

Juillet 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DES FORÊTS

VINGT ET UNIÈME SESSION

Rome (Italie), 24-28 septembre 2012

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES ACTIVITÉS DE LA FAO DANS LE DOMAINE DES FORÊTS

I. HISTORIQUE

1. En septembre 2011, le Bureau de l'évaluation de l'Organisation, conformément à son programme de travail approuvé par le Comité du Programme, a entrepris une évaluation stratégique des activités de la FAO dans le domaine des forêts. Dans le cadre de ce processus, les premières conclusions ont été présentées à la Direction de l'Organisation en mars 2012 et un projet de rapport a été rédigé en avril. Un groupe d'experts a fourni des commentaires sur le projet de rapport en mai et le rapport final a été présenté à la Direction par l'équipe d'évaluation à la mi juin.

2. On trouvera dans le rapport trois recommandations générales regroupant neuf recommandations plus spécifiques qui sont soumises à la Direction. Ces recommandations invitent la FAO à:

- i) affiner ses priorités et à tirer le meilleur parti de son expertise sectorielle afin de définir une approche globale des forêts et des arbres hors forêt et de concrétiser les trois objectifs mondiaux des Membres de la FAO;
- ii) jouer un rôle plus actif au sein du cadre mondial régissant les forêts;
- iii) enfin, renforcer les moyens permettant de resserrer les liens entre les connaissances, les travaux normatifs et les activités sur le terrain, à tous les niveaux de l'Organisation et avec les partenaires.

3. On trouvera dans le présent document le résumé du rapport d'évaluation (Annexe 1). La version complète du rapport, accompagnée de la réponse de la Direction de la FAO (en cours de finalisation au moment de l'élaboration du présent document), sera présentée à la cent-douzième session du Comité du Programme qui aura lieu du 5 au 9 novembre 2012. Le présent document doit être examiné en même temps que le cadre stratégique et les priorités du Programme de la FAO dans le domaine des forêts (COFO/2012/9.2), les Recommandations des commissions régionales des forêts à l'intention de la FAO (COFO 2012/9.3) et les Décisions et recommandations des organes de la FAO intéressant le Comité (COFO/2012/8), qui constituent ensemble les documents de base permettant au Comité de formuler son avis sur les priorités futures du Programme forestier de la FAO.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

II. INDICATIONS QUE LE COMITÉ DES FORÊTS EST INVITÉ À DONNER

4. Le Comité est invité à prendre note des neuf recommandations formulées dans l'évaluation et à communiquer ses observations. En particulier, le Comité est invité à donner des indications:

- sur les principaux domaines de travail transversal auxquels l'Organisation devrait intégrer davantage la question des forêts pour obtenir de meilleurs résultats dans les pays membres et contribuer à la concrétisation des trois objectifs mondiaux des Membres;
- sur le rôle plus actif que la FAO pourrait jouer dans les mécanismes qui s'occupent des forêts dans le monde et sur la manière dont les Membres pourraient y participer;
- enfin, sur les moyens que la FAO pourrait mettre en œuvre pour renforcer les liens entre ses travaux normatifs et ses activités sur le terrain à tous les niveaux de l'Organisation et répondre plus efficacement aux besoins à un niveau décentralisé.

ANNEXE
RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION

I. INTRODUCTION

R1. La promotion d'une gestion durable des forêts et des arbres fait partie intégrante de la mission de la FAO depuis sa création en 1945. L'éventail des activités menées par la FAO dans ce domaine couvre notamment le suivi, l'évaluation et la mise en commun d'informations sur les forêts, la participation aux processus forestiers mondiaux, le soutien aux politiques et aux institutions forestières nationales et, de manière plus générale, divers travaux portant sur la gestion des ressources forestières, les aspects socioéconomiques des forêts et certains thèmes transversaux comme la gestion des bassins versants et le changement climatique. Toutes ces activités ont pour but de contribuer à la concrétisation des trois objectifs mondiaux de l'Organisation, à savoir la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et la gestion et l'utilisation durables des ressources naturelles.

R2. Les activités forestières menées par la FAO jusqu'en 2006 ont fait l'objet d'une évaluation de haut niveau dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO réalisée en 2007. L'EEI indique que, avant cette initiative, aucune évaluation externe de grande ampleur des activités de l'Organisation liées aux forêts n'avait été conduite depuis un certain temps. Le Comité du Programme de la FAO a donc demandé, à sa cent-troisième session, en avril 2010, qu'il soit procédé à une évaluation du rôle et des activités de la FAO en rapport avec les forêts.

R3. La présente évaluation porte sur l'ensemble des activités liées aux forêts et aux arbres menées par la FAO aux niveaux national, régional et mondial entre 2006 et 2011 et considère également certains des défis à relever et des possibilités à saisir au-delà de la période faisant l'objet de l'évaluation. Le cadre de résultats définis pour l'Objectif stratégique E, relatif à la « gestion durable des forêts et des arbres », a été utilisé pour guider l'évaluation. Toutefois, étant donné que les activités liées aux forêts contribuent aussi à l'accomplissement d'autres objectifs stratégiques, un certain nombre de thèmes transversaux entrent également dans le champ de l'évaluation. L'équipe d'évaluation estime donc que l'évaluation couvre, dans leurs principaux aspects, toutes les activités liées aux forêts et aux arbres menées à l'échelle de l'Organisation.

