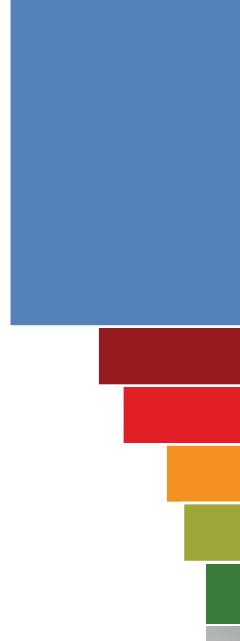




CADRE POUR L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE







CADRE POUR L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE



PROGRAMME SUR LES FORÊTS (PROFOR)
ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 2011



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 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.

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

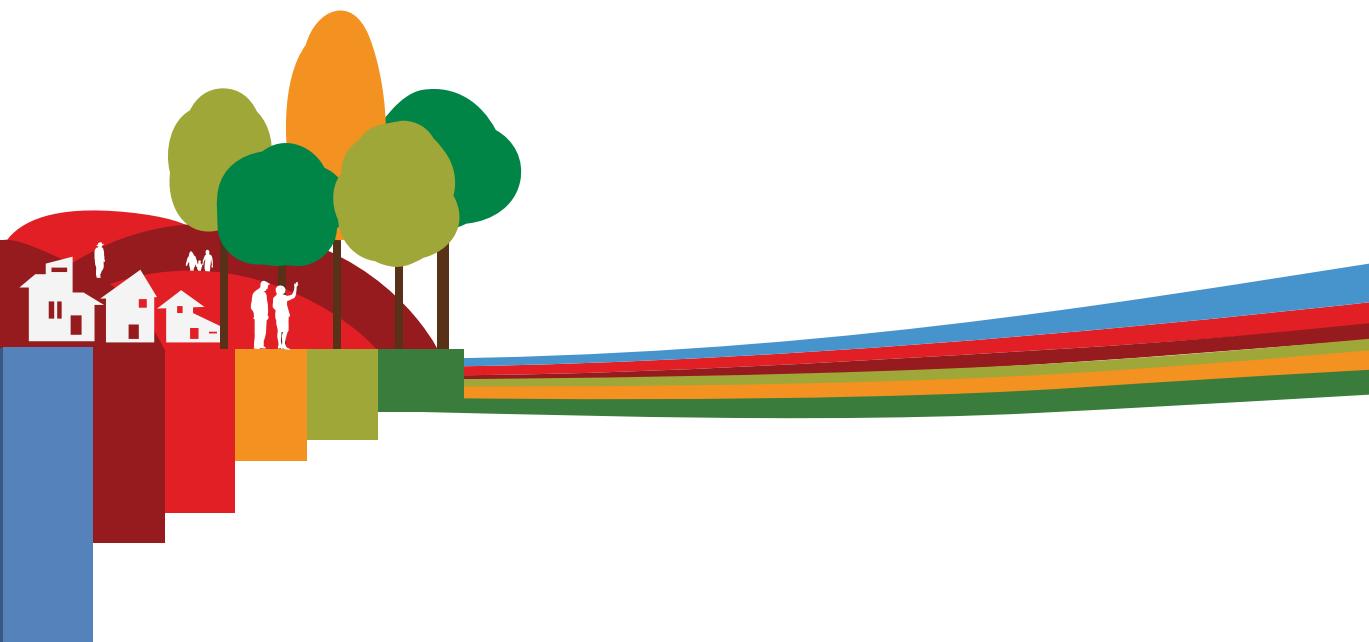
TABLE DES MATIÈRES

5	REMERCIEMENTS
7	I. INTRODUCTION
7	Contexte
8	Objectifs
9	Utilisateurs visés
10	II. CONCEPTION, STRUCTURE ET ÉLÉMENTS DU CADRE
10	Conception
11	Structure
12	Piliers
12	Composantes
13	Sous-composantes
13	Indicateurs
14	III. PRINCIPALES SOUS-COMPOSANTES DU CADRE
19	IV. CARACTÉRISTIQUES SOUHAITÉES DES INDICATEURS
21	V. COMMENT UTILISER LE CADRE
23	ANNEXE I
	Illustration: Comment formuler et noter des indicateurs pour une sous-composante
31	ANNEXE II
	Glossaire



REMERCIEMENTS

Ce document est le fruit des efforts d'un groupe d'experts en gouvernance forestière, qui se sont rencontrés lors de deux occasions – à Washington D.C., États-Unis d'Amérique, et à Varazdin, Croatie – en vue de développer et apporter des contributions techniques utiles à la conception du rapport. Nos sincères remerciements vont à Krishna Acharya, Doris Capistrano, Emelyne Cheney, Tuukka Castrén, Crystal Davis, Emmy Hafild, Gerald Kamwenda, Nalin Kishor, Sam Lawson, Daniel Meireles Tristão, Eva Müller, Rosalind Reeve et Jussi Viitanen. Un vif remerciement va aussi à Ken Rosenbaum, dont la conduite experte en tant que facilitateur a permis le succès du processus et de ses résultats. Nous remercions de nombreux autres collègues qui ont apporté de précieuses contributions à l'élaboration de ce rapport. Nous sommes extrêmement reconnaissants à Doris Capistrano pour avoir rédigé le document d'information ayant servi de base aux discussions de même que les ébauches successives du rapport, incorporant au fur et à mesure les commentaires des membres du groupe d'experts avec rapidité et efficacité. Par ailleurs, en plus du financement apporté à l'initiative par la FAO et le Programme sur les forêts (PROFOR), il est à noter que l'Institut forestier européen a contribué financièrement et en nature à l'une des réunions d'experts, ce dont nous le remercions vivement. Enfin, nous voudrions aussi remercier Nancy Hart, pour le travail d'édition, ainsi que Gabriele Marcelli et Maria Guardia, pour la conception graphique et la mise en page.



CADRE POUR L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE



I. INTRODUCTION

CONTEXTE

La nécessité d'un cadre analytique complet permettant d'effectuer un diagnostic, une évaluation et un suivi de la gouvernance forestière est largement reconnue parmi les parties prenantes forestières. La qualité de la gouvernance détermine en effet pour une large part si les ressources forestières sont utilisées de manière efficace, durable et équitable, et si les pays sont en mesure d'atteindre leurs objectifs de développement forestier. Souvent, une gouvernance forestière défaillante provoque des effets en chaîne et reflète une faiblesse générale de la gouvernance au sein d'un pays.

Améliorer la gouvernance forestière requiert d'adopter une approche systématique pour identifier les aires défaillantes, concevoir et mettre en œuvre des réponses adéquates, effectuer le suivi des résultats, être en mesure de s'adapter et apprendre de façon continue en vue de garantir les progrès. Un cadre analytique complet largement accepté facilitera les efforts visant à améliorer la gouvernance forestière au niveau national et transnational.

En 2009, diverses organisations s'appliquant à élaborer et tester sur le terrain des indicateurs de gouvernance forestière ont entamé une série de discussions portant sur le suivi et le développement d'indicateurs en matière de gouvernance forestière. En février 2010, l'Union européenne a organisé une réunion de coordination sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Rome. Au cours de cette réunion, des participants représentant des organisations forestières internationales d'envergure ont identifié le besoin de développer des indicateurs de gouvernance forestière pratiques et utilisables, et ont approuvé l'idée d'un atelier international sur le sujet.

En mai 2010, le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) et Chatham House ont organisé un atelier d'experts portant sur le suivi des garanties de bonne gouvernance dans le cadre des activités REDD-plus (réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement). L'atelier visait à mieux comprendre ce que devait comporter le suivi de la gouvernance en matière de REDD-plus, en s'appuyant sur les expériences, passées et en cours, du secteur forestier et d'autres secteurs. Trois paramètres essentiels relatifs à la gouvernance ont constitué la base de la discussion sur ce qui devrait faire l'objet d'un suivi de la part du programme REDD-plus.

En septembre 2010, la Banque mondiale, la FAO et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) ont organisé à Stockholm un colloque international visant à faire le point sur les progrès et leçons issus de l'expérience dans l'élaboration d'indicateurs et leur application à des champs spécifiques de la gouvernance. Les participants comprenaient des concepteurs et des utilisateurs d'indicateurs de gouvernance forestière, ainsi que des représentants d'organisations

impliquées dans le suivi et l'évaluation de la gouvernance forestière. Tous sont convenus qu'un cadre commun ou un ensemble de principes et critères fondamentaux en matière d'évaluation et de suivi de la gouvernance forestière devait être élaboré. Un tel cadre commun devrait permettre d'éviter les chevauchements et les répétitions – notamment pour ce qui est des applications au niveau national –, favoriser les synergies entre initiatives touchant la gouvernance forestière, et contribuer à gagner en efficacité.

