à long terme nécessaires pour lutter contre le déboisement et la dégradation des forêts et améliorer les moyens de subsistance des populations forestières de la région du bassin du Congo.
- La majorité des projets du FFBC ont sollicité d'autres financements externes ou cherché d'autres moyens d'assurer la durabilité de leurs résultats. Sans apports de fonds externes, quelques-unes des innovations du FFBC n'étaient pas financièrement viables — notamment en raison de la nature publique/communautaire de leurs produits et services — et risquaient d'être perdues.
- La viabilité financière de nombreux projets n'est pas assurée. La plupart des innovations du FFBC ont besoin d'un temps de maturation plus long pour produire les impacts souhaités. Bon nombre des projets expérimentaient de nouvelles approches et étaient conçus pour avoir une deuxième phase afin d'atteindre la maturité et d'obtenir un impact à long terme. Mais il n'y a pas eu de deuxième phase.
- Le partage des connaissances et l'apprentissage collectif étaient limités. Les projets du FFBC ne disposaient pas de bons systèmes et outils de mesure. Les outils et innovations mis au point avec l'appui financier du FFBC n'ont pas encore été

suffisamment exploités. Le partage de l'information et la promotion de l'adoption de ces outils et innovations ont également été limités. À l'exception des six projets pilotes REDD+ en RDC, il n'y a guère eu d'échanges directs et d'apprentissage commun entre les bénéficiaires de dons travaillant sur des thèmes et activités similaires.

- Le FFBC ne disposait pas de stratégie d'appui aux résultats des projets et de retrait progressif.

Gouvernance et gestion du FFBC

La gouvernance et la gestion du FFBC ont été globalement insatisfaisantes, bien que certains aspects spécifiques se soient améliorés au fil du temps. Cette performance s'explique par la genèse, la gouvernance et la gestion du FFBC, notamment la participation des parties prenantes.

Le Fonds est né d'un engagement politique de haut niveau et d'un sentiment d'urgence à l'époque. Les donateurs voulaient démontrer concrètement leur engagement avant le Sommet sur le climat de Copenhague de 2009. Cependant, le profil politique élevé du FFBC s'est accompagné d'attentes irréalistes de réalisations précoces. Ces attentes n'ont pas été gérées efficacement et le Fonds a démarré dans la précipitation.

L'empressement à mettre le fonds sur pied et à le faire fonctionner est à l'origine d'un grand nombre de ses sous-réalisations. Il s'agit d'un des grands paradoxes du FFBC : il a démarré trop vite, créant par la même occasion de nombreux obstacles qui l'ont rendu trop lent par la suite. Plus particulièrement, i) le fonds a commencé sa vie sans objectifs clairement définis ni moyens de comprendre les progrès accomplis en direction de ces objectifs ; ii) le premier appel à propositions en 2008 a été annoncé le jour même du lancement du fonds, c'est-à-dire un an avant la mise en place du secrétariat du FFBC.

La BAD a accepté de gérer le fonds en dépit du fait qu'à cette époque, elle ne possédait pas d'expérience en la

matière et dans l'administration de petits programmes de dons ciblant la société civile. De plus, les systèmes de contrôle fiduciaire et les procédures de gestion des dons de la BAD n'étaient pas bien adaptés au portefeuille de projets relativement petits du FFBC.

L'équipe du secrétariat recrutée par la Banque s'est progressivement renforcée au fil du temps, mais a aussi souffert de la lenteur du démarrage et de la multiplicité des lignes hiérarchiques. L'équipe étant composée de nouvelles recrues, le FFBC a souffert dans les premières années du manque de capacités et de familiarité avec les procédures de la Banque. La performance du secrétariat a été très mitigée du point de vue de la communication avec les donateurs, les responsables de l'exécution de projets et le monde extérieur.