R4. L'évaluation a été conduite de septembre 2011 à mai 2012. L'équipe s'est rendue dans un échantillon représentatif de 11 pays d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique et d'Europe, y compris auprès de trois bureaux décentralisés, où elle a rencontré un large éventail de parties prenantes. L'évaluation s'est également appuyée sur des entretiens avec le personnel de la FAO au Siège et avec des personnes et des institutions clés s'occupant de questions liées aux forêts dans le monde entier, une enquête auprès des États Membres de l'Organisation, une synthèse des évaluations précédentes portant sur des programmes et projets pertinents et, enfin, un examen des produits normatifs de la FAO relatifs aux forêts.

R5. La présente évaluation vise à fournir à la Direction de la FAO et aux États Membres une évaluation des résultats et des avantages comparatifs de l'Organisation liés à ses activités dans le domaine des forêts. Elle formule une série de recommandations sur les orientations stratégiques de la FAO et ses activités futures dans ce secteur. Il s'agit donc d'une évaluation à caractère formatif et tournée vers l'avenir.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONS

Mandat et ressources de la FAO dans le domaine des forêts

R6. La FAO, en tant qu'institution spécialisée du système des Nations Unies, avait initialement pour mission de contribuer à la préservation des ressources ligneuses des forêts pour assurer « la productivité constante des forêts existantes ». Aujourd'hui, dans le cadre de l'architecture mondiale des forêts au sens large, l'Organisation s'efforce de protéger les multiples ressources des forêts en s'attaquant aux facteurs responsables du déboisement et de la détérioration des forêts et en relevant les défis qu'ils posent pour la conservation et la gestion durable des forêts. La FAO est reconnue au niveau mondial comme une organisation à la fois détentrice de connaissances spécialisées dans le domaine des forêts et de la foresterie et investie d'un rôle visible et primordial d'« intendant des forêts du monde ». Les activités menées par la FAO dans le domaine des forêts s'inscrivent essentiellement dans le cadre de son Objectif stratégique E relatif à la « gestion durable des forêts et des arbres », mais sont également utiles à l'accomplissement d'autres objectifs stratégiques de l'Organisation. Par ailleurs, s'agissant des forêts et de la foresterie, la vision plus générale de la FAO a trouvé une application concrète dans le cadre spécifique de la Stratégie de la FAO pour les forêts et la foresterie.

R7. L'examen des **ressources financières** montre que, pendant la période d'évaluation (2006-2011), la part des allocations budgétaires au titre du Programme ordinaire destinées au programme forestier de la FAO est restée stable, à 3,7 pour cent. Les contributions volontaires versées pour les activités liées aux forêts ont considérablement augmenté ces dernières années et on estime qu'elles représentent aujourd'hui 73 pour cent du total des fonds destinés au programme forestier de l'Organisation. Globalement, les fonds du Programme ordinaire et les contributions volontaires qui ont été affectés à ces activités pendant la période couverte par l'évaluation, sont estimés à 416 millions d'USD. S'agissant des **ressources humaines**, une augmentation tendancielle du nombre des postes pourvus destinés à des activités liées aux forêts a été observée durant cette période, de même qu'une nouvelle répartition de ces postes suite à la réaffectation d'un certain nombre de fonctionnaires du Siège dans des bureaux régionaux et sous-régionaux.

Évaluation globale du rôle et des activités de la FAO dans le domaine des forêts

R8. **Politiques et processus mondiaux et régionaux relatifs aux forêts:** La FAO occupe une place de premier plan sur la scène forestière internationale. Elle joue un rôle central dans l'élaboration de « l'architecture » forestière mondiale et, dans une moindre mesure, régionale depuis de nombreuses années. Cet engagement s'est concrétisé principalement par la participation de l'Organisation à divers processus décisionnels mondiaux relatifs aux forêts et par les activités de ses organes directeurs concernés qui constituent également un cadre de dialogue sur les politiques. La FAO maintient sa visibilité en tant que chef de file sur la scène mondiale grâce à la publication d'un certain nombre de produits normatifs reconnus au niveau mondial et en tant qu'organisatrice ou coorganisatrice d'événements de très grande envergure. Cependant, bien que la FAO soit reconnue par ses Membres et ses partenaires comme un organisme doté d'atouts considérables sur le plan technique, elle semble aujourd'hui avoir perdu de son pouvoir fédérateur et catalyseur dans l'élaboration de politiques forestières de portée mondiale ou régionale.

R9. **Institutions, politiques et programmes forestiers nationaux:** La FAO mène des activités pertinentes à la fois à l'appui de la réforme de la gouvernance forestière, de la réforme des régimes fonciers, de l'élaboration de politiques et de programmes forestiers nationaux et du renforcement des capacités des institutions compétentes. Il va de soi que ces interventions ont une efficacité très variable, en raison principalement des différences entre les pays et dans les capacités de suivi de l'Organisation. Grâce au Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux (MPFN), au Programme d'appui relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACPFLEGT), à ses avis en matière de politiques et ses conseils juridiques et à ses activités de renforcement des capacités, la FAO a pu aider un certain nombre de pays à améliorer leur cadre stratégique et institutionnel relatif aux forêts et a mis en place des processus d'élaboration des politiques plus ouverts à la participation

des organisations de la société civile et du secteur privé. Le MPFN et le Programme ACP-FLEGT s'inscrivent dans une approche programmatique qui pourrait servir de modèle pour d'autres activités de l'Organisation. Le fait que la FAO ait accueilli le MPFN pendant si longtemps a permis de créer une synergie entre l'Organisation et le Mécanisme, de renforcer l'engagement de la FAO vis-à-vis d'intervenants non étatiques, d'assurer une utilisation plus efficace des ressources et de favoriser un apprentissage mutuel entre le personnel du Mécanisme et celui de la FAO.