Il a été établi que l'ensemble de principes et critères fondamentaux pour le suivi et l'évaluation de la gouvernance forestière devrait être suffisamment général pour permettre une application vaste, mais aussi suffisamment adaptable pour pouvoir répondre à des exigences d'application spécifiques. La FAO et le Programme sur les forêts (PROFOR) de la Banque mondiale ont été sollicités en vue de convenir d'un noyau d'experts et de spécialistes, comprenant des experts issus de pays potentiellement utilisateurs, chargé d'élaborer un cadre commun d'indicateurs de gouvernance forestière.

Le Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière (dénommé ci-après le Cadre) présenté dans ce rapport s'appuie sur une version préliminaire proposée lors de la réunion de Stockholm et sur les paramètres fondamentaux pour le suivi de la gouvernance en matière de REDD-plus. La version préliminaire du Cadre a ensuite été développée par le groupe d'experts entre juin et mars 2001, en étroite coordination avec l'initiative du Programme ONU-REDD et de Chatham House, qui vise à esquisser des principes directeurs sur la manière de suivre les mesures garantissant la bonne gouvernance dans le cadre des activités REDD-plus.

OBJECTIFS

Le Cadre facilite la description, le diagnostic, le suivi, l'évaluation et la communication de l'état de la gouvernance dans le secteur forestier d'un pays. Il présente une liste, dans l'ensemble adéquate et détaillée, des éléments essentiels décrivant la gouvernance forestière. Il fournit de même un cadre de référence permettant de structurer les informations pertinentes en matière de gouvernance, et qui sont susceptibles d'être utilisées au niveau national et transnational pour suivre et évaluer la gouvernance des forêts et des ressources forestières. Il peut aider les pays à réfléchir et à répondre aux questions critiques relatives à la gouvernance forestière, selon des modalités aptes à être mesurées, retracées et améliorées dans le temps. En favorisant des discussions informées sur la gouvernance forestière entre parties prenantes, le Cadre cherche aussi à stimuler, au-delà du secteur forestier et au niveau national, des opportunités de débat plus large sur la question de la gouvernance en général.

Le Cadre illustre diverses approches actuellement employées ou en cours d'élaboration dans les principaux processus et initiatives relatifs à la gouvernance forestière, notamment le Cadre pour la réforme de la gouvernance forestière de la Banque mondiale, l'Initiative sur la gouvernance forestière de l'Institut des ressources mondiales (WRI), les Critères et indicateurs de gestion durable des forêts du Processus de Montréal et de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT); et la version préliminaire du Cadre pour le suivi de la gouvernance de REDD-plus proposée par le Programme ONU-REDD et Chatham House. Il s'appuie également sur les systèmes de suivi nationaux existants relatifs à la gouvernance forestière.

Du fait qu'il comprend des paramètres fondamentaux déjà partagés par de nombreux processus et initiatives, le Cadre est à même de permettre les discussions entre ces processus et initiatives. Son usage commun pourrait aider à minimiser la répétition inutile des efforts en matière de suivi et d'évaluation de la gouvernance forestière. Il pourrait contribuer à alléger le fardeau des pays, face aux multiples demandes d'information provenant des divers processus et initiatives sur la gouvernance forestière auxquels ils participent.

Si le Cadre n'est pas un outil d'évaluation ou de suivi en tant que tel, il est apte à faciliter l'utilisation des outils existants et spécifiquement conçus à cet effet. Il peut servir de point de départ pour mieux comprendre la gouvernance forestière et contextualiser les divers outils disponibles, en vue des les employer de façon appropriée pour effectuer l'évaluation et le suivi de cette gouvernance.

Le Cadre est un instrument dynamique. Le résultat escompté est que son utilisation et ses évolutions futures accroîtront la compréhension de la gouvernance forestière et la communication à son sujet, et conduiront à des améliorations susceptibles de contribuer à renforcer la pratique de la gouvernance.

UTILISATEURS VISÉS

Le Cadre peut être utilisé par toute personne impliquée dans la gouvernance forestière. Il peut être utile aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'intéressant aux caractéristiques et à la qualité de la gouvernance forestière dans un pays donné.

Les gouvernements nationaux peuvent utiliser le Cadre pour effectuer leur propre diagnostic, suivi et évaluation de l'état de la gouvernance forestière dans leur pays. Il peut aussi être adapté par les gouvernements à des niveaux infranationaux, ainsi que par ceux qui sont impliqués au sein de divers processus, projets et initiatives relatifs à la gouvernance forestière. En outre, les juristes, investisseurs, donateurs, chercheurs et concepteurs de données en matière de gouvernance forestière peuvent utiliser le Cadre pour organiser, analyser et communiquer des informations à ce sujet.

Des initiatives telles que le programme REDD-plus, le Programme d'investissement forestier (FIP) de la Banque mondiale et l'Accord volontaire de partenariat FLEGT (APV) sont susceptibles d'utiliser le Cadre comme base de référence pour décider sur quels éléments faire porter le suivi dans le cadre de leurs objectifs. Des cadres spécifiques à chaque initiative pourraient ensuite être développés, mettant en lumière et précisant certains paramètres sur la gouvernance qui revêtent un intérêt particulier, ou bien ajoutant des paramètres absents. Dans le cas de REDD-plus, cela pourrait concerner notamment des questions liées à d'autres utilisations des terres ainsi que des caractéristiques propres au processus REDD-plus lui-même.

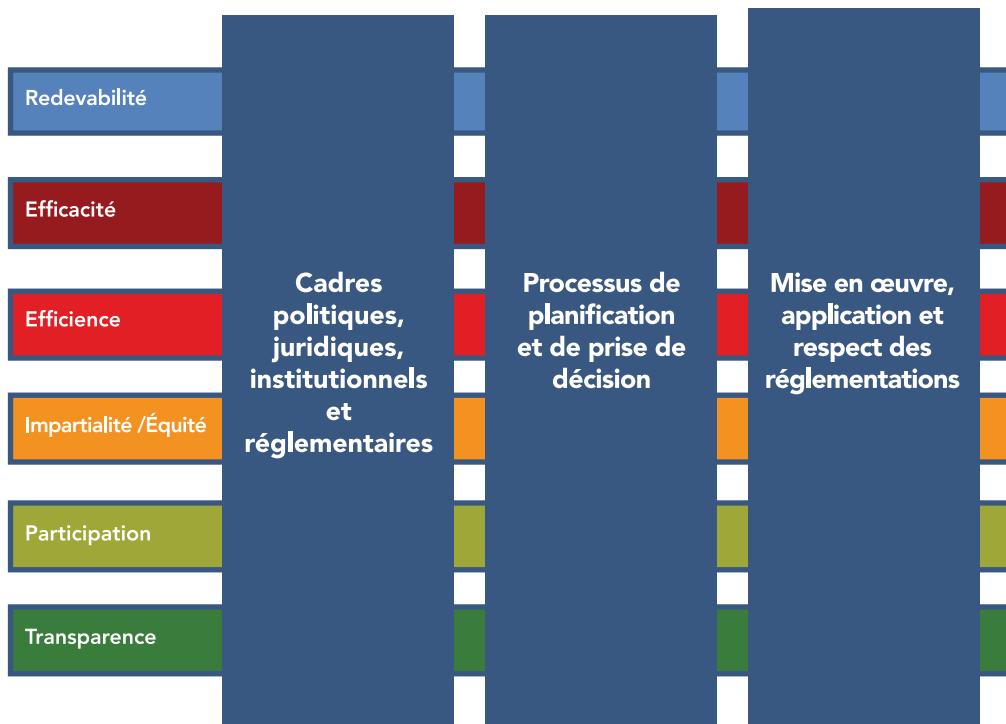
Les personnes souhaitant faire des comparaisons transnationales sur la gouvernance forestière pourront trouver cette structure utile comme cadre général de référence. Le Cadre n'est toutefois pas immédiatement utilisable pour les comparaisons entre pays. Savoir si et dans quelle mesure il sera adapté à une utilisation appropriée pour la comparaison transnationale dépendra du choix des indicateurs et des protocoles adoptés en matière de mesure et de normalisation.

II. CONCEPTION, STRUCTURE ET ÉLÉMENTS DU CADRE

CONCEPTION DU CADRE

Le Cadre s'appuie sur la compréhension du fait que la gouvernance est à la fois le contexte et le produit de l'interaction d'une série d'acteurs et parties prenantes aux intérêts divers. La base sur laquelle il repose consiste en un certain nombre de piliers et principes de «bonne» gouvernance forestière généralement acceptés (voir figure 1).

