



Témoignages ciblés sur les moyens de subsistance

Mars 2005



International
Institute for
Environment and
Development

Scott Geller (scott-geller@itsi.co.uk) et Kirsti Thornber (kirsti-thornber@itsi.co.uk) ont élaboré cet outil, à partir d'une expérience récente de planification et de mise en oeuvre du Programme cadre du secteur forestier, une approche sectorielle novatrice de la réforme du secteur forestier en Ouganda. L'outil s'inspire directement de la participation de Geller au processus de programme forestier national (1999-2004) en vue d'influencer les réformes pour qu'elles débouchent sur de bonnes pratiques de gouvernance.

Résumé

Cet outil s'inspire de l'expérience acquise en Ouganda pour présenter des idées sur la façon de recueillir et de communiquer efficacement les preuves du rôle de la foresterie dans l'amélioration des moyens de subsistance des populations. Les méthodes et tactiques décrites ici sont utiles pour aider à asseoir la foresterie dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Introduction

La contribution des secteurs des ressources naturelles aux moyens de subsistance ruraux et urbains et, par conséquent, au développement économique national, est souvent ignorée par les stratèges du gouvernement. La foresterie est un bon exemple de secteur au budget bien souvent étriqué pour lequel il peut s'avérer utile de démontrer au gouvernement que des investissements dans le secteur sont indissociables de la réalisation de leurs objectifs plus vastes de développement.

A travers le monde, on peut dire que la foresterie se donne un "nouveau look" semblable à une entreprise qui se réinvente par un gigantesque effort de marketing. Par marketing, on entend la personnalisation du produit et la confection d'une chaîne de relations afin d'acheminer le nouveau produit à ses clients.

Témoignages ciblés sur les moyens de subsistance s'inspire de l'expérience pratique pour fournir des conseils quant à la façon de rehausser l'image de la foresterie auprès des pouvoirs publics. La première partie soulève des questions fondamentales concernant la foresterie, l'amélioration des moyens de subsistance et la politique nationale avant de présenter un processus en 6 étapes pour démontrer comment les protagonistes du secteur forestier peuvent accroître leur influence sur le gouvernement en recueillant des preuves crédibles et en sachant plaider la cause de la foresterie. La deuxième partie décrit l'étude de cas sur laquelle se base ce processus en 6 étapes : le PFN (Programme forestier national) de l'Ouganda.

Première partie. Questions fondamentales et étapes du processus

1. Pourquoi devons-nous mieux "vendre" le secteur de la foresterie ?

Les forêts et les arbres sont importants pour les produits et services qu'ils offrent en faveur des moyens de subsistance durables. Les forestiers voient, et fournissent, souvent des contributions élevées à la société (par exemple moyens de subsistance locaux, approvisionnement en eau, recettes touristiques). Mais les forestiers et autres protagonistes sont bien souvent maladroits lorsqu'il s'agit de plaider la cause des forêts auprès de la société et de l'économie : nous sommes incapables de collationner et de faire passer des témoignages convaincants. Par analogie au domaine du marketing, les forestiers dans ce cas sont des "vendeurs", alors que le gouvernement est le "client" intéressé par le "produit" forestier. Dans bon nombre de pays, la foresterie souffre d'un marketing au rabais et fort peu attrayant (un taux de rendement de l'investissement inférieur aux autres options).

Pour vanter les rôles de la foresterie dans les moyens de subsistance et la lutte contre la pauvreté, il faut faire appel à des techniques de marketing. Par marketing ici, on entend rehausser le profil de la foresterie, notamment démontrer au gouvernement que la foresterie est un élément important pour la réalisation de ses objectifs plus vastes et devrait, par conséquent, bénéficier des allocations budgétaires adéquates. Cet outil peut vous aider à comprendre qui a besoin d'être influencé et vous explique comment faire passer les messages appropriés là où ils peuvent importer. Il s'adresse aux responsables de la gouvernance des ressources naturelles dans les cellules politiques, aux chefs des agences gouvernementales impliquées dans la réforme, aux décideurs et aux stratèges, aux experts du suivi et aux conseillers en matière de gouvernance et de pauvreté dans différents secteurs.

2. Quelles sont les preuves convaincantes ?

Les preuves réunies devraient cadrer avec les *principaux enjeux de gouvernance qui gravitent autour de la foresterie* :

- Existe-t-il une notion commune des structures et des institutions politiques du pays, notamment celles qui touchent à la foresterie (ou tout autre secteur à l'étude) ?
- Existe-t-il une notion commune des incitations et des capacités de changement – à court comme à long terme ?
- Quelles sont les forces extérieures, y compris les relations entre gouvernement et donateurs, les marchés internationaux et les processus politiques publics, qui ont un impact sur la foresterie ?
- Les impacts sur la réduction de la pauvreté susceptibles de découler des stratégies sectorielles actuelles et planifiées sont-ils clairement définis ?

Le point essentiel ici tient au fait que le style de présentation importe tout autant que la teneur des informations. Les preuves doivent être adaptées à l'audience cible. Cela implique de se pencher sur les *priorités des autres secteurs* – et non de se contenter de les informer des priorités du secteur forestier. Le ministère des Finances souhaitera connaître les avantages financiers ; le ministère du Plan sera peut-être désireux d'en savoir plus sur la contribution de la forêt aux objectifs nationaux plus vastes ; et les politiciens seront vraisemblablement plus intéressés par les répercussions dans leur circonscription et les mesures qui leur gagneront des voix.

Pour être influent, un témoignage doit comporter un *mélange bien dosé de faits qualitatifs et quantitatifs*, à savoir des séries de données palpables d'un côté et intangibles de l'autre qui racontent une histoire convaincante. La collecte d'informations de base concernant la portée de la trajectoire historique du développement du secteur forestier, les ressources forestières et leur rôle dans l'économie, leur mode d'occupation et leur usage, les rôles et attributions et les incitations en faveur d'une amélioration de l'aménagement forestier font tous partie du processus.

3. Qui a besoin d'entendre ces témoignages ?

Souvenez-vous que la "foresterie ne concerne pas les arbres ; elle ne concerne les arbres que dans la mesure où les arbres servent les besoins du peuple". La première étape consiste à se demander quelles sont les parties prenantes actuelles du secteur forestier ainsi que leur pouvoir et influence sur l'avenir de la foresterie. Ensuite, réfléchissez sur ce dont elles ont besoin pour s'outiller afin de mieux appuyer la gouvernance de la forêt. Le marketing de la foresterie doit être effectué à différents niveaux. Il peut s'avérer utile de diviser les audiences cibles en *clients internes et clients externes*.

Les *clients internes* (les "usual suspects") sont convoqués par le biais de tribunes reconnues du secteur forestier (conférences nationales des parties prenantes, groupes de travail, etc). Les ministères de la filière présentent périodiquement des opportunités pour influencer l'ordre du jour des politiques forestières, rendre compte des progrès, formuler une législation habilitante et élaborer des directives et des normes nationales. Il est peu probable que tout cela puisse être abordé de front ; par conséquent, il est important de donner la priorité aux domaines qui peuvent être influencés avec le plus d'efficacité.

Les *clients externes* (les "unusual suspects") sont tout aussi importants, mais extérieurs au secteur. Les processus gouvernementaux importants peuvent comprendre la révision périodique des Crédits de soutien au programme de réduction de la pauvreté, la réalisation d'enquêtes intégrées auprès des ménages, des comités de haut niveau et des groupes de travail sectoriels, de même que tous les stades de négociation durant les cycles budgétaires annuels.