R10. Suivi et communication d'informations sur les forêts et les produits forestiers: La FAO fournit des informations actualisées et détaillées sur l'état des ressources forestières, ainsi que des statistiques sur les produits forestiers, qu'elle diffuse de manière relativement efficace à l'usage d'un large éventail de destinataires. Il est néanmoins possible d'améliorer la qualité et la transparence des évaluations des ressources forestières mondiales (FRA) et de l'évaluation des forêts nationales en instaurant une collaboration plus efficace avec d'autres organismes de surveillance des ressources forestières. Le processus de préparation du rapport d'évaluation des ressources forestières FRA 2015 témoigne d'une amélioration de la situation à cet égard, compte tenu notamment de l'effort de collaboration consenti récemment pour produire des estimations par télédétection de l'évolution des forêts d'une année à l'autre. Il est absolument nécessaire de renforcer les capacités nationales s'agissant de l'évaluation des ressources forestières et de la gestion des données pour répondre aux besoins des pays en améliorant la base d'informations utile pour la gestion durable des forêts dans le cadre du programme REDD Plus et pour la planification et le suivi dans le secteur forestier. Par ailleurs, l'analyse des données doit être améliorée en misant notamment sur une intégration plus poussée entre le rapport FRA et le rapport sur la Situation des forêts du monde. Les nouvelles exigences en rapport avec REDD Plus en matière de suivi et de communication d'informations sur le carbone posent une difficulté supplémentaire pour la planification de la gestion des forêts et l'établissement de liens entre la surveillance des forêts et celle du carbone.

R11. Gestion des ressources forestières: La FAO est l'une des rares organisations à couvrir encore un large éventail d'aspects biophysiques, techniques et socioéconomiques de la gestion durable des forêts et elle mène de nombreuses activités dans ce domaine. Les ressources qu'elle consacre à ce secteur sont néanmoins trop limitées pour avoir un réel impact. La FAO doit mieux faire comprendre le rôle de la gestion durable des forêts et des arbres et les outils y afférents dans une perspective environnementale plus large et mettre en avant les fonctions multiples des forêts et les exigences dont elles font l'objet, notamment dans le contexte du changement climatique, de la biodiversité et de la bioénergie. Il faut élargir la vision de la gestion des forêts en l'étendant aux services des écosystèmes (notamment dans l'optique de REDD Plus) et donner la priorité à l'adaptation au changement climatique – qui pour la plupart des bénéficiaires premiers de la FAO est bien plus importante que l'atténuation de ses effets – et à la promotion de systèmes de gestion des forêts qui tiennent mieux compte des besoins et des moyens de subsistance des populations cibles. Les activités relatives aux aspects biophysiques et socioéconomiques de la gestion des forêts demeurent pertinentes, mais il faudra définir plus clairement la vision stratégique du rôle et de la contribution de la FAO dans ce domaine. Ces orientations futures doivent être établies avec beaucoup d'attention, en vue d'assurer l'équilibre entre les différents biomes et les divers sujets traités, et dans le cadre d'une collaboration renforcée avec d'autres organismes, s'il y a lieu.

R12. Produits forestiers et aspects économiques: La FAO et la Section des forêts et du bois de la CENUE/FAO jouent un rôle de premier plan reconnu en tant que fournisseurs de statistiques mondiales sur les produits forestiers. Il est nécessaire d'assurer une plus grande utilisation de ces informations à des fins d'analyse pour étayer les processus de développement aux niveaux mondial et régional. Tant l'efficacité que l'efficience des travaux statistiques sur les produits forestiers pourraient être améliorées en misant plus résolument sur le renforcement des capacités statistiques en matière de forêts et de produits forestiers dans les pays moins bien dotés dans ce domaine. Les activités menées par la FAO concernant les produits forestiers non ligneux (PFNL) et le bois de feu sont pertinentes et largement reconnues dans certaines régions. Grâce à son action en faveur des petites et moyennes entreprises à assise communautaire et à ses activités relatives aux produits forestiers non ligneux, l'Organisation contribue au renforcement des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire. Toutefois, les projets de terrain correspondants sont souvent de faible envergure, reliés de manière

insuffisante aux processus nationaux et sans aucune perspective de transposition à plus grande échelle. Les travaux conduits dans le domaine de l'industrie et de l'économie forestières sont relativement peu connus et ont un faible impact; d'autres organisations jouent un rôle de chef de file dans ces domaines.