Fig. 1: Piliers et principes de la gouvernance



Des discussions sur les contraintes conceptuelles et les définitions opérationnelles de la gouvernance sont toujours en cours. Toutefois, la documentation existante s'accorde sur les qualificatifs et les processus clés caractérisant la «bonne gouvernance», que ce soit de manière générale ou dans des secteurs spécifiques tels que le secteur forestier. La gouvernance est habituellement estimée «bonne» si elle est caractérisée par la participation des parties prenantes, la transparence de la prise de décision, la redevabilité des acteurs et des décideurs, l'état de droit et la fiabilité. La notion de «bonne gouvernance» est aussi associée à la gestion efficace et efficiente des ressources naturelles, humaines et financières, ainsi qu'à une attribution des ressources et des avantages impartiale et équitable. Parvenir à une bonne gouvernance suppose des relations de soutien et de coopération mutuelles entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Si le gouvernement est essentiel à cet égard, le secteur privé et la société civile jouent aussi un rôle important en matière de gouvernance – le secteur privé consistant de manière générale en entreprises à but lucratif n'appartenant pas à l'État

et ne relevant pas de lui, et la société civile comprenant des groupes de personnes qui agissent sur une base volontaire, en tant que citoyens, pour promouvoir des objectifs et des priorités communs. Les groupes de la société civile peuvent être organisés et coordonnés de façon formelle, étant enregistrés comme associations à but non lucratif ou organisations non gouvernementales (ONG), ou bien il peut s'agir de groupes ou individus non enregistrés et faiblement organisés qui œuvrent pour une cause, tels que les réseaux de promotion et les mouvements sociaux.

El Marco ofrece medios para observar y analizar las instituciones y sus interacciones dentro y fuera del sector forestal que, en conjunto, crean las condiciones y posibilidades para la gobernanza forestal y de los recursos forestales de un país. El Marco usa el concepto de "instituciones" para referirse a costumbres, modelos de conducta y reglas que definen:

- qui a accès aux forêts et aux ressources forestières ainsi qu'au partage des avantages qui en dérivent;
- ce qui peut être prélevé des forêts ou bien modifié ou introduit dans celles-ci;
- qui a tel ou tel type de droits et devoirs associés aux forêts et aux ressources forestières; et
- qui participe aux prises de décision clés concernant ces questions et le transfert des droits et devoirs à d'autres.

Ces institutions sont à la fois le résultat et le support des décisions et actions de divers acteurs, parties prenantes, organisations et agences, y compris des agences forestières gouvernementales.

STRUCTURE DU CADRE

Les éléments de base du Cadre sont ses piliers, ses composantes et ses sous-composantes. Il consiste en trois piliers fondamentaux et 13 composantes de base, cités ci-dessous puis expliqués en détail plus bas.

Pilier 1: Cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires

- 1.1 Politiques et lois forestières
- 1.2 Cadre juridique visant à soutenir et protéger le régime foncier, la propriété et les droits d'usage
- 1.3 Concordance des politiques de développement générales avec les politiques forestières
- 1.4 Cadres institutionnels
- 1.5 Incitations financières, instruments économiques et partage des avantages

Pilier 2: Processus de planification et de prise de décision

- 2.1 Participación de las partes interesadas
- 2.2 Transparencia y responsabilidad
- 2.3 Capacidad y acción de las partes interesadas

Pilier 3: Mise en œuvre, application et respect des réglementations

- 3.1 Administration des ressources forestières
- 3.2 Application des lois forestières
- 3.3 Gestion du régime foncier et des droits de propriété
- 3.4 Coopération et coordination
- 3.5 Mesures de lutte contre la corruption

PILIERS

Les trois piliers du Cadre constituent les bases de la gouvernance forestière.

Pilier 1: Cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires – Le Pilier 1 prend en considération les systèmes de politiques, lois, règles et réglementations à long terme au sein du secteur forestier et dans d'autres secteurs ayant une incidence sur les forêts. En ce qui concerne ce pilier, le Cadre aborde la question de la clarté et de la cohérence de ces systèmes, ainsi que la façon dont ils interagissent, en vue de définir le contexte général d'utilisation des forêts, de gestion des ressources forestières et de prise de décision en matière forestière.

Pilier 2: Processus de planification et de prise de décision – Ce pilier prend en compte le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusion des principaux processus et institutions impliqués dans la gouvernance forestière. En outre, il étudie les diverses caractéristiques de ces processus et institutions, la façon dont opèrent les agences clés et l'espace qu'elles créent pour permettre la participation des parties prenantes, ainsi que le degré de redevabilité des détenteurs de pouvoir et des décideurs.

Pilier 3: Mise en œuvre, application et respect des réglementations – Ce pilier examine dans quelle mesure les cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires sont mis en œuvre. Il permet en outre d'observer à quel degré la mise en œuvre est efficace, efficiente et équitable.

COMPOSANTES

Une composante est un élément essentiel d'un pilier.

Le Cadre comprend cinq composantes relevant du Pilier 1, trois relevant du Pilier 2 et cinq relevant du Pilier 3.

Composantes relevant du Pilier 1. Elles permettent d'évaluer l'existence et la qualité des politiques, lois et réglementations forestières, d'estimer les systèmes protégeant les régimes fonciers et droits forestiers, et d'observer le fonctionnement des principaux cadres institutionnels. Elles examinent les liens extra sectoriels qui affectent la gouvernance dans le secteur forestier. Ces composantes analysent par ailleurs la concordance entre les politiques forestières et les politiques de développement plus globales, comme les incitations financières et les instruments économiques, et se soucient de l'équité dans la répartition des ressources forestières et des avantages qui en dérivent.

Composantes relevant du Pilier 2. Ces composantes observent l'ampleur, les caractéristiques et la qualité de la participation d'une série de parties prenantes concernées par la gouvernance forestière, ainsi que la capacité de divers groupes de parties prenantes de s'impliquer dans les processus de gouvernance. Les composantes relevant de ce pilier prennent aussi en compte la transparence des prises de décision et de l'attribution des ressources en matière forestière, ainsi que le degré de redevabilité des mécanismes et processus relatifs à la gouvernance.

Composantes relevant du Pilier 3. Elles examinent des aspects critiques portant sur l'administration forestière et l'application des réglementations, les mesures de lutte contre la corruption et la gestion du régime foncier et des droits de propriété. Une composante essentielle de ce pilier concerne la coopération et la coordination entre agences chargées de la mise en œuvre et de l'application des réglementations, élément essentiel pour parvenir à une gestion efficace et à une application effective de celles-ci, et promouvoir ainsi une bonne gouvernance globale.

SOUS-COMPOSANTES

Une sous-composante est un élément identifiable d'une composante de la gouvernance forestière, qui permet notamment d'évaluer cette composante.

Le Cadre présente un éventail de sous-composantes susceptibles d'être importantes pour une vaste gamme d'utilisateurs. Les sous-composantes de base du Cadre, dont la liste est présentée dans la Section III, fournissent aux utilisateurs ce qui doit être considéré et utilisé comme un point de départ pour la sélection d'indicateurs permettant de mesurer et d'évaluer divers aspects de la gouvernance forestière. Les usagers n'ont pas à couvrir l'intégralité des sous-composantes de la liste. En fonction de leurs besoins et de leurs champs d'intérêt, ils peuvent se concentrer sur une seule ou quelques-unes d'entre elles en vue d'en effectuer la mesure et le suivi, ou ils peuvent aussi vouloir ajouter ou modifier la liste des sous-composantes afin de mieux l'adapter à leur propos.

INDICATEURS

Un indicateur est un attribut quantitatif, qualitatif ou descriptif qui, s'il est mesuré ou suivi périodiquement, est susceptible d'indiquer l'évolution d'une sous-composante de la gouvernance forestière.

Le Cadre ne précise pas d'indicateurs, dans la mesure où ceux-ci sont nécessairement spécifiques à chaque pays, contexte ou situation. Il préfère fournir une structure qui permet de contextualiser les nombreux indicateurs existants ou actuellement à l'étude en matière de gouvernance. Selon leurs besoins, leurs objectifs, leurs domaines d'intérêt et les contraintes qu'ils rencontrent en termes de disponibilité des données et des ressources, les utilisateurs sont encouragés et invités à faire une sélection parmi les sous-composantes du Cadre, à développer de nouveaux indicateurs, ou bien à adopter ou modifier de façon appropriée des indicateurs existants. Les caractéristiques souhaitées des indicateurs sont présentées dans la Section IV.

III. PRINCIPALES SOUS-COMPOSANTES DU CADRE

Les principales sous-composantes énumérées pour chaque composante du Cadre sont issues de la grandissante documentation sur la gouvernance ainsi que des initiatives portant sur les indicateurs de la gouvernance pertinents pour le secteur forestier. La liste des sous-composantes traite d'aspects estimés importants, qui devraient être pris en compte dans l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière.