4. En quoi la planification sectorielle peut-elle être liée aux stratégies de réduction de la pauvreté ?

Le principal processus de politique forestière dans la plupart des pays est le PFN (Programme forestier national). En principe, un processus PFN peut être un outil pratique de bonne gouvernance, au travers de processus subalternes de négociation et de définition de priorités, qui devraient faire appel à la participation de toutes les parties prenantes. Toutefois, cela ne saurait être séparé des réalités de l'élaboration des politiques d'un pays, étant donné les caractéristiques du système politique. Le fait d'associer le PFN aux processus politiques orientés sur les moyens de subsistance tels que les SRP (Stratégies de réduction de la pauvreté) est une stratégie efficace qui hisse la foresterie au cœur de la politique nationale intersectorielle.

Habituellement, il est impossible de s'investir dans tous les processus politiques nationaux. Les SRP sont souvent la meilleure option, étant donné les ressources limitées dont disposent les militants. Maîtriser les structures et les processus macro-politiques des gouvernements, y accéder, communiquer efficacement, et faire pression pour obtenir l'appui des décideurs sont autant de défis. En associant le PFN aux SRP, il est important de prédire en quoi des stratégies différentes à moyen et court termes au sein du PFN affecteront les opportunités des pauvres.

5. Quelles sont des tactiques utiles pour le marketing de la foresterie ?

Alors, comment arriver à ses fins ? Il est utile d'envisager un certain nombre d'étapes (6 en tout), en intégrant des approches spécifiques et en envisageant des tactiques de communication qui donneront des résultats. Ces différentes étapes sont abordées en détail ci-dessous.

Etape 1. Inventorier les initiatives forestières et les opportunités qu'elles présentent pour les moyens de subsistance

L'étape 1 vise à aider les stratèges forestiers à apprécier pleinement le secteur par l'acquisition de connaissances détaillées sur toute une gamme d'activités de développement du secteur forestier ; elle fournit aussi un bilan qualitatif de ce qui intervient en dehors du gouvernement.

Une analyse sectorielle est utile pour démontrer l'ampleur du secteur forestier, pour identifier la variété et l'importance de ses parties prenantes, et pour fournir des renseignements précis sur l'étendue et l'état des ressources forestières nationales ainsi que leurs tendances. Par la saisie et l'apprentissage de ces acquis grâce à des "voix du terrain", il devient possible de dresser un inventaire des initiatives forestières qui permettra :

- De s'appuyer sur des initiatives de terrain en cours et d'épauler des organisations et des institutions existantes ;
- D'identifier et de traiter les principaux problèmes et contraintes ressentis sur le terrain ;
- D'incorporer les points de vue et les préoccupations des groupes d'intérêt moins puissants ;
- De mettre au point un système pour un apprentissage continu à partir des programmes pilotes ;
- De s'adapter aux réalités de la foresterie locale ;
- De présenter des arguments convaincants que les politiciens puissent utiliser à des fins de lobbying ;
- De gagner accès à des données socio-économiques et environnementales pour le développement d'indicateurs.

Un inventaire des initiatives forestières pourra examiner les questions foncières et de propriété arboricole, les accords institutionnels, la capacité organisationnelle et les ressources humaines, l'intéressement et le partage des bénéfices, l'ampleur des bénéfices, les questions liées à la

spécificité des sexes et à l'équité, les politiques et lois et la décentralisation. Les renseignements élémentaires recueillis sur chaque initiative comprendront :

- Le ou les problèmes abordés par l'initiative ;
- Le but et l'impact attendu (sur les bénéficiaires primaires et secondaires) ;
- Les résultats de l'initiative ;
- Les travaux de l'initiative ;
- Les forces, faiblesses, opportunités et menaces de l'initiative.

Il s'agit là d'un exercice gourmand en ressources dont la réalisation pourra demander plusieurs mois de travail par une équipe multidisciplinaire. Le but n'est pas seulement de recueillir des données mais de promouvoir un terrain d'entente au sein des parties prenantes locales et nationales. Le processus proposé par le biais duquel l'examen sera entrepris est ancré dans le concept "d'apprentissage par l'action" qui cherche à promouvoir un apprentissage réciproque et le perfectionnement du programme examiné. Les principaux éléments de l'apprentissage par l'action sont les suivants :

- Un cycle itératif d'apprentissage Action - Examen - Réflexion & Apprentissage - Planification – Nouvelle action ;
- La participation et l'inclusion dans ce cycle de toutes les parties prenantes, pour forger un consensus et une entente plus profonde ;
- Au départ, il se peut que le cycle soit facilité de l'extérieur mais, au fil du temps, il devrait être internalisé et adopté par les parties prenantes.

Etape 2. Etablir des liens entre la foresterie et les moyens de subsistance des pauvres

L'étape 2 cherche à approfondir l'analyse menée à l'étape 1 afin d'améliorer les connaissances et de mieux comprendre comment les différentes stratégies de subsistance des pauvres sont liées aux forêts et à la foresterie. Une suite logique pour permettre de maîtriser les liens entre foresterie et moyens de subsistance implique de comprendre :

- Les moyens de subsistance à base de produits forestiers : en quoi sont-ils différents entre groupes plus riches et plus pauvres et quels sont leurs actifs, leurs vulnérabilités et leurs stratégies de subsistance ?
- Le rôle exact que joue la foresterie dans ces moyens de subsistance.
- Quelles actions le peuple entreprend-il pour son propre compte et quelle est leur efficacité ?
- Les services reçus (par ex. du secteur public, du secteur privé, des groupes de la société civile) et en quoi ces services sont-ils importants et accessibles ?
- Les opportunités potentielles pour de nouvelles activités liées aux forêts.
- Les services requis pour parvenir à exploiter ces opportunités et pour consolider les actifs des populations :
 - Ces services sont-ils disponibles et, dans la négative, comment pourraient-ils être établis ?
 - Quelles sont les implications des politiques et programmes du gouvernement ?
 - Quelles seraient les ressources/actions requises pour mener ces initiatives plus avant ?

Le processus proposé devrait être transposé en un processus de recherche qui place les gens et leurs priorités au cœur même de l'analyse. L'équipe de recherche doit avoir une bonne appréciation du contexte, une vue d'ensemble des principaux programmes et politiques, de la dynamique générale et des attitudes et opinions des principales parties prenantes de la foresterie et des secteurs associés. En demandant aux pauvres, vous pourrez mieux explorer certains des a priori (sagesse transmise) à l'origine des liens entre foresterie et pauvreté et vous découvrirez ce

qu'en pense les pauvres. Le cadre des moyens d'existence durables est utile dans cette recherche (www.livelihoods.org).

Etape 3. Définir les conditions et la méthodologie de collecte des données ainsi que les responsabilités institutionnelles pour le suivi des forêts et des moyens de subsistance

L'étape 3 identifie les impératifs de suivi des SRP sans toutefois aller jusqu'à évaluer les SRP. L'expérience montre qu'il est utile de rassembler des informations sur les liens entre les différents niveaux (intrants, produits, résultats et impacts) de manière à identifier des enchaînements positifs et des obstacles à la mise en œuvre des politiques qui portent sur plusieurs niveaux.

Les données liées aux forêts requises pour un suivi national se catégorisent de différentes façons. Un mode de regroupement utile est le suivant :

- *Données économiques et sociales* : emploi, génération de revenus à partir des activités forestières, consommation de produits forestiers, production, commerce, prix du marché, investissements, plantation d'arbres, collecte de bois de feu, collecte de revenus.
- *Données environnementales* : couvert végétal, taux de déboisement, inventaire forestier et croissance, biodiversité, aires protégées.
- *Données politiques et institutionnelles* : propriété, gestion, budgets, processus politiques, implication de la société civile, décentralisation, projets en foresterie, travaux de recherche, sensibilisation du public.

