



les **Comprendre**
programmes forestiers nationaux

Guide à l'usage
des spécialistes



LE MECANISME
POUR LES PROGRAMMES
FORESTIERS NATIONAUX



les **Comprendre**
programmes forestiers nationaux

Guide à l'usage
des spécialistes

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques
Division de la communication, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie
ou, par courrier électronique, à:
copyright@fao.org

Table des matières

Remerciements.....	v
Préface	vii
Acronymes.....	ix
1. Les programmes forestiers nationaux : un concept pour la gestion durable des forêts	1
Définition, origine et valeur ajoutée du concept de pfn	1
Retour en arrière: la route vers le concept de pfn	4
Caractéristiques clés des pfn	7
2. Les principes du pfn.....	13
Souveraineté et conduite nationales	18
Procédures à suivre et précautions à prendre	25
Participation et partenariats.....	29
3. Application des principes du pfn dans les différentes phases du processus	37
Analyse	38
Mise en œuvre	47
Suivi et évaluation	55
4. Apprentissage et échange	59
Aux niveaux régional et international	59
Aux niveaux national et infranational	59
Bibliographie	63

Remerciements

Un certain nombre d'institutions et d'initiatives ont été associées à la préparation de ce document, notamment la FAO, le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), le projet relatif à la politique forestière internationale (IWP) (pour le compte du Ministère allemand de la coopération économique et du développement), le Département des connaissances du Ministère néerlandais de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments, Tropenbos International, Wageningen International, et le projet d'éducation et de recherche sur la politique et l'économie forestières (FOPER) de l'Institut européen des forêts.

Le processus a été guidé par Cornelia Sepp (ECO Consulting Group) et Eduardo Mansur (FAO) qui a préparé le projet de document. Une large gamme d'experts et de spécialistes des pfn ont examiné le projet de texte et fourni des apports précieux. Au risque d'omettre quelques personnes qui nous ont offert leur contribution, nous tenons à remercier nommément Bernd Liss, Herman Savenije, Kees van Dijk, Cathrien de Pater, Carlos Borge, Daniel Draeger, et divers experts de la FAO qui ont participé à l'élaboration des programmes forestiers nationaux, en particulier Thomas Enters, Dominique Reeb, Johan Lejeune, Jean-Louis Blanchet, Tiina Vahanen, Fernando Salinas, Ignacio Bustos, Simmathiri Appannah, Patrick So et Marguerite France-Lanord.

Préface

L'un des principaux résultats du dialogue international sur les forêts depuis les années 90 est d'avoir instauré un consensus entre les participants sur le fait que tous les pays devraient élaborer des programmes forestiers nationaux (pfn) pour guider et orienter leurs processus de formulation et de mise en œuvre de leur politique forestière sur une base participative et intersectorielle. Plus de 130 pays sont maintenant engagés dans une phase quelconque de la planification ou de la mise en œuvre des pfn.

Les dix ans qui ont suivi la publication de la FAO « Basic principles and operational guidelines – formulation, execution and revision of national forest programmes », qui a servi de guide pour lancer de nombreux processus des pfn, ont été riches d'enseignements. Les connaissances et les expériences présentées dans cette publication seront utiles pour renforcer les pfn et en faire des processus véritablement participatifs et intersectoriels pour promouvoir la gestion durable des forêts. Ce livre est le fruit d'un exercice d'apprentissage par l'action, alimenté par un échange d'expériences entre tous les pays du monde.

L'ouvrage *Comprendre les programmes forestiers nationaux* a été élaboré dans le cadre de « Nfp's for All » (des pfn pour tous), une initiative de renforcement des capacités lancée par la FAO, le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Finlande. Il s'adresse à tous ceux qui interviennent dans des pfn, au stade de leur formulation ou de leur mise en œuvre et vise à promouvoir la compréhension, à faciliter la coordination, la collaboration entre les parties prenantes, et à renforcer leurs capacités, pour la formulation et la mise en œuvre participatives des politiques forestières et connexes. Loin de vouloir donner des recettes, ce document se veut plutôt un guide visant à susciter une réflexion suivie d'action sur les meilleures pratiques adaptées aux conditions de chaque pays.

Le texte est structuré en quatre parties. La première décrit le concept de pfn issu du dialogue international sur les forêts. La seconde propose le regroupement des principes des pfn arrêtés par le Groupe intergouvernemental sur les forêts, et donne des orientations sur la manière de les aborder et de les évaluer au niveau des pays. La troisième partie examine le processus des pfn, comme cycle itératif d'analyse, de politique et de planification forestières, de mise en œuvre, et de suivi et d'évaluation. La dernière partie fournit des informations sur les opportunités de partage des connaissances et les initiatives d'appui susceptibles d'aider les spécialistes des pfn à atteindre leurs objectifs.

Nous espérons sincèrement que le document servira d'inspiration pour perfectionner des processus des pfn guidés par les pays et qu'il donnera aux spécialistes des pfn la motivation nécessaire pour continuer à progresser. Les commentaires de nos lecteurs sont les bienvenus.

Eva Müller

Chef
Service des politiques et des
institutions forestières
FAO

François Wencélius

Directeur
Mécanisme pour les Programmes
forestiers nationaux

Acronymes

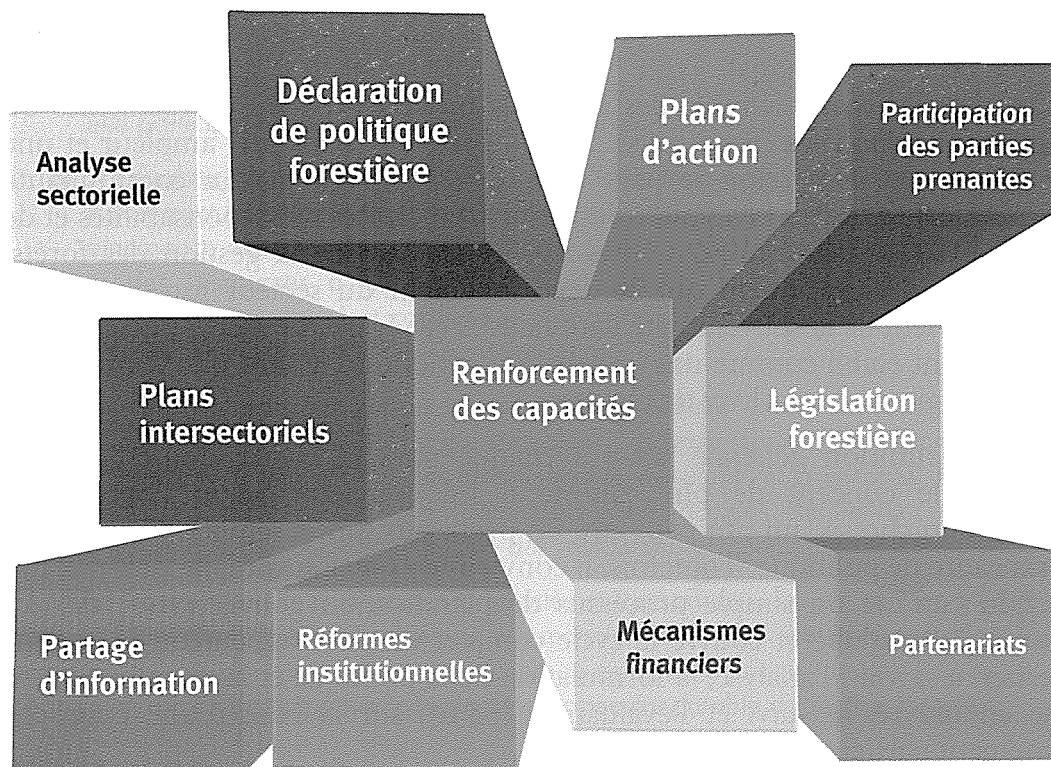
ACTO	Organisation du Traité de coopération amazonienne
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
CCSF	Comité de coordination du secteur forestier, Ouganda
CDD	Commission du développement durable
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de feune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
DFID	Département du développement international
ECOSOC	Conseil économique et social
EFCA	Stratégie forestière centraméricaine
ERP	Évaluation rurale participative
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FONAFIFO	Fonds national de financement forestier (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal)
GDF	Gestion durable des forêts
GIF	Groupe intergouvernemental sur les forêts
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IWP	Projet relatif à la politique forestière internationale, GTZ (Internationale Waldpolitik)
ODI	Institut du développement outre-mer
ONG	Organisation non gouvernementale
PAFT	Plan d'action forestier tropical
PASF	Programme d'appui au secteur forestier, Viet Nam

PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PIB	Produit intérieur brut
Pfn	programme forestier national
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROFOR	Programme forestier (Banque mondiale)
RERFT	Réseau européen de recherche forestière tropicale
S & E	Suivi & Évaluation
SWOT	Analyse de force, faiblesse, opportunité et menace
WRI	Institut mondial pour les ressources

1. Les programmes forestiers nationaux : un concept pour la gestion durable des forêts

Définition, origine et valeur ajoutée du concept de pfn

L'appellation « programmes forestiers nationaux » est une expression générique désignant toute une gamme d'approches adoptées pour la formulation, la planification et la mise en œuvre des politiques forestières aux niveaux infranational et national. La principale source de l'expression « programme forestier national », dans son acception actuelle, est le rapport final de la quatrième session du Groupe intergouvernemental sur les forêts (ECOSOC, 1997). Le pfn, qui représente l'un des principaux aboutissements du dialogue sur les politiques forestières après le Sommet mondial de la CNUED, tenu à Rio, est le premier cadre accepté d'un commun accord pour parvenir à une gestion durable des forêts, qui soit applicable à tous les pays et à tous les types de forêts. De ce fait, un pfn sert de cadre pour mettre en pratique les accords internationaux sur la gestion durable des forêts, et il est entendu comme un concept général – le produit d'un consensus – auquel tous les pays participants adhèrent.



Processus des programmes forestiers nationaux

Faut-il écrire « pfn » ou « PFN »?

Selon l'usage établi au sein de nombreuses organisations, « pfn » s'écrit en lettres minuscules lorsque l'on veut parler du concept général. Certains pays utilisent des lettres majuscules pour marquer le fait qu'il s'agit de leur propre processus national. Bien entendu, beaucoup de pays utilisent d'autres appellations pour désigner leur pfn: par exemple, Stratégie nationale de développement forestier, Plan Nacional de Desarrollo Forestal, etc. Dans ces cas-là, les sigles peuvent aussi être différents.

Au niveau national, le pfn est un processus spécifique au pays qui fournit un cadre et des orientations pour :

- ❖ un développement du secteur forestier piloté par le pays ;
- ❖ la mise en œuvre nationale de concepts internationalement convenus (tels que la gestion durable des forêts), d'obligations reconnues (telles que les Conventions des Nations Unies) et de propositions convenues (telles que les Propositions d'action élaborées durant le processus GIF/FIF) ;
- ❖ un appui externe: les principales organisations et instances du monde, et la majorité des donateurs bilatéraux ont désigné les pfn comme étant le cadre de référence commun pour la coopération internationale liée aux forêts.

Malgré leur nom, certains processus de pfn se font aussi aux niveaux infranational et régional (voir Chapitre 4) sous les auspices d'entités infranationales (par exemple, des autorités provinciales) ou d'organismes ou d'initiatives régionales (multipays). Les pfn peuvent avoir une ampleur et une forme très variables selon le pays et le contexte régional. La communauté internationale a fourni certaines orientations, en termes de responsabilités et de bonnes pratiques communément acceptées concernant la gestion des forêts, mais les pays conviennent que le développement du secteur forestier relève essentiellement de la souveraineté nationale. À cet égard, le concept de pfn a été délibérément établi comme une appellation générique, plutôt que comme une méthodologie avec un « livre de règles ».

Cette définition générale laisse à chaque pays la liberté d'interpréter et d'adapter le concept de pfn comme il lui convient. Selon l'optique et l'orientation choisis, un pfn peut être un processus, un ensemble d'approches, ou un cadre de politique. Toutefois, il convient de préciser qu'il ne doit pas être entendu comme un simple processus de planification gouvernementale. Au contraire, il englobe et couvre le cycle complet du développement du secteur forestier, à savoir : l'analyse, la formulation de la politique et la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation (S&E), sur la base d'une approche pleinement participative.

Le concept de pfn peut être considéré comme une réponse aux problèmes en cours dans le secteur forestier (voir encadré page suivante), ainsi qu'au

succès limité des précédentes initiatives mises en œuvre pour enrayer les tendances négatives.

Généralités sur le concept de pfn

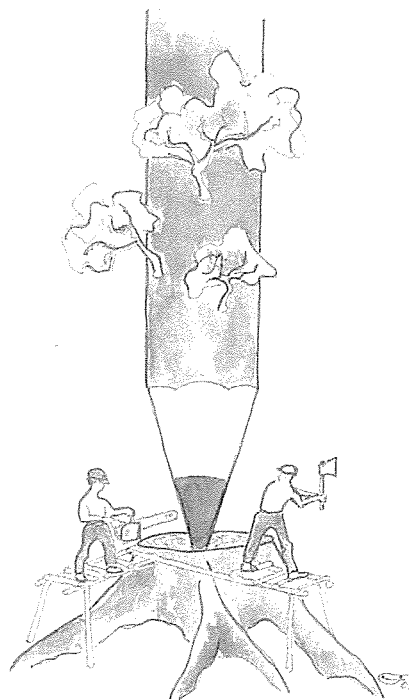
Les pfn ont été conçus pour répondre:

- a) *Aux préoccupations mondiales concernant la déforestation et les phénomènes connexes dans le secteur forestier.* Malgré tous les efforts accomplis aux niveaux national et international, environ 13 millions d'hectares de forêts ont été perdus chaque année durant la dernière décennie, dans le monde (FAO, 2005).
- b) *A la contribution [perçue comme] limitée du secteur forestier au développement:*
 - les possibilités offertes par les forêts locales pour réduire la pauvreté restent inexploitées ou inexploitées;
 - le potentiel des ressources forestières d'un pays (aux plans économique, social et écologique) est négligé et ou sous-évalué;
 - les nations échouent dans leurs tentatives d'obtenir de leurs actifs forestiers des services multigénérationnels de portée générale.
- c) *Au développement des connaissances sur les causes profondes de la déforestation.* Outre l'augmentation de la demande de produits forestiers, l'exploitation illicite et la surexploitation des forêts, l'impact des facteurs politiques et socio-économiques extérieurs au secteur est de mieux en mieux compris (cadre macro-économique défavorable, défaillances institutionnelles, absence de volonté politique, législation inadéquate et mal appliquée, absence de sécurité de jouissance des terres, pauvreté rurale et décision centralisée avec une participation insuffisante de la société civile).
- d) *A l'évolution de la situation politique et administrative dans de nombreux pays,* notamment : diversification des demandes relatives aux fonctions des forêts, émergence de nouveaux prestataires de services, dévolution des responsabilités et des ressources à des échelons administratifs inférieurs (notamment aux communautés locales) et capacité et disponibilité croissantes de ces derniers à assumer des responsabilités (décentralisation).
- e) *A l'intérêt croissant de la communauté mondiale pour les processus de démocratisation et de bonne gouvernance.* Ces processus ont été accompagnés d'un appel à une distribution plus équitable des coûts et avantages dans une économie mondialisée, avec des possibilités accrues de retirer un profit économique de l'utilisation durable des ressources forestières.

Avec leurs processus multi-parties prenantes et transparents, les pfn sont en mesure de fournir une réponse à ces problèmes intersectoriels et de mobiliser la coopération, la coordination des donateurs et une approche de prise de décision, de planification et de mise en œuvre participatives pour le développement durable du secteur forestier.

Les pfn renferment un potentiel de changement considérable, déjà en partie matérialisé:

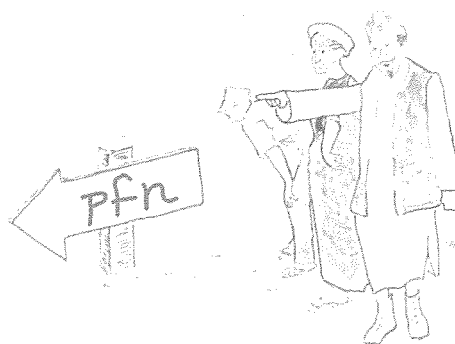
- ◆ Les pfn accroissent la visibilité, l'importance et la reconnaissance du secteur forestier, au moyen de processus multisectoriels et participatifs. Ils aident à accroître la contribution de la foresterie au développement durable.
- ◆ Les pfn élargissent la portée des recherches visant à résoudre les problèmes les plus pressants du secteur. Par ailleurs, ils soulignent et rendent opérationnelle la contribution du secteur forestier au développement durable global et à la lutte contre la pauvreté.
- ◆ En améliorant les conditions cadre de la gouvernance du secteur et en opérant à une échelle intersectorielle, les pfn s'attaquent aux problèmes du développement du secteur forestier, à leur racine.
- ◆ Les pfn rendent la planification plus réaliste car ils s'efforcent de trouver des solutions dictées par la demande et établissent dès le départ une stratégie de financement.



Les pfn ne devraient pas être une source supplémentaire de tracasseries administratives ; au contraire, ils devraient contribuer à réduire la bureaucratie.

Retour en arrière: la route vers le concept de pfn

Dès les années 60, l'assistance fournie au secteur forestier dans le domaine de la planification des politiques semblait offrir de bonnes perspectives pour rationaliser les performances du secteur et orienter davantage sa stratégie vers le développement forestier. Dans les années 80, en réponse aux préoccupations mondiales concernant la déforestation dans les zones tropicales, une première série de plans d'action concertés au niveau international a été inaugurée (par exemple plans d'action forestiers tropicaux, plans-cadre pour le secteur forestier, examens du secteur forestier). Dans le même temps, les pays ont aussi été sollicités pour des



Les pfn, une voie prometteuse

approches similaires de portée environnementale plus large (par exemple, stratégies de conservation nationales, plans d'action environnementaux), qui faisaient toutes en partie double emploi avec celles concernant spécifiquement les forêts. Les enseignements tirés du Programme d'action forestier tropical (PAFT) (voir encadré) et d'autres cadres de planification ont par la suite eu un impact significatif sur le dialogue international sur les politiques forestières.

En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a déclenché un changement de paradigme. Les programmes forestiers futurs devaient être axés sur la conservation, la gestion et le développement durable de tous les types de forêts partout dans le monde. À cette fin, les approches intersectorielles intégrées étaient privilégiées (ONU, 1992).

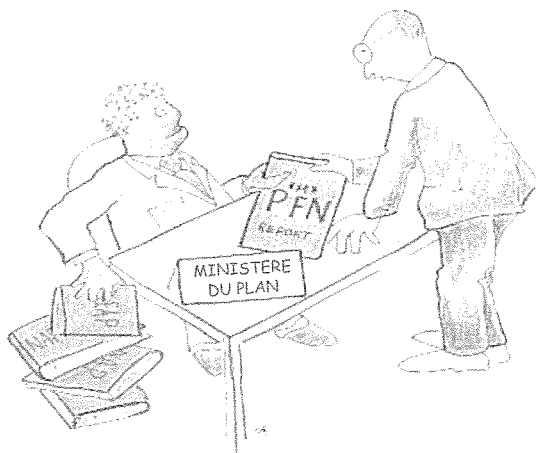
Les premiers cadres de politique nationaux: le Programme d'action forestier tropical

Le Programme d'action forestier tropical (PAFT) a été lancé en 1985 par la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut mondial pour les ressources (WRI) et la FAO. Le PAFT visait à attirer l'attention sur l'accélération de la déforestation dans les Tropiques et à donner une place plus grande à la foresterie dans la planification nationale et la coopération internationale, à harmoniser les mesures administratives, à appuyer la collecte de données et à garantir des financements durables. Des plans d'action forestiers nationaux ont été conçus dans un certain nombre de pays. Le processus du PAFT a pris un bon départ et par certains aspects il a ouvert la voie aux accords ultérieurs de la CNUED. Il a stimulé un soutien international aux investissements du secteur forestier et encouragé les initiatives visant à renforcer les politiques forestières nationales dans les pays tropicaux. Cependant, en dépit de plusieurs ajustements, le processus a marqué une décélération qui a été attribuée aux contraintes suivantes:

- **Focalisation trop étroite.** Bien que le caractère multifonctionnel et la dimension intersectorielle des forêts aient été principalement reconnus, le PAFT était axé sur les forêts commerciales, au détriment d'autres fonctions des forêts et d'autres liens avec d'autres secteurs. En particulier, les problèmes de conservation et les intérêts des populations autochtones n'étaient pas suffisamment pris en compte.
- **Agenda restreint.** Orientés vers la planification ambitieuse de projets isolés parfois technocratiques, de nombreux pays ont eu des difficultés au niveau de la mise en œuvre. Il n'a pas été suffisamment tenu compte de la nécessité d'introduire des réformes politiques et institutionnelles pour établir des liens intersectoriels et une stratégie de financement rationnelle.
- **Diminution du sentiment d'appartenance.** Au début, le PAFT était considéré comme trop dicté par les donateurs car il favorisait parfois une direction externe plutôt qu'une conduite nationale; plus tard, aussi bien les donateurs que les pays bénéficiaires ont eu du mal à maintenir leurs engagements.
- **Dépendance à l'égard des donateurs.** La planification a souvent pris la forme d'une liste de mesures souhaitables financées par des sources externes, sans prêter une attention suffisante au financement de la contrepartie nationale. Ceci a donné lieu à une dépendance à l'égard des donateurs ou à des financements non durables.