PILIER 1: CADRES POLITIQUES, JURIDIQUES, INSTITUTIONNELS ET RÉGLEMENTAIRES

1.1 POLITIQUES ET LOIS FORESTIÈRES

- Existence et qualité des politiques, lois et réglementations régissant l'utilisation et la gestion des forêts
- Clarté et cohérence des politiques, lois et réglementations régissant l'utilisation et la gestion des forêts
- Mesure dans laquelle les lois et réglementations forestières facilitent une mise en œuvre et évitent les critères irréalistes et non nécessaires
- Mesure dans laquelle les politiques et la législation favorisent une gestion forestière adaptative
- Cohérence des lois forestières avec les principaux engagements et obligations internationaux

1.2 CADRE JURIDIQUE VISANT À SOUTENIR ET PROTÉGER LE RÉGIME FONCIER, LA PROPRIÉTÉ ET LES DROITS D'USAGE

- Mesure dans laquelle le cadre juridique reconnaît et protège les droits de propriété liés aux forêts, y compris les droits relatifs aux émissions de carbone
- Mesure dans laquelle le cadre juridique reconnaît les droits coutumiers et traditionnels des populations autochtones, des communautés locales et des usagers traditionnels de la forêt
- Cohérence entre droits formels et informels en matière de ressources forestières
- Mesure dans laquelle le cadre juridique fournit des moyens effectifs pour résoudre les litiges au moyen de justes procès

1.3 CONCORDANCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT GÉNÉRALES AVEC LES POLITIQUES FORESTIÈRES

- Cohérence et coordination des plans et stratégies de développement nationaux avec les politiques forestières
- Cohérence et coordination des politiques, lois et réglementations sectorielles (par exemple, mines, agriculture, transport, énergie) avec les politiques, lois et réglementations forestières
- Mesure dans laquelle les lois forestières soutiennent et favorisent une amélioration durable des conditions de vie des communautés dépendant des forêts
- Cohérence des plans d'occupation des sols avec les objectifs et priorités de la politique forestière

- Cohérence des politiques forestières avec les politiques portant sur l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets
- Existence de moyens, notamment existence à haut niveau de mécanismes intersectoriels de coordination des politiques, visant à harmoniser les politiques de développement et les politiques forestières
- Mesure dans laquelle les politiques visant la foresterie et l'utilisation des terres assurent la parité entre les hommes et les femmes

1.4 CADRES INSTITUTIONNELS

- Mesure dans laquelle les mandats relatifs à la foresterie des agences nationales sont clairs et se soutiennent mutuellement
- Mesure dans laquelle les mandats relatifs à la foresterie des gouvernements nationaux et infranationaux sont clairs et se soutiennent mutuellement
- Adéquation, fiabilité et stabilité des budgets des agences forestières et des ressources organisationnelles
- Disponibilité de l'information, des outils technologiques et des ressources organisationnelles, et adéquation de ceux-ci aux mandats des agences

1.5 INCITATIONS FINANCIÈRES, INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES ET PARTAGE DES AVANTAGES

- Existence de dispositions juridiques et de mécanismes visant au partage équitable des revenus issus de la foresterie
- Répartition équitable de l'accès aux ressources, droits et revenus forestiers
- Existence d'incitations économiques et de politiques visant à promouvoir une augmentation de la valeur ajoutée et une utilisation durable des produits forestiers ligneux et non ligneux
- Existence d'incitations à la gestion durable des forêts et de mesures visant à corriger les subventions inappropriées et les distorsions des prix des produits forestiers
- Procédures ouvertes et compétitives, comme les appels d'offre, pour l'attribution des ressources forestières
- Mécanismes visant à internaliser les externalités sociales et environnementales issues de l'utilisation des ressources forestières, notamment le paiement des services environnementaux dérivant de la foresterie
- Existence et adéquation de mesures de protection contre les dégâts sociaux et environnementaux résultant de politiques et activités liées à la foresterie

PILIER 2: PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE PRISE DE DÉCISION

2.1 PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

- Existence de dispositions juridiques et de mécanismes visant au partage équitable des revenus issus de la foresterie
- Répartition équitable de l'accès aux ressources, droits et revenus forestiers
- Existence d'incitations économiques et de politiques visant à promouvoir une augmentation de la valeur ajoutée et une utilisation durable des produits forestiers ligneux et non ligneux
- Existence d'incitations à la gestion durable des forêts et de mesures visant à corriger les

- subventions inappropriées et les distorsions des prix des produits forestiers
- Procédures ouvertes et compétitives, comme les appels d'offre, pour l'attribution des ressources forestières
- Mécanismes visant à internaliser les externalités sociales et environnementales issues de l'utilisation des ressources forestières, notamment le paiement des services environnementaux dérivant de la foresterie
- Existence et adéquation de mesures de protection contre les dégâts sociaux et environnementaux résultant de politiques et activités liées à la foresterie

2.2 TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ

- Mesure dans laquelle le cadre juridique favorise l'accès du public à l'information, promeut le débat scientifique portant sur les politiques forestières et impose des sanctions au cas où les agences ne remplissent pas leurs obligations en matière de diffusion de l'information
- Qualité, rapidité, exhaustivité et accessibilité des informations forestières à la disposition des parties prenantes, devant comporter notamment de la documentation publique sur les actions des agences forestières en suspens
- Transparence de l'attribution des concessions, permis et droits d'usage relatifs aux produits forestiers ligneux et non ligneux
- Transparence en matière de recouvrement des revenus forestiers, et de leur budgétisation, dépenses, comptabilité, répartition et audit
- Existence, efficacité et indépendance des mécanismes de supervision gouvernementaux extérieurs à l'agence forestière
- Existence et ampleur des mécanismes de redevabilité internes, tels qu'organes de suivi internes, normes de performance et primes et pénalités fondées sur la performance
- Transparence et redevabilité des agences privées, sociétés, organisations de la société civile et entreprises œuvrant dans le secteur forestier

2.3 CAPACITÉS ET POUVOIR D'ACTION DES PARTIES PRENANTES

- Présence d'organisations de la société civile fortes et indépendantes, notamment des organismes de suivi et de contrôle non gouvernementaux
- Aptitude de la société civile, des populations autochtones, et des petites et moyennes entreprises à participer et à s'engager dans la planification, la prise de décision et la mise en œuvre d'actions liées à la foresterie
- Adoption et mise en œuvre de normes et garanties environnementales et sociales volontaires de la part d'acteurs du secteur privé, en particulier des banques opérant dans le domaine forestier
- Mesure dans laquelle les gouvernements encouragent les sociétés et entreprises œuvrant dans le secteur forestier à respecter les codes de conduite, normes et mesures de garantie recommandés au niveau international

PILIER 3: MISE EN ŒUVRE, APPLICATION ET RESPECT DES RÉGLEMENTATIONS

3.1 ADMINISTRATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

- Adéquation des capacités du personnel et efficacité des agences chargées de l'administration

forestière

- Qualité et efficacité des systèmes de gestion de l'information et des données
- Adéquation, efficacité et transparence du suivi et de l'évaluation, et accessibilité des résultats
- Mesure dans laquelle les résultats du suivi et de l'évaluation sont clairement incorporés dans la planification de la gestion forestière
- Efficacité du recouvrement, du partage et de la redistribution des taxes, redevances, impôts et revenus dérivant des forêts
- Mesure dans laquelle la gestion forestière au niveau du terrain suit effectivement les politiques, réglementations et plans adoptés

3.2 APPLICATION DES LOIS FORESTIÈRES

- Caractère approprié et cohérent de l'application des pénalités en cas d'enfreinte des lois et réglementations forestières
- Efficacité de la structure des autorités juridiques et de la responsabilité de ces dernières en matière d'application des lois forestières
- Efficacité des mesures et outils visant à prévenir les délits forestiers
- Efficacité des incitations prévues pour les fonctionnaires et les agences en vue d'appliquer les lois forestières, notamment en matière d'enquêtes et de poursuites
- Aptitude des agences chargées de faire appliquer les lois à éliminer, détecter et prévenir les délits et les activités illégales en matière de foresterie
- Ampleur, adéquation et efficacité de l'emploi d'outils, instruments et informations visant à faire respecter les lois de la part des agences chargées de l'application de ces dernières
- Capacité et volonté des organismes judiciaires et des agences chargées de l'application des lois de traiter de manière effective les délits forestiers
- Mesure dans laquelle les cours de justice et les organes d'arbitrage sont accessibles, impartiaux, honnêtes et indépendants, travaillent rapidement, sont abordables et fournissent des décisions qu'il est possible de mettre en pratique

3.3 GESTION DU RÉGIME FONCIER ET DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

- Caractère complet et soigné de la documentation et accessibilité des informations relatives au régime et aux droits fonciers
- Existence et efficacité de la mise en œuvre de processus et mécanismes permettant de résoudre des litiges et conflits portant sur le régime foncier et les droits d'usage
- Efficacité des mécanismes de compensation lorsque des droits parviennent à extinction
- Adéquation des mesures et mécanismes garantissant la sécurité foncière des propriétaires forestiers et des détenteurs de droits d'usage

3.4 COOPÉRATION ET COORDINATION

- Ampleur, convenance et adéquation de la coordination et de la coopération entre gouvernements nationaux et infra nationaux en matière d'activités forestières
- Ampleur, convenance et adéquation de la coordination et de la coopération à l'intérieur des agences nationales chargées des forêts et entre celles-ci
- Ampleur de la coordination et de la coopération, entre les agences nationales chargées de

l'application de la loi, notamment la police et les douanes, en matière d'application des réglementations forestières à divers niveaux