Il est indispensable d'employer une combinaison de différentes méthodes de collecte des données pour obtenir la maîtrise fiable et solide des enjeux forestiers qu'exige le suivi de la pauvreté. Parmi ces méthodologies peuvent figurer :

- *Des données administratives agrégées*, sur la base desquelles les agents du ministère compétent ou du bureau de la statistique estiment les indicateurs clés chaque année, ou la variation sur l'année précédente. Ces estimations sont généralement grossières, peu fiables et mal documentées. Elles peuvent être très tendancieuses. La source des informations (par ex. un producteur de bois d'oeuvre) sera peut-être conscient de la distorsion sans pour autant la signaler.
- *Résultats d'une enquête par sondage* associés à d'autres sources de données telles que les données sur la productivité du sol et les données administratives. C'est une approche saine et fiable mais gourmande en ressources pour des estimations aux niveaux inférieurs.
- *Données cadastrales* pour des informations périodiques sur la propriété individuelle – privée, publique ou autre. Les registres sont coûteux à établir, coûteux à entretenir et ils conviennent principalement à l'agriculture et à la foresterie agricole. Dans la pratique, les cadastres ne constituent une option viable pour les recherches forestières que dans les pays où ils ont été établis à d'autres fins.
- *Données obtenues par télédétection* à partir d'images par satellite ou de photogrammétrie pour analyser le couvert végétal, la classification de la végétation et les inventaires forestiers. Les images par satellite ont besoin d'être interprétées au moyen d'ordinateurs par des opérateurs qualifiés. La précision limitée des images par satellite implique une étude à grande échelle, mais les coûts ont diminué et la précision s'est améliorée ces dernières années. Des travaux de terrain sont souvent nécessaires pour valider ou vérifier les données satellite.
- *Les inventaires de terrain* au sein d'un système d'échantillonnage de parcelles pour collecter des données comme les volumes d'arbres, les essences, la végétation, la flore et la faune. Les inventaires de terrain sont souvent associés à des méthodes de télédétection, lorsque la répartition des classes de végétation a été obtenue par des images par satellite et le stock de biomasse des classes de végétation est déterminé par des mesures sur le terrain. Les inventaires de terrain à l'échelle nationale sont coûteux, surtout lorsqu'on compte sur une précision statistique aux échelons inférieurs.

- *Interviews écrits et oraux* des parties prenantes désignées ou des membres du personnel administratif au moyen de formulaires sur lesquels figurent des questions standard. Le haut degré de normalisation rend l'analyse quantitative possible mais il réduit les chances de pouvoir obtenir des informations en "lisant entre les lignes" et il suppose que les concepteurs du questionnaire maîtrisent bien les enjeux en présence.

Bien qu'il y ait une relation interactive au sein des institutions, il y a souvent quatre types d'institutions qui jouent un rôle déterminant dans le suivi aux différents niveaux : le ministère des Finances, les bureaux de la statistique, les ministères sectoriels et les autorités administratives de moindre échelon.

Etape 4. Développer des indicateurs forestiers par le biais d'un processus participatif

L'étape 4 s'attache à traduire en indicateurs les relations complexes entre la pauvreté (représentée dans la politique nationale par les SRP) et la foresterie (représentée par le PFN). On ne saurait trop insister sur l'importance que revêtent de bons indicateurs. Ils ont besoin de surveiller les étapes critiques menant à la réalisation d'un objectif stratégique global. Ils doivent mentionner expressément leurs usages et leurs utilisateurs premiers – c'est rarement le cas, mais c'est fort utile.

Certains pays ont déjà une stratégie de suivi de la pauvreté au niveau national. Si elle n'existe pas encore, des systèmes de surveillance des progrès accomplis veillant à ce que les pauvres tirent parti des interventions gouvernementales en termes de politiques, programmes et dépenses publiques pour la réduction de la pauvreté seront vraisemblablement établis bientôt dans la plupart des pays. Bien souvent, cela implique de se détourner des informations sectorielles à objet unique en faveur d'une approche polyvalente et interconnectée. Le raisonnement de base est que les données qualitatives et quantitatives s'interrogeront mutuellement, ce qui donnera l'occasion d'explorer plus à fond les tendances et les enjeux, de tenter de répondre au "pourquoi" et de passer au crible les hypothèses politiques. D'un autre côté, il serait bon que les ministères sectoriels donnent aux initiatives de suivi d'impact et de performances émergentes la reconnaissance qu'elles méritent.

Parmi les questions qu'il est utile de se poser au niveau national avant d'établir de nouveaux systèmes de suivi figurent (les questions suivantes se rapportent à la foresterie mais elles seraient tout aussi pertinentes pour d'autres secteurs de ressources naturelles) :

- Quels sont les systèmes de suivi émergents et existants, et les structures administratives en place pour capturer et exploiter les données ayant trait à la pauvreté ?
- Quels sont les indicateurs liés à l'environnement utilisés actuellement ? Existe-t-il des questions se rapportant à la foresterie dans les sondages et les recensements nationaux ?
- Quels sont les sources d'information et les systèmes de collecte qui sont utilisés ? Quelles sont les données de base et les trous de données ? Dans quelle mesure est-il rentable et réaliste de produire des données fiables en matière de foresterie ?
- Quels rôles l'administration centrale et locale jouent-elles dans la saisie et le traitement de ces données ? A quel intervalle ?
- Des programmes de recherches thématiques approfondis sont-ils menés pour répondre à la question "pourquoi" ?
- Des évaluations participatives de la pauvreté ont-elles été réalisées afin d'appréhender le point de vue des pauvres ?

Les indicateurs forestiers doivent reposer sur des données fiables et être enveloppés d'une manière qui permette de répondre à des questions plus vastes ayant trait à la pauvreté. Pour être bons, les indicateurs doivent être spécifiques et comprendre un objectif et un délai de réalisation de cet objectif. Enfin, ils doivent être objectivement vérifiables (par ex. ils ne devraient pas dépendre des préjugés de la personne qui recueille les informations) et SMART (Spécifiques,

Mesurables, Appropriés, Réalistes et délimités dans le Temps). D'après le recueil de la Banque mondiale sur les DSRP¹, un bon indicateur :

- Est une mesure directe et transparente du progrès – plus (ou moins) est mieux ;
- Mesure des facteurs qui traduisent des objectifs ;
- Varie suivant les régions, les groupes, au fil du temps et est sensible aux changements de politiques, de programmes et d'institutions ;
- N'est pas facilement dévié de sa trajectoire par des faits extérieurs et ne peut pas être aisément manipulé pour faire ressortir des résultats là où il n'y en a pas ;
- Peut être suivi, est fréquemment disponible et son suivi n'est pas trop onéreux.

La plupart des utilisateurs de l'information préfèrent des indicateurs quantitatifs car ils permettent une interprétation plus simple, reproductible et plus impartiale des données, ce qui est important pour analyser les tendances au fil du temps. Toutefois, lorsque cela s'avère pertinent et opportun, des évaluations qualitatives sont importantes et devraient être incluses dans la démarche de marketing. Ainsi par exemple, le PFN peut souhaiter l'emploi d'une analyse à plusieurs niveaux pour suivre les performances en termes de développement social (par ex. l'évolution de l'attitude des groupes de parties prenantes). Pour chaque indicateur, il convient de définir :

- La méthode de collecte des données ;
- L'intervalle de collecte des données ;
- L'échéancier des rapports.