R13. Thèmes transversaux - Domaines techniques: En raison principalement de leur faible portée, les activités intersectorielles menées par la FAO s'agissant par exemple de la gestion des bassins versants, de l'agroforesterie et de la foresterie urbaine périurbaine, sont généralement peu efficaces face à l'ampleur des besoins existants. La plupart des programmes mis en œuvre ne créent pas la masse critique nécessaire pour avoir une incidence réelle, comme il le faudrait. Le domaine des forêts et du climat fait exception. Le programme REDD Plus a bénéficié de fonds extrabudgétaires considérables de la part de partenaires fournisseurs de ressources ces dernières années, mais les difficultés auxquelles se heurte la FAO dans l'exécution de ses activités dans ce domaine risquent d'en compromettre les résultats. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a constaté qu'une focalisation étroite sur la démarche plus technique de suivi, déclaration et vérification ne rendait pas justice à la contribution potentielle que la FAO pouvait apporter s'agissant de REDD Plus et de la gouvernance, du thème connexe de la réforme des régimes fonciers et du rôle de la gestion des forêts – notamment de la gestion durable – en matière de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts.

R14. Thèmes transversaux - Dimensions sociales: Malgré quelques exemples positifs, la sexospécificité n'a, dans la plupart des cas, pas été intégrée de manière explicite et systématique dans les activités normatives ou opérationnelles de la FAO liées aux forêts. De même, l'intégration sociale n'a pas été suffisamment prise en compte. L'action de la FAO dans le domaine de la foresterie participative se concentre en priorité sur les populations indigentes et le rôle des forêts dans la lutte contre la pauvreté et doit donc être saluée, mais il est rare que les activités de l'Organisation dans le domaine des forêts soient centrées de manière précise sur des groupes sociaux spécifiques particulièrement susceptibles d'avoir besoin d'aide (les peuples autochtones, par exemple). De manière générale, la FAO n'a pas su intégrer ni mettre en œuvre une approche axée sur les droits de l'homme dans ses activités relatives aux forêts.

R15. Produits normatifs concernant les forêts: D'une façon générale, les produits normatifs publiés pendant la période d'évaluation apportent une contribution utile à la documentation sur les forêts. Cependant, ils sont souvent méconnus ou peu utilisés pour l'élaboration de politiques, la planification et la gestion des forêts dans les États Membres. En outre, ils sont de qualité inégale et ne répondent pas tous aux besoins réels. Un meilleur ciblage de ces produits, visant à combler les principales lacunes dans les connaissances, une diffusion plus large de ces produits et des activités de suivi propres à encourager une plus grande adoption dans les pays et une meilleure adaptation aux divers contextes nationaux seraient de nature à renforcer l'efficacité, l'utilité et les incidences de ces travaux aux niveaux régional et, surtout, national. Le fait que la diffusion des produits normatifs se fasse de plus en plus par le biais du site web de la FAO risque de réduire l'accès à ces documents dans les pays en développement.

R16. Activités de terrain liées aux forêts: Dans bien des cas, le soutien de la FAO n'a pas été suffisamment en lien avec les processus d'élaboration de politiques d'utilisation forestière et intersectorielle des terres. En outre, il est pratiquement absent des nouveaux processus de concertation sur les politiques – principalement au niveau national, mais aussi à l'échelon régional, à l'exception peut-être du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP). La plupart des activités de terrain liées aux forêts, en particulier celles qui sont financées par des projets dans le cadre du PCT, n'ont pas pour orientation stratégique la réalisation des objectifs de la FAO et de ses États Membres en matière de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté. Ces activités sont très dispersées sur le plan géographique et thématique et la portée des interventions réalisées dans le cadre de projets est souvent limitée. Les liens entre les produits normatifs et les activités de terrain sont généralement faibles. Les effets à long terme de l'action de la FAO sur le terrain dans de nombreux pays sont incertains.

R17. Capacités: Les activités relatives aux forêts sont essentiellement menées à bien par les fonctionnaires du Département des forêts, au Siège, et par les forestiers relevant des bureaux régionaux et sous-régionaux. La structure organisationnelle actuelle du Département des forêts n'est

pas propice à l'établissement d'une collaboration, d'une communication et d'une coordination efficaces entre les divisions. Des défaillances en termes de communication et de collaboration apparaissent aussi clairement dans les relations entre les fonctionnaires du Siège et le personnel forestier des unités décentralisées. Si la collaboration intersectorielle au Siège est faible, les fonctionnaires de certains des bureaux décentralisés ont en revanche réussi à établir des liens de collaboration. Il existe également de grandes disparités entre bureaux décentralisés quant à leur capacité à contribuer efficacement à l'accomplissement du mandat de la FAO dans le domaine des forêts. En règle générale, c'est dans les pays visés par de vastes projets de terrain concernant les forêts s'appuyant sur des compétences forestières établies de longue date que les capacités et la visibilité de l'Organisation sont les plus grandes et l'incidence de son action la plus forte. Dans la plupart des cas, l'efficacité des activités de la FAO dans le secteur forestier demeure néanmoins limitée de par certaines faiblesses opérationnelles, la prévalence de projets à court terme et un appui technique très inégal.

