

Les programmes forestiers nationaux: ce que peut faire la FAO

J. Heino

Comment la FAO soutient les programmes forestiers nationaux – outils permettant à tous les pays de créer une vision nationale et une stratégie à long terme pour leur secteur forestier.

Les programmes forestiers nationaux (PFN) sont conçus de façon à répondre de manière efficace aux besoins propres aux pays dans le secteur forestier. Bien plus que de simples documents, ce sont, dans de nombreux cas, des processus actifs de formulation de politiques forestières.

Le concept de programme forestier national peut être exprimé assez simplement: c'est un outil permettant à tout pays de créer une vision nationale et une stratégie à long terme pour son secteur forestier. Toutefois, en pratique, l'élaboration et la réalisation de PFN d'une valeur réelle se heurtent à de nombreux obstacles. Les préalables pour un résultat probant comportent la disponibilité d'un inventaire précis et de données d'évaluation, une analyse de pointe du secteur forestier, la formulation participative du programme au sein du secteur forestier et l'interaction de tous les secteurs concernés, et des processus pour la réalisation et le suivi des progrès (voir Sepp et Mansur dans ce numéro).

La formulation et la mise en œuvre des PFN sont et devraient être guidées par les gouvernements et réalisées dans le cadre de processus participatifs. Les responsabilités pour l'élaboration et le suivi devront incomber à une vaste gamme d'acteurs appartenant au secteur forestier, et déléguées aussi à des secteurs adjacents et des parties prenantes pertinentes. Le rôle directeur du gouvernement souligne la nécessité d'un engagement politique.

Les PFN ont servi en premier lieu de cadres pour la formulation et la mise en œuvre participatives de politiques. Leur succès peut être souvent attribué au fait qu'ils associent les intérêts de nombreuses parties prenantes. Même

si l'unanimité est souvent difficile à atteindre, l'effet de création d'un consensus d'une approche participative est souvent important pour la mise en œuvre. Les efforts accomplis pour inciter les représentants d'autres secteurs à participer promeuvent normalement l'intégration de la foresterie dans ces autres secteurs, un effet souvent sous-estimé. La création de PFN peut également aider à accorder à la foresterie une reconnaissance adéquate dans d'autres stratégies et programmes nationaux, notamment ceux visant à lutter contre la pauvreté.

LE RÔLE DE LA FAO

L'une des principales tâches de la FAO est de fournir un soutien technique et financier aux pays, notamment à ceux en développement et aux économies en transition, pour l'élaboration et la mise en œuvre de PFN viables. La FAO estime que les PFN sont des outils de base permettant aux pays de formuler indépendamment leurs propres objectifs forestiers. Elle aide les pays à collecter et à gérer les informations forestières nécessaires à la formulation de politiques dans les PFN, et rend ces informations disponibles au niveau mondial grâce à des données de base statistiques, des évaluations des ressources forestières et des études prospectives du secteur forestier.

Le mandat et la composition de l'Organisation facilitent l'interaction avec et entre les autorités nationales responsables de l'élaboration et de la réalisation des politiques. La FAO accueille le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, un dispositif multidonateur à l'appui des PFN dans le monde (voir la page 13). Une récente évaluation indépendante à moyen terme

du Mécanisme a confirmé son utilité comme outil visant à aider les pays à accomplir leurs tâches spécifiques de mise en œuvre des PFN. La collaboration entre la FAO et le Mécanisme crée des synergies permettant, par exemple, la création de capacités pour la planification et la mise en œuvre des PFN.

La FAO est en mesure de promouvoir la création de capacités de diverses manières afin de renforcer les PFN. L'une des tâches de l'Organisation consiste à offrir des compétences techniques générales dans des domaines qui représentent d'importants éléments de l'élaboration et de la réalisation des PFN. Parmi ces éléments figurent les processus participatifs, les mécanismes financiers pour la gestion forestière durable, l'application

des lois forestières, la gestion des conflits et les approches intersectorielles. La FAO aide aussi les pays à faire en sorte que leurs PFN soient conformes aux engagements internationaux.

Comme promoteur neutre, la FAO appuie la création de consensus et encourage la formation de partenariats appropriés mutuellement bénéfiques. Comme président du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) – composé de 14 organisations forestières internationales, d'institutions et de secrétariats de conventions et créé pour renforcer la coopération et la coordination dans le domaine forestier – la FAO encourage les accords de partenariat entre les institutions clés s'occupant du débat sur les politiques forestières au niveau mondial.

Enfin, la FAO appuie la mise en œuvre d'une large gamme de projets de terrain liés aux PFN, sur la base des demandes de ses pays membres. L'amélioration des méthodes d'évaluation des forêts, des pratiques de gestion forestière, des stratégies d'application des lois forestières, de la gestion des incendies et de l'enseignement forestier ne sont que quelques exemples de l'assistance liée aux PFN au niveau du terrain.