Le Conseil de Direction a été conçu avec deux fonctions principales: la fourniture d'orientations stratégiques sur la définition et l'atteinte des objectifs, et la prise de décisions sur les projets à financer en vue d'atteindre ces objectifs. Dans la pratique, le Conseil de Direction s'est fortement engagé dans le règlement des questions opérationnelles au cours des premières années. Cela lui laissait peu de temps pour remplir son rôle stratégique et contribuait par ailleurs à créer de la confusion au niveau des lignes hiérarchiques pour le secrétariat. En ce qui concerne la sélection des projets, elle a été raisonnablement bien faite, sur la base de paramètres généraux encourageant l'innovation et la diversité.

En outre, la gouvernance et la gestion du FFBC ne fournissaient pas suffisamment de marge de manœuvre, de structures et de processus pour tirer des enseignements de l'expérience des différents projets du FFBC. Le FFBC a produit divers résultats, notamment des innovations, mais ils ont été suffisamment mis à profit aux fins de l'apprentissage individuel et collectif.

Recommandations

L'évaluation formule trois recommandations principales à l'intention de la BAD.

Elle recommande à la BAD de s'assurer que :

- i. **le FFBC et son Conseil de Direction prennent les décisions/mesures appropriées pour avoir une phase d'achèvement du FFBC complète et mûrement réfléchie ; et**
- ii. **le secrétariat du FFBC s'attache à dégager des enseignements et à les mettre à profit.**

Sans ces mesures, beaucoup d'innovations, de réalisations et d'enseignements du FFBC seront perdus.

L'évaluation émet aussi un certain nombre de recommandations concrètes en cas de poursuite du FFBC ou de mise en œuvre, à l'avenir, d'un fonds fiduciaire similaire pour les forêts et le climat. Ces recommandations portent sur la manière dont la BAD pourrait améliorer la conception et la gestion des fonds :

- iii. **la BAD doit envisager de continuer à utiliser un fonds fiduciaire, tel que le FFBC, comme un de ses outils et mécanismes de financement dans le secteur forestier et climatique. Au cas où la BAD continue effectivement d'utiliser un modèle de fonds fiduciaire similaire, elle doit :**

- a. analyser la mesure dans laquelle l'environnement politique et international a évolué de 2008 à 2018 ;
- b. accroître l'appropriation et la gouvernance du fonds fiduciaire par la BAD ;
- c. coordonner son action avec celle des programmes nationaux de REDD+, de résilience climatique et de gestion durable des forêts et des paysages ;
- d. adapter les opérations et procédures ;
- e. améliorer la communication ; et
- f. améliorer la mesure de la performance et l'établissement de rapports sur cette dernière. ■





À propos de cette évaluation

Ce rapport résume les conclusions de l'évaluation du Fonds forestier du bassin du Congo (FFBC) conduite par l'Évaluation indépendante du développement de la Banque africaine de développement (BAD). Cette évaluation visait à : (i) éclairer la prise de décision au niveau du Conseil de Direction et de la BAD ; (ii) tirer des enseignements pour les parties prenantes du FFBC, dont la BAD, les donateurs et les partenaires d'exécution ; et (iii) rendre compte des investissements du FFBC au Conseil de Direction, aux donateurs, au Conseil d'Administration de la BAD, ainsi qu'à la Commission des Forêts d'Afrique Centrale. L'évaluation reposait sur : (i) les critères du CAD de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience et durabilité), ainsi que sur l'inclusivité, l'innovation et la performance du secrétariat de la BAD/FFBC, du Conseil de Direction et des autres parties prenantes ; et (ii) une échelle de notation à quatre points : très satisfaisant, satisfaisant, insatisfaisant et très insatisfaisant. L'évaluation s'est appuyée sur les données issues d'une revue documentaire et de publications, d'entrevues avec les parties prenantes, d'un sondage en ligne, de visites sur le terrain et d'échanges avec les bénéficiaires au sein de groupes de discussion.



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma 01 BP 1387, Abidjan 01 Côte d'Ivoire
Tél. : +225 20 26 20 41
Courriel : idevhelpdesk@afdb.org