R18. **Partenariats:** À l'appui de son action dans le domaine des forêts, la FAO a noué d'importantes relations stratégiques avec d'autres groupes internationaux actifs au niveau mondial ou régional. En revanche, l'établissement de liens stratégiques à l'échelle des pays n'est généralement pas un objectif activement poursuivi. Il est notoire que la FAO travaille principalement selon l'approche classique des projets, qu'elle ne noue pas assez de liens avec d'autres entités et qu'elle traite uniquement avec les autorités forestières classiques du pays visé. En outre, bien souvent, elle ne participe pas activement aux débats existants sur les politiques réunissant différentes parties prenantes.

III. CONCLUSIONS

Rôle et place de la FAO dans le cadre international régissant les forêts

R19. La FAO est généralement considérée par la communauté forestière mondiale comme une organisation technique dont le rôle dans le cadre international régissant les forêts s'est affaibli au fil des ans en raison de l'apparition de nouveaux acteurs, souvent concurrents, et de la fragmentation du programme d'action mondial concernant les forêts. Aujourd'hui, de nombreuses autres entités sont en mesure de mener diverses activités tout aussi bien, voire mieux, que la FAO, alors que, par le passé, l'Organisation était la principale ou la seule instance dans ce domaine.

R20. Il est néanmoins plus nécessaire que jamais qu'un chef de file mondial et impartial considère les forêts et la foresterie dans leur globalité, à la fois en établissant des liens entre les niveaux mondial, régional et national et en les rattachant à d'autres secteurs d'utilisation des terres. La FAO a la capacité potentielle de jouer à nouveau un rôle de chef de file international pour les forêts, grâce à sa capacité unique de répondre aux besoins intersectoriels liés aux contributions des forêts à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté.

Avantages comparatifs de la FAO dans le domaine des forêts

R21. Le principal avantage comparatif de la FAO par rapport à d'autres organisations internationales compétentes en matière forestière tient au fait que celle-ci réunit, sous un même toit, les compétences nécessaires pour s'occuper à la fois de questions techniques liées aux forêts et de la plupart des différents modes d'utilisation des terres et des ressources naturelles (à l'exclusion de l'exploitation minière). La FAO détient les compétences et les capacités utiles pour gérer les interactions qui existent entre les différentes utilisations des ressources et donnent lieu, dans de nombreux pays, à un éventail intersectoriel de défis à relever et de possibilités à saisir. Il est nécessaire d'agir aussi bien au sein de l'Organisation, en regroupant l'ensemble des travaux relatifs aux différentes utilisations des terres, qu'au niveau des pays membres, afin de promouvoir une approche intégrée du paysage.

R22. La FAO bénéficie également d'un avantage comparatif dans les domaines de l'évaluation et de la surveillance des ressources forestières, des services mondiaux d'information sur les forêts, des politiques forestières et de la planification du secteur de certains aspects de la gestion des ressources

forestières. Certains d'entre eux revêtent plus d'importance que d'autres aux fins d'une pleine mise à profit de cet avantage comparatif intersectoriel pour aider les pays à faire face à un éventail complexe de défis et de possibilités concernant les terres, l'eau et d'autres ressources.

R23. Malheureusement, s'agissant des activités transversales ou intersectorielles, l'avantage comparatif de la FAO n'a pas encore été pleinement exploité. L'équipe d'évaluation conclut que l'Organisation a manqué un certain nombre d'occasions de tirer parti de son potentiel, en s'abstenant par exemple d'allier ses compétences techniques et les travaux menés sur le thème d'importance internationale de « l'accaparement des terres », à ses connaissances spécialisées et son action dans le domaine du déboisement et de la gestion durable des forêts. Il y a principalement deux raisons à cela. D'une part, la structure institutionnelle de la FAO est peu propice à des interventions intersectorielles allant au-delà de certaines activités de collaboration de portée limitée comportant souvent des liens non formels *ad hoc* entre les fonctionnaires. D'autre part, l'action de la FAO est induite par la « demande » et les liens intersectoriels au niveau des pays sont entravés par le fait qu'en matière de gestion des terres et d'autres ressources naturelles, ces derniers travaillent encore souvent de manière « cloisonnée ».

R24. Les ressources destinées aux programmes forestiers de la FAO sont trop dispersées pour pouvoir apporter une réponse adéquate à la totalité des besoins visés. L'Organisation s'efforce toujours de maintenir une présence dans les domaines où elle perd (ou a déjà perdu) son avantage comparatif. Cet effort donne lieu à une répartition des ressources qui ne reflète pas pleinement les capacités potentielles de la FAO dans les domaines où celle-ci détient un avantage comparatif réel.

Dispositifs institutionnels et action en partenariat

R25. La FAO doit agir de manière plus ouverte et collaborer plus efficacement avec les ONG, les OSC et le secteur privé. Le renforcement de ses capacités en matière forestière et de son action dans les secteurs où elle bénéficie d'un avantage comparatif indéniable, ainsi que la volonté de devenir une organisation plus fédératrice, feraient de la FAO un partenaire plus recherché et lui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre de ses activités liées aux forêts. Accorder une attention accrue à la contribution à apporter à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté ouvrirait de nouvelles perspectives de partenariats efficaces.