Etape 5. Harmoniser le suivi forestier avec les stratégies de réduction de la pauvreté

La foresterie a besoin de trouver plusieurs voies pour s'institutionnaliser au niveau macro. L'étape 5 vise à appuyer un plaidoyer convaincant pour démontrer en quoi le suivi forestier s'inscrit dans le cadre des SRP. Il est utile que la stratégie de suivi et d'évaluation du PFN encourage la participation des principales parties prenantes, de façon à ce que les décideurs et les parties affectées par les politiques puissent utiliser les données du suivi. Par souci d'harmonisation et de réduction des coûts, une stratégie de suivi et d'évaluation du PFN devrait être élaborée à l'intérieur du plan de travail des bureaux nationaux de la statistique.

Parmi les questions à considérer pour coordonner le cadre de suivi du PFN avec les buts et objectifs des SRP figurent :

- Quels sont les problèmes intersectoriels des SRP et ont-ils été analysés – en termes de causes et d'effets ?
- Quels sont les objectifs des SRP – objectifs spécifiques par rapport à ces problèmes ?
- Les SRP sont-elles élaborées – stratégies en vue de s'attaquer aux problèmes – comme un ensemble de résultats escomptés assortis d'indicateurs mesurables ?
- Quelles actions SRP ont été formulées – actions requises pour chacun des résultats ?
- Les responsabilités sont-elles déléguées – pour l'exécution des actions ?

Etape 6. "Vendre" proactivement la foresterie auprès des principales tribunes de prises de décision et d'élaboration de politiques

Par politique, on peut entendre les effets conjugués des décisions prises et de l'absence de décision. L'influence des politiques suppose de modeler ces processus. Les stratèges puissants, ceux qui ont de l'influence, identifient les points d'accès au sein de l'appareil de planification à

¹ Prensushi, G et al. (2001) "Monitoring and Evaluation", World Bank PRSP Sourcebook www.worldbank.org/poverty

l'échelle macro et savent les exploiter. Les *comités de haut niveau* et les *groupes de travail sectoriels* sont des points d'accès critiques pour traduire la politique en action concrète – des plateformes de revendication et de négociation aux niveaux stratégiques et opérationnels. Afin d'identifier ces tribunes et pour y accéder, commencez par répondre aux questions suivantes :

- Le système force-t-il un ministère spécifique de la filière à rendre des comptes sur la réalisation des performances en matière de réduction de la pauvreté ?
- Quels sont les changements dans le contexte macro-politique (par ex. décentralisation, privatisation) qui affectent le profil de la foresterie ?
- En quoi ces changements déterminent-ils si des résultats propices aux pauvres peuvent être atteints et là où les preuves importent le plus ?

Vous découvrirez peut-être que la délivrance de témoignages au sein d'un mécanisme de coordination propre au secteur de la foresterie n'est pas toujours la meilleure tactique. Les tribunes de participation devraient être considérées à la lumière des acteurs concernés (par ex. l'administration publique, les groupes d'intérêt), leur niveau de représentation (par ex. niveau local, national), leur autorité et leur mandat. Presque tous les pays déploient actuellement une réforme de leur administration publique qui comprend des approches axées sur les résultats en matière de privatisation, de décentralisation fiscale et de réforme foncière. L'élaboration d'indicateurs et la participation à ces comités recevra davantage d'attention que toute implication dans des processus propres à la foresterie. Pour être efficace, un stratège de la gouvernance et de la foresterie devra prendre part aux différentes tribunes.

Au moment de rendre compte des accomplissements du secteur forestier, il est bon d'inclure des aspects qui touchent aux progrès physiques, à l'assurance qualité et aux progrès financiers. Le rapport d'évaluation de l'impact devrait comprendre des répercussions susceptibles d'être plus longues à se faire sentir. Il convient aussi d'inclure des mesures transparentes de contributions à des objectifs d'ordre supérieur.

Deuxième partie. Etude de cas – Ouganda

Le programme cadre du secteur forestier était une approche sectorielle novatrice visant à réformer le secteur forestier ougandais. Il s'agissait d'un programme multi-donateur, dirigé par le gouvernement ougandais par l'entremise du ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement et coordonné par le Secrétariat à la coordination du secteur forestier. Le programme cadre du secteur forestier s'attelait à créer un environnement institutionnel et politique positif, efficace et durable pour le secteur forestier ougandais. Pour y parvenir, il entendait promouvoir des augmentations à long terme des bénéfices économiques et environnementaux dérivés des forêts et des arbres, notamment pour les pauvres et les groupes vulnérables.

Etape 1. Inventorier les initiatives forestières et les opportunités qu'elles présentent pour les moyens de subsistance

L'Ouganda a souffert d'une image de plus en plus mauvaise de son secteur forestier, en grande partie liée à une certaine méfiance à l'égard du Département des Forêts. Par conséquent, les fonds et le soutien accordés à la foresterie par les pouvoirs publics ont été très faibles. Ce point a été reconnu comme une grave contrainte dans le processus de réforme du Programme forestier national (PFN). Sans reconnaissance adéquate de la valeur des forêts et de la foresterie auprès de l'opinion publique plus large, il était peu probable que le secteur parvienne à atteindre un statut prioritaire ou une quelconque pérennité. C'est la raison pour laquelle la première mesure prise par le Secrétariat à la coordination du secteur forestier fut d'aider les décideurs à propager leur attachement au secteur. Quels étaient les fondements de cette entreprise ?

Un Bilan du secteur forestier (BSF) fut réalisé afin de broser, en un seul document, un tableau complet du secteur forestier ougandais. Il visait également à éclairer le développement politique et

législatif et la formulation du PFN. Auparavant, il n'y avait eu aucun ensemble cohérent d'informations sur le secteur – la majeure partie des informations disponibles étaient peu fiables et décousues. Le Bilan évaluait l'état des forêts et leur utilisation, leur contribution aux moyens de subsistance et à l'élimination de la pauvreté, ainsi que les institutions chargées de leur gestion.

L'avant-projet de Bilan du secteur forestier en 2000 éclairait le PFN (voir le schéma), mais la version définitive ne fut publiée qu'en avril 2003. Un certain nombre d'études furent commanditées pour le Bilan, y compris un examen économique et une analyse du secteur privé. L'examen économique apportait une contribution majeure à la réévaluation de la foresterie dans le produit intérieur brut. Toutefois, l'étude la plus influente a sans doute été l'*Inventaire des initiatives (Iol)*. En quoi cet examen a-t-il contribué au processus PFN ?

L'inventaire entendait fournir un bilan *qualitatif* au BSF en capturant les "voix du terrain" pour en tirer des leçons. Une initiative était plus ou moins définie comme une activité organisée de développement liée aux forêts. Ceci comprenait les activités du gouvernement, les projets publics, les entreprises privées, les développements de ONG, les recherches, la conservation, la formation, etc. Il fut particulièrement utile à l'élaboration du PFN en identifiant et en cernant la grande variété des parties prenantes du secteur forestier.

Une liste cadre des initiatives liées au forêt en Ouganda² enregistra 673 initiatives dans l'ensemble du pays (voir l'encadré). Ces initiatives forestières sont le plus souvent organisées par des ONG et des organisations communautaires et l'on peut constater l'absence notable d'interventions par des autorités centrales ou locales. Elles sont principalement axées sur la plantation d'arbres, l'agroforesterie, les pépinières et la sensibilisation à l'environnement (voir l'encadré). Peu d'attention est accordée aux autres domaines touchant aux moyens de subsistance forestiers, tels que la menuiserie, la production de charbon de bois, la fourniture de semences ou la conservation d'énergie.