- Mesure dans laquelle d'autres agences gouvernementales (s'occupant de terres, mines, agriculture, transport, communication, protection environnementale, finances, etc.) travaillent en coordination et coopération avec les agences forestières en ce qui concerne la foresterie
- Ampleur de l'application des lois relatives aux Droits de l'Homme, au travail, à la sécurité, à l'environnement et d'autres lois fondamentales, aux activités forestières
- Efficacité de la mise en œuvre des engagements internationaux pertinents pour les forêts
- Efficacité de la coopération transfrontalière dans la gestion des ressources forestières communes et dans d'autres activités internationales liées à la foresterie
- Efficacité de la coopération transfrontalière dans l'application des lois visant à lutter contre le commerce illégal de produits forestiers

3.5 MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

- Mise en œuvre et efficacité des règles de marchés publics en matière de foresterie; existence, adéquation et efficacité des normes de conduite des fonctionnaires, représentants politiques et élus
- Participation du secteur privé aux efforts de lutte contre la corruption, notamment à travers l'adoption de codes de conduite et de mesures garantissant la transparence des paiements
- Existence et efficacité des canaux permettant de faire état de situations de corruption et de protéger les fonctionnaires qui dénoncent ces manquements
- Ampleur et efficacité des actions complémentaires, notamment la poursuite de toutes les parties impliquées dans les cas de corruption
- Mise en œuvre et suivi de contrôles internes et d'audits internes et externes
- Efficience et efficacité des systèmes de recouvrement, budgétisation, dépenses, comptabilité, répartition et audit relatifs aux revenus forestiers

IV. CARACTÉRISTIQUES SOUHAITÉES DES INDICATEURS

Dans le contexte de ce Cadre, un indicateur permet non seulement d'identifier des informations nécessaires pour décrire et/ou mesurer une sous-composante de la gouvernance à un moment donné, mais aussi d'observer l'évolution de cette dernière dans le temps. Rapportés aux conditions définissant ce qui est censé ou non être souhaitable pour une sous-composante donnée de la gouvernance, les indicateurs peuvent être utilisés pour juger si, et dans quelle mesure, l'état et l'évolution de la sous-composante doivent être considérés comme positifs ou négatifs.

Les indicateurs peuvent être spécifiés de différentes façons et peuvent revêtir des formes diverses selon les fonctions qui leur sont assignées. Ainsi, ils peuvent être conçus afin d'identifier des actions de réforme, ou pour suivre l'évolution d'aspects particuliers de la gouvernance dans un pays au cours du temps, ou bien encore pour comparer des aspects de la gouvernance dans divers pays à n'importe quel moment. Les indicateurs peuvent être aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Ils peuvent toucher un champ vaste ou étroit – mesurant un aspect seulement de la gouvernance ou plusieurs aspects en même temps, s'appuyant sur une seule source de données ou établis de façon composite à partir de plusieurs sources.

Les indicateurs sont souvent classés en indicateurs d'entrée, de sortie et de résultats:

- Les indicateurs d'entrée mesurent ou décrivent les ressources employées et les activités ou interventions menées en vue de produire des résultats en matière de gouvernance.
- Les indicateurs de sortie mesurent ou décrivent les produits et résultats tangibles et intangibles obtenus ou facilités par l'allocation de ressources et la mise en œuvre d'activités et interventions en matière de gouvernance.
- Les indicateurs de résultats mesurent ou décrivent les retombées finales, aux plus hauts niveaux, à l'échelle individuelle et collective, qui dérivent des effets de la gouvernance.

Le choix des indicateurs peut s'appuyer sur un certain nombre de considérations, notamment:

- la disponibilité et la qualité des données/informations;
- le coût de la collecte d'informations;
- la facilité d'interprétation et de communication; et
- la capacité des utilisateurs de mesurer les indicateurs choisis et d'analyser et expliquer les résultats aux publics visés.

La sélection requiert en général de trier les indicateurs possibles en fonction de quelques caractéristiques souhaitées. Idéalement, les indicateurs d'une sous-composante donnée du Cadre devraient avoir des caractéristiques aptes à les rendre:

- directement pertinents et appropriés à l'échelle de la sous-composante à mesurer;
- sensibles à l'évolution des facteurs clés qui affectent la sous-composante;
- susceptibles d'être vérifiés et reproduits;
- exempts de biais cachés;
- faciles à établir et de faible coût;
- conçus de façon à promouvoir des débats constructifs et à stimuler les améliorations.

Il est rare qu'un indicateur remplisse pleinement toutes ces conditions, aussi les compromis sont-ils souvent nécessaires. Dans la pratique, il faudra probablement avoir recours à divers indicateurs pour saisir les différentes facettes et nuances d'une sous-composante de la gouvernance.

La disponibilité et la qualité des données constituent souvent un obstacle à la possibilité effective d'observer et mesurer certains des indicateurs idéaux, si ce n'est la plupart d'entre eux. Dans de tels cas, l'utilisateur peut opter pour l'emploi d'un seul ou d'un petit nombre d'indicateurs, parmi le groupe proposé initialement, qui serviront de mesure de substitution de la sous-composante. Cela pourrait signifier choisir celui ou ceux pour lesquels les données et informations sont les plus facilement disponibles et qui disposent du plus haut degré de cohérence et de fiabilité. En ne choisissant et n'employant que l'un des divers indicateurs possibles, l'usager choisit en effet de mettre en évidence un aspect spécifique de la sous-composante de la gouvernance. Les indicateurs qui ne sont pas directement observables pourront être mesurés indirectement, en ayant recours à des paramètres étroitement corrélés, susceptibles d'être observés et plus facilement mesurés que l'indicateur de substitution.

Idéalement, les indicateurs s'appuient sur des informations objectives. Cependant, en raison du manque de données nécessaires et du fait de la nature particulière des questions relatives à la gouvernance, la plupart des indicateurs à cet égard reposent sur des perceptions et des opinions subjectives. Malgré une recherche d'objectivité, la mesure des indicateurs et l'évaluation de la gouvernance fondées sur ces mesures auront inévitablement des éléments de subjectivité.

On rencontre souvent une tendance à choisir des indicateurs s'appuyant sur des données quantitatives directement disponibles, même lorsque celles-ci constituent de maigres indicateurs et sont susceptibles de ne prendre en compte qu'un seul aspect d'une sous-composante. Dans de tels cas, il vaut parfois mieux mesurer la sous-composante de façon plus directe, en utilisant des données s'appuyant sur une opinion bien conçue et bien calibrée, comme une note sur une échelle de quatre points. Un indicateur fondé sur une information qualitative qui traite directement d'une sous-composante vaut mieux qu'un indicateur quantitatif qui ne la traite que faiblement. En dernier lieu, le choix des indicateurs et la façon dont ces derniers sont mesurés et évalués devrait être guidé par les objectifs poursuivis et les publics visés en matière de mesure, suivi et évaluation de la gouvernance forestière.

Si l'on suit une méthodologie rigoureuse, les mesures qualitatives fondées sur la perception peuvent fournir de solides indicateurs de la réalité, sur laquelle peuvent s'accorder des personnes d'horizons différents. La crédibilité et la fiabilité de tels indicateurs dépendent dans une large mesure des opinions représentées et du caractère transparent et inclusif du processus de définition et de mesure des indicateurs. Le recours à des consultations à large base et à des processus multi parties prenantes inclusifs dans la définition et la mesure des indicateurs peut significativement accroître la crédibilité, faciliter l'intégration des résultats et être de support pour l'action de suivi.

V. COMMENT UTILISER LE CADRE

Le Cadre fournit une structure de base sur laquelle il est possible d'ajouter des dimensions, strates ou profondeurs supplémentaires en termes de nuances ou de détails, en vue de répondre au mieux aux exigences des divers utilisateurs. Il peut être utilisé intégralement ou en partie, selon les objectifs et les publics visés. Il peut aussi être simplifié, en ne se concentrant que sur certains piliers et en laissant les autres de côté. Par exemple, un utilisateur emploiera le Cadre différemment selon qu'il doit se pencher sur le diagnostic ou bien sur le suivi de la gouvernance.

Le diagnostic consiste en une analyse menée pour parvenir à une compréhension globale d'un système de gouvernance. Le diagnostic identifie les caractéristiques d'un système, sa configuration d'ensemble, et les questions susceptibles d'être significatives et de requérir une attention, un suivi ou une intervention. Les personnes utilisant le Cadre pour effectuer un diagnostic ont besoin de couvrir un vaste éventail d'aspects de la gouvernance afin de mieux saisir le contexte et les facteurs clés en relation avec les problèmes qui les concernent et leurs domaines d'intérêt. Ainsi, utiliser le Cadre à des fins de diagnostic suppose de choisir dans la liste une gamme de sous-composantes plus large que si l'on s'occupe de suivi.