R26. Pendant la période d'évaluation, la FAO a consenti des efforts importants dans le domaine de la communication et de la sensibilisation à l'échelle mondiale et l'accès aux informations qu'elle diffuse est de plus en plus aisé. L'Organisation doit néanmoins réfléchir à la façon dont elle communique et interagit en matière d'information et de communication concernant les forêts aux niveaux régional et national. En règle générale, la communication a été considérée essentiellement comme un flux à sens unique, limité à la diffusion des produits de la FAO aux utilisateurs. Cependant, la dépendance croissante des utilisateurs à l'égard des informations accessibles sur internet continuera d'accroître leurs exigences en matière de connaissances actualisées et correspondant à leurs besoins, tout en favorisant une interaction plus poussée entre les fournisseurs de ces informations et leurs utilisateurs.

R27. Il est possible d'affiner les modalités de travail de la FAO en matière forestière pour mieux refléter une approche stratégique du rôle de l'Organisation dans ce domaine et mettre au point des mesures d'incitation et des mécanismes pour favoriser un partage plus efficace des données d'expérience et la mise en commun des enseignements tirés, sur le plan à la fois horizontal – entre les différents secteurs – et vertical – entre le Siège, les régions, les sous-régions et les États Membres.

Vision stratégique de la FAO concernant les forêts et sa mise en œuvre

R28. Le programme d'action de la FAO concernant les forêts ne fait apparaître aucune vision claire, ni des priorités interdépendantes centrées sur la concrétisation de ces orientations futures. La façon

dont l'Objectif stratégique E et les résultats de l'Organisation sont structurés ne donne aucune indication quant aux modalités de réalisation des trois objectifs mondiaux de la FAO. L'Objectif stratégique E s'inspire d'une approche du secteur forestier axée sur les forêts et ne tient pas compte de l'un des avantages comparatifs de la FAO, à savoir les activités intersectorielles. Des rapports sur les produits réalisés sont bien établis, mais la responsabilité individuelle quant aux résultats obtenus au regard des ressources engagées dans le cadre des objectifs stratégiques est limitée.

R29. Au niveau des pays, les interventions menées dans le cadre de projets ont le plus souvent un caractère opportuniste et sont déterminées sur la base des fonds disponibles et non pas selon une évaluation de la meilleure façon dont la FAO, dans son ensemble, pourrait aider le pays visé, en partenariat avec d'autres organisations. L'opinion commune des parties prenantes extérieures est que, bien souvent, la FAO ne centre pas son action sur les principaux enjeux stratégiques des pays membres dans le secteur forestier et qu'elle ne s'implique pas activement dans les diverses instances s'occupant de questions politiques et stratégiques relatives au développement de ce secteur au niveau national – surtout si les sujets traités sont controversés. La FAO est perçue comme étant trop focalisée sur les travaux des institutions forestières nationales traditionnelles, même si dans bien des cas les éléments moteurs des différents défis et possibilités liés aux forêts se situent en dehors du secteur forestier traditionnel.

R30. En partant du principe que les fonds du Programme ordinaire n'augmenteront pas, sinon dans une faible mesure, et que les ressources extrabudgétaires resteront essentiellement liées aux intérêts actuels des donateurs, certains secteurs d'activité devront être mis en retrait pour pouvoir renforcer les activités intersectorielles et les principaux domaines d'intervention traditionnels dans lesquels la FAO bénéficie encore d'un avantage comparatif. Les secteurs à mettre en retrait sont bien évidemment ceux dans lesquels la demande ou les besoins des pays membres sont faibles, ceux dans lesquels la FAO ne détient pas d'avantage comparatif et ceux dans lesquels d'autres entités sont actives et ont un rôle de chef de file reconnu. Compte tenu de l'insuffisance des ressources humaines et financières, il est nécessaire également d'établir une sorte de liste des pays dans lesquels intervenir en priorité. Concrètement, il s'agira de travailler relativement moins dans les pays mieux lotis qui peuvent faire appel à d'autres ressources, pour se concentrer davantage sur ceux dans lesquels les interventions de la FAO peuvent apporter une amélioration sensible et où une aide en faveur du secteur forestier est essentielle dans le cadre des efforts de développement.

R31. La FAO doit trouver des moyens de résister aux multiples pressions dont elle fait l'objet pour parvenir à donner à son action une orientation plus stratégique, et donc plus efficace, et pouvoir ainsi devenir à nouveau l'organisme « phare » pour les forêts, à l'échelle mondiale, au service du développement durable. L'équipe d'évaluation estime que la FAO peut avoir une action plus stratégique et plus efficace en se concentrant sur les points suivants: i) son rôle de chef de file en misant sur une approche globale du secteur forestier au sein du cadre international régissant les forêts; ii) le renforcement de son rôle et de ses responsabilités s'agissant de l'évaluation et de la surveillance des forêts; et iii) le renforcement de la fonction élargie des forêts dans le cadre de l'adaptation au changement climatique et du programme REDD Plus.

IV. RECOMMANDATIONS

R32. L'équipe d'évaluation présente à la FAO *trois recommandations générales regroupant neuf recommandations plus spécifiques*, qui permettront à l'Organisation de relever les principaux défis et de tirer parti des possibilités (ces défis à relever et possibilités à saisir sont développés dans les conclusions). Des suggestions sont avancées concernant les mesures primordiales à prendre pour la mise en œuvre de ces recommandations. Par ailleurs, des suggestions spécifiques concernant les divers domaines thématiques sont formulées à la fin des chapitres correspondants.