Les structures de partenariat pluralistes dans le secteur forestier (modèles multiples de propriété et de gestion, pluralité de prestataires de services, diversité d'organes administratifs, prise de décision multilatérale) ont été favorisées par rapport à une concentration du contrôle des ressources forestières (par exemple, par rapport à une planification centralisée, sévèrement règlementée par le gouvernement, effectuée par des spécialistes ou des responsables des ressources naturelles).

En 1995, le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) - établi par la Commission du développement durable (CDD) pour garantir la continuité du dialogue sur les politiques forestières et instaurer un consensus international sur des mécanismes nationaux de gestion durable des forêts - a mis au point un accord sur un grand nombre de problèmes forestiers. Parmi les quelque 150 Propositions d'action élaborées par le GIF, les pfn étaient censés être des instruments essentiels pour appliquer les accords au niveau des pays.



Les Pfn ne sont pas seulement un plan de plus, ou un document

La définition du concept des pfn devait être flexible et dynamique afin de garantir leur applicabilité à une très large gamme de contextes politiques, socio-économiques et écologiques. Dans le même temps, la cohérence de l'action internationale et les enseignements des programmes antérieurs exigeaient de définir certains standards. Peu avant la quatrième session du GIF où furent officiellement approuvés les pfn, la FAO, soutenue par le Groupe des conseillers forestiers internationaux, constitué de conseillers forestiers issus d'institutions internationales,

bilatérales et multilatérales, avait déjà incorporé les faits nouveaux internationaux les plus récents dans des principes et des directives pratiques pour un concept dynamique des programmes forestiers nationaux (FAO, 1996).

En 1997, la CDD a établi le Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF), destiné à prendre la succession du GIF. Ce forum s'est attaqué à de nombreuses questions laissées en suspens par son prédécesseur et a promu et suivi la mise en œuvre de ses Propositions d'action. Le FIF a à nouveau confirmé que les pfn, tels qu'ils avaient été définis par le GIF, étaient un cadre viable pour la mise en œuvre intégrée, globale et multisectorielle des Propositions d'action existantes. Le FIF a ajouté 120 propositions d'action, de sorte que les propositions GIF/FIF sont maintenant au nombre de 270. Certains aspects ont reçu plus d'attention qu'avant: une référence explicite aux femmes a été ajoutée et l'application et le soutien des processus de pfn se réfèrent plus spécifiquement: i) aux pays à faible couvert forestier, ii) aux pays les moins avancés, iii) aux pays en

développement et aux pays en transition, ainsi qu'aux pays ayant des problèmes écologiques critiques exigeant une remise en état et une gestion durable du couvert forestier. Afin d'exploiter pleinement les propositions d'action et le concept des pfn, le FIF a recommandé que les pays conduisent avec la participation de toutes les parties prenantes une évaluation nationale systématique des propositions d'action GIF/FIF, et planifient leur mise en œuvre dans le cadre de leurs propres programmes forestiers nationaux.

En 2000, le concept des pfn a été inscrit à l'agenda de l'Arrangement international sur les forêts - constitué du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF)(2000-2005) et du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) – qui a pour objet de promouvoir la mise en œuvre des Propositions d'action du GIF/FIF par le biais des pfn. Les sessions du FNUF ont fourni aux pays participants une occasion de partager leurs expériences, en fournissant la « traduction » ou les indications nécessaires pour rendre opérationnelles les Propositions d'action GIF/FIF. Pour répondre à la demande de mises à jour régulières des enseignements tirés et affiner le concept des pfn, des structures d'appui ont été créées depuis la fin des années 90, notamment le Programme forestier de la Banque mondiale (PROFOR) et, plus récemment, le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, établi dans les locaux de la FAO (voir chapitre 4).

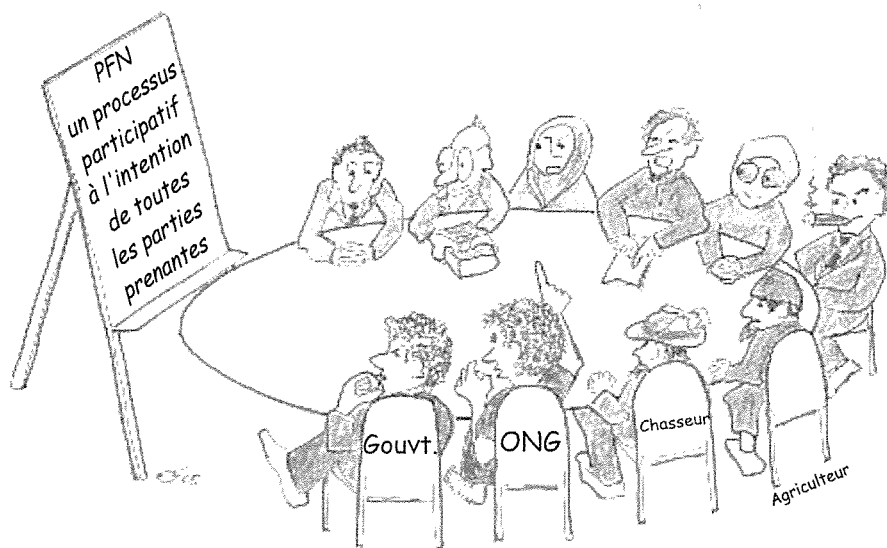
Caractéristiques clés des programmes forestiers nationaux

Portée	À la différence de ses prédécesseurs, le concept des pfn s'applique explicitement à tous les pays et à tous les types de forêts des zones tropicales, subtropicales et tempérées. Il reflète un consensus mondial sur la manière dont les forêts devraient être gérées et mises en valeur, mais il n'est pas juridiquement contraignant ni incorporé dans un instrument qui le soit.
Objectif	Un pfn aide un pays donné à avancer vers l'objectif d'utilisation durable, de conservation et de mise en valeur des forêts – en rationalisant ou en guidant les activités ou les programmes existants (dans le secteur forestier et au-delà) vers cet objectif.
Orientation du processus	Un pfn n'est pas un document matériel, au sens d'un plan directeur, mais un processus participatif avec des résultats définis. Le pfn est beaucoup plus qu'un document de planification. C'est un processus itératif à long terme, constitué de divers éléments, dont le cadre politique et juridique d'un pays lié aux forêts, les mécanismes de participation, les initiatives de renforcement des capacités etc., (voir « phases et résultats connexes »). Dans toutes ses phases, le pfn

prévoit des cycles d'apprentissage qui permettent de partager les expériences qui ont marqué leur déroulement; et de tirer des enseignements pour mieux ajuster le processus. Les parties prenantes sont vivement encouragées à communiquer leurs réactions, ce qui fait des pfn des instruments dynamiques, adaptatifs et négociables.

Globalité

Le pfn prévoit non seulement l'élaboration et la planification de la politique forestière, mais aussi sa mise en œuvre sur le terrain. La planification participative est une caractéristique clé du processus, de sorte que les liens entre la planification normative (formulation de la politique), la planification sectorielle (élaboration d'une stratégie) et la planification opérationnelle (programmes d'action) sont renforcés. Ces liens visent à promouvoir une mise en œuvre participative, dans laquelle les résultats des objectifs, des politiques et des stratégies convenus concernant la gestion durable des forêts sont concrétisés dans des mesures spécifiques élaborées par toutes les parties prenantes. Une composante de S&E concerté est aussi prévue.



Les pfn nécessitent une coordination et une communication entre les institutions gouvernementales, le secteur privé et toutes les autres parties prenantes

Flexibilité

Points où les pfn laissent une marge de manoeuvre

Les pays sont libres de fixer leurs priorités nationales (par exemple, les fonctions des forêts qui seront mises en avant), d'établir des objectifs et des calendriers et de définir des stratégies. Ils choisissent les types et les proportions appropriés de modèles de propriété forestière, de structures organisationnelles et de processus administratifs (nombre d'institutions compétentes, responsabilité budgétaire, allocation). Même quand les pfn sont co-financés par des sources externes, le contrôle du processus est aux mains du pays lui-même. Le concept de pfn exige de toutes les parties prenantes qu'elles respectent ses principes de pluralité et de subsidiarité.

Engagement démocratique

Points où les pfn ne laissent aucune marge de manoeuvre

Les pfn ne doivent pas être perçus comme un exercice de planification centrale, mais comme un élément des efforts de décentralisation et de dévolution. Les pfn soutiennent sans réserve la consultation et la prise de décision démocratiques. Ils procèdent du pluralisme social et prévoient une participation des multiples parties prenantes, pour assurer la transparence, promouvoir le consensus et clarifier les mandats, les tâches, les droits et les obligations des parties prenantes. Des processus ouverts, transparents et globaux de planification (ascendante), de consultation, de négociation, de communication et d'éducation sont indispensables pour intégrer les objectifs généraux, les intérêts et les personnalités et établir une vision politique commune, servant de base pour une action ultérieure. Dans certains cas, une organisation préalable de la société peut être nécessaire pour permettre à toutes les parties intéressées de se faire entendre.

Intégration

Un pfn ne devrait pas être considéré comme un exercice parallèle de plus, en opposition ou en concurrence avec les approches existantes du développement durable. Au contraire, les approches existantes peuvent être considérées comme un point d'entrée dans un pfn et être elles-mêmes intégrées dans le processus. Chaque pays devra trouver son propre point d'entrée dans un pfn, en fonction des circonstances, des processus, des arrangements institutionnels et des capacités qui le caractérisent. Les points d'entrée peuvent être fondés sur un problème, tel qu'une crise ponctuelle (par exemple dans le secteur des finances), une menace imminente (comme les effets de la déforestation), un problème resté sans solution depuis longtemps (performances insuffisantes du secteur), ou encore sur un potentiel (par exemple, contribution accrue au développement économique national et à la réduction de la pauvreté, aux approvisionnements en bois et en énergie ou à la stabilisation de l'environnement).

Large portée

Le concept de pfn va bien au-delà des questions techniques forestières car il est indissociable des questions de bonne gouvernance. Les pfn sont particulièrement efficaces dans un contexte de décentralisation, de consultation du public et de participation démocratique, mais lorsque ces conditions ne sont pas réunies, ils peuvent jouer un rôle de stimulateurs. En cette qualité, les pfn surpassent les instruments de politique forestière antérieurs et ouvrent un nouveau chapitre dans les interventions du secteur forestier.

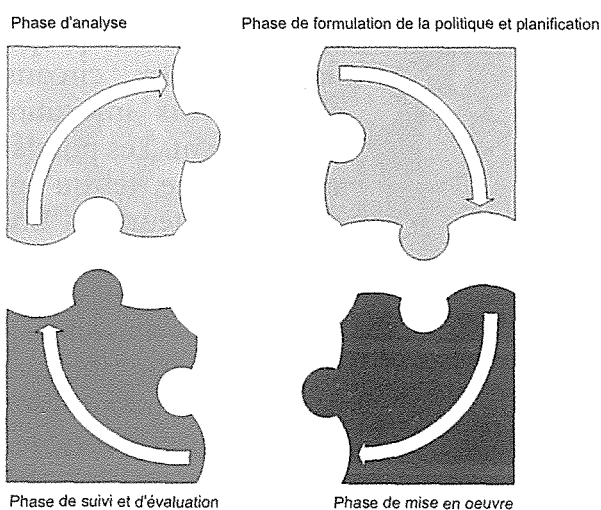
Phases et résultats connexes

Les pfn se déroulent en principe en une succession de phases qui peuvent être continuellement répétées dans un cycle dynamique d'apprentissage et d'adaptation à partir de l'expérience (voir chapitre 3).

Aux fins de cette publication, les phases sont les suivantes:

- ◆ analyse;
- ◆ formulation de la politique et planification;
- ◆ mise en œuvre;
- ◆ suivi et évaluation.

Ces phases sont censées aider le spécialiste des pfn à dresser une carte du processus du pfn de son pays, et faciliter l'identification de résultats définis. Dans la majorité des cas, ces résultats forment un ensemble d'« éléments » qui constituent le processus du pfn. On trouvera à la page ci-contre des exemples de résultats typiques de chaque phase.



Les phases d'un pfn

Les résultats des phases du pfn	
Analyse	Examen du secteur (évaluation du secteur forestier et de ses interactions avec d'autres secteurs)
Formulation de la politique et planification	<p>Plate-forme de dialogue et de participation des parties prenantes</p> <p>Déclaration nationale sur les forêts, décrivant en détail l'engagement envers le développement durable des forêts, pour contribuer au développement durable</p> <p>Objectifs et stratégies pour le secteur forestier, y compris une stratégie de financement de la gestion durable des forêts</p> <p>Plans d'action et programmes d'investissement pour la mise en œuvre des mesures convenues, y compris renforcement des capacités, information et stratégie de financement</p>
Mise en œuvre	<p>Réformes politiques, juridiques et institutionnelles, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur forestier</p> <p>Systèmes de gestion de l'information et des connaissances</p> <p>Arrangements de partenariat nationaux et internationaux et activités conjointes</p>
S & E	Documentation/Rapports de suivi et d'évaluation

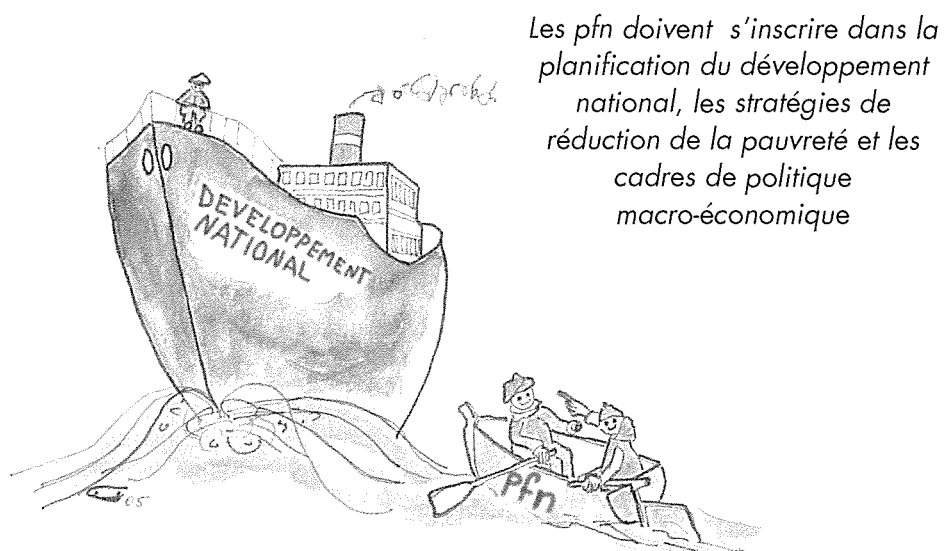
Principes

Comme le pfn est un processus ouvert, piloté par les pays et adaptatif, il n'existe pas de recette applicable à l'élaboration de tous les pfn. Toutefois, les « principes » directeurs, convenus par tous les pays participant au débat international sur les forêts, comportent certaines normes et orientations qui devraient guider le processus d'un pfn. Les principes intéressent aussi bien le contenu que tout le développement d'un pfn. Étant donné que les principes constituent l'ossature du concept de pfn et délimitent le principal ensemble de directives que suivra le spécialiste du pfn pour la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation participatives du processus, ils seront étudiés à part, dans le prochain chapitre.

2. Les principes des pfn

Comme on l'a déjà spécifié, le concept de pfn inclut une large gamme d'approches adoptées par les différents pays pour la gestion durable de leurs forêts, sur la base d'un ensemble commun de principes fondamentaux. Ces « principes du pfn » sont approuvés par tous les pays qui participent au GIF/FIF/FNUF et leur servent de guide pour le processus de leur pfn. Ces principes reflètent des considérations essentielles de la CNUED, spécifiquement exprimées dans les « Principes relatifs aux forêts » (Nations Unies, 1992), ainsi que dans la majorité des autres processus liés à l'environnement (par exemple les conventions des Nations Unies sur la diversité biologique, le changement climatique et la lutte contre la désertification). Officiellement, ils ont été examinés par le GIF et arrêtés au cours de sa quatrième session. Dans le rapport correspondant du GIF (ECOSOC, 1997), le terme « principe » a été introduit et un certain nombre de considérations énoncées dans le texte peuvent être définies comme des « principes » (voir encadré p.14)¹. Bon nombre de principes sont mal définis et plusieurs reflètent le même concept, de sorte que diverses publications ont tenté de clarifier, unifier et regrouper les principes en vue de renforcer leur utilité pratique. La présente publication s'appuie sur ces principes et propose de les regrouper de manière simple pour aider le spécialiste des pfn dans l'élaboration du processus.

À la différence des objectifs factuels (qui déterminent le résultat du pfn, c'est-à-dire *ce qui* doit être réalisé), les principes indiquent les aspects dont il doit être tenu compte pour qu'un pfn soit fonctionnel (*comment* conduire le processus).



¹ Douze principes fondamentaux ont été mentionnés pour la première fois dans *Basic principles and operational guidelines* (FAO, 1996). La plupart de ces principes ont été réitérés dans le rapport du GIF (ECOSOC, 1997).

Références aux "principes" du pfn – extraits du rapport final du GIF

Paragraphe 8:

- Large perspective intersectorielle
- Mise en œuvre adaptée à la situation spécifique d'un pays
- Intégration à des programmes plus larges d'utilisation durable des terres, conformément à Action 21
- Nécessité de prendre en compte les activités d'autres secteurs

Paragraphe 9:

- Mécanismes participatifs appropriés faisant intervenir toutes les parties intéressées
- Décentralisation et autonomisation des structures gouvernementales régionales et locales
- Cohérence avec les cadres constitutionnels et juridiques de chaque pays
- Reconnaissance et respect des droits coutumiers et traditionnels des populations autochtones, des communautés locales, des habitants des forêts et des propriétaires forestiers entre autres
- Arrangements pour la sécurité de jouissance des terres et des forêts
- Établissement de mécanismes efficaces de coordination et de règlement des différends

Paragraphe 10:

- Souveraineté et autorité nationales
- Compatibilité avec les politiques nationales et les engagements internationaux
- Prise en compte des stratégies nationales de développement durable
- Partenariat et participation
- Approches globales et intersectorielles

Paragraphe 11:

- Estimation économique rationnelle de la valeur des ressources, des produits et des services forestiers

Paragraphe 12:

- Environnement économique et commercial propice (forces du marché)
- Conjoncture commerciale qui renforce la valeur économique des ressources forestières et mécanisme de prix permettant de tirer un profit de l'utilisation durable des ressources forestières

Paragraphe 14:

- Renforcement des capacités institutionnelles des secteurs concernant les forêts

Paragraphe 15:

- Coordination entre les parties intéressées aux niveaux national et international

Paragraphe 16:

- Amélioration de la coopération régionale et internationale aux fins de l'échange d'informations, de techniques et de savoir-faire, fondée sur la mise en place de réseaux

Paragraphe 17a:

- Éléments à prendre en compte :
 - compatibilité avec les politiques et les stratégies nationales, infranationales et locales et avec les accords internationaux
 - partenariats et mécanismes participatifs
 - reconnaissance et respect des droits coutumiers et traditionnels
 - sécurité des régimes de propriété foncière
 - approches holistiques, intersectorielles et itératives
 - approches axées sur les écosystèmes
 - fourniture suffisante de biens et de services forestiers et estimation adéquate de leur valeur

Paragraphe 17b:

- Renforcement de la coopération à l'appui de la GDF

Paragraphe 17c:

- Coopération internationale en vue de l'élaboration des pfn

Paragraphe 17d:

- Intégrer des critères et indicateurs de la GDF dans le processus général

Paragraphe 17e:

- Élaborer, essayer et mettre en œuvre des mécanismes participatifs appropriés permettant de tenir compte des travaux ponctuels et continus de recherche pluridisciplinaire à tous les stades du cycle de planification

Paragraphe 17f:

- Participation

Paragraphe 17g:

- Renforcement des capacités

Paragraphe 17h:

- Mécanismes de coordination, création d'un consensus

Paragraphe 17i:

- Partenariat (accords de partenariat)

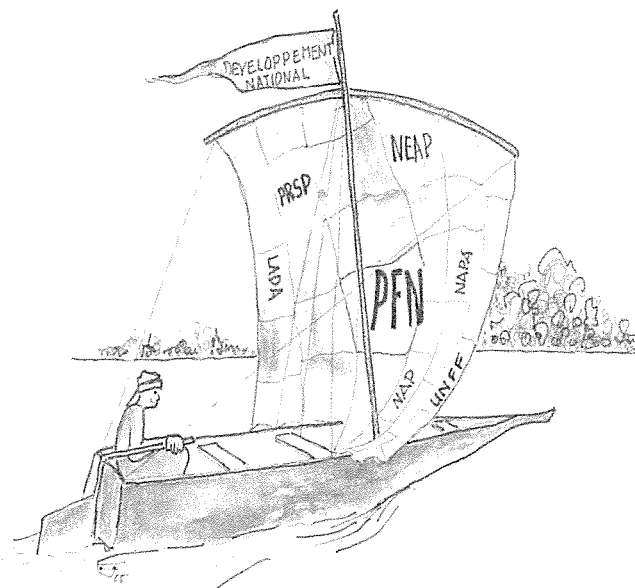
Source: ECOSOC, 1997.

