



les PFN dans la pratique

Comment améliorer la mise en œuvre des programmes forestiers nationaux



Voilà plus d'une décennie, les pays reconnaissaient officiellement l'importance des cadres intégrés de politique forestière pour la gestion durable des forêts (GDF) et convenaient d'une approche commune, connue sous le nom de programmes forestiers nationaux (PFN). Plusieurs démarches étant reconnues comme valables, les pays ont aussi adopté une série de principes pour guider l'élaboration et la mise en œuvre des PFN. Aujourd'hui, des processus de PFN sont en cours dans plus de 130 pays.

Pour mieux comprendre comment fonctionnent les PFN dans la pratique, la FAO et le Mécanisme pour les PFN ont réalisé en 2010 des enquêtes dans différents pays. La présente note d'orientation synthétise les résultats de ces enquêtes, c'est-à-dire les expériences acquises et les enseignements tirés en vue d'améliorer leur mise en œuvre future.

1 Un cadre de gouvernance intégré pour les activités liées aux forêts est essentiel pour promouvoir la gestion durable des forêts.

Plusieurs problèmes émergents – comme le changement climatique, la mise en application de la législation forestière et l'économie « verte » - pourraient avoir un impact direct sur les modes de gestion et d'utilisation des forêts. Les initiatives nationales et sous-nationales liées aux forêts se sont multipliées et il est plus que jamais nécessaire de renforcer la cohérence et la coordination entre ces initiatives. L'adoption généralisée des PFN peut être mise à profit pour mettre au point une approche concertée pour intégrer et coordonner les initiatives et, ce faisant, renforcer les cadres nationaux de gouvernance forestière et accélérer la transition vers une gestion plus durable des forêts.

La plupart des pays ont établi des structures, affecté du personnel et obtenu des résultats grâce à leurs PFN, mais peu de PFN ont réussi à coordonner toutes les initiatives touchant aux forêts menées dans le pays, comme prévu initialement. Dans de nombreux pays, les PFN sont considérés comme des documents de planification stratégique ou seulement comme un instrument parmi tant d'autres. Souvent, les ressources allouées sont insuffisantes pour établir et gérer des processus de PFN réellement complets, flexibles et efficaces. Il s'ensuit que les pays ont souvent des structures et des processus parallèles pour des initiatives différentes et des mécanismes de coordination inefficaces.



2 Beaucoup de processus PFN ont été efficaces pour élaborer des politiques et des plans d'action, mais plus laxistes sur la mise en œuvre et le suivi.

Les PFN ont été conçus comme des processus itératifs à long terme. Ils comprennent la formulation de politiques, de stratégies et de plans d'action, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation, et les ajustements qui en découlent pour répondre aux besoins émergents. Dans beaucoup de pays, les processus PFN ont été utiles pour élaborer ou réviser les politiques et plans d'action forestiers. La majorité des déclarations nationales de politique forestière et des documents relatifs aux PFN ont été mis à jour depuis 2000.

Cependant de nombreux PFN ont un gros point faible : le manque d'application des politiques qui explique le faible impact qu'ils ont eu sur le terrain et le peu d'avantages matériels qu'ils ont générés. Les probabilités d'application des politiques découlant des processus de PFN seront maximisées si :

- l'ambition stratégique est contrebalancée par des prévisions现实的 en ce qui concerne les moyens financiers et la capacité de mise en œuvre;
- les rôles et les responsabilités des parties prenantes sont bien compris, ainsi que leurs contributions attendues et les avantages qu'elles obtiendront;
- le cadre de règlementation est cohérent avec la nouvelle politique forestière arrêtée, ou est révisé rapidement;
- il existe des plans sous-nationaux pour traduire les stratégies nationales en action, et permettre la définition des priorités et la prise en charge au niveau local;
- des résultats sont obtenus sur le terrain et sont bénéfiques pour les parties prenantes;
- les résultats n'excluent pas les groupes d'intérêt légitimes et sont un gage de loyauté et de justice.

Pour garantir l'apprentissage, la mise en œuvre doit être suivie, et les politiques évaluées. Les PFN devraient prévoir des mécanismes pour incorporer des informations en retour dans les processus en cours de réforme des politiques, de la législation et des institutions, de manière à pouvoir adapter les objectifs, les stratégies et les actions à l'évolution des circonstances.