Le suivi se concentre pour sa part sur des aspects spécifiques de la gouvernance, dont il a déjà été établi qu'ils requièrent une surveillance, une mesure et une évaluation au cours d'une période donnée. Les personnes utilisant le cadre à cet effet sont susceptibles de chercher des détails précis sur la question relative à la gouvernance qui les intéressent. Cela signifie qu'elles se concentreront sur une série de sous-composantes bien plus limitée que pour l'analyse diagnostique, ne sélectionnant que celles directement attenantes aux questions ou aspects devant faire l'objet du suivi.

Dans leur recours au Cadre, les utilisateurs devraient, pour chaque pilier et composante, sélectionner les sous-composantes pertinentes pour leur propos. Si leur domaine d'intérêt en matière de gouvernance n'est couvert par aucune des sous-composantes, les utilisateurs devraient concevoir des sous-composantes supplémentaires.

De même, si les composantes du Cadre ne couvrent pas de manière suffisante les aspects ou champs d'intérêt de l'utilisateur, de nouvelles composantes relatives au(x) pilier(s) concerné(s) devraient être ajoutées. L'utilisateur pourrait alors concevoir des sous-composantes répondant à ses domaines d'intérêt pour chacune de ces nouvelles composantes.

Les utilisateurs ne sont pas obligés de prendre en considération toutes les sous-composantes applicables ou pertinentes de la liste établie. Si les ressources disponibles constituent un obstacle, ils peuvent ne sélectionner, en vue de les mesurer ou les suivre, qu'une seule ou un petit nombre de sous-composantes. Si par exemple un utilisateur ne peut couvrir que trois sous-composantes au plus, il devrait sélectionner une sous-composante pour chacun des trois piliers, de façon à avoir une vision plus vaste de l'état et la qualité de la question l'intéressant en matière de gouvernance. L'utilisateur devrait établir des priorités et des choix entre les diverses sous-composantes possibles.

Idéalement, l'établissement des priorités et la sélection des sous-composantes à mesurer et suivre en matière de gouvernance au sein d'un pays devraient se faire à travers un processus multi parties prenantes, favorisant l'expression des priorités, besoins et problèmes de ces dernières. Cela peut impliquer de créer expressément des forums multi parties prenantes pour la gouvernance forestière, ou bien de mobiliser à cet égard des forums existants, tels que ceux établis dans le contexte des programmes forestiers nationaux.

Pour chaque sous-composante choisie, l'utilisateur devrait définir des indicateurs appropriés à son propos, en tenant compte aussi bien des ressources disponibles que d'autres considérations conceptuelles ou pratiques. L'Annexe I illustre des façons possibles de formuler et noter des indicateurs pour une sous-composante donnée.

Les processus et forums multi parties prenantes peuvent aider à spécifier et sélectionner des indicateurs adéquats. La vérification, la triangulation et l'évaluation par les pairs peut largement accroître la précision, la fiabilité et la crédibilité des indicateurs choisis, leur mesure, et ainsi les évaluations de la gouvernance s'appuyant sur ces mesures. La consultation des parties prenantes peut être fort utile à cet effet.

Soumettre les mesures et évaluations des indicateurs à des contrôles de recoupement et à des vérifications de la part de différentes parties prenantes, dans le contexte de forums et dialogues multi parties prenantes, peut contribuer à réduire la subjectivité et les biais. Il est fort possible que les parties prenantes ne soient pas d'accord en ce qui concerne les résultats mesurés ou leur interprétation et leur évaluation. Cependant, les domaines et l'ampleur des désaccords entre partie prenantes peuvent, en tant que tels, constituer des informations intéressantes et indiquer des sphères qui requièrent une plus grande attention. Le dialogue et les discussions informées résultant de la mesure d'indicateurs sont souvent plus importants que les mesures elles-mêmes. De tels dialogues, entre parties prenantes et entre parties prenantes et gouvernements à divers niveaux, créent des opportunités de parvenir à un accord sur les actions à entreprendre et les aspects à surveiller, pour garantir une prise en compte des problèmes et une amélioration de la gouvernance forestière au cours du temps.

Pour utiliser le Cadre en vue d'effectuer des comparaisons détaillées de la gouvernance entre pays, les utilisateurs doivent s'assurer de la cohérence des définitions et des protocoles de mesure au niveau des sous-composantes et des indicateurs.

ANNEXE I

ILLUSTRATION: COMMENT FORMULER ET NOTER DES INDICATEURS POUR UNE SOUS-COMPOSANTE

Exemple: sous-composante «Adéquation des capacités du personnel et efficacité des agences chargées de l'administration forestière», relevant de la composante 3.1.

Il existe de nombreuses façons de définir et mesurer l'adéquation des capacités du personnel et l'efficacité des agences chargées de l'administration forestière. Aussi existe-t-il de nombreuses manières de définir des indicateurs à cet égard. Les exemples d'indicateurs singuliers fournis ci-après sont mesurés sur une échelle de quatre points, la combinaison des résultats pouvant permettre de définir l'efficacité d'une agence.

Les agences efficaces peuvent être définies comme celles qui amènent, ou sont conçues pour amener, à un résultat souhaité. En matière d'administration forestière dans la plupart des pays, le résultat souhaité est la gestion durable des forêts. L'efficacité des agences chargées de l'administration forestière dépend dans une large mesure des compétences de leur personnel concernant leur mission. Pour pouvoir être efficaces, les agences doivent disposer de membres du personnel qualifiés et en nombre suffisant, ayant les compétences et l'expertise adéquates, une bonne motivation et la volonté d'agir, ainsi que les incitations et les ressources nécessaires pour mener à bien leur mandat.

COMPÉTENCES ET EXPERTISE DU PERSONNEL

L'aptitude du personnel d'une agence à pouvoir remplir correctement ses fonctions dépend à la fois de ses effectifs et du niveau des compétences et qualifications requises pour la bonne conduite du travail. Une agence doit pouvoir disposer au moins d'une combinaison minimum de compétences et d'expertise, ainsi que d'un nombre suffisant de membres du personnel détenant les aptitudes voulues et appropriées à leur niveau de responsabilité – que l'on peut mesurer par exemple en termes de taille de la zone ou du territoire couvert, ou bien en termes de volume de production.

L'indicateur suivant, relatif aux compétences et à l'expertise du personnel d'une agence, peut être utilisé et mesuré sur une échelle de quatre points.

- Nombre de membres du personnel ayant les compétences et l'expertise requises, par unité (superficie, volume, etc.) relevant de la gestion et de l'administration de l'agence:
 - 0 – L'agence ne dispose pas de personnel ayant les compétences et l'expertise requises.
 - 1 – Le nombre de membres du personnel qualifiés par unité relevant de l'administration de l'agence est inférieur au minimum requis.
 - 2 – Le nombre de membres du personnel qualifiés par unité relevant de l'administration de l'agence équivaut au minimum requis.
 - 3 – Le nombre de membres du personnel qualifiés par unité relevant de l'administration de l'agence est supérieur au minimum requis.

Il est possible de déterminer la combinaison minimale de compétences et d'expertise requises, ainsi que les effectifs nécessaires par unité gérée ou administrée par l'agence au moyen d'évaluations fournies par des informateurs avisés. Ces informateurs peuvent comprendre notamment des responsables – actuels ou anciens – de l'agence, des analystes, des chercheurs, des juristes, des investisseurs, ou des observateurs enquêtant sur les opérations et le fonctionnement de l'agence. Sur la base de leurs avis informés, une série d'estimations peut être avancée et servir de point de référence en ce qui concerne les compétences minimales du personnel et les effectifs requis par unité.

MOTIVATION, INCITATIONS ET CONDUITE PROFESSIONNELLE

Pour que les compétences et l'expertise du personnel d'une agence se traduisent en action concrète, celui-ci doit avoir la motivation et le désir de s'acquitter de ses responsabilités et de répondre à son mandat en respectant des normes de comportement professionnel. Si la motivation du personnel et sa volonté d'agir ne sont pas directement observables, elles peuvent être liées aux incitations et primes pour bonne performance au sein de l'agence concernée. Le caractère plus ou moins attractif des mesures de compensation prévues par l'agence et les perspectives de développement professionnel et de promotion peuvent constituer pour le personnel des sources de motivation et l'encourager à être performant. Les normes de comportement professionnel déterminent des standards et des attentes sur la façon dont les membres de l'agence sont censés se conduire dans le cadre de leur travail. La mesure dans laquelle le personnel adhère à ces normes fournit aussi une indication sur la qualité de sa performance et sur la façon dont une agence est effectivement gérée.

Les indicateurs suivants peuvent être utilisés pour mesurer indirectement la motivation et la conduite professionnelle du personnel, ainsi que les incitations qui lui sont adressées. Ils peuvent être mesurés sur une échelle de quatre points.