Par souci de simplification et de clarté, dans cette publication les principes ont été rassemblés dans trois groupes de principes fondamentaux, sous lesquels tous les principes originels sont subsumés de manière logique. Les groupes de base sont les suivants :

1. Souveraineté et conduite nationales
2. Cohérence au sein et intégration au-delà du secteur forestier
3. Participation et partenariat

Groupe 1. Souveraineté et autorités nationales

Le principe originel de souveraineté et conduite nationales en matière de formulation et de mise en œuvre du pfn est resté inchangé dans tous les documents pertinents (Principes relatifs aux forêts, Action 21, accords environnementaux pertinents) et dans toute la littérature postérieure au GIF. Il est adopté tel quel dans la présente publication.



Groupe 2. Cohérence au sein et intégration au-delà du secteur forestier

La conduite nationale est indispensable pour l'analyse, la planification stratégique, la mise en œuvre et la révision des pfn

Ce groupe met en évidence les liens internes (intrasectoriels) et externes (intersectoriels) au secteur forestier: ils sont verticaux (en ce sens qu'ils représentent l'intégration « vers le haut » dans les cadres de politique nationale généraux et intégrés, et « vers le bas » dans les structures décentralisées), mais aussi horizontaux (entre les forêts et tous ses partenaires et secteurs connexes). La législation officielle et le droit coutumier concernant les problèmes de développement général et tous les secteurs pertinents, doivent être pris en compte, sous l'angle de leur cohérence et de leur impact mutuel sur les forêts. Ainsi, ce groupe combine les principes relatifs à d'autres secteurs ou aux politiques globales et intégrées, à savoir:

- ◆ Large approche intersectorielle.
- ◆ Intégration avec les stratégies de développement durable du pays.
- ◆ Cohérence avec les cadres constitutionnels et juridiques de chaque pays.
- ◆ Reconnaissance et respect des droits coutumiers et traditionnels des populations autochtones, des communautés locales, des habitants des forêts et des propriétaires forestiers entre autres.

Ce groupe inclut aussi les arrangements intersectoriels plus concrets, à savoir:

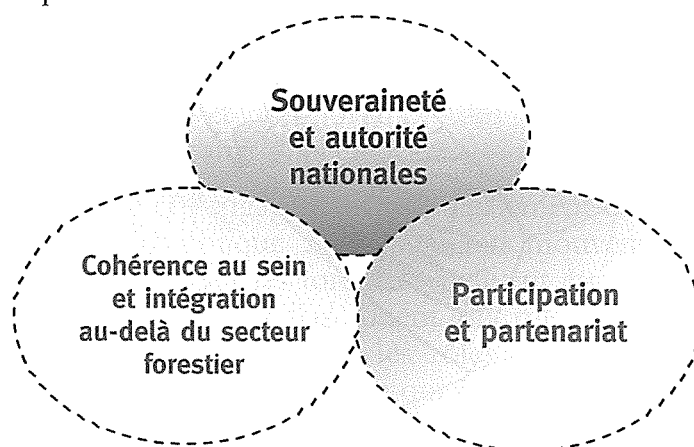
- ◆ Sécurité des régimes de propriété des terres et des forêts;
- ◆ Estimation économique rationnelle de la valeur des produits (bois et produits forestiers non ligneux) et des services forestiers (ex : forêts/eau, forêts/changement climatique, forêts/conservation de la biodiversité, forêts/loisirs);
- ◆ Environnement économique et commercial propice, c'est-à-dire: conjoncture commerciale qui renforce la valeur économique des multiples produits et services forestiers et mécanisme de prix permettant de tirer un profit de l'utilisation durable et de la conservation des ressources forestières;
- ◆ Renforcement des capacités institutionnelles des secteurs concernant les forêts.

Groupe 3. Participation et partenariat

Le rapport du GIF mentionne la participation et les partenariats, aussi bien séparément qu'ensemble. Les partenariats et la participation sont étroitement liés en ce sens que l'un et l'autre visent l'utilisation d'une large gamme de compétences et de ressources ainsi qu'un partage équitable de la charge de travail, des responsabilités et de la propriété.

Ce groupe inclut les principes suivants :

- ◆ Participation et partenariat.
- ◆ Coordination entre toutes les parties intéressées.
- ◆ Mécanismes participatifs appropriés faisant intervenir toutes les parties intéressées.
- ◆ Etablissement de mécanismes efficaces de coordination et de règlement des différends.
- ◆ Amélioration de la coopération régionale et internationale aux fins de l'échange d'informations, de techniques et de savoir-faire, basée sur la mise en place de réseaux.



Les groupes de principes des pfn

Dans les sections qui suivent, les principes vont être analysés plus en détail, sous plusieurs aspects: leur signification et leur importance spécifiques; les exigences pratiques; et les indicateurs de l'avancement de leur mise en œuvre. Bien entendu, les trois groupes de principes sont étroitement liés et dans la pratique ils seront mis en œuvre de manière intégrée. C'est la raison pour laquelle le chapitre 3 donne des indications sur l'application des principes, pris dans leur ensemble, dans les différentes phases du processus d'un pfn, en analysant les activités et les résultats de chacune d'elles.

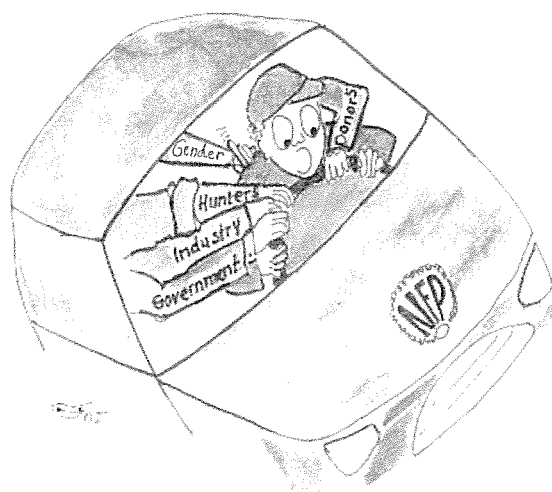
Souveraineté et conduite nationales

Définition et importance

L'expression « souveraineté nationale » s'entend généralement du pouvoir d'un état à se gouverner lui-même. En conséquence, dans le contexte du pfn, cette expression signifie que les états nations ont un droit reconnu de gérer et d'utiliser les forêts à l'intérieur de leurs frontières, conformément à leurs propres politiques environnementales et à leurs besoins de développement.

La CNUED est cependant parvenue à un accord international (non juridiquement contraignant) limitant la portée de ce droit : Étant donné que tous les États sont solidairement responsables des ressources mondiales, l'utilisation des ressources forestières doit être durable, éviter de porter atteinte à d'autres États, de mettre en péril le patrimoine commun de l'humanité et de compromettre les options de développement des générations futures.

La « conduite nationale » signifie que le pays assume la pleine responsabilité de la préparation et de la mise en œuvre d'un pfn. La conduite nationale ne doit pas être confondue avec l'autorité exclusive du gouvernement. Une conduite nationale appropriée permet, encourage et facilite la participation des multiples parties prenantes. Il est également important de noter que la conduite nationale s'applique non seulement au niveau national, mais aussi aux niveaux sous-régional et local.



La conduite nationale et le renforcement de la coordination entre les parties prenantes sont impératifs

Beaucoup de programmes et d'initiatives passés relatifs aux forêts se sont avérés trop dictés par les donateurs et imposés d'en haut (au sens qu'ils étaient contrôlés par les autorités nationales, seules partenaires des donateurs). Le concept de pfn n'échappe pas complètement à cette critique, mais il offre une base solide pour la souveraineté et la conduite nationales, dans un meilleur équilibre entre les intérêts des parties prenantes, et ce pour plusieurs raisons. Le concept est issu d'un processus de négociation multilatéral, dans lequel les pays en développement, les pays en transition et les pays développés étaient sur un pied d'égalité. Ce principe de dialogue ouvert et équitable devrait aussi être répété dans les différents pays. De même, le principe du co-financement par les pays eux-mêmes, et de l'élaboration de stratégies de financement internes, est devenu un facteur qui favorise une conduite nationale en renforçant le sentiment de propriété, dans un ensemble plus scrupuleux d'investissements et de décaissements de fonds et une composante de suivi et d'évaluation attentive.

La conduite et la souveraineté nationales exigent invariablement une propriété nationale, un engagement ferme et une forte volonté politique des décideurs, envers le développement forestier durable. Il est clair que plus le secteur est influent sur le plan économique et politique, plus l'attention et l'engagement politiques seront grands. Par ailleurs, le poids économique et politique du secteur forestier est d'autant plus grand que l'on peut documenter sa contribution au développement global et que l'estimation de la valeur économique de ses fonctions et de ses services est visible et reconnue.

Procédure à suivre et précautions à prendre

Pour rehausser l'image du secteur forestier, il importe de démontrer sa contribution au développement et à la réduction de la pauvreté en général, et plus spécifiquement au Produit intérieur brut (PIB) et à d'autres indicateurs macroéconomiques. L'évaluation et la comptabilisation des produits et des services forestiers, y compris des avantages indirects de la gestion durable des forêts, sont des moyens efficaces d'y parvenir. Il n'existe pas de méthode commune qui permette d'évaluer tous les avantages procurés par les forêts (y compris les services forestiers) et des recherches plus poussées sont encore nécessaires. Toutefois, une estimation fondée sur de bonnes informations avec des résultats approchés, peut être utile. Une fois ces résultats obtenus, l'étape suivante pour améliorer l'image du secteur consiste à informer, à communiquer et à défendre la valeur et l'importance des forêts à tous les niveaux (international, national, infranational et local).

La volonté politique et l'engagement sont également dans une large mesure influencés par l'opinion publique. Si de puissants mouvements ou groupes de pression défendent activement les forêts, ils peuvent être capables d'influencer les décisions politiques. Les médias jouent un rôle crucial à cet égard. La transparence du processus du pfn et les rôles et les responsabilités de ses promoteurs garantiront sa légitimité – ce qui est également indispensable pour donner au secteur forestier une image positive.

Cas d'un pays: l'Ouganda – mandats et fonctions des différents forums du pfn

Le processus du PFN de l'Ouganda était soutenu par le Programme-cadre pour le secteur forestier, un programme multidonateurs intégré, exécuté de 1998 à 2004. Conformément aux principes du concept de pfn, la participation multi-parties prenantes et la négociation intersectorielle étaient prévues.

Les institutions et les forums suivants ont été établis:

- Le **Comité de coordination du secteur forestier ougandais (CCSF)**, constitué de représentants des ministères (agriculture, tourisme, gouvernement local, service public, finances, énergie, éducation), du secteur privé (plantations et scieries) et de la société civile (ONG), convoqués sous la coordination du Ministère de l'eau, de la terre et de l'environnement. Leur tâche consistait à faire des propositions pour réformer le secteur jusqu'au plus haut niveau des ministères concernés. Le Comité était essentiellement dirigé par le pays; il s'est réuni tous les trois à six mois jusqu'à ce que la politique soit formulée et les réformes lancées.
- Le **Secrétariat de coordination du secteur forestier ougandais** a préparé les questions clés à présenter au CCSF (sur la collecte des données, le calendrier et la portée) auquel il a soumis des rapports périodiques. Le Secrétariat a tenu de nombreuses consultations et réunions de travail, en vue de rechercher des données pour la rédaction des documents d'orientation, de communiquer les progrès accomplis et de permettre une large participation au processus de réforme.
- La **Conférence consultative sur les forêts ougandaises**, un vaste forum auquel étaient invitées toutes les principales parties prenantes, était censée se réunir une fois l'an. Ce plan ambitieux s'est avéré peu réaliste: la Conférence ne s'est réunie que deux fois, en 1997 et en 2002.
- Des **groupes de travail** spécialisés dans six domaines thématiques, (Autorité forestière nationale, Législation et institutions, Parité homes-femmes et équité, la Foresterie dans les réserves gouvernementales, la Foresterie dans les terres privées et coutumières, et Promotion des industries forestières) ont été mandatés par le CCSF. L'adhésion aux groupes de travail était fondée sur l'expertise professionnelle et ouverte à tous les segments de la société (gouvernement, organisations non gouvernementales, institutions universitaires et entreprises privées). Des documents de travail et des études techniques ont été commandés ou rédigés par le personnel du Secrétariat et conçus par les groupes de travail.
- Le **Groupe de travail ougandais sur la foresterie**, un réseau d'organisations de la société civile, d'institutions de recherche, d'universités et de particuliers, a convoqué ses membres pour discuter du projet de document Policy, Act and Regulations. Les commentaires issus de cette discussion ont été soumis pour mémoire au Secrétariat de coordination du secteur forestier, afin qu'il en tienne compte pour la finalisation du document Policy, Act and NFP.
- Pour améliorer la coordination entre les donateurs, un **Groupe de coordination des donateurs** a été spécifiquement établi. Des donateurs (tels que le Royaume-Uni, la Norvège, l'Allemagne, le PNUD) et des institutions ougandaises ont contribué au Secrétariat et à certaines composantes du Programme-cadre pour le secteur forestier.

Ceci a jeté les bases d'une nouvelle Politique forestière ougandaise, d'un Plan forestier national, d'un plan d'activités de l'Autorité forestière nationale et d'une Loi forestière.

Enseignements tirés et perspectives

Dès le début du processus, la participation intersectorielle et de puissantes campagnes de relations publiques se sont avérées fondamentales pour une réforme législative dictée par la demande et adaptée. L'un des principaux problèmes qui limitent encore le succès du Programme-cadre pour le secteur forestier est la forte dépendance financière à l'égard des donateurs. Il serait préférable que le gouvernement, l'économie privée et les donateurs se partagent les coûts des forums et de l'exécution du programme.

Des arrangements appropriés pour négocier les questions relatives au pfn s'imposent car ils permettent d'intégrer la souveraineté et la propriété nationales dans le processus. Il pourrait s'agir d'un forum national des parties prenantes (comme plate-forme nationale de dialogue sur les politiques et d'instauration d'un consensus), d'un comité directeur ou d'un conseil auquel siègeraient toutes les parties prenantes clés, qui serait mandaté pour superviser ou conduire le processus du pfn. Un secrétariat permanent et un centre d'information chargé de pourvoir aux divers besoins en matière d'information et d'organisation, s'avèreront également essentiels. Dans tous les cas où c'est possible, la publication sur le web d'une page Internet sur le pfn facilitera la recherche d'informations sur le processus d'un pays et sur ses arrangements en matière de dialogue et de participation. Ces arrangements sont des éléments importants du processus des pfn.

Afin d'assumer la direction d'un pfn de manière effective et efficiente, il pourrait être nécessaire de renforcer les capacités des institutions nationales et infranationales (y compris des parties prenantes non gouvernementales) dès le départ. Un certain nombre d'organisations fournissent un appui dans ce domaine – notamment les centres de vulgarisation publics et privés opérant à l'échelon provincial, national, régional ou international (voir chapitre 4).

Les donateurs disposent de diverses options pour soutenir et faciliter un processus conduit par un pays, les principales étant de faciliter un dialogue stratégique avec le gouvernement partenaire et d'autres parties prenantes, de promouvoir un environnement porteur et de forger des alliances pour un développement durable du secteur forestier. Des contributions financières des donateurs sont parfois nécessaires pour lancer le pfn et mettre en œuvre quelques-unes de ses activités, mais il est démontré qu'une dépendance excessive a un impact négatif sur la propriété et l'engagement des pays. Des scénarios de sortie appropriés devraient être mis au point par les parties concernées.

La coordination des donateurs sous la conduite des pays permettra de mettre en place des interventions dictées par la demande, ciblées et synergétiques et d'utiliser efficacement l'APD. Le changement de paradigme inhérent au concept de pfn (abandon d'un modèle où les donateurs et les gouvernements exercent le contrôle exclusif au profit d'une approche de promotion des partenariats) devra également être opéré sur le terrain. Les parties prenantes doivent être délibérément soutenues et encouragées à s'exprimer et à participer.

Comment mesurer les progrès accomplis

La conduite nationale, la volonté politique et l'engagement national ne peuvent être évalués dans la pratique qu'en étudiant simultanément plusieurs indicateurs. L'existence d'une déclaration de politique sur les forêts, la faune sauvage et les zones protégées, qui soit bien connue du public, officiellement adoptée et largement acceptée est certainement un jalon important. La manière dont le secteur est présenté dans les médias est un autre indicateur de son profil.

Une évaluation systématique des propositions d'action du GIF/FIF, en vue de hiérarchiser et de suivre de manière systématique leur mise en œuvre en fonction des besoins du pays, témoignerait également d'un engagement ferme et sérieux envers la gestion durable des forêts. L'importance attribuée aux questions forestières et la capacité de coordination et de direction peuvent aussi être mesurées par l'existence d'un cadre institutionnel approprié sous les auspices d'institutions nationales. Des mécanismes et des procédures de coordination interministérielle ou interinstitutionnelle sont aussi des indicateurs de l'importance du secteur forestier dans le contexte politique du pays. L'existence (ou l'absence) de dispositions pour le renforcement des capacités des différentes parties prenantes dans ces structures donnent une idée de l'importance attribuée à leur participation et à leur intégration. La part des ressources humaines et du budget du pays allouée au secteur forestier et à la gestion durable des forêts peut aussi être un important indicateur de la propriété et de la conduite nationales.

Dans les pays qui reçoivent un appui de donateurs, la qualité et l'efficacité de la coordination des donateurs sous la direction d'une institution nationale, ainsi que le degré de précision de leurs rôles et de leurs mandats spécifiques, peuvent servir de base pour évaluer la conduite nationale.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, la représentation et la qualité des contributions des pays aux forums et aux séminaires internationaux sont des signes d'engagement et de souveraineté.

Cohérence au sein et intégration au-delà du secteur forestier

Définition et importance

Rechercher la cohérence au sein du secteur forestier (intersectorielle) c'est garantir la compatibilité entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux et les rôles assignés aux forêts dans un pays. Dans le cadre d'une approche holistique, la cohérence consiste aussi à favoriser les synergies avec

Un exemple d'incohérence

Si les redevances sont fixées à un niveau très bas, les arbres sont considérés comme une ressource de peu de valeur, ce qui est incompatible avec l'objectif selon lequel le secteur devrait contribuer de façon significative au PIB. En outre, la fixation de prix anormalement bas pour les produits des forêts d'État fausse le marché des produits forestiers et peut pénaliser les entreprises forestières privées.

toutes les parties prenantes et tous les partenaires, de manière à minimiser les contradictions et les impacts négatifs des actions d'une partie prenante sur les autres. Enfin, la cohérence concerne les lois et les dispositions légales, les stratégies et les mesures de mise en œuvre concrètes. La cohérence est facilitée si le secteur forestier est orienté vers des objectifs clairs, bien définis et consensuels qui guident le pfn.

Le respect pour la cohérence impliquera en outre la reconnaissance des lois coutumières et des droits traditionnels, ainsi que des

connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts, comme des déterminants légitimes du développement du secteur forestier.