En gros, les perceptions publiques de la foresterie étaient devenues très proches des perceptions négatives à l'égard du

Département des Forêts.

L'inventaire a donc servi à :

- Démontrer que la "foresterie" allait au-delà du Département des Forêts pour toucher une grande variété d'acteurs dans tout le secteur;
- Aider ceux qui contribuent à l'élaboration des politiques à comprendre les activités, la répartition géographique, les motivations et les besoins de ces acteurs
- Montrer en quoi ces activités forestières sont liées aux moyens de subsistance des pauvres.

Liste cadre des initiatives forestières en Ouganda : types d'organisation et implantations géographiques

<u>Type d'organisation concernée</u>	<u>no.</u>	<u>Région</u>	<u>no.</u>
ONG	403	Est	172
Organisations communautaires	132	Ouest	160
Secteur privé	62	Nord	126
Organisations religieuses	36	Sud	104
Administration centrale	22	Centre	83
Collectivités locales	13	National	28
Ecoles	5	Total	673
	Total	673	

Inventaire des initiatives (2001), Ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement

Le résultat de l'inventaire fut une analyse approfondie et une meilleure appréciation de la grande variété des activités de développement du secteur forestier en Ouganda, pour contribuer au PFN, aux politiques et à la législation. L'information a permis une planification du secteur sur la base d'une connaissance qualitative de terrain des besoins et des aspirations des communautés et non pas seulement une approche pragmatique basée sur des faits et des chiffres.

² Secrétariat à la coordination du secteur forestier (2001).

Etape 2. Etablir des liens entre la foresterie et les moyens de subsistance des pauvres

Le PFN ougandais reconnaît que la pauvreté est un phénomène complexe à dimensions multiples, qui est perçu différemment en fonction de l'implantation géographique, du type de communauté, de l'âge, du sexe et des niveaux existants de services et d'infrastructures. Le PFN ougandais a compilé les données existantes, y compris des études spécialement commanditées, pour démontrer les points suivants :

- *Les forêts sont une source de revenus par le biais de l'emploi ou par la vente de produits forestiers.* Il est estimé que le secteur forestier est à l'origine d'environ 850.000 emplois en Ouganda. La majorité de ces emplois sont informels, comme la collecte du bois de feu du foyer, mais jusqu'à 100.000 personnes sont employées à temps plein et rémunérées par des secteurs plus formels (production de charbon de bois, gestion de plantation, industries et institutions forestières). Les revenus qui découlent de la vente de produits forestiers non ligneux comme la viande de brousse, les plantes médicinales, le rotin et le bambou, les matériaux artisanaux et les denrées sont estimés être de l'ordre de 66 milliards de shillings ougandais par an (38 millions de dollars US). Certaines études ont montré que les ménages pauvres vivant dans les forêts peuvent générer jusqu'à UGS130.000 (USD75) par an grâce à la vente de ces produits, parfois lorsqu'il existe des manques dans les autres sources de revenu comme le travail rémunéré ou la vente de produits agricoles.
- *Le bois de feu est la principale source d'énergie pour faire la cuisine, se chauffer et s'éclairer dans le pays.* Plus de 90 % des Ougandais se servent de bois comme leur principale, voire leur seule, source d'énergie, et en consomment 16 millions de tonnes comme bois de feu domestique et 4 millions de tonnes comme charbon de bois. Les pénuries de bois de feu augmentent désormais dans bon nombre de districts et ce sont le plus souvent les femmes et les enfants qui sont touchés car ils doivent maintenant aller de plus en plus loin pour ramasser leurs provisions de bois.
- *Les produits forestiers comptent parmi les marchandises gratuites les plus importantes offertes par la nature* et revêtent une importance vitale pour les moyens de subsistance des ménages pauvres. Un toit et des vivres sont les priorités absolues des pauvres et des produits comme les matériaux de construction pour se loger, les outils agricoles, les denrées forestières d'origine animale ou végétale à haute valeur nutritionnelle, et les plantes médicinales pour soigner une variété de maux sont récoltés gratuitement dans les forêts naturelles. Plus de 75 % de la population mondiale dépend de médicaments traditionnels, dont bon nombre sont ramassés dans la nature. Les femmes, les enfants et les personnes âgées sont particulièrement tributaires de ces ressources sauvages.
- *La forêt fournit un filet de sécurité contre les pénuries alimentaires, le manque d'énergie et de revenu et les problèmes de santé.* Ces dispositifs sont particulièrement importants en cas de secousses naturelles ou économiques qui perpétuent la vulnérabilité et la pauvreté. La diversité naturelle que l'on trouve dans les forêts permet de protéger les familles rurales de la sécheresse et des inondations, des fortes fluctuations des marchés qui affectent les prix des denrées qu'ils peuvent cultiver et vendre ou de l'insécurité qui découle des guerres et des déplacements forcés.
- *Les valeurs spirituelles et culturelles des forêts rehaussent le capital social et le sentiment de bien-être.* Les forêts et la diversité naturelle revêtent une importance toute particulière pour bon nombre de communautés, servant de base à de nombreuses croyances religieuses et à un vaste savoir traditionnel. Ces valeurs sont de plus en plus reconnues par les gens de l'extérieur grâce à l'écotourisme, lequel peut à son tour fournir des sources de revenu et de développement aux pauvres.

Etape 3. Définir les conditions et la méthodologie de collecte des données ainsi que les responsabilités institutionnelles pour le suivi des forêts et des moyens de subsistance

L'élimination de la pauvreté est l'un des principaux tremplins de la politique du gouvernement ougandais, exprimée dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP). Etant donné la conception du PFN à l'intérieur du cadre du PAEP, son impact sera mesuré en fonction de sa contribution aux quatre piliers du PAEP. Les stratégies pivots du PFN qui contribueront à l'élimination de la pauvreté et les indicateurs pour suivre leur impact sont énoncés à l'étape 5.

Cette approche exige l'établissement de principes fondamentaux quantifiés (lesquels, dans la plupart des cas, n'existent pas encore), et la définition d'objectifs réalistes pour atteindre les impacts souhaités – exprimés en terme de calendrier et de quantités. La combinaison de différentes méthodes de collecte des données s'est avérée primordiale pour obtenir une appréciation fiable et solide de ce qu'exige le suivi de la pauvreté. Les enquêtes auprès des ménages et des communautés servent maintenant à explorer les niveaux de prestations de service et les raisons pour ce niveau de service, ainsi que l'évolution des tendances de la pauvreté. Les évaluations participatives de la pauvreté contribuent également à une étude approfondie des problèmes liés au processus et autres questions en suspens qui émergent des travaux analytiques des enquêtes. Le Tableau 1 résume les résultats de l'étape 3.