- Salaires et ensemble des avantages du personnel par rapport à d'autres organisations comparables:
 - 0 – Les salaires et l'ensemble des avantages du personnel de l'agence sont très inférieurs (plus de 20 pour cent inférieurs) à ceux d'autres organisations comparables.
 - 1 – Les salaires et l'ensemble des avantages du personnel de l'agence sont légèrement inférieurs (jusqu'à 20 pour cent inférieurs) à ceux d'autres organisations comparables.
 - 2 – Les salaires et l'ensemble des avantages du personnel de l'agence sont à peu près équivalents ou légèrement supérieurs (jusqu'à 20 pour cent supérieurs) à ceux d'autres organisations comparables.
 - 3 – Les salaires et l'ensemble des avantages du personnel de l'agence sont de loin supérieurs (plus de 20 pour cent supérieurs) à ceux d'autres organisations comparables.
- Attribution de primes et de promotions sur la base de la performance:
 - 0 – L'agence ne dispose pas d'un système d'attribution de primes et promotions sur la base de la performance.
 - 1 – La performance du personnel sert parfois de base à l'attribution de primes et promotions.
 - 2 – La performance du personnel sert souvent de base à l'attribution de primes et promotions.
 - 3 – La performance du personnel sert toujours de base à l'attribution de primes et promotions.

- Opportunités de développement professionnel:
 - 0 – L’agence n’offre pas d’opportunités de développement professionnel.
 - 1 – L’agence offre quelques opportunités de développement professionnel mais les critères d’accès à cet égard sont peu clairs et complètement arbitraires.
 - 2 – L’agence offre quelques opportunités de développement professionnel et les critères d’accès à cet égard sont clairs, mais ils ne sont pas appliqués de façon cohérente.
 - 3 – L’agence offre de nombreuses opportunités de développement professionnel aux membres du personnel faisant preuve de bonnes compétences ou d’un fort potentiel, et les critères d’accès à cet égard sont clairs et appliqués de façon cohérente.
- Application d’un code de conduite professionnelle de la part du personnel d’une agence:
 - 0 – L’agence ne dispose pas d’un code de conduite professionnelle du personnel.
 - 1 – L’agence dispose d’un code de conduite professionnelle du personnel mais il n’est pas appliqué.
 - 2 – L’agence dispose d’un code de conduite professionnelle du personnel mais il est appliqué de façon faible ou sélective.
 - 3 – L’agence dispose d’un code de conduite professionnelle du personnel, et il est appliqué de façon rigoureuse et uniforme.

Les données nécessaires pour établir ces indicateurs peuvent être obtenues – et triangulées – auprès du service des ressources humaines de l’agence, auprès d’informateurs clés, notamment des responsables et des membres du personnel de l’agence, et en étudiant les textes publiés et la documentation publique, en particulier les rapports annuels de l’agence.

Une note (ou «score») agrégée des indicateurs relatifs à la motivation, aux incitations et à la conduite professionnelle peut servir d’indicateur général montrant combien le personnel est motivé, encouragé à bien faire son travail et incité à respecter les normes de conduite professionnelle. Les agences ayant une note élevée pour chacun des indicateurs de ce groupe ou qui ont des scores agrégés relativement élevés sont susceptibles d’être plus efficaces que celles affichant des résultats plus faibles. Le niveau et la qualité de la performance du personnel de ces agences sont eux aussi susceptibles d’être plus élevés.

Dans cet exemple, un score agrégé entre 0 et 4 pour ce groupe signalerait un niveau faible de l’agence en matière de motivation et d’encouragement du personnel. Un score agrégé entre 5 et 8 indiquerait un niveau modéré à cet égard, et un score agrégé supérieur ou égal à 9 suggèreraient un niveau élevé.

INFORMATION, OUTILS/TECHNOLOGIE ET RESSOURCES FINANCIÈRES

Des informations rapides, des outils et une technologie adéquats ainsi que des ressources financières appropriées aux opérations sont indispensables pour pouvoir permettre et appuyer les décisions et l’action du personnel d’une agence. Les indicateurs suivants peuvent être utilisés pour mesurer à quel degré ces éléments sont présents et aptes à aider le personnel à remplir efficacement les fonctions qui lui sont assignées.

- Disponibilité d'informations rapides ainsi que d'outils et d'une technologie appropriés
 - 0 – Des informations rapides ainsi que des outils et une technologie appropriés ne sont pas disponibles.
 - 1 – Des informations rapides ainsi que des outils et une technologie appropriés sont rarement disponibles.
 - 2 – Des informations rapides ainsi que des outils et une technologie appropriés sont souvent disponibles.
 - 3 – Des informations rapides ainsi que des outils et une technologie appropriés sont toujours disponibles.
- Budget de l'agence en regard des ressources financières effectivement requises pour les opérations:
 - 0 – Le budget de l'agence est largement inadéquat.
 - 1 – Le budget de l'agence est à peine adéquat.
 - 2 – Le budget de l'agence est juste adéquat.
 - 3 – Le budget de l'agence est largement adéquat.

Les données de base pour calibrer ces indicateurs sont susceptibles d'être glanées en cherchant dans la documentation diverse, aussi bien interne à l'agence que publique. À cet égard, on peut trouver notamment des informations et indications sur le contenu et la fréquence de la mise à jour des bases de données, des inventaires ou des documents sur les achats, des renseignements sur la mise à jour et le déploiement des équipements, outils, logiciels, etc., et des rapports budgétaires et financiers.

En l'absence de données détaillées ou de rapports accessibles, on peut effectuer la notation d'une agence pour chaque indicateur en interrogeant des responsables clés de celle-ci, des membres du personnel bien informés, ou des analystes et observateurs (chercheurs, enquêteurs, investisseurs, agents de régulation). Il convient alors d'utiliser des échelles prédéfinies, telles que les échelles de quatre points citées plus haut, comme base de leurs estimations. Pour calculer les besoins d'une agence en ressources financières et en faire la triangulation, il serait bon d'interroger les plus hauts responsables, les fonctionnaires chargés du budget et des analystes financiers.

Dans cet exemple, un score combiné inférieur à 3 suggèrera des carences en ressources financières telles qu'elles empêchent le personnel de l'agence concernée de remplir ses fonctions et de mettre à exécution son programme de travail. Naturellement, ces carences ne peuvent que se répercuter sur l'efficacité même de l'agence. Un score combiné entre 3 et 4 indiquerait que les ressources sont adéquates et appropriées aux besoins courants de l'agence. Un score combiné supérieur à 5 indiquerait qu'il y a suffisamment de ressources pour permettre au personnel de l'agence de mettre en œuvre son programme de travail et de répondre à son mandat. Il suggèrera aussi la présence d'un creux susceptible d'être comblé grâce à l'expérimentation et à l'innovation, en se poussant au-delà des besoins courants et du programme de travail immédiat.

ADÉQUATION DES CAPACITÉS DU PERSONNEL

Pour obtenir un indicateur de l'adéquation des capacités du personnel d'une agence aux tâches qui

lui sont assignées et de son aptitude à agir efficacement à cet égard, il est possible de faire la somme ou une somme pondérée des scores agrégés de l'agence pour chacun des trois groupes d'indicateurs cités ci-dessus. La capacité du personnel d'une agence à mener une action effective constitue un facteur important dans l'efficacité globale d'une agence, et peut être utilisé comme indicateur partiel de l'efficacité de l'agence. Des exemples d'autres indicateurs possibles sont fournis ci-après.

EFFICACITÉ DE L'AGENCE

L'efficacité d'une agence repose sur une performance élevée dans les fonctions qui lui sont assignées et sur la mise en œuvre réussie de son programme de travail. La mesure dans laquelle une agence parvient avec succès à réaliser les activités prévues et à atteindre ses objectifs de travail peut constituer un autre indicateur de son efficacité.

Cependant, la simple exécution de ses tâches ne suffit pas pour qu'une agence soit considérée efficace. En effet, la mise en œuvre du programme de travail et des activités devrait se traduire par l'accomplissement de son mandat et contribuer à déboucher sur les résultats finaux souhaités. Dans ce cas par exemple, il est entendu que le résultat final souhaité est la gestion durable des forêts. Établir la mesure dans laquelle une agence a été efficace à cet égard suppose que l'on analyse les voies suivies par cette dernière pour obtenir ce résultat et ces retombées, ce qui demande un grand nombre de données et d'informations détaillées.

Dans la plupart des cas toutefois, les données et les informations nécessaires pour analyser les résultats et les retombées de l'action ne sont pas disponibles ou requièrent, pour être recueillies, un coût et un effort considérables. Aussi, à la place des indicateurs évaluant l'efficacité sur la base de l'étude des résultats et des retombées, on aura recours à un mesure indirecte par le biais d'indicateurs de substitution. L'estimation de l'efficacité de l'agence d'après des informateurs clés (personnel de l'agence, observateurs, partenaires, parties prenantes et clients) peut constituer à cet égard un indicateur indirect possible.