Alors que dans certains pays, les lois coutumières et les droits traditionnels peuvent être expressément reconnus comme partie intégrante des systèmes juridiques nationaux, la question est encore controversée dans d'autres, mais cela n'enlève rien à la pertinence directe des lois coutumières et des droits traditionnels par rapport au processus: premièrement parce qu'ils déterminent effectivement les actes de la population rurale dans de nombreux pays, deuxièmement parce qu'ils reflètent des modes d'accès, des pratiques de gestion et des modalités d'utilisation bien établis, et troisièmement parce qu'ils sont intimement liés au développement rural, aux moyens d'existence et à la réduction de la pauvreté. Les connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts sont généralement fondamentales pour la gestion durable des forêts ou l'utilisation appropriée et efficace des produits forestiers.

L'intégration au-delà du secteur (intersectorielle) concerne: i) les politiques et stratégies globales du secteur, notamment de développement durable et de réduction de la pauvreté (intégration verticale); ii) la coordination avec d'autres secteurs (coordination horizontale). L'intégration est justifiée par le fait que, d'une part, les forêts remplissent diverses fonctions et fournissent des biens et des services qui n'intéressent pas seulement le secteur forestier et, d'autre part, que les autres secteurs ont un impact significatif sur les forêts.

Les politiques globales du secteur

Le développement du secteur forestier doit être considéré de manière globale et cohérente dans le contexte général du développement durable. Il devrait contribuer au développement durable au sens général (dont lui-même dépend), et plus spécifiquement au développement rural durable. Le rôle potentiel de la foresterie dans le développement est encore largement sous-estimé dans de nombreux pays. Pour corriger cette situation, la foresterie doit être intégrée dans des cadres plus larges du développement national, comme les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable.

Les approches transversales et intégrées servent aussi à renforcer la cohérence entre le développement du secteur forestier et les obligations et les engagements internationaux d'un

Cas d'un pays : l'Allemagne – intégration du PFN dans le développement durable

Le processus du PFN de l'Allemagne est conduit en plusieurs phases. Les principales phases de formulation ont eu lieu en 1999-2000 et 2001-2003. Depuis 2004, la mise en œuvre est en cours, de même que le suivi et l'évaluation des procédures et des actions convenues. Dans ce processus, l'une des grandes difficultés est d'intégrer le PFN dans la Stratégie nationale pour le développement durable, pour envoyer un message clair et obtenir de toutes les parties prenantes qu'elles appuient les autorités nationales et les secteurs liés aux forêts. Pour y parvenir, la formulation de la stratégie a été entamée par les acteurs clés du processus du PFN, dont l'un est membre du Conseil allemand pour le développement durable. Le Conseil a recommandé au gouvernement de désigner les forêts comme un facteur clé de la stratégie et a proposé plusieurs projets pilotes liés aux forêts.

pays. Dans de nombreux pays, un certain nombre de processus internationaux parallèles sont en cours, comme ceux liés à la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux, comme la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES). Les forêts jouent un rôle majeur dans tous ces processus et il arrive souvent qu'une même disposition liée aux forêts contribue aux objectifs de plusieurs accords environnementaux multilatéraux. En évitant les doubles emplois au niveau de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'établissement de rapports, et en créant des synergies, on accroîtra l'impact de tous les processus et on réduira la charge de travail liée à leur gestion. L'harmonisation des stratégies de planification forestière avec les stratégies et les plans d'action découlant des accords dont le pays est signataire est un excellent point de départ.

Impacts non intentionnels et inattendus de l'amélioration de l'approvisionnement en eau



*Rareté de l'eau – utilisation prudente
– limitation du nombre d'animaux
– équilibre écologique*



*Meilleur approvisionnement en eau
– gaspillages – accroissement du nombre d'animaux
(au-dessus de la capacité de charge) – besoins
en fourrage accrus – dégradation de la forêt*

Coordination avec d'autres secteurs

De nombreux facteurs qui contribuent à la dégradation et à la destruction des forêts ont leur origine en dehors du secteur forestier, notamment la conversion des forêts au profit de l'agriculture ou des habitats humains, le surpâturage ou les feux d'espaces naturels incontrôlés, le développement des infrastructures (construction de routes, barrages, canaux, etc.) et l'exploitation minière. Inversement, un certain nombre d'autres secteurs (agriculture, eau) dépendent des fonctions (biens et services) fournies par les forêts. Alors que dans de nombreux cas, la stabilité de leur production à long terme repose sur les forêts, ils contribuent souvent sans le vouloir à leur dégradation et à leur destruction et à la nécessité qui en découle d'investir dans leur remise en état. C'est pourquoi, les autres secteurs doivent être co-responsables d'investir dans la gestion durable des forêts et d'atténuer l'impact de leurs propres activités sur les forêts.

L'intégration de la foresterie dans des cadres généraux clés (stratégies de réduction de la pauvreté, etc.) facilite aussi la coordination et la coopération intersectorielles car tous les secteurs poursuivent les mêmes objectifs.

Procédures à suivre et précautions à prendre

Pour promouvoir la cohérence au sein et l'intégration au-delà du secteur forestier, il convient d'analyser attentivement les réglementations existantes, les droits traditionnels et les mesures de mise en œuvre pratique. Au besoin, des modifications/adaptations doivent être faites en vue de parvenir à un consensus, de minimiser les impacts et de les compenser. On peut tenter de parvenir à une situation « gagnant-gagnant » en identifiant des connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts et en négociant sur les droits d'utilisations et les intérêts connexes.

Il est impératif d'avoir des connaissances et une analyse approfondies sur les rôles actuels et potentiels des forêts, les perspectives et les attentes des parties prenantes, ainsi que sur les stratégies de développement des autres secteurs et sur leur impact sur les forêts. Il est également nécessaire d'identifier et de sélectionner des approches pour un dialogue et un consensus intra et intersectoriels et de prendre les devants pour les promouvoir. On trouvera ci-après quelques suggestions.

Analyser les perspectives des parties prenantes forestières et des secteurs liés aux forêts

- ◆ **Une base d'information est nécessaire** pour évaluer les effets positifs et négatifs des liaisons transversales au sein du secteur, entre le secteur forestier et les autres secteurs, et avec les processus politiques globaux. Il est utile d'identifier toutes les parties prenantes, les secteurs et les politiques globales qui ont un impact sur les forêts ou sont affectés par la foresterie, et de connaître leurs stratégies, leurs priorités, leurs attentes, leur cadre institutionnel et leur poids politique respectifs.
- ◆ **Une analyse fonctionnelle des rôles des ressources forestières** pour toutes les parties prenantes forestières, pour d'autres secteurs, et dans les objectifs des politiques globales sera utile pour le processus du pfn. L'équilibre des rôles économiques, écologiques et sociaux variera considérablement suivant les pays: par exemple, le rôle de la gestion des forêts dans le secteur de l'eau pourrait être différent dans un pays aride et dans un pays où les précipitations et les ressources en eau sont abondantes.
- ◆ **Des évaluations qualitatives** (par exemple des évaluations rurales participatives) au niveau local peuvent aider à comprendre les conditions d'existence des populations rurales et le rôle des produits et des services forestiers dans le maintien des moyens de subsistance. Les attitudes personnelles des populations envers les ressources forestières devraient aussi être évaluées. Partout où des habitants des forêts ou des communautés riveraines s'engagent dans des opérations commerciales,

il convient d'évaluer les produits forestiers concernés et les prix, les distances de transport et les mécanismes de commercialisation de ces produits pour estimer leur contribution à la création de revenu et au partage équitable des avantages.

- ❖ **La compilation et l'analyse des lois et des réglementations** des secteurs identifiés peuvent aider à déterminer des rôles d'appui, mais aussi des carences et des incompatibilités potentielles avec l'objectif général du développement durable. Ces activités doivent être entreprises dès les premiers stades de l'élaboration du processus du pfn.

Apprécier les liens intra et intersectoriels

- ❖ **La coordination intra et intersectorielle** est indispensable pour minimiser les redondances et les incohérences (objectifs et exigences différents ou contradictoires) et éliminer les questions en suspens (« lacunes des politiques »), dans la mesure du possible. Les politiques sectorielles et macro-économiques qui réglementent et influencent les relations entre les forêts, les autres secteurs et les cadres du développement général doivent être simplifiées.
- ❖ **Capter l'intérêt de tous les acteurs** (secteur privé, communautés locales, ONG, investisseurs, jeunes, etc.) et des secteurs liés aux forêts est souvent une gageure. La société civile et les personnes venant d'autres secteurs n'interviendront activement dans le processus d'un pfn que s'ils comprennent l'importance de la foresterie pour eux-mêmes.
- ❖ **En appliquant des approches écosystémiques et paysagères intégrées**, il est généralement beaucoup plus facile d'associer les secteurs connexes aux délibérations. Avec ces approches, un site spécifique est perçu dans la totalité de ses fonctions liées au paysage ou à l'écosystème. On peut aussi promouvoir une approche intégrée pour le pfn en incluant des ressources arborées en dehors des zones de forêt permanentes qui font partie du système de production végétale ou animale.
- ❖ En général, la mise en œuvre d'approches intersectorielles est facilitée là où la **décentralisation administrative** a été appliquée et où l'administration de district est responsable de tous les secteurs. Le défi pour la foresterie est de démontrer sa pertinence en concurrence avec d'autres secteurs et d'intégrer les priorités nationales du secteur dans la planification du développement du district. Des conflits peuvent survenir entre les secteurs, en particulier à propos des allocations budgétaires aux districts. La coopération entre les secteurs à l'échelon décentralisé est souvent entravée par le manque de capacités et le caractère inadéquat des structures, notamment par la double obligation de reddition des comptes des responsables forestiers de district devant les ministères compétents et les conseils de district.
- ❖ Il peut être nécessaire de mettre au point des outils et des méthodologies de diagnostic pour évaluer les aspects intra et intersectoriels. Des programmes d'information spécifique peuvent être nécessaires pour

intégrer des questions forestières dans des programmes des secteurs connexes et attirer l'attention sur leur pertinence. Une composante de recherche et de science peut être utile à cet égard.

Quelques mesures pour promouvoir la cohérence intrasectorielle et l'intégration intersectorielle

- ◆ Dès le début du processus du pfn, il conviendrait de mettre en œuvre un **effort multidisciplinaire conjoint** axé sur la coordination intra et intersectorielle. La coordination pratique devrait être assurée par un point focal institutionnel crédible, ayant les capacités conceptuelles et opérationnelles et le pouvoir de rassemblement voulus pour guider le processus (et non pas le diriger) et le modérer. Le point focal devrait être accepté par la majorité des parties prenantes et représentants des autres secteurs. Des mécanismes de coordination nationaux, tels qu'un forum national sur les forêts et des organes de coordination interministérielle de haut niveau, sont nécessaires pour porter les propositions à l'attention des décideurs de haut niveau.
- ◆ L'**établissement de comités de gestion des ressources naturelles ou de comités de développement** au niveau local pourrait être utile pour rassembler des secteurs productifs (faunes et flore sauvages, pêche, agriculture, forêts) et promouvoir la coordination intersectorielle. Les partenariats intersectoriels entre producteurs, utilisateurs, prestataires de services et institutions d'appui devraient aussi être facilités.
- ◆ Le **renforcement des capacités**, par exemple du personnel de district et des administrations locales pour les compétences de planification interdisciplinaire, peuvent faciliter la coordination intersectorielle.
- ◆ Un **échange d'information adéquat** entre les parties prenantes, mais aussi entre la foresterie et d'autres secteurs, est primordial. À cette fin, il est indispensable de disposer de banque de données et d'information bien structurées, transparentes et accessibles sur le rôle des forêts dans l'économie nationale, les liens des forêts avec les questions centrales dans les stratégies connexes (agriculture, environnement et exploitation minière), ainsi que sur les liens de dépendance et les impacts intra et intersectoriels.
- ◆ Des **stratégies de financement multisectorielles** peuvent être conçues pour la mise en œuvre des activités du pfn une fois que le rôle du secteur forestier dans d'autres secteurs est bien défini et accepté. Ces stratégies incluent des paiements de transfert du secteur bénéficiaire au secteur fournisseur (notamment par le biais de la rémunération des services environnementaux). À cette fin, il faudra démontrer très clairement aux autres secteurs et au grand public comment des sociétés tout entières tirent profit du développement du secteur forestier et pourquoi les transferts financiers au secteur forestier sont justifiés compte tenu de son impact positif et de sa rentabilité comparativement élevée.

Comment mesurer les progrès accomplis

Une série d'indicateurs peuvent aider à mesurer les progrès accomplis par le pfn pour améliorer la cohérence du secteur forestier et son intégration avec d'autres secteurs, en particulier quand ils donnent une idée claire des réalisations et des tendances aux niveaux intra et intersectoriels, ainsi que dans les politiques et les processus de développement globaux du pays.

Cette « mesure » des progrès peut tenir compte, entre autres facteurs de:

- ◆ la reconnaissance des fonctions des forêts et de leur contribution (économique, environnementale et sociale) dans les politiques, les processus et les stratégies de développement global d'un pays (par exemple dans les stratégies de réduction de la pauvreté);
- ◆ la reconnaissance et la promotion des opportunités offertes par les forêts à différents niveaux (par exemple, dans les plans de développement régionaux, nationaux, locaux ou de district);
- ◆ les incohérences juridiques et les lacunes des politiques (à l'intérieur et à l'extérieur du secteur) constatées et les mesures/dispositions prises pour les éliminer;
- ◆ le contexte institutionnel, l'insertion hiérarchique et les résultats obtenus sur la voie de la gestion durable des forêts;
- ◆ l'existence et l'application de politiques et de mécanismes financiers /fiscaux contribuant à la gestion durable des forêts;
- ◆ le nombre et l'impact d'activités conjointes des parties prenantes forestières (par exemple, partenariats publics/privés) ;
- ◆ la reconnaissance et l'appui de la politique forestière nationale dans les plans d'action des accords environnementaux multilatéraux dont le pays est signataire (par exemple dans la stratégie nationale sur la biodiversité), et vice-versa ;
- ◆ l'évolution de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale, compte tenu des multiples avantages des produits et des services forestiers ;
- ◆ le degré de représentation et la participation active des groupes de parties prenantes et d'autres secteurs dans les mécanismes de coordination forestiers.

La participation de parties prenantes provenant d'autres secteurs à des forums du pfn peut être évaluée d'après la fréquence de leur participation aux réunions du pfn, le niveau et la capacité de représentation des participants et leur connaissance des questions relatives aux forêts. La même observation vaut pour la participation de représentants du secteur forestier aux forums intéressant d'autres secteurs et des cadres généraux de politique macro-économique et de planification, comme les stratégies de réduction de la pauvreté.

Les mécanismes opérationnels de gestion de l'information et des connaissances qui facilitent l'échange d'informations sur les politiques, les

stratégies et les priorités entre les parties prenantes et les secteurs sont d'autres indicateurs.

Étant donné que le développement durable du secteur forestier demande le plus souvent des investissements substantiels, l'existence de mécanismes de financement efficaces (notamment transferts de fonds provenant d'autres secteurs et d'autres budgets macro-économiques) atteste d'une bonne coordination avec les autres secteurs.

Participation et partenariats

Définition et importance

La participation est un processus en vertu duquel les parties prenantes (c'est-à-dire les individus, groupes et organisation concernés – voir encadré), sont consultées sur un projet ou un programme et interviennent activement dans celui-ci. Toutefois, comme la participation à un pfn exige un certain degré d'organisation et de capacités, elle est le plus souvent le fait de groupes d'intérêt organisés.

Les parties prenantes

Sont des « parties prenantes » tous les individus, groupes sociaux ou institutions ayant un enjeu (c'est-à-dire un intérêt ou une influence) dans le secteur forestier. Les parties prenantes comprennent l'administration forestière, les propriétaires de forêts, les groupes d'utilisateurs, les communautés locales, le secteur privé, les organisations de la société civile, les institutions gouvernementales ne faisant pas partie de l'administration forestière qui ont un enjeu dans la foresterie, et les partenaires de développement. Les parties prenantes peuvent être affectées directement ou indirectement, d'une façon positive ou négative, par le processus du pfn. Le pfn inclut ceux qui peuvent et voudraient influencer le processus.

exemple, selon le degré de pluralisme social et politique admissible dans un pays donné, et selon le problème à traiter), la participation peut prendre diverses formes. Les parties prenantes peuvent participer à un pfn de manière directe ou indirecte, passive ou active, dans des rôles d'appui ou d'opposition. Elles peuvent intervenir dans la gestion des forêts en tant que travailleurs, utilisateurs reconnus de produits forestiers déterminés, gestionnaires ou propriétaires des forêts.

Le concept actuel reconnaît que les forêts sont vitales non seulement pour leurs propriétaires, pour les forestiers professionnels ou pour les administrateurs publics du secteur forestier, mais aussi pour une large gamme de groupes ou d'individus et pour l'ensemble de la société. On peut donc dire que les parties prenantes forestières sont toutes les personnes ou entités qui dépendent ou tirent profit de l'utilisation des ressources forestières, ou qui décident, contrôlent ou règlementent l'accès aux forêts.

L'appel à la participation ne doit pas donner à penser que chaque individu devrait intervenir dans chaque discussion – encore moins dans chaque décision qui doit être prise. Selon les circonstances (par

Prise dans un sens politique étroit, la participation sert à mettre en application les règles démocratiques et à légitimer les décisions. C'est donc un objectif en soi. "Prise dans un sens plus pratique, la participation peut aussi être un moyen de parvenir à une fin, par exemple de promouvoir des objectifs spécifiques tels que la réduction de la pauvreté par le biais de la gestion durable des forêts, ou de la protection des forêts contre l'exploitation illégale ou non durable.

Dans le contexte des pfn, le terme partenariat signifie réunir des parties prenantes pour mettre en œuvre des activités conjointes. Les partenaires peuvent coopérer pour élaborer des stratégies ou des projets, mettre en œuvre des mesures (par exemple de gestion des forêts), ou conduire des activités de suivi et d'évaluation. Les partenariats peuvent exister aux niveaux régional (voir chapitre 4), national (ministères, institutions gouvernementales, donateurs, ONG, secteur privé, groupes de pression), décentralisé (autorités régionales, institutions forestières et autres, projets, ONG, groupes de pression, secteur privé) et local (autorités locales, institutions forestières et autres, propriétaires de forêts, communautés traditionnelles, ONG, organisations communautaires, secteur privé, entreprises d'état).



Diverses parties prenantes

Procédure à suivre et précautions à prendre

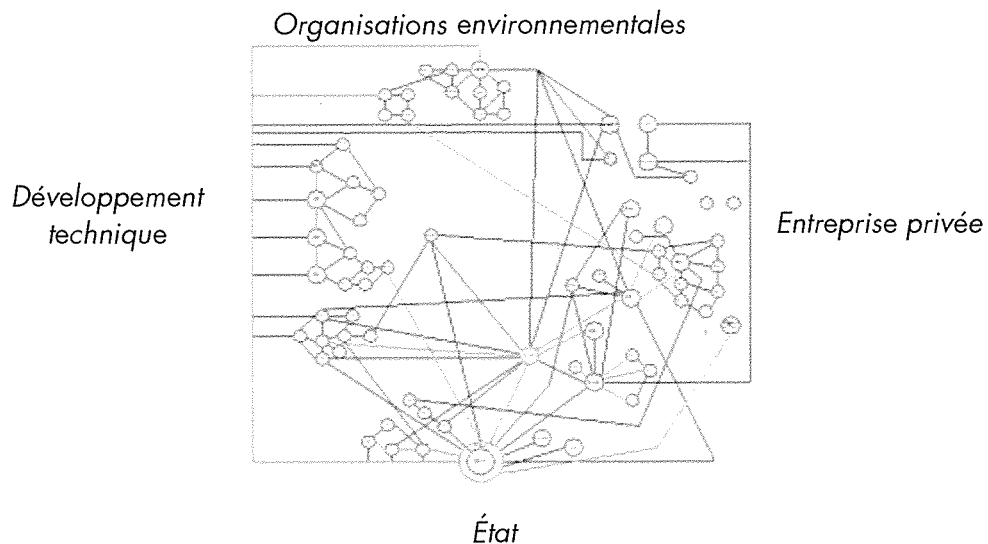
Dans un premier temps, il faut identifier les parties prenantes et leurs relations. Un registre initial des parties prenantes les plus importantes et les plus évidentes pourrait être obtenu auprès de sources conventionnelles, telles que l'administration forestière. Toutefois, il n'est pas toujours facile de recenser avec précision toutes les personnes et les organisations qui sont importantes et qui ont un impact sur le processus. Selon le degré d'organisation et les aptitudes individuelles, on court parfois le risque d'omettre des parties prenantes même importantes (clés). On peut aplanir cette difficulté en diffusant des informations et des annonces publiques en faveur de la participation au processus de pfn, et en demandant aux intéressés de se déclarer de leur propre initiative, ou encore faire en sorte que des parties prenantes que l'on connaît en identifient d'autres en vue de les associer au pfn. Pour garantir une participation équitable de toutes les parties prenantes en fonction de leur importance relative pour le pfn, il peut être utile de les classer sur la base de divers paramètres (par exemple: participation directe/indirecte, puissantes/faibles, nationales/internationales). Les étapes suivantes servent à déterminer /analyser l'influence et l'importance des parties prenantes dans le processus, et à identifier le niveau de participation adéquat et les mesures à prendre pour favoriser leur participation (voir matrice ci-contre).