Tableau 1 Données, méthodologie et institutions responsables du suivi national du secteur forestier

Données	Méthodologie	Institution responsable
Données économiques et sociales		
Emploi	UNHS	UBOS
Génération de revenus à partir des activités forestières	UNHS	UBOS
Consommation de produits forestiers	UNHS	UBOS
Production	Rapports de la NFA et des CL	MWLE
Commerce de produits forestiers	Rapports de l'URA	URA
Prix du marché	Etudes de marché / UNHS	MWLE/UBOS
Investissements	Rapports de la NFA et de l'UIA	MWLE
Initiatives de plantation d'arbres	Enquêtes agricoles / UNHS	UBOS
Accès aux ressources	UNHS	UBOS
Efforts de collecte de bois de feu	UNHS	UBOS
Vulnérabilité liée aux forêts	UNHS	UPPAP
Adoption de technologies d'énergie de biomasse	UNHS	UBOS
Données environnementales		
Couvert forestier / déboisement	Télédétection	MWLE-NBS
Inventaire forestier et croissance	Télédétection / inventaire	MWLE-NBS
Statut des aires protégées	Rapports de la NFA et de l'UWA	MWLE / MTTI
Données politiques et institutionnelles		
Budget central pour les activités forestières	Allocations budgétaires	MWLE
Propriété et gestion des forêts	Rapports de la NFA	MWLE
Elaboration de politiques sensibles	Rapports	MWLE
Voix de la société civile dans les processus politiques	Rapports	MWLE
Développement de la foresterie au niveau du district	Rapports des districts / du PMA	MWLE
Fourniture de services de foresterie	Rapports des districts/du NAADS	MWLE
Recherche et formation	Rapports de MUK, NFA, NARO	MWLE / NARO
Sensibilisation du public	Rapports	MWLE

Etape 4. Développer des indicateurs forestiers par le biais d'un processus participatif

La dépendance des pauvres à l'égard des ressources forestières et leur aptitude à améliorer leurs moyens de subsistance par le biais de la foresterie n'étaient pas suffisamment reconnues en Ouganda aux termes du PAEP initial. La cause en faveur des investissements publics dans le secteur forestier comme moyens de lutte contre la pauvreté a gagné beaucoup de terrain depuis l'élaboration du processus PFN de 1999 à 2002. L'Inventaire des initiatives de foresterie reconnaissait que la grande majorité des communautés dépendent de la foresterie pour tout ou partie de leurs moyens de subsistance et que ce sont souvent les plus pauvres qui dépendent le plus des ressources forestières pour leur bien-être et leur survie en l'absence d'autres actifs ou d'autres opportunités. Le défi était donc de prouver ce constat avec des indicateurs convaincants pour que les tiers comprennent et acceptent d'emblée les preuves présentées et s'en servent dans l'élaboration de politiques.

Participation au Projet ougandais d'évaluation participative de la pauvreté

Ce projet est un partenariat entre le ministère des Finances, du Plan et du Développement économique, les autorités de district et les organisations de la société civile. Par le biais d'un processus périodique national d'évaluations participatives de la pauvreté, ce projet entendait éclairer l'administration centrale et les partenaires du développement sur la réalité de terrain que constitue la pauvreté en Ouganda – telle qu'elle est perçue par les pauvres eux-mêmes. Il examine :

- Comment améliorer la connaissance de la pauvreté et comment la population locale perçoit la pauvreté ;
- Les dimensions et les tendances de la pauvreté ;
- L'impact des politiques gouvernementales sur la pauvreté.

Les résultats initiaux de la première évaluation participative de la pauvreté ont servi à éclairer le PFN, mais il a été reconnu que les questions liées à l'environnement (et la foresterie) n'étaient pas suffisamment abordées. En 2002, le Secrétariat à la coordination du secteur forestier, en association avec les donateurs et les ONG, a fait pression pour une évaluation plus ciblée des liens entre l'environnement et la pauvreté – l'évaluation participative des liens entre pauvreté et environnement – pour obtenir un meilleur entendement de ces rapports. Le personnel du Secrétariat a joué un rôle pivot dans la supervision du processus par le groupe de travail et la documentation des résultats et il continue d'être activement impliqué dans la dissémination des résultats comme partie intégrante du programme de communication du secteur forestier.

Mettre la foresterie au coeur des préoccupations. Trois rapports nationaux et de district soulignaient l'importance de la foresterie comme ressource pour les moyens de subsistance locaux. A présent, un chapitre entier est consacré à la foresterie et l'environnement dans le rapport national.

Définition des indicateurs avec l'Unité d'analyse et de suivi de la pauvreté

Cette Unité surveille la mise en oeuvre des stratégies de réduction de la pauvreté dans tous les secteurs et la portée des résultats. Elle est chargée de produire un Rapport bi-annuel sur l'état de la pauvreté, qui aide le ministère des Finances à finaliser ses allocations budgétaires et à réviser le PAEP. Ces rapports sont basés sur des données qualitatives issues des évaluations participatives de la pauvreté et des données quantitatives émises par le Bureau ougandais de la statistique.

Le Secrétariat à la coordination du secteur forestier a reconnu le besoin de donner à la foresterie une place au sein du Rapport sur l'état de la pauvreté, comme moyen de rehausser le profil de la foresterie et d'élargir la prise en compte de sa contribution à l'élimination de la pauvreté. Le personnel de l'Unité d'analyse et de suivi de la pauvreté a été invité à se joindre au Groupe de travail du PFN sur la pauvreté et la spécificité des sexes pour l'aider à mieux comprendre la foresterie et pour formuler des suggestions en matière d'élimination de la pauvreté. Le Groupe a également travaillé en étroite collaboration avec l'Unité pour mettre au point des indicateurs de pauvreté liés aux forêts – quatre

Rehausser inlassablement le profil de la foresterie. Le bois de feu a été reconnu comme un enjeu majeur pour les pauvres dans le Rapport sur l'état de la pauvreté de 2001. Désormais, l'un des indicateurs de pauvreté du PAEP est la distance parcourue pour ramasser du bois de feu. Un autre est l'indice de déboisement (voir plus bas).

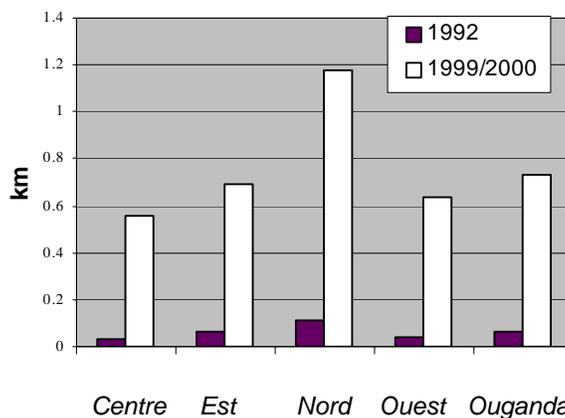
indicateurs pour chacun des piliers du PAEP (voir l'étape 5). Certains ont été retenus pour inclusion dans les travaux de suivi de la pauvreté de l'Unité. Un lien important à ce point d'accès en termes d'influence est le Bureau ougandais de la statistique (UBOS), qui est la source de données primordiale pour l'analyse de la pauvreté de l'Unité d'analyse et de suivi de la pauvreté.

Intégration de la foresterie dans les enquêtes du Bureau ougandais de la statistique auprès des ménages

L'UBOS relève du ministère des Finances, du Plan et du Développement économique et il produit toutes les principales statistiques gouvernementales utilisées pour les activités de notification et de planification macro-économiques. Il effectue des enquêtes nationales auprès des ménages tous les deux ans, qui servent à éclairer le Rapport sur l'état de la pauvreté de l'Unité d'analyse et de suivi de la pauvreté.

Le fardeau imposé par la dégradation des forêts sur les moyens de subsistances communautaires – surtout pour les femmes et les enfants – est illustré par la vive augmentation de la distance que les gens doivent parcourir pour ramasser du bois de feu. D'après les enquêtes intégrées auprès des ménages ougandais, la distance moyenne parcourue par les ménages pour ramasser du bois de feu a augmenté de façon spectaculaire entre 1992 et 2000 passant de 0,06 km à 0,73 km (voir la Figure 1). La distance parcourue est inversement proportionnelle au temps que les membres du ménage peuvent consacrer à d'autres activités de production et, par conséquent, elle a un impact majeur sur la pauvreté (voir la Figure 1).