C'est ainsi que pratiquement chaque pays membre bénéficie directement ou indirectement du soutien de la FAO aux programmes forestiers nationaux. Bien qu'il soit difficile de mesurer l'ampleur de ce soutien, la carte fournit quelques indications.

En 2004, le **Mexique** a fourni un financement pour le soutien de la FAO à la révision participative du programme stratégique forestier du pays (Programa Estratégico Forestal 2025) et à l'élaboration d'un plan forestier national.

Depuis 2001, la FAO – avec le soutien financier de la Finlande – a aidé la **Serbie** à mettre au point une nouvelle politique forestière et un cadre juridique et institutionnel pour favoriser son intégration dans l'Union européenne.

Par le biais du PFPB et du Mécanisme pour les PFN, la FAO aide le **Mali** à formuler une politique d'incitation afin de promouvoir l'utilisation intégrée des terres par une gestion participative et décentralisée des ressources naturelles. Sont en cours l'élaboration d'une politique forestière et des modifications à la législation forestière existante visant à faciliter le transfert des droits de gestion forestière aux populations locales.

Grâce à l'appui du Compte des finances d'appui (TCP) entre 2004 et 2006, les parties prenantes clés d'**El Salvador** ont élaboré un plan stratégique forestier national (Estrategia Forestal Salvadoreña) visant à orienter le développement du secteur forestier pendant la prochaine décennie, et fourni des mécanismes de financement pour sa mise en œuvre.

De concert avec la Banque mondiale, la FAO a aidé le **Libéria** à préparer sa première politique forestière au titre d'une nouvelle loi forestière signée en octobre 2006. La nouvelle politique reconnaît l'importance de la participation communautaire à la foresterie, la bonne gouvernance et un accès plus équitable aux ressources forestières.

La composante forestière du Programme de partenariat FAO/Pays-Bas (PPFPB) promeut depuis 2001 la création de capacités en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté et la participation accrue des intéressés aux prises de décisions. Le PFPB soutient la formulation de politiques forestières nationales, ainsi que la législation et l'harmonisation au niveau régional. Un objectif clé est d'assurer que les programmes forestiers nationaux sont intégrés dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et les plans d'action nationaux en matière de biodiversité.

Grâce au Programme de partenariat FAO/Pays-Bas (PPFPB), la FAO aide l'**Angola** depuis 2005 à formuler une nouvelle politique et une nouvelle législation pour les forêts, la faune sauvage et les aires protégées. L'un des premiers exemples de formulation participative d'une politique de l'après-guerre, il se veut un modèle pour d'autres domaines; la même méthodologie permettra, par exemple, l'élaboration d'une stratégie participative de sécurité alimentaire.