Une attention particulière doit être accordée aux parties prenantes qui – quoiqu'étant directement affectées ou importantes à d'autres égards – sont trop faibles pour exprimer leurs points de vue et défendre leurs intérêts dans l'arène politique. Bien souvent, il faudra renforcer leurs capacités pour leur permettre de participer pleinement au pfn. Ce renforcement prépare le terrain pour l'autonomisation, puis la participation d'une vaste gamme de parties prenantes non gouvernementales.

La disponibilité d'informations adéquates et adaptées fournies par les parties prenantes et destinées à celles-ci est également essentielle pour la participation. Cela peut impliquer de diffuser des informations sur des questions spécifiques dans une langue et par des médias appropriés. Un même problème peut être présenté d'une manière différente ou dans une optique différente.

Carte des parties prenantes du secteur – Costa Rica

Une carte des parties prenantes est un instrument utile pour identifier les parties prenantes et leurs liens structurels et économiques, et pour mettre en évidence leurs points d'intersection ou de regroupement, les points cardinaux représentant les principaux problèmes, l'importance relative des parties prenantes, et leur intérêt à agir dans un processus participatif. La carte – établie pour le Plan national pour le développement forestier du Costa Rica (2004), illustre la complexité du secteur forestier, qui est loin de se limiter à la production et à la transformation du bois. Les autres parties prenantes comprennent les entreprises de tourisme, les propriétaires forestiers, les pépinières d'arbres, les compagnies de distribution d'électricité et d'eau, les organisations environnementales, les experts en biodiversité, les populations autochtones, diverses institutions ministérielles, les organisations d'agriculteurs, les universités et les forestiers.



Dans le processus consultatif visant à définir cette carte, les parties prenantes existantes ont d'abord été invitées à se rassembler en groupes de discussion constitués des « parties intéressées » les plus pertinentes, sur la base de leur importance, de leur intérêt et de leur champ d'activité. L'étape suivante visait à adopter par consensus une vision commune, construite avec les points de vue et les perceptions spécifiques de chaque partie prenante.

Cas d'un pays : le Viet Nam – partenariat dans le processus du pfn

L'importance des partenariats à long terme et de la coopération de la communauté nationale et internationale de donateurs pour le processus d'un pfn peut être démontrée au Viet Nam.

Compte tenu de l'importance de la foresterie dans l'économie, de la déforestation massive à long terme et de ses conséquences (érosion des sols, inondations, manque d'eau et approvisionnements en bois non garantis), le principal programme forestier du Viet Nam, qui visait à reboiser 5 millions d'hectares, a été lancé pour remettre en végétation les collines déboisées d'ici à 2010. La communauté internationale de donateurs soutient le programme dans le cadre du Programme d'appui au secteur forestier depuis 2001 (PASF). Plus de 20 donateurs et ONG ont adhéré à une approche de partenariat avec le Gouvernement vietnamien et mis en place l'approche à l'échelle du secteur pour soutenir le programme forestier national. La communauté des donateurs et le Gouvernement vietnamien ont décidé d'établir un partenariat, dont les caractéristiques ou les éléments clés seraient les suivants:

- intégration de toutes les principales parties prenantes dans le secteur forestier national (incluant une participation des populations locales à la gestion des forêts et au partage des avantages qu'elles procurent);
- plan de travail commun;
- manuel du secteur forestier décrivant les normes de qualité ;
- système de suivi et d'évaluation commun;
- fonds forestier multi-donateurs pour regrouper les contributions futures des donateurs au secteur.

Le PASF est structuré en neuf domaines d'activité, soutenus par les donateurs. La coordination et la gestion des contributions nationales et de celles des donateurs sont assurées par le Groupe du partenariat du PASF et par un comité technique.

L'approche de partenariat entre le gouvernement et les donateurs a renforcé la participation des populations locales et permis de mobiliser toutes les forces. Loin de n'être qu'une source de financement, la communauté des donateurs est un partenaire de dialogue qui fournit un soutien moral et encourage le gouvernement à persévérer sur la voie du PFN. La promotion du concept de pfn a fait beaucoup pour faire mieux converger les fonds du gouvernement et des donateurs vers un objectif commun.

Pour que la participation soit efficace il faut que la représentation soit adéquate, c'est pourquoi il est primordial que les parties prenantes s'organisent (et deviennent des groupes de pression aguerris) pour faire entendre leur voix, solliciter une expertise technique, et accéder à l'information ou aux moyens de communication, ou les utiliser aussi efficacement que possible. Il est impératif que les représentants des parties prenantes reflètent de manière précise les points de vue de leur organisation, pour garantir la crédibilité et la légitimité de leurs actions.

Comment mesurer les progrès accomplis

Il semble particulièrement difficile de mesurer les progrès et d'évaluer la réussite quand il s'agit de la participation des parties prenantes, car les paramètres servant à déterminer si la participation est « bonne » ou « réussie » sont essentiellement qualitatifs. Le fait qu'un grand nombre de parties prenantes prennent part aux réunions ou aux groupes de travail ne signifie pas nécessairement que les « bons » participants interviennent activement, à un

degré adéquat et avec l'impact souhaité. D'où la nécessité de « jauger la qualité » de la participation dans le contexte, d'après un ensemble de facteurs.

Niveaux de participation

- La fourniture d'information est à la base de tous les autres niveaux de participation et peut elle-même dans certaines circonstances en constituer un suffisant, mais vous allez au-devant de problèmes si vous proposez uniquement des informations alors que l'on attend davantage.
- Une consultation est appropriée quand vous pouvez proposer aux gens des choix sur ce que vous allez faire, mais pas leur donner une possibilité de développer leurs propres idées ou de participer en mettant en pratique des plans.
- Décider ensemble est un exercice difficile car cela suppose de donner aux gens la possibilité de choisir sans partager pleinement la responsabilité de l'application des décisions.
- Agir ensemble peut impliquer une collaboration à court terme ou des partenariats plus permanents avec d'autres groupes d'intérêt.

L'un de ces facteurs peut être le degré d'organisation des parties prenantes dans le processus du pfn, comme indicateur de l'autonomisation des parties prenantes et d'une meilleure utilisation de leur potentiel. L'assiduité et la continuité de la participation des parties prenantes – attestées par exemple, par le fait qu'un même individu est présent tout au long du processus - est également un bon indicateur pour mesurer l'intérêt pour le processus et le degré d'appropriation vis-à-vis de celui-ci.

Une augmentation des niveaux de capacité, une prise de conscience politique et un intérêt croissants et une participation active des parties prenantes à divers niveaux témoignent du succès de l'approche participative. Une connaissance étendue des politiques et de la législation (et des autres principaux

problèmes du secteur forestier) peuvent être considérés à la fois comme une condition préalable et comme un résultat d'une participation significative des parties prenantes.

Une autre variable permettant de mesurer les progrès de la participation peut être le degré (et la stabilité) du consensus atteint lors des consultations avec les parties prenantes. S'il est relativement simple d'enregistrer et de suivre les questions qui recueillent le consensus et les sujets qui sont controversés, il peut être plus difficile d'analyser « pourquoi » il en est ainsi - mais cet exercice permet d'obtenir de nombreuses indications sur la manière de faciliter et d'améliorer la formulation des politiques.

Une participation accrue des parties prenantes devrait conduire à une multiplication des partenariats. Ces derniers sont importants, essentiellement dans la phase de mise en œuvre du processus. Des indicateurs devraient être utilisés pour mesurer aussi bien l'efficacité de la participation des parties prenantes que l'évolution des partenariats pour la mise en œuvre des pfn.

Comme on l'a déjà précisé, les principes du pfn sont étroitement liés. La participation des parties prenantes, par exemple, aide à construire une argumentation plurielle et convaincante en faveur de la cohérence au sein du secteur forestier. La participation et les partenariats sont donc essentiels pour que la conservation des forêts et leur utilisation durable reçoivent l'attention qui leur est due dans le processus politique d'un pays. Inversement, si un pfn réussit à rehausser l'image du secteur forestier et à obtenir un appui en faveur de la politique nationale (autre condition préalable de la souveraineté et de la conduite nationales), il y a tout lieu de penser que la participation est réussie.

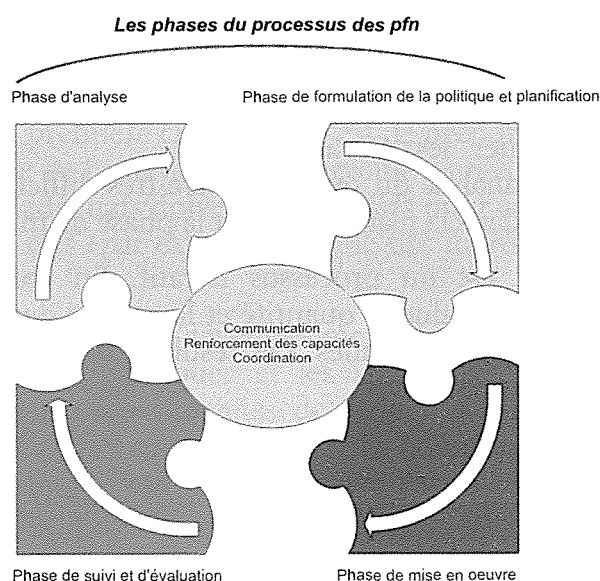
3. Application des principes du pfn dans les différentes phases du processus

Le présent chapitre donne des indications plus opérationnelles sur l'application pratique des principes. Il met en lumière les activités et les résultats possibles et propose quelques options concernant les outils et les instruments à utiliser dans les différentes phases du processus d'un pfn pour faciliter l'application des principes. Les activités décrites ne se réfèrent pas à des principes isolés, pris séparément, mais s'appliquent généralement à plusieurs d'entre eux, sinon à tous. Ces conseils ne prétendent pas être une panacée, mais un ensemble d'outils de facilitation que les spécialistes des pfn peuvent diversifier et améliorer sur la base de leur propre expérience.

Comme on l'a précisé au Chapitre 1, un pfn est un processus cyclique avec une succession d'activités qui évoluent progressivement et permettent un apprentissage par l'action. Ces « cycles de politique » avancent et repartent quand des enseignements sont tirés. Il y a donc un apprentissage, avec une amélioration de la qualité et de l'impact à chaque cycle de ce processus itératif.

On peut concevoir différentes manières de regrouper les phases du pfn (voir illustration ci-dessous).

Aux fins de la présente publication, le processus est divisé en quatre phases, à savoir : analyse, formulation de la politique et planification stratégique, mise en œuvre, et suivi et évaluation. Ces quatre phases sont étroitement liées et interdépendantes. Il ne faut pas considérer qu'il s'agit d'un ordre chronologique immuable, car en réalité, il s'agit de phases parallèles. Il se peut par exemple que, dans certains domaines d'activité, l'analyse commence à peine, alors que dans d'autres, la mise en œuvre est déjà en cours.



Autres modèles possibles pour les phases du pfn

Dans son ouvrage *Basic principles and operational guidelines : Formulation, execution and revision of National Forest Programmes* (FAO, 1996), la FAO distingue quatre phases, à savoir : organisation du processus, planification stratégique du secteur, mise en œuvre du programme et révision et mise à jour. Dans ce modèle, l'organisation du processus constitue une phase spécifique alors que l'analyse fait partie de la phase de planification.

Un autre modèle élaboré par l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), à savoir le Projet relatif à la politique forestière internationale (IWP) énonce les phases et les résultats suivants: analyse (connaissance), négociation (consensus), prise de décision (politique) et action (exécution). Dans ce modèle, le suivi et l'évaluation sont tacitement considérés comme faisant partie intégrante de la phase action, alors que les deux stades conceptuels (négociation et prise de décision) pourraient aussi être regroupés dans la phase « planification (stratégique) ».

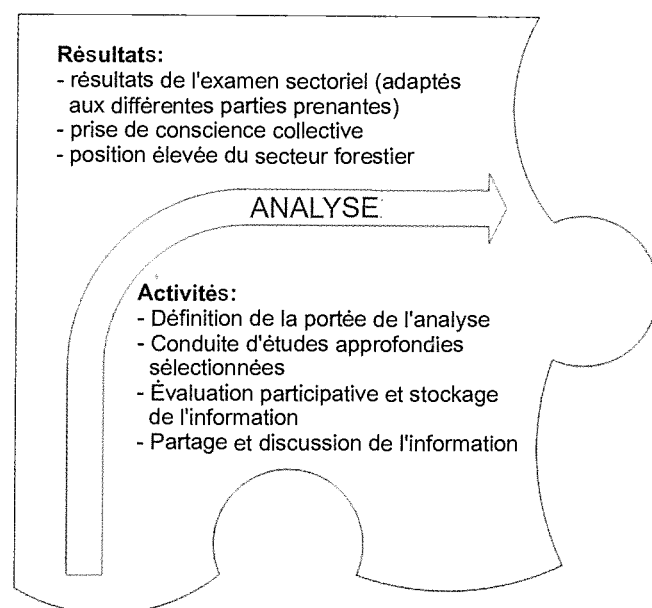
Analyse

La phase d'analyse comprend l'identification des problèmes et des risques, mais aussi des opportunités et des défis (analyse SWOT²). Cette phase est décisive pour le processus du pfn qui va commencer: en effet, si l'on ne parvient pas à identifier les relations intersectorielles dans l'analyse du secteur, il sera très difficile de leur donner la place qu'elles méritent dans la planification et la phase de mise en œuvre.

La phase d'analyse est un processus itératif. En commençant par des documents existants, on évalue la quantité et la qualité des informations, puis on identifie et on comble les lacunes. Les résultats d'une analyse préliminaire

Lorsque l'on démarre un pfn (quels que soient le point d'entrée et la phase d'où l'on part), on peut inclure une phase préparatoire dans laquelle des mesures sont prises pour organiser et mettre sur pied la structure et les mécanismes participatifs du processus (comité directeur, groupes de travail, secrétariat, institution servant de point focal, etc.).

Tout au long du processus et dans toutes les phases, la communication, la coordination et le renforcement des capacités sont des facteurs de réussite clés (cf. illustration précédente).



² L'analyse SWOT (sigle anglais correspondant à Strengths, weaknesses, opportunities and threats), ou analyse de force, faiblesse, opportunité et menace, est un outil d'analyse couramment utilisé et normalisé.

doivent être communiqués aux parties prenantes concernées et amendés en cas de besoin.

On ne dispose pas toujours immédiatement de toutes les données nécessaires pour répondre à toutes les questions importantes (par exemple, pour une évaluation adéquate des services forestiers). L'intégration progressive des données restant à collecter dans un système de S&E efficace améliorera la situation à long terme. À un stade aussi précoce que celui-ci, les parties prenantes forestières et les représentants d'autres secteurs doivent participer activement à l'analyse – pour développer un sentiment de propriété nationale et développer une compréhension commune des problèmes, des défis et des opportunités. L'analyse sert de base pour la définition conjointe de tous les objectifs liés aux forêts. Il est intéressant que les différentes parties prenantes contribuent à l'analyse car le processus sera enrichi par des compétences et des points de vue très divers. Toutefois, ce n'est pas une mince affaire d'identifier les multiples sources de connaissances pertinentes et de les rendre utiles au processus.

On note une différence par rapport aux cadres de planification antérieurs: il n'est pas nécessaire qu'au tout début du processus, de grandes quantités de données très détaillées soient recueillies par des experts externes pour pouvoir démarrer la planification et la mise en œuvre. Au contraire, des mesures peuvent déjà être prises sur la base des informations existantes. Dans la phase d'analyse, les besoins d'information spécifiques sont identifiés et progressivement couverts par des études et des enquêtes spécifiques. Il s'ensuit qu'au cours de ce processus itératif (d'apprentissage), toutes les parties prenantes acquerront de nouvelles connaissances, ce qui permettra de compléter et d'ajuster progressivement les politiques, les mesures et les plans.

Dans cette phase, la communication et la coordination sont importants: les données nécessaires à l'analyse doivent être recueillies auprès de différentes sources et parties prenantes, et les résultats doivent être diffusés et examinés. Quand ce processus est répété à maintes reprises et à des niveaux différents, il contribue aussi au renforcement des capacités.

Activités

Dans cette phase, la première chose à faire est de prendre conscience de ce qu'il faut analyser (portée de l'analyse) et de parvenir à un consensus à ce sujet. Des outils de diagnostic adéquats doivent être utilisés pour comprendre et mettre en relief des questions clés (par exemple, le rôle des forêts dans la lutte contre la pauvreté).

Pour évaluer les objectifs de développement globaux à intégrer dans le pfn, il convient d'analyser les politiques et les stratégies de développement plus générales (par exemple les stratégies de réduction de la pauvreté) et leurs relations avec les forêts et le secteur forestier. La question des liens intersectoriels est tout aussi importante (voir encadré p.40); Parmi ces liens on peut citer, la dépendance des communautés rurales ou des habitants des forêts à l'égard des

forêts pour leurs moyens d'existence, les opportunités de revenu et la contribution du secteur forestier au PIB.

Aide-mémoire sur la base de données des parties prenantes

La base de données pourrait comprendre les attributs suivants:

- Informations sur toutes les parties prenantes, notamment coordonnées, personnes à contacter, organisations qu'elles représentent et degré d'importance de leur participation pour la réussite de la consultation et de la participation active des parties prenantes;
- Supports de communication adaptés aux parties prenantes, tels que bulletins d'information, brochures, bulletins techniques, affiches et matériels de présentation;
- Informations sur les questions ou les problèmes soulevés, quand et par qui, et qui est chargé de les traiter;
- Ensemble de critères pour examiner les commentaires et s'attaquer aux problèmes liés au règlement des différends.

Choix de questions à analyser pour explorer les liens intersectoriels

- Politiques et activités des autres secteurs pertinents ;
- Contexte institutionnel (y compris des autres secteurs);
- Identification et évaluation des multiples fonctions des forêts (systèmes de comptabilisation forestière);
- Dépendance des autres secteurs à l'égard des produits et des services forestiers;
- Contribution des produits et des services forestiers aux objectifs d'autres secteurs;
- Impact des politiques non forestières sur les forêts et vice-versa;
- Importance des ressources forestières pour la sécurité alimentaire, la satisfaction des besoins énergétiques, etc;
- Mécanismes de communication/coordination entre secteurs pertinents.

Il faut être informé sur les thèmes forestiers « classiques » (superficie forestière, taux de déforestation, causes et impacts, production de bois et d'autres produits forestiers, classes d'âge, distribution des espèces) pour pouvoir planifier la gestion d'une forêt. On peut y parvenir en établissant un inventaire national ou en complétant ou en mettant à jour des données existantes. Dans sa phase d'analyse, le processus pfn sert à identifier les études à réaliser que l'on ne connaît pas suffisamment bien et qui nécessitent une analyse approfondie.

Pour renforcer la participation et les capacités institutionnelles, il faut recueillir et analyser des informations sur les conditions préalables de la

participation qui sont réunies, et sur les intérêts et les capacités des différentes parties prenantes/institutions qui influencent le secteur forestier ou subissent son influence, ainsi que sur les filières de communication existantes et potentielles entre ces dernières.

Afin de pouvoir suivre les faits nouveaux qui se produisent dans le secteur, les informations doivent être stockées et mises à disposition pendant une longue période. Il peut être utile à cette fin de constituer des bases de données (voir encadré ci-contre) sur des aspects spécifiques (par exemple, sur les parties prenantes, la déforestation, les produits forestiers, etc.).