Ainsi, on peut déduire l'efficacité d'une agence d'après les réponses diverses faites par les informateurs à un certain nombre d'interrogations, telles que: Dans quelle mesure le programme de travail et les activités de l'agence débouchent-ils sur les résultats souhaités et sont-ils en ligne avec son mandat? Dans quelle mesure ce programme et ces activités contribuent-ils en dernier ressort à la gestion durable des forêts? Pour donner une note à ces indicateurs, il faudra spécifier ce que sont les «résultats souhaités» auxquels l'agence est censée conduire, et clarifier de façon opérationnelle auprès des interviewés ce que l'on entend par «déboucher sur les résultats souhaités» et «contribuer à la gestion durable des forêts».

Les indicateurs proposés pour évaluer l'efficacité d'une agence peuvent être notés comme suit:

- Mesure dans laquelle le programme de travail d'une agence a été mis en œuvre:

- 0 – Moins de 30 pour cent du programme de travail de l'agence a été mis en œuvre.
- 1 – Entre 30 et 60 pour cent du programme de travail de l'agence a été mis en œuvre.
- 2 – Entre 60 et 80 pour cent du programme de travail de l'agence a été mis en œuvre.
- 3 – Plus de 80 pour cent du programme de travail de l'agence a été mis en œuvre.

- Mesure dans laquelle le programme de travail et les activités d'une agence débouchent sur les résultats souhaités:
 - 0 – Le programme de travail et les activités de l'agence ne débouchent pas sur les résultats souhaités.
 - 1 – Le programme de travail et les activités de l'agence débouchent faiblement sur les résultats souhaités.
 - 2 – Le programme de travail et les activités de l'agence débouchent pour une part significative sur les résultats souhaités.
 - 3 – Le programme de travail et les activités de l'agence débouchent sur la plupart ou l'intégralité des résultats souhaités.
- Mesure dans laquelle le programme de travail et les activités d'une agence contribuent à la gestion durable des forêts:
 - 0 – Le programme de travail et les activités de l'agence ne contribuent pas à la gestion durable des forêts.
 - 1 – Le programme de travail et les activités de l'agence contribuent faiblement à la gestion durable des forêts.
 - 2 – Le programme de travail et les activités de l'agence contribuent de façon significative à la gestion durable des forêts.
 - 3 – Le programme de travail et les activités de l'agence contribuent considérablement à la gestion durable des forêts.

Il est possible de construire un indicateur global de l'efficacité d'une agence à partir de ces indicateurs d'efficacité spécifiques. Ainsi, la somme pondérée ou non pondérée des notes (ou scores) de ces indicateurs, ajoutée au score de l'adéquation des capacités du personnel de l'agence, pourrait constituer la base d'un indicateur composite de l'efficacité globale d'une agence.

Il est aussi possible de construire un indicateur composite à partir de ces indicateurs en considérant les interactions entre deux ou plusieurs d'entre eux. On peut par exemple mesurer l'efficacité globale d'une agence en multipliant le score de l'indicateur relatif à l'ampleur de la mise en œuvre du programme par le score de l'indicateur concernant la perception de l'efficacité du programme de travail. Dans cet exemple, l'indicateur d'efficacité globale qui en résulte devrait être mesuré et interprété de la façon suivante:

Score de l'efficacité globale de l'agence = score de l'ampleur de la mise en œuvre du programme X score de la mesure dans laquelle le programme de travail et les activités débouchent sur les résultats souhaités.

<i>Puntuación</i>	<i>Interprétation</i>
Inférieur à 3	L'agence n'est pas efficace
Entre 3 et 4	L'agence est assez efficace
Supérieur à 4	L'agence est très efficace.

MÉCANISMES DE NOTATION DES INDICATEURS

De nombreux mécanismes peuvent être employés pour générer des mesures ou des scores d'indicateurs tels que ceux proposés plus haut. Des scores d'indicateurs pour des agences spécifiques peuvent être obtenus par exemple en interrogeant des personnes ou interviewant des informateurs

clés, comme cela a été présenté plus haut. La note d'une agence pour un indicateur donné peut être calculée comme étant la moyenne, pondérée ou non pondérée, de tous les scores obtenus auprès des divers informateurs clés et interviewés. Des scores d'indicateurs par agence peuvent aussi être obtenus par le biais de groupes spécialisés d'informateurs clés lesquels peuvent, en tant que groupe, attribuer les notes sur la base du consensus, ou du vote majoritaire, ou encore de la moyenne, et ainsi de suite.

COMPARAISONS ENTRE AGENCES, AGRÉGATION ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

Les scores des indicateurs de diverses agences peuvent être comparés, et les agences être sélectionnées et classées en fonction de ceux-ci.

Les indicateurs globaux de l'adéquation des capacités du personnel et de l'efficacité des agences chargées de l'administration forestière appartenant à un groupe donné peuvent être calculés en utilisant la moyenne (pondérée ou non pondérée) des notes de toutes les agences du groupe. Il se peut que l'on donne un poids plus important dans le calcul aux agences les plus importantes, influentes ou prédominantes du groupe. Les scores des indicateurs et les résultats de l'agrégation et de la comparaison entre agences chargées de l'administration forestière peuvent être synthétisés et présentés sous forme de tableaux. Pour faciliter leur interprétation et leur communication à des publics diversifiés, les scores devraient répondre à des codes couleur, en recourant par exemple à des «feux rouges» pour indiquer les domaines requérant une plus grande attention et une action de suivi.

CADRE POUR L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE



ANNEXE II

GLOSSAIRE

Administration: Gestion des affaires sur la base d'un mandat ou d'une mission officielle.

Composantes: Éléments essentiels d'un pilier.

Diagnostic: Examen visant à identifier ou déterminer la nature et les caractéristiques d'un système ou d'un aspect d'un système.

Efficacité: Production de résultats répondant à des besoins; production des résultats souhaités.

Efficience: Utilisation optimale des ressources humaines, financières et autres, sans gaspillage ou retards inutiles.

Équité: Égales opportunités pour tous les membres de la société de pouvoir améliorer ou conserver leur bien-être, notamment à travers l'application impartiale des réglementations.

Évaluation (anglais Assessment): Examen s'appuyant sur une estimation analytique soignée.

Externalité: Conséquence d'une action affectant une sphère extérieure et pour laquelle l'acteur ne reçoit des marchés ni profit ni pénalisation.

Fourniture (de biens et de services) (anglais Procurement): Concerne aussi bien l'achat que la vente de biens et services, notamment l'achat et la vente de droits forestiers.

Gestion adaptative: Processus continu d'amélioration systématique des politiques et pratiques de gestion, à partir des résultats et des leçons tirées des politiques et pratiques mises en œuvre précédemment.

Indicateur: Attribut quantitatif, qualitatif ou descriptif qui, s'il est mesuré ou suivi périodiquement, est susceptible d'indiquer l'évolution d'une sous-composante de la gouvernance.

Institutions: Coutumes, modèles de comportement et règles qui définissent l'accès, les droits et devoirs, le partage des avantages et la prise de décision en matière forestière.

Participation: Implication des citoyens et des parties prenantes dans la prise de décision, que ce soit directement ou par le biais d'intermédiaires légitimes représentant leurs intérêts.

Partie prenante: Tout groupe ou individu directement ou indirectement affecté ou concerné par une ressource donnée, et pour lequel elle constitue un enjeu.

Pilier: Base de la bonne gouvernance forestière.

Redevabilité (anglais Accountability): Devoir des acteurs politiques de répondre de leurs actes et décisions devant tous les membres de la société.

Régime foncier (anglais Tenure): Accord(s) établis(s) entre groupes ou individus, et reconnu(s) par des statuts juridiques et/ou des pratiques coutumières, concernant les droits et devoirs en matière de propriété, d'exploitation, d'accès et/ou d'utilisation d'une unité de terres donnée ou des ressources associées.

Secteur privé: Comprend les entreprises à but lucratif n'appartenant pas ou ne relevant pas du

gouvernement.

Suivi: Recueil systématique et examen continu de données et informations spécifiques.

Société civile: Groupes de personnes agissant sur une base volontaire en tant que citoyens pour promouvoir des objectifs communs. Il peut s'agir notamment d'organisations, formellement enregistrées ou non enregistrées, ou de groupes faiblement organisés œuvrant pour une cause.

Sous-composante: Élément identifiable d'une composante de la gouvernance et aspect important de la gouvernance forestière permettant d'évaluer cette composante.

Transparence: Clarté et libre flux d'informations permettant à tous les membres de la société d'accéder aux processus, institutions et données, de les comprendre et de les suivre.

Pour de plus amples informations, contacter:

Eva Müller
Fonctionnaire principal
Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers
Département des forêts
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie
Eva.Muller@fao.org

Nalin Kishor
Économiste principal (ressources naturelles)
SDN Forests Team
Banque mondiale
1818 H Street, NW
Washington D.C. 20433, Etats-Unis d'Amérique
nkishor@worldbank.org

CADRE POUR L'ÉVALUATION ET LE SUIVI DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE

Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie
<http://fao.org/forestry/fr>



Programa sobre los bosques (PROFOR)
1818 H Street NW
Washington D.C. 20433
Estados Unidos de América
<http://www.profor.info>