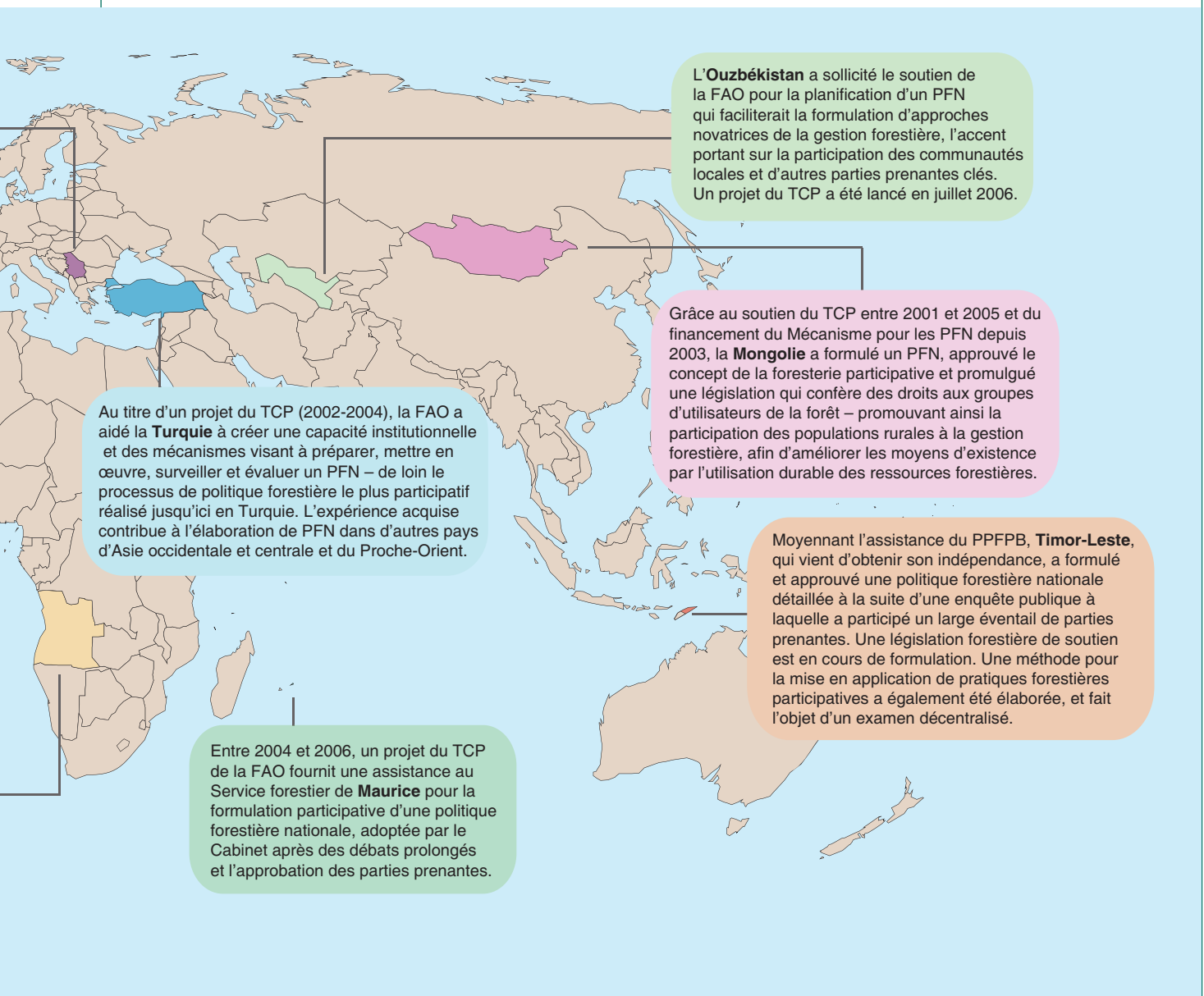
LA CONTRIBUTION DE LA FAO SE POURSUIVRA

Les demandes des pays pour une assistance supplémentaire à la planification et à la mise en œuvre des PFN dépassent largement les ressources limitées dont dispose actuellement l'Organisation. Les perspectives budgétaires de son programme ordinaire laissent entrevoir de maigres possibilités d'expansion; c'est pourquoi tout renforcement de l'appui aux PFN doit se fonder sur un financement extrabudgétaire. À cet égard, je voudrais reconnaître l'engagement à long terme de certains pays donateurs précisément pour cet objectif, notamment l'Allemagne, l'Autriche, Les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas,

le Royaume-Uni, la Suède, ainsi que l'Union européenne.

La FAO travaille ardemment à la promotion d'une intégration accrue au sein de l'Organisation, avec des institutions partenaires et dans ses pays membres à l'appui des PFN. L'objectif est de contribuer efficacement au développement des PFN élaborés réellement suivant des principes de leadership national, y compris la cohérence dans le secteur forestier et l'intégration avec d'autres secteurs, et les partenariats et la participation de tous les acteurs. Nous invitons les pays et les partenaires à se joindre à nous afin de renforcer l'assistance fournie aux pays pour créer des PFN de haute qualité. ♦

Le soutien de la FAO aux PFN: quelques exemples récents



Au titre d'un projet du TCP (2002-2004), la FAO a aidé la **Turquie** à créer une capacité institutionnelle et des mécanismes visant à préparer, mettre en œuvre, surveiller et évaluer un PFN – de loin le processus de politique forestière le plus participatif réalisé jusqu'ici en Turquie. L'expérience acquise contribue à l'élaboration de PFN dans d'autres pays d'Asie occidentale et centrale et du Proche-Orient.

L'**Ouzbékistan** a sollicité le soutien de la FAO pour la planification d'un PFN qui faciliterait la formulation d'approches novatrices de la gestion forestière, l'accent portant sur la participation des communautés locales et d'autres parties prenantes clés. Un projet du TCP a été lancé en juillet 2006.

Grâce au soutien du TCP entre 2001 et 2005 et du financement du Mécanisme pour les PFN depuis 2003, la **Mongolie** a formulé un PFN, approuvé le concept de la foresterie participative et promulgué une législation qui confère des droits aux groupes d'utilisateurs de la forêt – promouvant ainsi la participation des populations rurales à la gestion forestière, afin d'améliorer les moyens d'existence par l'utilisation durable des ressources forestières.

Moyennant l'assistance du PFPB, **Timor-Leste**, qui vient d'obtenir son indépendance, a formulé et approuvé une politique forestière nationale détaillée à la suite d'une enquête publique à laquelle a participé un large éventail de parties prenantes. Une législation forestière de soutien est en cours de formulation. Une méthode pour la mise en application de pratiques forestières participatives a également été élaborée, et fait l'objet d'un examen décentralisé.

Entre 2004 et 2006, un projet du TCP de la FAO fournit une assistance au Service forestier de **Maurice** pour la formulation participative d'une politique forestière nationale, adoptée par le Cabinet après des débats prolongés et l'approbation des parties prenantes.