Il ne suffit pas de collecter, de stocker et d'analyser toutes ces données. Les résultats de l'examen du secteur – en particulier ceux qui démontrent la valeur des produits et des services forestiers - devraient être mis à la disposition de toutes les parties prenantes pertinentes et de la société civile. Ainsi, les résultats de l'examen du secteur devront être présentés sous des formes adaptées aux différents « clients », eu égard à la langue, aux questions à mentionner et même aux canaux de diffusion (ateliers, brochures, radio/télévision, filières de communication traditionnelles). Il faut parfois renforcer les capacités des parties prenantes pour leur permettre de partager des informations. Il est souvent nécessaire de traduire les conclusions dans les langues locales et de simplifier les informations importantes, en particulier les textes officiels, (politiques, lois), pour que les parties prenantes locales les comprennent. L'organisation de séminaires/ateliers nationaux et/ou infranationaux peut être très utile pour sensibiliser les intéressés et diffuser l'information.

Il arrive souvent que des personnes ou des groupes différents ne portent pas le même jugement sur les résultats de l'analyse. Ces jugements ne procèdent pas toujours d'un point de vue impartial, ils peuvent être influencés par certains intérêts particuliers qui doivent à leur tour être analysés. Il peut être crucial de faire intervenir des experts de la question étudiée et des scientifiques impartiaux pour fournir des informations spécifiques et des opinions indépendantes fondées sur leurs connaissances spécialisées, pour obtenir des points de vue différents.

Résultats

L'analyse du secteur, accompagnée de recommandations, est un résultat clé dans cette phase. Des versions adaptées à chaque partie prenante de l'analyse sectorielle permettent une prise de conscience et une compréhension communes des perspectives, des problèmes, des défis et des opportunités dans le secteur forestier, qui doivent toujours être perçus en concertation avec d'autres secteurs et en fonction de leur pertinence par rapport aux objectifs de développement plus généraux.

L'image du secteur forestier auprès du grand public peut être considérablement améliorée, à condition que l'examen du secteur soit préparé selon une approche largement participative et que ses résultats soient communiqués et publiés. Le fait d'obtenir une représentation claire de l'importance du secteur, permet de rehausser son image dans la société et de renforcer l'engagement et la volonté politique.

Un autre résultat majeur de l'analyse des parties prenantes est l'identification claire et l'acceptation de leurs rôles et de leurs mandats.

L'analyse et l'étude du secteur offrent une solide base pour la planification, mais ce n'est pas un effort ponctuel qui prend fin avec la publication de l'étude. C'est un élément important du cycle évolutif qui recommence à chaque fois que des enseignements sont tirés et que de nouvelles informations deviennent disponibles. La phase d'analyse (comme les trois autres phases) est une composante constante du processus des pfn.

Formulation de la politique et planification stratégique

On entend par formulation de la politique la définition normative d'un futur souhaitable pour les forêts, ainsi que l'identification, puis la hiérarchisation d'objectifs et de directives concernant la mise en œuvre de la politique.

La formulation d'une politique nationale peut être considérée comme un préalable absolu à plusieurs égards: elle guide toutes les étapes ultérieures du processus du pfn, depuis l'examen juridique jusqu'à la planification stratégique et opérationnelle; elle étaye et fait connaître l'importance du secteur forestier pour les stratégies nationales de développement; elle témoigne de l'engagement du gouvernement envers le développement durable et exprime sa volonté politique à cet égard; et elle fait converger les différents intérêts des parties prenantes forestières vers un objectif commun à l'appui du développement durable du pays.

Cas d'un pays : la Bolivie – le pfn et la décentralisation

Durant la mise en œuvre du pfn, il est devenu évident que les échelons départementaux (provinciaux) avaient peu d'affinités avec le plan forestier national et que les activités étaient considérées comme « nationales », même si elles étaient exécutées à l'échelon départemental. La mise en œuvre n'était pas soutenue au niveau local. Cette situation a changé quand la politique du gouvernement a été réorientée vers la décentralisation administrative. Au cours de cette phase, les activités ont essentiellement été centrées sur l'intégration et la décentralisation de la planification et de la formulation des politiques, l'établissement de structures de réseaux et l'intégration d'une composante de formation dans le processus de planification. Une communication et des approches participatives appropriées se sont avérées cruciales en Bolivie pour que l'on en vienne à penser que toutes les parties concernées par les questions forestières (entités gouvernementales, à savoir ministère de la planification et départements du secteur-universités, ONG, industrie, structures régionales et locales et représentants des communautés locales) pouvaient avoir quelque chose d'intéressant et de particulier à dire dans la planification des activités. La publication d'un bulletin d'information trimestriel avec des nouvelles provenant des départements a également amélioré la communication et renforcé le sentiment que tous les intéressés participaient activement à la planification du secteur. Par suite de la décentralisation, la responsabilité du financement national a été transférée aux structures départementales et locales.

Parallèlement, un Plan stratégique révisé (Politica y plan estrategico de desarrollo forestal de Bolivia) a été approuvé pour guider tous les acteurs du secteur forestier et les aider à prendre des mesures cohérentes en faveur du développement national durable du secteur forestier.

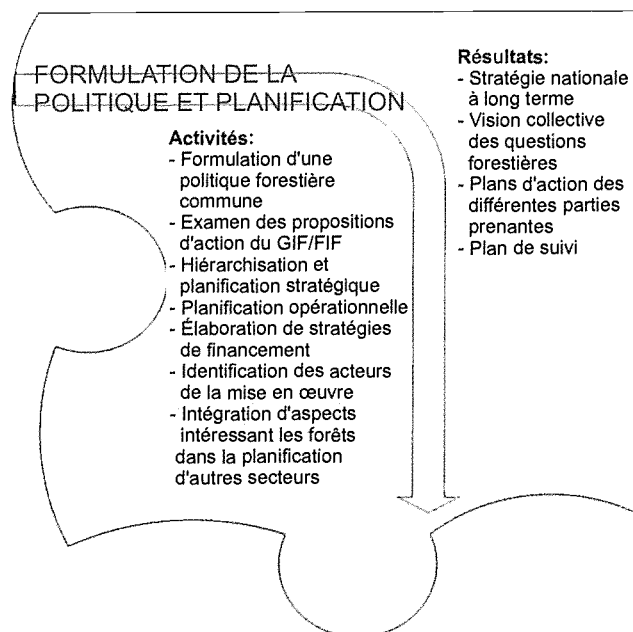
On notera que les divers groupes de parties prenantes élaborent et tentent de suivre leurs propres politiques forestières, et que celles-ci peuvent être plus ou moins élaborées et compétitives, suivant le degré d'auto-organisation, la capacité et l'influence politique du groupe concerné.

L'harmonisation et le regroupement de ces différents points de vue dans une déclaration de politique forestière nationale équitable, acceptée de tous et officiellement adoptée est un grand pas en avant, qui facilite la conception et la mise à jour d'instruments juridiques à l'appui de la mise en œuvre de la politique.

La planification stratégique du secteur consiste à identifier et à adopter les mesures et les mécanismes qui permettront d'atteindre les objectifs fixés. Elle repose sur des objectifs politiques et des stratégies globaux (stratégie nationale de développement durable, stratégies de réduction de la pauvreté), sur le cadre politique et juridique forestier du pays, et les mécanismes participatifs utilisés durant la phase de formulation de la politique (par exemple, mécanismes de consultation des parties prenantes).

La phase de planification inclut la définition d'objectifs communs et l'élaboration de stratégies et de plans d'action communs et concertés pour les atteindre. Toutefois, la planification est délicate si des antagonistes sont réunis. Le plus difficile est de résoudre les conflits entre différentes parties prenantes et leurs sphères d'intérêts (qui peuvent attendre cette phase pour émerger, malgré une analyse conjointe antérieure) et de concilier les objectifs et les besoins nationaux avec ceux des différents échelons infranationaux. Pour garantir le respect des principes dans cette phase, le principal instrument est la négociation.

Le contenu de la planification (c'est-à-dire l'objet à planifier) dépend dans une large mesure des résultats de l'exercice de formulation de la politique, qui est lui-même fondé sur des informations provenant d'analyses antérieures. La planification peut avoir trait à divers domaines. L'analyse peut déboucher sur la planification de changements politiques, institutionnels ou opérationnels – selon le type de goulots d'étranglements qui ont été identifiés pour le secteur forestier. Ces changements peuvent être des amendements de la législation, des réformes institutionnelles, une amélioration des conditions de marché, l'élargissement des pratiques de gestion participative des forêts, ou des mesures concrètes (par exemple, un programme de boisement).



La phase de planification est elle aussi un processus itératif, qui se fait à différents niveaux avec diverses parties prenantes. Une planification adaptative tenant compte des résultats de l'évaluation, du suivi et de l'apprentissage garantit qu'un pfn est adapté aux changements qui se produisent dans le contexte d'un pays, aux innovations techniques et à l'évolution des connaissances. La phase de planification doit parfois être facilitée par une entité indépendante.

Au début de cette phase, les deux points importants sont les suivants: a) convenir de qui a le droit, les connaissances voulues ou la responsabilité de planifier; et b) définir le niveau de participation et de responsabilité des différentes parties prenantes (voir chapitre 2). En tout état de cause, un large consentement de la société doit être acquis pour pouvoir mettre en œuvre les mesures envisagées durant la phase de planification. En outre, toute planification doit s'efforcer d'être réaliste.

Le financement des mesures envisagées est un autre élément de la planification d'un pfn. L'accent mis sur le caractère hautement réaliste de la planification distingue les pfn des cadres de planification antérieurs (voir Chapitre 1). Bien que la gestion durable des forêts doive par définition être économiquement viable et autonome, il est indispensable de revoir et d'améliorer les mécanismes de financement traditionnels et d'en promouvoir de nouveaux pour la conservation, l'utilisation adéquate et la remise en état de la base de ressources pendant les périodes de transition entre les pratiques non durables et durables. La contribution des ressources nationales (publiques et privées) du pays doit être planifiée pour que celui-ci adhère au plan.



Des parties prenantes différentes ont généralement des attentes divergentes, voire conflictuelles

Activités

Pour la formulation de la politique, les différentes parties prenantes doivent être habilitées pour exprimer leurs visions de politique forestière dans un dialogue

Cas d'un pays: le Cambodge – la participation

Le Cambodge a mis au tout premier plan la participation des parties prenantes et l'intégration de tous les groupes liés au secteur forestier. Durant la réforme de la politique forestière, un sous-décret sur la foresterie communautaire a été préparé et un processus de consultation de six mois a été conduit à l'échelle nationale, avec la participation de toutes les principales parties prenantes. À cette fin, une équipe spéciale constituée de 12 représentants de ministères, d'ONG et de communautés a mis en œuvre et guidé le processus. Une fois définis les structures, les procédures, le rôle, les mandats et les principes de collaboration des réunions de l'équipe spéciale, des consultations ont eu lieu aux niveaux local, provincial et national avec des ONG, des donateurs, la société civile, des représentants des communautés, etc. Cela s'est traduit par une amélioration de la communication entre les différents groupes de parties prenantes à tous les niveaux, et par une meilleure compréhension de la politique forestière nationale et du processus du pfn. Toutes les parties prenantes ont eu la possibilité de discuter et de participer activement, ce qui a renforcé leur adhésion et accru leur motivation à participer à la foresterie communautaire, tout en réduisant la méfiance entre les parties prenantes.

généralement mis à jour immédiatement après l'adoption officielle de la déclaration nationale de politique forestière.

La politique facilite aussi l'évolution de la planification stratégique et opérationnelle du secteur. Pour s'engager dans la planification, il s'est avéré très utile d'examiner les Propositions d'action du GIF/FIF et de les classer en fonction des priorités du pays, d'identifier des activités spécifiques pour combler les lacunes de la mise en œuvre et de définir un calendrier et les responsabilités au sein du processus du pfn du pays.

équitable, et les objectifs spécifiques des différents groupes doivent être énoncés dans un document de politique nationale participatif, établi par le gouvernement. Les séances d'information, de discussion et de négociation correspondantes se feront selon toute probabilité dans le cadre d'ateliers à différents niveaux tenus dans différentes régions du pays. Si aucune déclaration de politique forestière n'est disponible, ou si elle est périmée, un exercice participatif de formulation de la politique est un excellent point d'entrée pour lancer ou relancer le processus d'un pfn.

Une déclaration nationale de politique forestière énonce en termes généraux ce à quoi sont destinées les ressources forestières du pays et comment elles sont censées contribuer au développement des générations présentes et futures. Si ce document est établi d'une manière réellement participative, accepté par toutes les parties prenantes et harmonisé avec les autres politiques de développement du pays, il facilite grandement l'élaboration d'une législation forestière.

De fait, les instruments juridiques relatifs aux forêts sont

Les activités planifiées doivent être classées par priorité, en tenant compte des capacités de financement, de mise en œuvre et de pilotage. Des plans d'action devraient être élaborés selon une approche participative, en définissant les rôles et les responsabilités des différentes parties prenantes (y compris d'autres secteurs) et en produisant des estimations des investissements. Un système de suivi devrait aussi être prévu.

La planification ne se limite pas à élaborer un plan stratégique pour le secteur forestier intégrant les problèmes d'autres secteurs pertinents, son objet est aussi d'intégrer des aspects intéressant le secteur forestier dans les plans établis par d'autres secteurs et parties prenantes.

La stratégie de financement devrait être élaborée en collaboration étroite avec le secteur financier. C'est un élément clé du processus du pfn car elle identifie différentes alternatives pour financer ses activités. La stratégie doit donc combiner des sources de financement et des mécanismes financiers divers (par exemple, traditionnels et novateurs, nationaux et étrangers, publics et privés). Ce type de financement « composite » ou ce « bouquet » d'instruments financiers a plusieurs raisons d'être.

Premièrement, il renforce la sécurité financière et assure un flux de financements prévisible vers le secteur. Deuxièmement, il rend un pays plus autonome pour mettre en œuvre les priorités qu'il a lui-même définies, et renforce la souveraineté nationale. Troisièmement, l'indépendance à long terme à l'égard des financements des donateurs (en d'autres termes, la durabilité financière), est cruciale pour le succès du pfn.

Pour planifier le financement des mesures envisagées et consolider le budget public du secteur forestier, il est important d'optimiser ses recettes.

Une autre option complémentaire serait de cofinancer les mesures forestières sur les budgets ou les recettes d'autres secteurs (voir chapitre 2). Une réforme fiscale environnementale peut par exemple être utile pour exploiter ou réorienter les ressources intérieures vers la gestion durable des forêts ou pour établir des incitations ou des désincitations. Des mécanismes de financement novateurs et un appui du public sont essentiels pour faciliter la transition de la



Toutes les parties prenantes devraient intervenir dans l'élaboration de scénarios

gestion non durable à la gestion durable des forêts. Une évaluation adéquate de toute la gamme des fonctions des forêts pour la société et pour l'économie du pays est très utile pour mettre en lumière l'importance de l'investissement à long terme dans le secteur.

Enfin, l'établissement d'un climat positif et d'un cadre propice à l'investissement privé est crucial pour la réussite d'un pfn. Les investisseurs privés n'accepteront de s'engager dans des investissements à long terme, comme la gestion durable des forêts, que si leur capital est suffisamment garanti et si les risques liés à l'investissement sont raisonnables.

Résultats

L'émergence d'une vision collective des questions forestières est un des principaux aboutissements de la phase de planification. Cette vision est souvent énoncée dans une déclaration de politique forestière.

Les résultats connexes sont une stratégie nationale à long terme négociée pour le secteur forestier à partir des objectifs et priorités convenus énoncés dans la politique, connue et acceptée de toutes les parties prenantes. L'ensemble de résultats de cette phase est complété par des (sous) stratégies additionnelles axées sur des besoins spécifiques du pfn, par exemple financement, communication, information et renforcement des capacités.

Pour rendre la planification opérationnelle, des plans d'action relatifs aux mesures prioritaires devraient être mis en place. Ces plans pourraient s'adresser à des parties prenantes différentes, selon les questions traitées. Par exemple:

- ◆ réforme institutionnelle,
- ◆ amendements des lois (y compris d'autres secteurs),
- ◆ réalisations matérielles (par exemple, boisement, gestion des forêts, protection des écosystèmes forestiers),
- ◆ renforcement des capacités,
- ◆ gestion de l'information,
- ◆ communication,
- ◆ financement des actions envisagées (programmes d'investissement).

Pour faciliter la mise en œuvre, les plans d'action devraient donner des indications claires sur les actions prioritaires, le calendrier, les investissements estimés et les acteurs concernés.

Mise en œuvre

Il s'agit dans cette phase de mettre en œuvre ce qui a été prévu durant la phase de formulation de la politique et de planification. C'est la phase décisive pour qu'un pfn produise un impact.

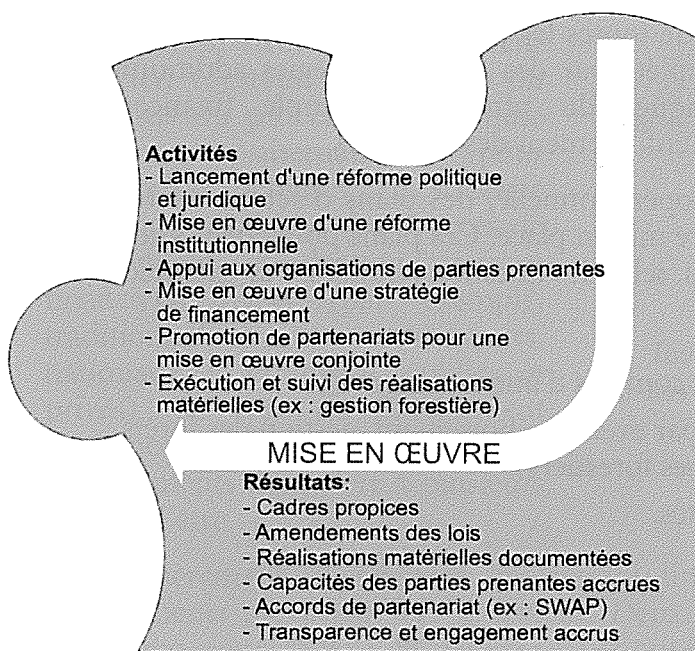
Les cadres antérieurs ont souvent été critiqués pour la réalisation incomplète de leurs objectifs, due en partie à une planification irréaliste (voir Chapitre 2) mais aussi à des capacités et à des moyens financiers insuffisants.

La mise en œuvre n'est possible que si elle se fonde sur une planification réaliste et orientée vers la demande, mettant au tout premier plan la disponibilité des ressources humaines et financières correspondantes.

La mise en œuvre peut porter sur des sujets ou éléments aussi divers qu'une révision de la politique, des amendements des lois, une réforme institutionnelle ou des mesures forestières concrètes. Certaines de ces questions sont interdépendantes, d'où la nécessité d'établir une chronologie réaliste des étapes de la mise en œuvre. Des amendements ou des changements réussis du cadre normatif et institutionnel pourraient être nécessaires au préalable pour pouvoir mettre en œuvre des mesures forestières concrètes. Le secteur privé n'investira que si la gestion durable des forêts a un taux de rentabilité positif et si la jouissance des forêts est dans une certaine mesure garantie. Bien que la gestion forestière durable ait un potentiel de rentabilité élevé, un appui doit être fourni

pour faciliter la transition entre les systèmes non durables et durables.

Dans de nombreux pays, les systèmes productifs prévalent dans le secteur forestier et il faut mettre en place des réglementations qui favorisent les pratiques de gestion durable et sanctionnent les activités non durables. Si des incitations complémentaires sous la forme de subventions sont offertes au secteur privé, des stratégies de sortie doivent être envisagées dès le début.



Suivant la question à traiter, la mise en œuvre sera assurée par des parties prenantes publiques et privées différentes et devrait être coordonnée par l'organe de coordination du pfn, sur une base participative. Un renforcement des capacités est souvent nécessaire pour permettre à toutes les parties prenantes de remplir comme il convient les rôles qui leur sont assignés.

Les partenariats entre parties prenantes (y compris donateurs) pour une mise en œuvre conjointe, sont essentiels pour accroître l'efficacité et l'impact de la mise en œuvre.

Une réforme juridique est considérée comme mise en œuvre non seulement quand des lois et des réglementations sont amendées et ont passé toutes les étapes procédurales requises, mais aussi quand ces lois et ces réglementations

sont appliquées et respectées dans la pratique. À cette fin, les procédures trop complexes et trop pénibles qui entravent l'application des lois et des réglementations devraient être évitées (voir encadré ci-contre). Toutefois, en plus du renforcement des capacités, de l'information et de la communication, un certain degré de contrôle sera toujours nécessaire. D'où la nécessité d'un organe de coordination agréé et bien représenté.

La phase de mise en œuvre couvre aussi la mobilisation des fonds, la mise en pratique de la stratégie de financement, des programmes et projets d'investissement ainsi que les activités de coordination et de suivi.