R33. **Recommandation générale 1:** *Forte de son avantage comparatif tenant à ses compétences techniques et aux connaissances acquises dans le domaine des terres et d'autres ressources naturelles,*

la FAO doit définir une approche globale des forêts et des arbres hors forêts visant à accomplir les trois objectifs mondiaux de l'Organisation et de ses États Membres.

Recommandation 1.1: L'équipe de direction de la FAO s'occupant des forêts doit procéder à une évaluation approfondie de la contribution potentielle et effective que les résultats des activités de l'Organisation dans le domaine des forêts peuvent apporter à l'accomplissement des trois objectifs mondiaux de la FAO et de ses États Membres. Les résultats de cette évaluation serviront à définir un programme d'action stratégique à l'échelle de la FAO visant à permettre à l'Organisation de tirer le meilleur parti de ses avantages comparatifs pour assurer une contribution plus efficace des forêts à la concrétisation des objectifs mondiaux.

Recommandation 1.2: La Direction de la FAO doit jeter les bases d'une interaction et d'une collaboration renforcées et plus efficaces entre les différents organes statutaires et consultatifs de l'Organisation qui contribueront à la définition des priorités stratégiques. Plus précisément, la FAO doit assurer une interaction et une collaboration plus efficaces entre le Comité des forêts et le Comité de l'agriculture, moyennant par exemple: i) l'élaboration par le Département des forêts (FO) et le Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs (AG) d'un document de synthèse conjoint sur les défis à relever et les possibilités à saisir; et ii) l'établissement d'un groupe d'experts mixte Comité des forêts/Comité de l'agriculture chargé de donner des indications à ces deux comités quant aux priorités stratégiques applicables aux principales activités intersectorielles qui devront être menées en collaboration par les départements de la FAO.

Recommandation 1.3: L'équipe de direction de la FAO s'occupant des forêts doit établir l'ordre de priorité de ses différents domaines d'activité en fonction de ses avantages comparatifs et des indications émanant des organes directeurs. Il s'agira à cet effet de recenser les domaines et activités dans lesquels: i) la FAO a un rôle indispensable à jouer, éventuellement en tant que chef de file; ii) la FAO travaillera en collaboration active avec des partenaires; et iii) la FAO ne jouera pas de rôle actif, mais agira principalement en qualité de courtier de connaissances et de catalyseur.

Recommandation 1.4: Les équipes de direction de la FAO de niveau régional, en collaboration avec le Siège, doivent définir, pour chaque région, une stratégie visant à valoriser la présence de la FAO dans le secteur forestier aux niveaux régional et sous-régional. Cette stratégie doit notamment comprendre une réflexion sur la façon dont la FAO collabore avec les organisations et instances régionales de concertation sur les politiques et d'autres partenaires stratégiques, face à l'éventail régional commun des défis et des possibilités ayant trait aux forêts et à d'autres utilisations des terres. À cet effet, les activités en cours relatives aux cadres de programmation par pays pourraient être mises à profit pour définir les enjeux et priorités de chaque région.

Recommandation 1.5: L'équipe de direction de la FAO s'occupant des forêts et le personnel chargé de la communication devront assurer une communication plus efficace de la vision de la FAO, de sa mission et de ses priorités stratégiques concernant les forêts, à la fois au sein de l'Organisation et auprès d'éventuels donateurs et d'autres parties prenantes aux niveaux mondial, régional et national.

R34. Recommandation générale 2: *La FAO doit définir plus en amont son rôle et sa place au sein du cadre mondial régissant les forêts et, en collaboration avec des partenaires stratégiques, engager une concertation sur les politiques et un travail d'analyse pour aborder les enjeux mondiaux liés au secteur forestier et nouer des liens entre des entités et des instances s'occupant des forêts – en misant en particulier sur son avantage comparatif en tant qu'organisation mondiale dotée d'un pouvoir mobilisateur effectif, ayant une présence de longue date dans les États Membres et entretenant des liens avec les gouvernements des pays hôtes.*

Recommandation 2.1: L'équipe de direction de la FAO s'occupant des forêts doit engager une action conjointe avec certains membres du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) et d'autres importants partenaires fournisseurs de ressources, afin de redéfinir le rôle fédérateur de la FAO en tant qu'institution technique mondiale à même de relever les défis attachés aux forêts et de tirer parti des possibilités qui se présentent dans ce domaine, en collaboration avec ses partenaires et selon une approche globale étendue aux différents secteurs liés aux terres et à d'autres ressources naturelles.

Recommandation 2.2: L'équipe de direction de la FAO s'occupant des forêts et le Département de la gestion des ressources naturelles (NR) et de l'environnement doivent renégocier le rôle de la FAO dans le cadre du Programme des Nations Unies sur la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (ONU-REDD) et élargir son rôle au sein du programme REDD Plus (par exemple, sa participation à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), au Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF) et à d'autres groupes et activités liés à REDD Plus), pour faire en sorte que la vaste gamme de compétences techniques et de connaissances de la FAO en matière de gestion durable des forêts soit mise à profit pour apporter un soutien efficace et effectif aux efforts consentis par les pays membres pendant les phases de préparation à REDD Plus et de mise en œuvre du programme.