3 Pour être pris en charge et conduits par les pays, les PFN doivent avoir les capacités et l'autorité voulus.

Dans le dialogue international sur les forêts, les pays ont fait de la souveraineté et de la conduite nationales un principe clé des PFN. Globalement, ce principe est respecté: la majorité des pays affirment prendre en charge et diriger leurs programmes forestiers nationaux.

Alors que les donateurs et les partenaires de développement contribuent souvent dans une large mesure à promouvoir les processus des PFN, ils risquent aussi de compromettre leur réalisation. Par exemple, les arrangements institutionnels concernant la mise en œuvre de l'appui des donateurs aux PFN font que le PFN est considéré comme un projet plutôt que comme un processus à long terme.

Bien que les pays aient fait preuve d'initiative en établissant des PFN, les institutions qui en sont responsables peuvent avoir des difficultés à remplir leur rôle de direction. Les PFN sont souvent dirigés par des administrations forestières qui n'ont ni les pouvoirs ni les capacités voulus pour assurer la coordination, la communication, les négociations, les médiations intersectorielles et une gestion intégrée du changement. D'importantes nouvelles initiatives liées aux forêts, comme celles relatives au changement climatique, ou à la réforme de la gouvernance et des régimes fonciers, peuvent être confiées à d'autres institutions, y compris à d'autres ministères. Un PFN ne peut donner d'orientation stratégique que s'il assure la direction et la coordination aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur forestier. Son organe directeur doit donc avoir l'autorité, les capacités et la détermination voulues pour assurer la conduite nationale.

Les modèles de direction doivent être adaptés au contexte national et dictés de l'intérieur. La continuité de la direction est subordonnée à l'engagement de ressources pour financer la structure du PFN, engagement qui peut lui-même être considéré comme un indicateur de la volonté politique d'un pays d'adhérer à un processus PFN. Beaucoup de pays n'accordent qu'une faible priorité au secteur forestier, si bien que des fonds insuffisants sont affectés à la mise en œuvre des PFN. Il s'ensuit que les PFN ne peuvent être mis en œuvre qu'au niveau local à titre pilote et qu'ils procurent des avantages aux parties prenantes locales, mais n'en génèrent pas au niveau national.

Options pour renforcer la gouvernance au moyen des PFN:

- faire en sorte que la direction des PFN soit assurée à un niveau administratif ou politique élevé, par exemple par un organe inter-ministériel de haut niveau;
- assurer une planification administrative et budgétaire adéquate, à des fins de consultation, coordination et communication;
- mettre en place des arrangements flexibles propres à promouvoir la participation durable d'une large gamme de parties prenantes, notamment à la mise en œuvre des stratégies et des plans ;
- promouvoir l'intégration des PFN dans des cadres et processus de consultation plus généraux (par exemple sur le développement durable, le changement climatique, l'environnement et l'énergie).

Les PFN ayant une structure légère, efficace et peu coûteuse, ont plus de chances d'être durables.

Qu'est-ce qu'un PFN?



Un PFN est un cadre pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques forestières globales favorisant la gestion durable des forêts au niveau national. Ce cadre se fonde sur des principes spécifiques qui peuvent être regroupés en trois catégories: souveraineté et conduite nationales, cohérence et intégration intra et intersectorielle, et partenariat et participation.

La figure décrit le cadre d'un PFN comme un moyen de coordonner l'élaboration des politiques et des stratégies et leur mise en œuvre cohérente grâce à des lois et à des cadres institutionnels au niveau national.





4 La participation des parties prenantes est essentielle pour garantir la légitimité et l'efficacité des PFN.

Au milieu des années 90, lorsque les PFN ont été adoptés comme une approche commune pour promouvoir la gestion durable des forêts, les pays ont souligné la nécessité d'avoir des mécanismes participatifs appropriés pour associer tous les intéressés aux processus des PFN. Globalement, tous les pays ont considérablement progressé dans ce domaine. Aujourd'hui, l'importance de la participation des parties prenantes des secteurs public et privé à tous les niveaux est largement reconnue, et l'on multiplie les efforts pour la renforcer.