Activités

Suivant le résultat des précédents exercices de formulation de la politique et de planification stratégique, une réforme juridique et institutionnelle peut s'avérer nécessaire. Les propositions à ce sujet devraient affleurer du processus de consultation, mais la décision concernant la promulgation ou l'amendement des lois statutaires incombe à l'organe législatif. Le temps nécessaire pour amender des lois ne doit pas être sous-estimé car les propositions d'amendements sont soumises à des procédures législatives qui prennent parfois beaucoup de temps. L'étape suivante consiste à mettre au point des réglementations pour concrétiser la volonté politique et les lois dans des directives axées sur l'action précises et aussi claires et concises que possible. Une fois que ces directives ont été rédigées, il faut les communiquer au groupe cible concerné (par exemple, informer les populations locales des procédures légales à respecter pour l'établissement des forêts communautaires) et très souvent aussi les promouvoir. Des services de formation (notamment, à l'intention des vulgarisateurs dans le domaine de la communication des nouvelles réglementations) et du matériel didactique sont nécessaires pour aider à diffuser les nouvelles réglementations.

Il est préférable que les réformes du cadre juridique et réglementaire soient mises en œuvre rapidement pour profiter de l'impulsion de la phase de formulation de la politique et de planification stratégique.

Pour garantir l'application des lois et des réglementations améliorées sur le terrain, il faudrait prévoir, en plus des activités de formation et de renforcement des capacités, un système de promotion et de contrôle de l'application des lois, ainsi que des incitations, éventuellement avec une révision des politiques fiscales. Les stratégies de mise en application des lois tendent aujourd'hui à être plus participatives (fondées sur une intervention active des communautés locales) et axées sur l'information et la détection rapide plutôt que sur la répression.

Cas d'un pays : le Cameroun – la lenteur des procédures de foresterie communautaire

Conformément à la législation camerounaise, les populations locales ont la possibilité d'établir des forêts communautaires. La responsabilité, la propriété et les avantages liés à ces forêts sont transférés par le gouvernement aux communautés locales.

Les procédures de demande et de gestion d'une forêt communautaire sont décrites en détail dans le "Manuel des procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires" (1998). Dix étapes consécutives sont prescrites, à commencer par une première réunion villageoise, puis la soumission des documents de candidature et l'élaboration d'un plan de gestion jusqu'à la mise en œuvre. Des activités longues et coûteuses doivent être mises en œuvre, notamment la délimitation et la cartographie de la superficie forestière prévue, des inventaires forestiers, des analyses de données, des négociations sur les options d'utilisation des terres et de gestion des forêts, ainsi que l'élaboration du plan de gestion.

Le rythme d'avancement a été extrêmement lent: au bout de six ans, aucun village pilote ne s'était encore engagé dans la phase de mise en œuvre et quelques villages n'avaient franchi que deux étapes. Le processus d'attribution a parfois été interrompu à un stade et à un niveau institutionnel quelconques. On peut penser que cela était dû à la complexité excessive du processus, au manque d'habitude du personnel d'administration (forestière) et au manque de clarté des procédures juridiques, mais très souvent il y avait aussi une autre cause profonde qui était un intérêt personnel spécifique de l'un des principaux acteurs, par exemple: ne pas perdre le pouvoir, ne pas perdre des avantages financiers, et peut-être en créer de nouveaux. Les étapes procédurales ont par la suite été révisées et le Manuel des procédures adopté, sur la base de diverses expériences de terrain dans différentes régions du pays.

Cas d'un pays : l'Indonésie – des politiques progressistes non appliquées

Conscient de l'importance de la gestion durable des forêts pour le développement de l'Indonésie, le gouvernement s'est attaché avec constance à élaborer des politiques et une législation forestière nationales progressistes. Dès 1982, la Loi forestière 5 prescrivant une gestion respectueuse de l'environnement pour les générations présentes et futures, a été ratifiée. En 1990, le gouvernement a officialisé les engagements nationaux dans le cadre d'un programme forestier national. Une série de décrets forestiers – couvrant le respect national de conventions internationales comme celles sur les critères et indicateurs et sur la diversité biologique – visaient une participation accrue des communautés autochtones et locales à la planification forestière et à sa mise en œuvre. Des réformes institutionnelles (récente unification du Ministère des forêts et de l'agriculture) ont acquis la force politique et économique nécessaire pour garantir l'exécution des politiques forestières nationales. Les réformes récentes, les activités prévues et les institutions intervenant dans le programme forestier national indonésien constituent une base solide pour parvenir à une gestion durable des forêts.

Malheureusement, la déforestation se poursuit en Indonésie, les plantations (par exemple, de palmiers à huile), l'exploitation forestière et les établissements humains sont encore autorisés dans certaines zones forestières protégées, la participation locale à la planification forestière est encore loin d'être significative, la distribution des avantages du secteur forestier est parfois inéquitable, et des conflits localisés sur l'utilisation des terres forestières persistent. Les problèmes en matière d'utilisation des forêts dérivent moins des défaillances des politiques et des réformes que du fait qu'elles ne sont ni mises en œuvre ni appliquées. En raison des capacités limitées des institutions et parfois des influences d'autres intérêts économiques, l'application des règles et des réglementations laisse encore à désirer.

Pour tous les éléments de la réforme politique et juridique qui touchent à d'autres secteurs, il convient d'établir un calendrier commun et coordonné, ce qui revient à dire que des questions forestières doivent être incluses dans les processus de réforme en cours des autres secteurs.

Une campagne d'information très puissante doit donner de la visibilité aux changements juridiques et politiques, auprès de toutes les parties prenantes et du public. Elle devrait utiliser des instruments parfaitement ajustés et des médias appropriés pour atteindre les divers groupes cibles.

Pour développer de manière systématique la capacité de mise en œuvre des institutions nationales et d'autres acteurs clés, des réformes institutionnelles et des activités de renforcement des capacités sont souvent mises en œuvre.

Le processus des pfn prévoit un renforcement institutionnel à long terme pour:

- ◆ l'administration nationale des forêts et des ressources naturelles;
- ◆ l'administration infra-nationale et locale des forêts et des ressources naturelles;
- ◆ la recherche-développement dans le domaine de la foresterie et des produits forestiers;
- ◆ l'éducation et la formation forestières;
- ◆ l'information et la vulgarisation;
- ◆ la création de capacités au sein de programmes décentralisés pour renforcer les institutions locales (par exemple, les administrations de district), les ONG locales, les entreprises privées et les organisations communautaires, dans leurs rôles et fonctions respectifs;
- ◆ la définition/promotion de conditions propices à des normes éthiques élevées et à la mise en valeur des ressources humaines pour les parties prenantes des secteurs public et privé.

Les propositions de réforme doivent être converties en une description détaillée de la structure future, avec des organigrammes, des descriptions des emplois, les responsabilités et les voies hiérarchiques, ainsi que les implications budgétaires. Ces propositions doivent être fondées sur la nouvelle définition des rôles et des mandats des institutions publiques et privées, des associations et des ONG, émergeant du processus du pfn.

Le processus de réforme institutionnelle est généralement délicat et lent. Les redéploiements de personnel, qui résultent souvent d'une réforme institutionnelle, prennent énormément de temps. Il se peut que l'on doive respecter les calendriers des contrats avec le personnel technique et administratif, qu'une formation soit nécessaire compte tenu du redéploiement des compétences, que l'allocation des ressources doive être organisée, etc. Il peut être nécessaire d'instituer des réformes fondamentales des fonctions, une formation, des plans de carrière, d'améliorer les salaires et les incitations, d'établir des relations au sein du gouvernement et à l'extérieur. Pour que les

changements durent, on doit envisager une formation et son intégration dans les programmes d'étude qui s'inscrivent dans la durée.

Des organisations de parties prenantes doivent être créées ou renforcées. Un renforcement des capacités pour les aspects techniques et en matière de gestion, est souvent nécessaire.

Pour mettre en œuvre des stratégies de financement, il faut améliorer le recouvrement des recettes (redevances, royalties, taxes, etc.). En outre, il faudrait créer des conditions propices pour que les entreprises privées, les ONG, les communautés locales et les ménages individuels investissent des ressources humaines et financières, notamment en éliminant les contraintes et les désincitations et en introduisant des incitations appropriées, par exemple des titres pour garantir la propriété foncière ou des droits d'utilisation à long terme.



Les pays concernés et leurs partenaires internationaux doivent trouver ensemble un moyen d'intervenir de façon concertée dans le processus du pfn

Cas d'un pays : le Costa Rica - les stratégies de financement du pfn

L'une des réalisations les plus importantes du programme du Costa Rica est d'avoir réussi à inverser le processus de déforestation, en passant d'un recul de 60 000 hectares par an dans les années 70, à un accroissement annuel net de son couvert forestier aujourd'hui. Le couvert forestier est passé de 25 pour cent à environ 47 pour cent du territoire. Un élément important du processus du pfn a été introduit par le biais d'une stratégie visant à internaliser les coûts de la gestion de l'environnement en indemnisant ceux qui contribuent à améliorer ou à conserver la qualité de l'environnement. Dans cette stratégie, dite de Rémunération des services environnementaux, les fonctions écologiques des forêts (protection du cycle hydrique, conservation de la biodiversité, fixation du carbone, esthétique) sont prises en compte et un cadre institutionnel et un mécanisme pour le paiement de ces services écologiques ont été mis en place par le Fonds national pour le financement des forêts (FONAFIFO). Les caractéristiques clés de la stratégie sont les suivantes:

- Les bénéficiaires des services environnementaux (société, industrie, touristes, etc.) doivent payer et ils ont un certain degré de contrôle sur les services environnementaux.
- Les paiements sont mobilisés par le biais de taxes sur les carburants, de redevances hydriques ou touristiques, instituées dans le cadre d'accords volontaires avec des centrales hydroélectriques, des brasseries, des hôtels et des agences de tourisme.
- Les propriétaires de forêts investissent ces recettes dans l'entretien des forêts primaires, l'établissement de plantations forestières, ou la gestion forestière (par exemple certains accords interdisent tout changement d'affectation des terres, sur les propriétés privées).

La loi forestière de 1996 a institué le cadre juridique de ce processus. Dans le cadre d'études scientifiques, des outils d'évaluation économique ont été mis au point pour encourager le FONAFIFO à développer le paiement des ressources naturelles.

Source: www.fonafifo.com

Des systèmes garantissant des prix raisonnables pour les produits forestiers et des débouchés commerciaux pour les producteurs encouragent fortement l'investissement forestier. Pour être efficaces, ces systèmes doivent être simples sur le plan administratif, juridiquement rationnels et faciliter la coordination des apports financiers et techniques provenant des diverses sources (y compris d'autres secteurs); un autre aspect de la stratégie de financement est d'internaliser le coût de la gestion des forêts dans d'autres secteurs (voir encadré à gauche). En substance, les activités de mise en œuvre devraient être étroitement liées à des incitations et à des désincitations fondées sur le marché, plutôt qu'à des subventions.

Une approche d'auto-financement n'enlève rien à la nécessité que les secteurs public et privé investissent dans les dimensions sociales et environnementales d'un pfn. Au contraire, des améliorations judicieuses de l'efficacité des mécanismes financiers existants (ou novateurs) permettent d'affecter une plus grande part des ressources globales au traitement des questions prioritaires.

Pour toutes les réalisations pratiques, des éléments comme le partage équitable des avantages et la responsabilité des impacts négatifs sont décisifs et doivent être suivis de manière transparente et participative. Accessoirement, on peut prévoir d'organiser des échanges techniques et d'inclure des activités de recherche, en cas de besoin. Des partenariats pour une gestion conjointe peuvent accroître l'efficacité et les impacts positifs.

Résultats

Une série de résultats concernant les conditions favorables qui contribueront à créer l'environnement porteur pour le développement forestier durable. Il s'agit des éléments suivants du processus du pfn :

- ◆ lois et réglementations reflétant la politique forestière nationale précédemment révisée;
- ◆ amendements des lois dans des secteurs connexes ou concernant des objectifs intersectoriels qui favorisent le développement du secteur forestier;
- ◆ contexte institutionnel amélioré et ressources humaines compétentes;
- ◆ mécanisme d'instauration d'un dialogue et d'un consensus entre toutes les parties prenantes;
- ◆ stratégies et mécanismes financiers qui aident à financer la transition de la gestion non durable à la gestion durable;
- ◆ investissement et incitations pour un renforcement des capacités des parties prenantes à différents niveaux, dans le domaine de la gestion durable des forêts.

Un autre groupe de résultats concernant la mise en œuvre et les réalisations pratiques sur le terrain (par exemple, boisements, gestion des forêts). Ils comprennent la superficie boisée, le nombre d'hectares sous gestion durable, le nombre d'hectares protégés, les investissements forestiers, en unités monétaires, etc.). Ces résultats devront être documentés, et faire l'objet d'un suivi et d'un rapport.

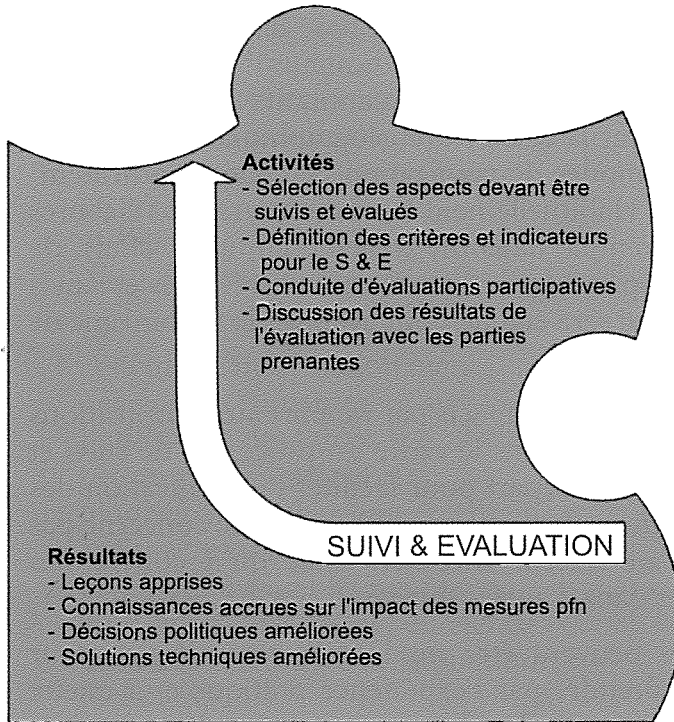
L'évaluation de la contribution des forêts à l'économie du pays, à la réduction de la pauvreté et au développement durable devrait aussi être améliorée. Le processus devrait aussi aboutir à une meilleure application de la loi (notamment, suivi et réduction de l'exploitation forestière illégale).

En ce qui concerne les parties prenantes, le principal résultat est le renforcement des capacités non seulement techniques, mais aussi d'organisation et de gestion, en particulier dans le cadre d'approches participatives et intersectorielles. Une participation accrue au processus du pfn et sa plus grande transparence conduiront probablement à une multiplication des accords de partenariat ou d'autres formes de coopération entre les parties prenantes.

Enfin, il ne faut pas oublier les résultats « incorporels » (intangibles) – tels que la transparence, la crédibilité, ou l'engagement accru.

Suivi et évaluation

Dans le processus cyclique, cette phase sert à évaluer l'avancement de la mise en œuvre de tout le processus du pfn, ainsi que son impact.



Elle inclut des indicateurs d'avancement, fondés sur les différents principes (voir Chapitre 2) et se déroule à différents niveaux, avec des parties prenantes différentes. Elle porte aussi bien sur les aspects procéduraux que contextuels.

L'impact peut être évalué en termes d'atténuation des grands problèmes et de réalisation des objectifs identifiés dans les phases d'analyse et de planification.

Cependant pour certaines interventions, il faut parfois laisser passer

beaucoup de temps avant de pouvoir évaluer l'impact des mesures sylvicoles. On peut surmonter ce problème en mesurant le degré de réalisation des résultats et des impacts intermédiaires à l'aide de critères, d'indicateurs et de jalons. En fonction des résultats de l'évaluation, les politiques, les stratégies et les plans d'action peuvent être maintenus, perfectionnés ou amendés. Il est parfois nécessaire de développer l'analyse de certaines questions pour bien comprendre les systèmes souvent complexes et réagir comme il convient aux résultats de l'évaluation. Il est essentiel d'associer les parties prenantes au suivi et à l'évaluation (S & E) pour apprendre et améliorer la qualité du pfn à chaque cycle d'analyse, de formulation des politiques et de planification, de mise en œuvre et de S&E.

Si l'on considère la séquence a) analyse ; b) formulation de la politique et planification stratégique ; c) mise en œuvre ; et d) suivi et évaluation, comme un cycle du processus du pfn, il peut être répété indéfiniment pour intégrer des améliorations résultant de l'apprentissage.

Alors que dans le premier cycle, l'examen porte principalement sur l'efficacité des outils et des méthodes, dans le deuxième cycle, ce sont les hypothèses sous-jacentes qui doivent être passées au crible.

Activités

La principale activité, au début de cette phase, consiste à sélectionner les aspects qui feront l'objet d'un suivi. La sélection dépend des objectifs et des stratégies nationaux en matière de développement du secteur forestier, ainsi que des priorités concrètes. On se guidera sur les questions suivantes: Quelles sont les informations dont nous avons besoin (sur la base de quels critères)? Comment pouvons-nous mesurer ces problèmes (indicateurs)? On notera que les indicateurs devraient comprendre des éléments quantitatifs et qualitatifs, et être assortis d'indications précises sur la couverture géographique et la période de l'observation. En précisant les modes de vérification de chaque indicateur, on facilitera leur mesure régulière. Habituellement les indicateurs sont élaborés sur une base participative (par exemple dans un atelier réuni à cet effet), de façon à ce que tous les groupes de parties prenantes soient représentés et suivis par une unité de S&E spécifique, qui sera établie pour appuyer le mécanisme de coordination du pfn.

Une vérification des réalisations et des impacts par rapport aux Propositions d'action du GIF/FIF devrait être prévue dans le cadre du processus de suivi et d'évaluation, et serait un bon point de départ pour faciliter l'identification des indicateurs du pfn du pays. Soulignons également que le S & E ne concerne pas seulement les aspects internes au secteur forestier, mais qu'il couvre des phénomènes qui peuvent émerger dans d'autres secteurs.

Les évaluations participatives peuvent être un instrument adéquat pour aider les parties concernées à apprendre par l'expérience pratique et à mieux s'approprier le processus. Les questions à aborder pourraient être les suivantes: Que pensent les parties prenantes de la qualité de la participation? (Par exemple, leur participation est-elle adéquate? Se sentent-elles respectées comme partenaires des prises de décision et de la mise en œuvre ou ont-elles l'impression d'être cantonnées dans un rôle de spectatrices?) En quoi la foresterie participative/communautaire a-t-elle avancé (réalisations de terrain, impacts)?

*Un système de suivi et d'évaluation est
un élément qui fait partie intégrante des
pfn*



On a déjà spécifié que le S & E portait aussi bien sur les aspects procéduraux que contextuels (voir encadré). Les indicateurs combinant des aspects quantitatifs et qualitatifs devraient inclure les influences externes et les variations du contexte:

- ◆ Les influences externes et les variations du contexte doivent être suivies dans la mesure où elles pourraient nécessiter un changement ou une adaptation des actions et/ou des objectifs;
- ◆ Le S & E sera facilité par des systèmes d'information bien développés (notamment sur l'utilisation des terres, les ressources forestières et la biodiversité, le développement socio-économique) qui servent de base pour évaluer les tendances ainsi que l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre de la politique forestière.

En tout état de cause, il est impératif:

- ◆ de définir clairement des indicateurs, comme points de repère des réalisations (quantitatives et qualitatives, calendriers et couverture géographique des résultats/impacts);
- ◆ de collecter des données de manière systématique et transparente;
- ◆ d'évaluer de manière cohérente les indicateurs et de documenter les résultats de façon concise et accessible à tous;
- ◆ de communiquer rapidement les enseignements tirés aux parties prenantes.

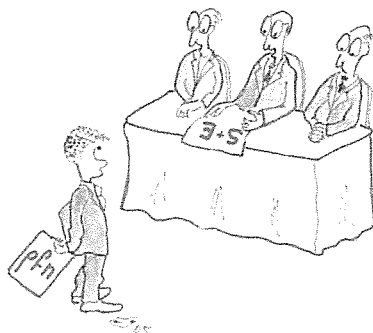
Aspects procéduraux ou contextuels intéressant le S & E

Procéduraux

- définition des critères;
- participation des parties prenantes;
- coordination de la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux;
- degré d'intégration du pfn dans les plans de développement nationaux, les stratégies de réduction de la pauvreté, etc;
- coordination avec d'autres secteurs.