Figure 1. Distance moyenne parcourue par les ménages en Ouganda pour ramasser du bois de feu



Source : données de l'UBOS, 2001

Le Secrétariat à la coordination du secteur forestier a travaillé en étroite collaboration avec le personnel du Bureau de la statistique pour produire une série de questions ayant spécialement trait à la foresterie (par ex. revenu généré par la vente de produits forestiers, accès aux ressources forestières) dans le questionnaire d'enquêtes auprès des ménages. Ceci donnera des informations plus détaillées sur les paramètres des moyens de subsistance liés aux forêts et sur la question de savoir en quoi les développements affectant la forêt peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté. Le Secrétariat a également plaidé en faveur d'une révision des chiffres concernant la contribution de la foresterie au PIB ougandais, car les statistiques officielles excluent la majeure partie de l'activité du secteur informel dans la foresterie, font peu de cas des processus à valeur ajoutée extérieurs à la forêt et laissent de côté les apports environnementaux de la foresterie.

Etape 5. Harmoniser le suivi forestier avec les stratégies de réduction de la pauvreté

La réalisation des objectifs du PFN en matière d'élimination de la pauvreté, de croissance économique et de gestion durable des ressources sera mesurée de deux façons : en termes de *progrès* et en termes d'*impact*. Le progrès dans la mise en oeuvre sera mesuré pour chacun des sept volets du PFN, pour lequel une série d'indicateurs sera élaborée, mesurée et actualisée lors de l'examen annuel et du processus budgétaire. L'impact sera mesuré en fonction de la contribution du PFN aux quatre piliers du PAEP (voir le Tableau 2).

L'harmonisation des cadres de suivi et d'évaluation du PAEP et du PFN s'est avérée une tactique de communication fort commode pour informer les pouvoirs publics. Le Tableau 2 a été un outil clé pour structurer les preuves tandis que les tribunes macro-politiques commençaient à institutionnaliser les indicateurs forestiers.

Tableau 2. Mesure de l'impact du PFN au sein du cadre du PAEP

Piliers du PAEP	Principales stratégies du PFN	Indicateurs de l'impact sur le PAEP (source d'information)	Sens d'évolution
I. Croissance économique et transformation	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression des contraintes (foncier, semences d'arbre) • Amélioration du climat d'investissement (transparence, sûreté du régime foncier) • Fourniture d'informations (marchés, prix) • Incitations économiques (Fonds de développement des plantations) • Formation (compétences et conseils) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valeur de l'investissement commercial dans les exploitations forestières (comptes nationaux annuels NFA / UIA, UBOS) 2. Volumes et valeurs des produits forestiers négociés (commerce intérieur et international – URA / UBOS) 3. Nombre de personnes et niveaux de rémunération (par sexe, groupe socio-économique, lieu géographique) dans des emplois liés aux forêts (Enquête quinquennale sur la main-d'œuvre de l'UBOS) 4. Valeur et % de la contribution de la foresterie au PIB (rapport annuel UBOS) 	<p>En hausse</p> <p>En hausse</p> <p>En hausse, dans le secteur formel</p> <p>En hausse, grâce à une augmentation de la production et de la valeur ajoutée</p>
II. Bonne gouvernance et sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Planification participative et meilleur accès à l'information • Création de la NFA, du NAADS et des services forestiers de district • GFC et aménagement forestier traditionnel • Réglementations et directives propices aux pauvres • Forum de plaidoyer de la société civile 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Représentation locale au sein des Comités forestiers (NFA) 6. Aires de RF sous aménagement forestier productif par la NFA et les collectivités locales (NFA / CL) 7. Nombre d'accords GFC efficaces dans les RF (NFA) 8. Nombre et aires de forêts communautaires (CL) 9. Accès libre aux informations publiques sur la foresterie (MWLE) 	<p>En hausse, il n'en existe pas actuellement</p> <p>En hausse, par le biais d'une meilleure gestion et d'un meilleur contrôle</p> <p>En hausse, il n'en existe quasiment pas actuellement</p> <p>En hausse, il n'en existe pas actuellement</p> <p>En hausse, par le biais de meilleures communications et de la participation du peuple</p>

Piliers du PAEP	Principales stratégies du PFN	Indicateurs de l'impact sur le PAEP (source d'information)	Sens d'évolution
III. Aptitude des pauvres à augmenter leur revenu	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux ressources forestières • Meilleurs services consultatifs sur les forêts • Développement de petites entreprises au gré des opportunités forestières • Sécurité du régime foncier et de propriété des arbres • Technologies appropriées 	<p>Chaque indicateur est mesuré en fonction du sexe, du groupe socio-économique, du lieu géographique – pour garantir des interventions ciblées :</p> <p>10. % du revenu des ménages dérivé des entreprises liées aux forêts (UBOS)</p> <p>11. Nombre de contrats NAADS pour des services consultatifs sur les forêts (NAADS)</p> <p>12. Nombre de pauvres ayant des permis arboricoles en RF (NFA)</p> <p>13. Nombre de paysans employant des technologies agroforestières améliorées (UBOS)</p>	<p>En hausse</p> <p>En hausse, il n'en existe pas actuellement</p> <p>En hausse, il n'existe pas beaucoup de permis</p> <p>En hausse, très limité géographiquement à l'heure actuelle</p>
IV. Amélioration de la qualité de vie des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation des forêts comme filet de sécurité pour réduire la vulnérabilité • Conservation de l'énergie de la biomasse • Développement d'un aménagement forestier durable • Renforcement des valeurs culturelles de la forêt 	<p>14. % de la population ayant un accès garanti aux ressources forestières pour leurs moyens de subsistance (comme #7 & #8 au pilier II)</p> <p>15. Couvert arboricole, biodiversité et écoulement d'eau des forêts naturelles des RF et des forêts privées (NFA – NBS)</p> <p>16. Distance pour ramasser du bois de feu (enquête auprès des ménages de l'UBOS)</p> <p>17. Nombre de ménages et d'entreprises se servant de technologies avancées d'énergie de biomasse (UBOS)</p>	<p>En hausse</p> <p>Recul du taux de déboisement, accroissement du couvert arboricole à la ferme</p> <p>Réduit de moitié en 10 ans</p> <p>En hausse</p>

Etape 6. "Vendre" proactivement la foresterie auprès des principales tribunes de prises de décision et d'élaboration de politiques

Comité de coordination du secteur forestier (CCSF)

Le CCSF a été créé comme étant le forum de coordination de plus haut niveau pour diriger le Programme cadre du secteur forestier. Il partageait les locaux du ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement et se réunissait régulièrement, tout au moins au départ. Lorsque le peuple ougandais parle de coordination du secteur forestier, il est le principal comité auquel il pense. Il était présidé par le Secrétaire permanent et ses membres comprenait une représentation au niveau du secrétariat permanent des sept ministères (Agriculture, Tourisme, Collectivités locales, Services publics, Finances, Energie, Education), sans oublier une représentation du secteur privé (plantations et scieries) et de la société civile (ONG et personnalités en vue).

Il convient de souligner que c'était la première fois qu'un forum officiel et transparent était offert aux parties prenantes commerciales et non gouvernementales pour contribuer à l'élaboration de politiques dans le secteur forestier. Le CCSF supervisait les travaux du Secrétariat à la coordination du secteur forestier et le Secrétariat soumettait au CCSF ses rapports mensuels et trimestriels. Le Comité se réunissait tous les trois à six mois jusqu'à ce que la politique et le sens des réformes soient en place. Du fait du haut rang des membres du Comité (Secrétaires permanents, Directeurs ou Commissaires), la participation était souvent un casse-tête – ses membres avaient très peu de temps disponible et leur présence passait souvent aux oubliettes.