Dans la plupart des pays, la participation des groupes locaux et du secteur privé aux décisions concernant les forêts est en hausse. Néanmoins, l'accès insuffisant à l'information et le manque d'organisation et de moyens continuent d'entraver la participation de certaines catégories de parties prenantes – en particulier les peuples autochtones, les femmes et les groupements communautaires locaux. La participation des parties prenantes à la mise en œuvre des politiques et stratégies dictées par les PFN doit être accrue, par exemple, en favorisant le renforcement des capacités au sein de ces groupes.

En renforçant la participation, les PFN devraient garantir:

- une intervention suffisante des acteurs politiques de haut niveau – pour maximiser les probabilités d'adoption des recommandations “politiquement sensibles” formulées au cours de forums de parties prenantes;
- une participation adéquate (sans être écrasante) de techniciens car le manque d'expertise technique peut conduire à des résultats difficiles à mettre en œuvre sur le terrain;
- un engagement adéquat d'autres secteurs économiques;
- la pleine exploitation du potentiel des acteurs de la société civile, en particulier des groupes autochtones et des femmes;
- la participation de parties prenantes du secteur privé.





5 Pour être efficaces, les PFN doivent adopter une approche intersectorielle large

La nécessité d'une approche intersectorielle à tous les stades est un des principes convenus des PFN. Les PFN devraient être intégrés dans des programmes plus généraux relatifs à l'utilisation durable des terres, demandant l'intervention de secteurs comme l'agriculture, l'énergie et le développement industriel. Ce principe est rarement respecté dans la pratique et le mandat et le rôle des PFN comme mécanismes de coordination des activités liées aux forêts menées dans les différents secteurs ne sont généralement pas suffisamment reconnus, faute d'une définition claire.

Dans beaucoup de pays, les autres secteurs ne sont guère enclins à participer activement à un processus de PFN, surtout s'ils ne comprennent pas bien les avantages qu'ils peuvent en tirer. En outre, les autres secteurs prennent rarement en considération tous les résultats des processus des PFN dans leurs politiques ou processus de planification respectifs. En effet, dans la plupart des pays, les contributions des produits et des services forestiers aux moyens d'existence locaux et au développement économique plus général ne sont pas encore appréciées à leur juste valeur. Souvent les institutions forestières ne comprennent pas bien les points de vue et les modalités de travail des autres secteurs, ou alors elles ne consacrent pas suffisamment de temps et de ressources pour engager un dialogue avec eux, sur des sujets importants.

Options pour promouvoir un renforcement de la participation et de l'impact au niveau intersectoriel:

- produire et communiquer des données démontrant la contribution effective et potentielle du secteur forestier à l'économie nationale et aux autres secteurs;



- encourager des activités relevant conjointement de deux ou plusieurs ministères, par exemple pour traiter des questions importantes d'intérêt commun relatives à l'environnement, à l'utilisation des terres ou à l'énergie;
- agencer l'appui des ONG et du secteur privé de manière à renforcer la coopération entre les secteurs ;
- associer les responsables de la coordination des PFN à l'élaboration de politiques et de stratégies dans d'autres secteurs ayant une incidence sur les forêts.

Un PFN solide et ambitieux avec des priorités et des engagements nationaux à long terme sera un instrument précieux pour avancer sur la voie de la gestion durable des forêts. Il est indispensable de renforcer les liens avec des objectifs de développement nationaux plus généraux et d'autres secteurs.

6 Perspectives

Le rôle important et parfois essentiel des PFN dans l'amélioration de la gouvernance forestière et la promotion de la gestion durable des forêts est largement reconnu. Les forêts contribuent aux moyens d'existence de très nombreuses personnes et font partie de leur vie quotidienne. Les PFN peuvent donc avoir des répercussions très importantes. En outre, un PFN dynamique et largement soutenu permettra au secteur forestier de contribuer dans une juste mesure à des objectifs nationaux, tels que la bonne gouvernance, la démocratisation, la décentralisation et le développement rural durable ■

*Pour de plus amples informations sur les PFN dans la pratique,
on peut consulter les sites:*

www.nfp-facility.org ou www.fao.org/forestry

ou contacter:

Jerker Thunberg

Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux

jerker.thunberg@fao.org

ou

Ewald Rametsteiner

FAO, Rome

ewald.rametsteiner@fao.org



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

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, y compris à des fins didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse copyright@fao.org ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Conception graphique: Gabriele Marcelli