Contextuels

- degré d'application des mesures prévues;
- impact de la mise en œuvre de la politique;
- degré de réalisation des objectifs spécifiques (changements préétablis des conditions sur le terrain, des structures institutionnelles et du cadre);
- degré de réalisation des impacts visés (changements affectant l'état des ressources forestières, les ressources financières, le rôle de la foresterie dans la lutte contre la pauvreté, le développement économique global).



Le S & E n'est pas un examen effectué par des experts nationaux ou internationaux

Résultats

La documentation et l'analyse des enseignements tirés dans le cadre de la mise en œuvre du pfn constituent le principal résultat de cette phase.

Les résultats des évaluations sont couramment présentés sous la forme de rapports d'évaluation en principe préparés sur la base des besoins exprimés par les groupes cibles. En plus de ce type d'apprentissage institutionnel formalisé, il y aura aussi des processus de réflexion et d'examen informels. Les parties prenantes qui participent activement ou en tant qu'observateurs à l'évaluation auront acquis des compétences et une connaissance intime du processus, et pourront introduire des changements dans leur environnement personnel et proposer des amendements au processus, sur la base de cet apprentissage graduel. Ce degré de connaissances et de prise de conscience plus élevé à la fin de la phase de S & E sera reflété dans l'élaboration du cycle suivant du pfn, s'il a été atteint par tous les participants.

Un flux d'informations régulier à double sens entre les parties prenantes et l'unité de S & E est essentiel pour constituer une mémoire institutionnelle. Ceci est très important car les pfn sont exécutés dans un contexte politique parfois instable et risquent d'être rejetés par les gouvernements successeurs qui les considèrent comme un héritage du passé. A cet égard, une phase d'examen élaborée de façon participative est fondamentale pour la continuité du processus et l'engagement envers celui-ci –deux facteurs indiscutables de la réussite de tout pfn.

Cas d'un pays : Chypre – mesurer les progrès et suivre la mise en œuvre

L'établissement et l'intégration d'une base de données, pour garantir que les activités de la phase de mise en œuvre atteindront les buts et les objectifs visés tiennent une place importante dans le pfn de Chypre. La base de données contient des informations sur les activités prévues, classées en fonction des sept thèmes ou sous-programmes suivants: reboisement, produits forestiers, protection des forêts, conservation de l'écosystème, eau, plans locaux et renforcement des capacités. Sous chaque titre de sous-programme, de multiples activités sont inscrites, avec les détails les concernant (coût, durée, organisations responsables, etc.) dans une matrice tabulaire. Des estimations communes et comparables de la valeur des coûts et avantages sociaux ou économiques des services environnementaux et des résultats des activités de mise en œuvre sont faites, à l'aide de techniques d'évaluation rapide (analyse coûts/avantages et analyse SWOT). La conception de la base de données peut être adaptée aux bases de données existantes du gouvernement, mais elle peut aussi être utilisée en l'état par diverses organisations d'exécution qui ont des systèmes d'administration informatisés ou sur papier. Une stratégie de suivi se propose d'intégrer les informations de la base de données avec un système d'information géographique contenant des données renforcées sur les valeurs des forêts autres que le bois, et des critères et indicateurs de la gestion durable des forêts adaptés au pays. Les examens du PFN sont censés coïncider avec les cycles de planification quinquennaux du gouvernement; la préparation d'un nouveau plan de programme est prévue pour la dixième année. L'élaboration de systèmes d'information et de suivi de la planification à la fois transparents et complets a été un grand pas vers l'adhésion de Chypre à l'Union européenne.

4. Apprentissage et échange

Aux niveaux régional et international

L'expérience de l'élaboration des pfn peut fournir des enseignements précieux pour d'autres. Les pfn sont une source d'apprentissage continu et ils sont perfectionnés sur la base d'un processus de comparaison, d'adaptation et d'expérimentation. Il est impossible de concevoir des approches qui puissent servir de modèles pour tous les pfn, mais les spécialistes peuvent tirer profit des expériences d'autres pays concernant certains aspects spécifiques des pfn (comme les mécanismes de participation, la participation intersectorielle, les mécanismes financiers, l'évaluation des avantages que procurent les forêts à la société), puis évaluer si les approches adoptées ailleurs pourraient être applicables dans le contexte de leur pays.

Les pays rendent compte de l'avancement de leur pfn, à l'occasion d'événements mondiaux sur les forêts comme le Forum des Nations Unies sur les forêts, le Comité des forêts de la FAO et les commissions régionales du COFO pour l'Asie et le Pacifique, l'Afrique, l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche-Orient, et l'Amérique du Nord, qui offrent des occasions d'échange et d'apprentissage.

En outre, les initiatives régionales d'appui et d'échange d'expériences liées au pfn se multiplient (voir encadré, page suivante). Ces forums ont été utilisés avec succès dans un but d'apprentissage et pour instaurer un consensus autour d'une compréhension commune des processus de politique forestière, notamment entre pays voisins. Des approches comme la gestion de l'écosystème, les initiatives de conservation transfrontière et les critères et indicateurs de la gestion durable des forêts sont renforcées par une compréhension commune des questions de politique forestière.

Aux niveaux national et infranational

S'il est intéressant de partager des informations avec d'autres pays, il est encore plus important d'en échanger avec d'autres parties prenantes et avec des secteurs connexes, aux niveaux national et infranational.

La promotion de la mise en œuvre des pfn sur une base participative passe par la décentralisation, mais même dans les processus forestiers bien décentralisés, les orientations de politique générale et les instruments de réglementation de la gestion durable des forêts continuent d'être fournis par le gouvernement central. Décentraliser, ce n'est pas transférer aux niveaux locaux les fonctions ou objectifs qui n'ont pas été atteints au niveau central, c'est plutôt guider et soutenir un renforcement des capacités institutionnelles et humaines pour mettre en œuvre les politiques aux niveaux décentralisés, ainsi que dans les secteurs qui influencent la foresterie mais manquent d'informations sur cette activité. C'est à ce niveau que le processus du pfn peut intervenir. Certains pays promeuvent des programmes forestiers infranationaux (par exemple, des

Programmes forestiers provinciaux au Mexique ou des Tables rondes régionales sur la foresterie au Guatemala).

Quelques processus régionaux pour les pfn

L' EFCA (*Estrategia Forestal Centro Americana*) a été lancée en 2002 par la Commission centraméricaine pour l'environnement et le développement, en tant que processus régional constitué de sept pays. L'EFCA vise à encourager une compréhension et une approche régionales des questions intersectorielles et à faciliter les PFN des pays concernés. La stratégie a promu le débat et l'échange d'informations sur les mécanismes de financement novateurs (y compris la rémunération des services environnementaux), relancé le Processus de Lépatérique sur les critères et indicateurs de gestion durable des forêts, révisé les Propositions d'action du GIF/FIF/FNUF dans le contexte de l'Amérique centrale, lutté contre l'exploitation forestière illégale transfrontière, etc. Avec un appui initial du Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, l'EFCA a évolué pour devenir un espace de travail commun pour de nombreux partenaires. On trouvera de plus amples informations sur l'EFCA sur Internet : www.iucn.org/places/orma/EFCA/website.

La COMIFAC (*Commission des forêts d'Afrique centrale*) réunit dix pays d'Afrique centrale dans un dialogue sur les forêts. La COMIFAC, qui est responsable des questions forestières dans la région du Bassin du Congo, guide, coordonne et favorise les décisions visant à améliorer la gestion forestière. Son *Plan de convergence*, adopté par le Conseil des ministres, représente une plate-forme commune d'action, axée sur l'harmonisation des politiques forestières et fiscales, l'évaluation et la gestion des ressources, la conservation de la biodiversité, la valorisation des ressources forestières, le renforcement des capacités, la recherche, les mécanismes de financement et les partenariats. On trouvera de plus amples informations sur la COMIFAC sur Internet www.comifac.org/accueilfr.htm

L'ANASE (*Association des Nations de l'Asie du Sud-Est*) regroupe dix pays autour d'un objectif commun de coopération pacifique et de prospérité partagée. Elle est centrée sur 24 domaines de coopération, dont l'environnement (www.aseansec.org/4916.htm), et l'agriculture et la foresterie (www.aseansec.org/4921.htm). Active depuis 1967, l'ANASE a conclu divers accords et promu de nombreuses initiatives, telles que le Réseau asiatique pour la mise en application des lois sur la faune et la flore sauvages, lancé en décembre 2005.

L'ACTO (Organisation du Traité de coopération amazonienne) regroupe huit États Membres pour la promotion d'initiatives conjointes pour le développement harmonieux de la région amazonienne, grâce à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles de la région. Les activités forestières sont guidées par le processus de Tarapoto sur les critères et indicateurs de durabilité des forêts amazoniennes. Pour de plus amples informations sur l'ACTO, consulter le site internet www.otca.org.br/en.

D'autres s'engagent dans des processus sur les forêts modèles³ pour promouvoir une planification stratégique participative dans des zones géographiques spécifiques du pays. Il appartient généralement au Secrétariat central du pfn de rechercher des possibilités de partage d'information au niveau infranational et de les étudier avec des partenaires potentiels. L'échange

³ Pour plus d'informations sur les forêts modèles, consulter le site Internet : www.rcfa-cfan.org/french/profile.16.htm

d'informations à l'intérieur des pays permet aussi de surmonter les défaillances du pfn (par exemple, le manque de connaissances des parties prenantes locales concernant les propositions d'action du GIF/FIF/FNUF).

Qui peut aider?

L'élaboration des pfn repose sur un apprentissage et des expérimentations constants, mais le spécialiste des pfn n'est pas seul dans son travail. Il peut mobiliser une aide et réunir des informations dans le pays, dans la région ou au niveau international. Quelques initiatives mondiales actuelles (voir encadré ci-dessous) se sont fixées pour objectif d'appuyer des processus de pfn pilotés par les pays. Elles fournissent en particulier un appui conceptuel pour adapter les principes du pfn dans le contexte d'un pays donné. Leur appui peut prendre diverses formes, telles que dons, évènements de formation, ateliers thématiques, méthodes et outils, diffusion de l'information, etc.

Initiatives mondiales d'appui à l'élaboration des pfn

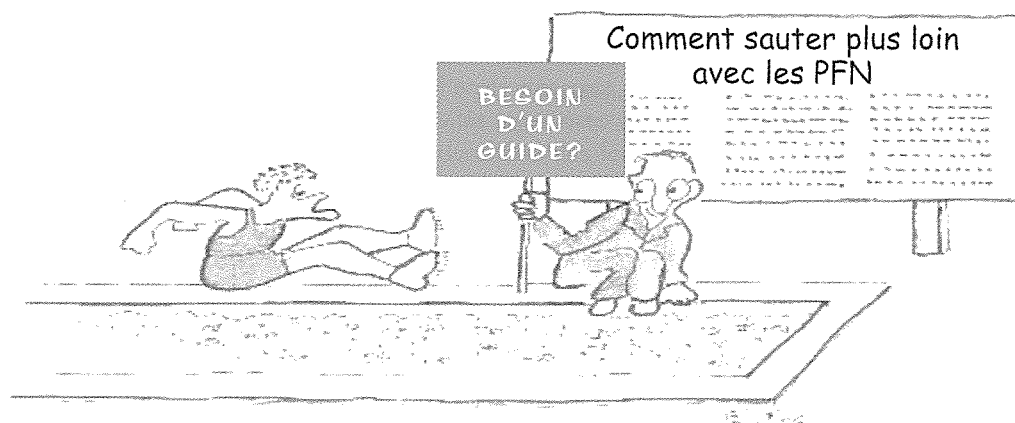
Initiative ou institution	Type d'appui	Où obtenir plus d'informations
Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux	Petits dons aux parties prenantes des pfn dans des pays partenaires Plateforme d'information pour la mise en œuvre des pfn	www.nfp-facility.org
Département des forêts de la FAO	Assistance technique, formation et informations mondiales pour l'élaboration des pfn	www.fao.org/forestry/nfp
Projet relatif à la politique forestière internationale (IWP) du GTZ	Appui consultatif à l'élaboration des pfn	www.gtz.de/en/praxis/1822.htm
Réseau européen de recherche sur les forêts tropicales	Information, matériel didactique	www.efrn.org/efrn/topics/policy/index.html
PROFOR	Appui conceptuel et analytique	www.profor.info
Département de la politique des connaissances du Ministère néerlandais de l'agriculture, de la nature et de la qualité des aliments (Pays-Bas)	Information	h.j.f.savenije@minlnv.nl
Wageningen International	Plateforme d'apprentissage pour le stage de formation international sur le thème « Interactive forest and nature policy in practice »	www.wi.wur.nl
Tropenbos	Information, recherche	www.tropenbos.nl
Institut européen des forêts	Recherche, formation et renforcement des capacités	www.efi.fi
Institut international pour l'environnement et le développement	Un programme de foresterie et d'utilisation des terres fournit un appui consultatif et des informations aux pfn	www.iied.org/NR/forestry/index.html

L'initiative « des pfn pour tous » a débouché sur la production du présent document, mais aussi d'un ensemble de **matériels didactiques**, axés sur différents thèmes, tels que: introduction au concept et aux principes du pfn; renforcement de la participation des parties prenantes aux processus des pfn; et élaboration de stratégies et de mécanismes de financement pour la mise en œuvre des pfn.

De plus amples informations sur les modules de formation peuvent être obtenues auprès de la FAO et du Mécanisme (nfp-facility@fao.org).

Une nouvelle approche de la gestion des connaissances et du partage de l'information pourrait être le sujet d'une communauté de pratique aux niveaux national, régional et mondial. Ces communautés réunissent des experts et des institutions qui ont des connaissances et une expérience spécifiques et souhaitent les partager avec des utilisateurs potentiels. Parmi les exemples de communautés de pratiques soutenues par la FAO, citons celle visant à renforcer la participation des parties prenantes aux pfn (www.fao.org/forestry/site/14691/en), et celle sur les mécanismes de financement de la gestion durable des forêts (www.fao.org/forestry/site/21127/en).

Les pfn restent un exercice difficile, mais gratifiant lorsqu'ils sont conduits sous la direction des pays et s'appuient sur une forte participation et sur des partenariats. En outre, ils doivent être cohérents au plan intrasectoriel et bien reliés au plan intersectoriel. Les avantages des pfn conduits selon ces principes contribueront assurément à l'utilisation durable et à la conservation des forêts, au bénéfice de tous.



Grâce à diverses initiatives d'appui, les spécialistes des pfn ne sont pas seuls.

Bibliographie

- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Australia (AFFA) & Program on Forests (PROFOR), World Bank. 2003. *Implementing the Proposals for Action of the Intergovernmental Panel on Forests and the Intergovernmental Forum on Forests: a tool to assist national-level assessment of progress and priorities for action toward sustainable forest management, developed in support of the United Nations Forum on Forests.*
- Department for International Development, United Kingdom (DFID), Directorate General for Development, European Commission (EC), United Nations Development Programme (UNDP) & World Bank. 2002. *Linking poverty reduction and environmental management.* Washington, DC, USA, DFID/EC/UNDP.
- Economic and Social Council, United Nations (ECOSOC). 1997. *Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session.* New York, 11–21 February 1997. E/CN.17/1997/12. Disponible à l'adresse: www.un.org/esa/forests/documents-ipf.html
- ECOSOC. 2000. *Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session.* New York, 31 January – 11 February 2000. E/CN.17/2000/14. Disponible à l'adresse: www.un.org/esa/forests/documents-iff.html
- ECOSOC. 2006. *United Nations Forum on Forests – report on the sixth session.* New York, 27 May 2005 and 13–14 February 2006. E/CN.18/2006/18; E/2006/42(SUPP). Disponible à l'adresse: www.un.org/esa/forests/documents-unff.html#6
- Facharbeitskreis Waldwirtschaft/GTZ (ed.). 2002. *People and forests.* Eschborn, Germany, GTZ. Disponible à l'adresse: www.ageg.de/download/peopleforests/peopleforests.html
- FAO. 1996. *Basic Principles and Operational Guidelines. Formulation, execution and revision of National Forest Programmes.* Rome, FAO.
- FAO. 2006. *Global Forest Resource Assessment 2005 – Progress towards sustainable forest management.* FAO Forestry Paper No. 147. Rome, FAO.
- Geller, S. & Owino, F. 2002. *Qualitative assessment of national forest programmes.* LTS International–Scotland. Disponible à l'adresse: www.metla.fi/eu/cost/e19/geller.pdf

Glück, P., Oesten, G., Schanz, H. & Volz, K.-R. (eds). 1999. *Formulation and implementation of national forest programmes. Proceedings of the international seminar*. Freiburg, Germany, 18–20 May 1998. Vol. I–III. Proceedings No. 30. Joensuu, Finland, European Forestry Institute (EFI). ISBN: 952-9844-63-8, 952-9844-67-0, 952-9844-69-7.

International Institute for Sustainable Development/GTZ. 2004. *National strategies for sustainable development: challenges, approaches and innovations in strategic and coordinated action based on a 19-country analysis*. Disponible à l'adresse: www.iisd.org/measure/capacity/sdsip.asp

Liss, B.-M. & Hofmann, F. 2002. *Monitoring of the national forest programme of Germany – Proposal for an Approach and Procedures*. Discussion Paper presented at the twelfth Round Table of the NFP Germany. Contribution to the COST E19 Meeting, Savolinna, Finland, 4–6 April 2002. Freiburg, Germany, University of Freiburg/AGEG. Disponible à l'adresse: www.metla.fi/eu/cost/e19/hofmann.pdf

Mayers, J. 2003. *National forest programmes and similar beasts: current state of evolution, and future prospects for life*. Draft for the Millennium Ecosystem Assessment. London, UK, IIED. Disponible à l'adresse: www.iied.org/NR/forestry/documents/NFPs_and_similar_beasts.pdf

Ministry of Natural Resources and Tourism. 2004. *People and Trees. A plain language guide to the United Republic of Tanzania's National Forest Programme*. United Republic of Tanzania, Ministry of Natural Resources and Tourism. Disponible à l'adresse: www.hakikazi/org/papers/People-and-Trees.pdf

ODI/DFID & Netherlands Ministry of Foreign Affairs. 2002. *National forest programmes. Key Sheets for Sustainable Livelihoods: Policy Planning and Implementation Series No. 17*. Disponible à l'adresse: www.odi.org.uk/fpeg/publications/policybriefs/keysheets/keysheet17.pdf

Savenije, H. 2002. *National forest programmes: from political concept to practical instrument in developing countries*. Forestry and Biological Diversity Support Group, Theme Studies Series 3. Wageningen, Netherlands, Expertisecentrum LNV.

Six-Country Initiative. 1999. *Practitioner's guide to the implementation of the IPF Proposals for Action*. Prepared by the Six-Country Initiative in Support of the UN Ad-Hoc Intergovernmental Forum on Forests (IFF) (Finland, Germany, Honduras, Indonesia, Uganda, United Kingdom, FAO, UNDP). Second Revised Edition. Eschborn, Germany, Secretariat of the Six-Country Initiative, GTZ/TWRP.

United Nations. 1992. *Agenda 21*. New York, UN.

L'un des principaux résultats du dialogue international sur les forêts depuis les années 90 est d'avoir instauré un consensus entre les participants sur le fait que tous les pays devraient élaborer des programmes forestiers nationaux (pfn) pour guider et orienter leurs processus de formulation et de mise en œuvre de leur politique forestière sur une base participative et intersectorielle. Le document *Comprendre les programmes forestiers nationaux* a été préparé pour promouvoir la coordination et la collaboration entre les parties prenantes ainsi que le renforcement de leurs capacités, pour renforcer les pfn et en faire des processus véritablement participatifs et intersectoriels dirigés par les pays pour parvenir à une gestion durable des forêts. En quatre parties, le document décrit l'évolution du concept de pfn; propose un regroupement utile des principes des pfn et donne des orientations sur la manière de les aborder et de les évaluer au niveau des pays; examine le processus des pfn, comme cycle itératif d'analyse, de politique et de planification forestières, de mise en œuvre, et de suivi et d'évaluation et présente les opportunités de partage des connaissances et les initiatives d'appui susceptibles d'aider les spécialistes des pfn à atteindre leurs objectifs. Cette publication s'adresse à tous ceux qui interviennent dans des pfn, au stade de leur formulation ou de leur mise en œuvre. Loin de vouloir donner des recettes, elle se veut plutôt un guide visant à susciter une réflexion suivie d'action sur les meilleures pratiques adaptées aux conditions de chaque pays.