R35. **Recommandation générale 3:** *La FAO doit renforcer les moyens permettant de resserrer les liens entre les connaissances et les compétences techniques relatives aux forêts au sein de l'Organisation, entre les travaux normatifs et les activités de terrain et avec les partenaires qui auront été définis et promouvoir la cohésion et un apprentissage mutuel entre les divers niveaux – mondial, régional et national.*

Recommandation 3.1: Le personnel de la FAO chargé des forêts doit rationaliser ses travaux normatifs concernant les forêts et la foresterie en intervenant de manière plus sélective et plus souple selon les besoins recensés aux niveaux régional et sous-régional.

Recommandation 3.2: La Direction de la FAO doit renforcer les compétences techniques en matière forestière dans les bureaux régionaux et sous-régionaux et, de manière sélective, dans les pays prioritaires, pour fournir un appui technique et opérationnel et faciliter l'échange d'informations et la coordination dans les deux sens.

V. SYNTHÈSE: LA VOIE À SUIVRE

R36. Les recommandations qui précèdent doivent être mises en œuvre afin que la FAO puisse conserver un avantage comparatif dynamique pour les forêts, à l'échelle internationale. Le débat mondial sur l'environnement et le développement s'oriente actuellement vers une gestion plus intégrée des paysages, des écosystèmes et des ressources, offrant ainsi à la FAO l'occasion d'apporter une contribution plus substantielle à l'accomplissement des objectifs mondiaux de l'Organisation et de ses États Membres. Toutefois, il lui faudra pour cela réorganiser ses activités liées aux forêts et à la foresterie pour pouvoir maintenir un niveau de professionnalisme élevé dans le secteur forestier tout en renforçant les liens avec d'autres secteurs du développement rural. La mise en œuvre des recommandations permettra d'assurer des interventions moins opportunistes et un meilleur alignement entre les ressources et les priorités, telles que définies dans le cadre d'une vision logique et stratégique de l'action de la FAO dans le domaine des forêts.

R37. De par son mandat de portée mondiale couvrant tous les aspects relatifs aux forêts et à la foresterie et grâce aux capacités acquises s'agissant de l'affectation des terres à des usages forestiers ou agricoles et au développement rural, la FAO détient un avantage comparatif dans le domaine de la gestion intégrée des forêts et, de manière plus générale, pour toutes les questions liées à la gestion de l'utilisation des terres. Cependant, dans le cadre de cette vision intégrée, l'Organisation doit procéder à un examen attentif afin de cerner les domaines dans lesquels elle serait le plus utile. S'agissant des forêts, les ressources de la FAO sont aujourd'hui insuffisantes en regard des besoins. Si l'Organisation n'est pas en mesure d'augmenter ses ressources financières, il lui faut alors établir des priorités parmi les questions forestières. Faute de quoi, elle court le risque de ne pas pouvoir répondre aux besoins dans tous les domaines, sans compter qu'elle ne pourrait pas même agir efficacement dans les domaines où elle possède ses plus grands atouts.

R38. Il est essentiel, par ailleurs, d'établir une base plus rationnelle s'agissant du financement par des crédits inscrits au Programme ordinaire et des ressources extrabudgétaires. Le financement des activités devrait être moins opportuniste et tenir compte davantage de la volonté des partenaires

fournisseurs de ressources de financer la mise en œuvre de la vision logique et stratégique de la FAO dans le domaine des forêts, par laquelle celle-ci contribue à l'accomplissement des trois objectifs mondiaux de l'Organisation. Il faudra pour cela que cette vision soit bien comprise et partagée par les partenaires financiers et que ceux-ci puissent se rendre compte que l'Organisation effectue dans ce domaine un travail important que d'autres ne font pas.

R39. Compte tenu des réflexions et recommandations formulées ci-dessus, ainsi que des idées et suggestions recueillies lors d'entretiens avec des fonctionnaires de la FAO, le personnel de terrain et un certain nombre d'interlocuteurs extérieurs, l'équipe d'évaluation envisage pour l'avenir un programme forestier qui devra s'inscrire de manière plus proactive dans le cadre international régissant les forêts et être centré sur des priorités stratégiques clairement définies se rapportant à un nombre plus limité de sujets liés aux forêts que l'Organisation s'attachera à approfondir. Ce programme tirera parti des principaux avantages comparatifs de la FAO, en établissant des liens plus efficaces entre les produits normatifs et leur application sur le terrain dans les domaines prioritaires et en adoptant, pour les activités menées sur le terrain, une approche mieux ciblée et axée sur les programmes, qui corresponde aux priorités stratégiques de l'Organisation et permette d'avoir une plus grande incidence.

R40. Compte tenu de son mandat de portée mondiale concernant les forêts et de l'appui du Comité des forêts et des États Membres dans ce domaine et forte de ses capacités d'agir en faveur d'une gestion durable des forêts et d'intégrer les forêts et la foresterie dans une approche globale intersectorielle et axée sur les paysages, la FAO est bien placée pour jouer un rôle moteur s'agissant d'assurer une action plus globale au regard des enjeux liés aux forêts et à la foresterie, ainsi qu'une meilleure coordination au sein du cadre mondial régissant les forêts. En tant qu'organisation à la fois détentrice de compétences techniques et chargée de définir les grandes orientations relatives aux forêts et à d'autres utilisations des terres, la FAO peut contribuer à définir le rôle des forêts dans le contexte plus général des paysages.