Le CCSF fut créé pour "piloter", ce dont il s'acquitta fort bien, offrant un élan moteur à la volonté et à la justification du besoin de changement. On comprit vite toutefois que pour avoir une véritable influence, la foresterie devait se diversifier et s'imposer avec assurance dans d'autres forums macro-politiques. Que se passa-t-il donc ensuite ?

Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP)

Le PAEP est le Cadre de développement exhaustif de l'Ouganda, qui correspond aussi au Document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays (DSRP) dans le jargon de la Banque mondiale. Il place la réduction de la pauvreté au cœur de tous les domaines d'actions et de politiques des pouvoirs publics. Il est dirigé par le ministère des Finances, du Plan et du Développement économique et il est étoffé et révisé tous les trois ans aux termes d'un processus participatif qui réunit tous les secteurs et les organisations de la société civile. Le PAEP promeut la croissance économique, la bonne gouvernance, l'amélioration des revenus et une meilleure qualité de vie pour les pauvres.

La première version du PAEP faisait peu de cas de l'environnement et des ressources naturelles, de sorte que les secteurs des ressources naturelles avaient bien du mal à s'investir efficacement et ne bénéficiaient que d'allocations budgétaires limitées. Au cours du processus PFN, des efforts assidus ont été déployés afin d'aligner les stratégies de développement du secteur forestier sur les quatre piliers du PAEP. Cela impliquait de commanditer des études, de collecter des données et de constituer un dossier démontrant comment la foresterie contribue à la croissance économique (industries forestières), à la bonne gouvernance (réformes institutionnelles et décentralisation), à la hausse des revenus (opportunités d'amélioration des moyens de subsistance) et à une meilleure qualité de vie (accès au bois de feu et aux ressources en copropriété).

De la parole à l'influence : en faisant entendre la voix de la foresterie au-delà du Département des Forêts, on a pu gagner la confiance du gouvernement. Suite à son engagement constructif dans le processus PAEP, le personnel du Secrétariat a été invité à se joindre au sous-comité de révision du PAEP.

Les dernières phases du Programme cadre du secteur forestier ont coïncidé avec une révision majeure du PAEP et, par le biais d'un activisme et de travaux de plaidoyer de la part du personnel du Secrétariat à la coordination du secteur forestier, la foresterie, l'environnement et les ressources naturelles ont été incorporés dans les grands axes de la nouvelle version du PAEP. Ceci fut le fruit de travaux diligents et assidus qui débouchèrent sur deux tribunes macro-politiques :

i) Le Groupe de travail sur le secteur de l'environnement et des ressources naturelles

Le ministère des Finances a créé un certain nombre de groupes de travail afin de préparer des budgets sectoriels et pour veiller à ce que les fonds soient alloués de manière efficace et sans duplication d'efforts. Le but recherché était de rationaliser l'allocation de l'argent public. Les groupes de travail soumettent leurs propositions au Cadre triennal de dépenses à moyen terme, la tribune clé par l'intermédiaire de laquelle les secteurs (ou sous-secteurs) peuvent se disputer les deniers publics. On s'attend à ce que les groupes qui travaillent sur les secteurs des ressources naturelles incorporent de plus en plus souvent des activités de suivi afin d'évaluer si les fonds alloués atteignent bien les objectifs recherchés.

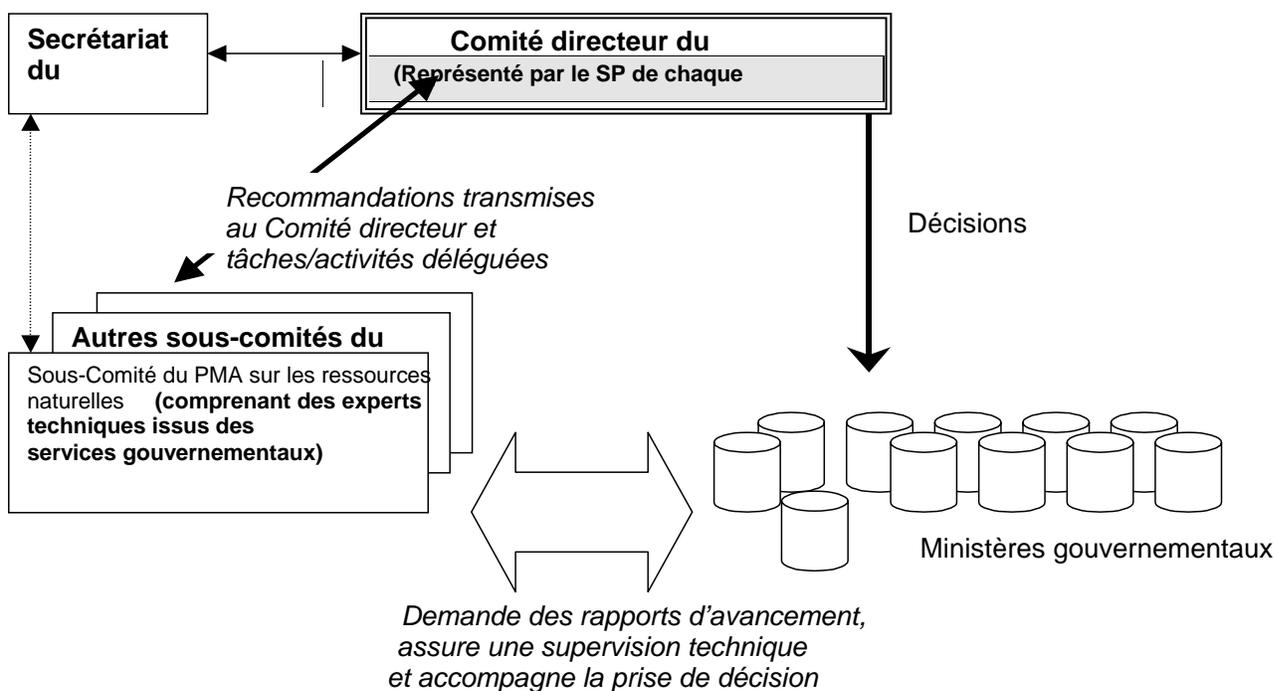
Importance du secteur de l'environnement et des ressources naturelles :

Plus de 90 % de la population dépend directement ou indirectement des produits et services de ce secteur
Plus de 90 % de l'énergie
Forte contribution au Produit intérieur brut
Gros employeur de main-d'oeuvre
Source de matières premières pour l'industrie
Sécurité alimentaire
Génération de revenus
Recettes en devises étrangères
Revenus des ménages

ii) Plan de modernisation agricole & Service consultatif national sur l'agriculture

Des partenaires du développement ont appuyé le PAEP par le biais d'une série de Crédits de soutien à la réduction de la pauvreté, ayant chacun des étalons de performance, des indicateurs de résultats et des mesures politiques clairement définis. Le Plan de modernisation agricole (PMA) guide la mise en oeuvre du PAEP par le secteur privé. Un élément important du PMA concerne la réforme des services traditionnels de vulgarisation agricole et le développement d'un nouveau service consultatif national sur l'agriculture (NAADS). Ceci exige la constitution de coalitions paysannes pour définir les priorités à appuyer par le service consultatif, priorités qui seraient honorées par des fonds publics destinés à recruter des prestataires de service privés. Ces réformes ambitieuses visent à accroître la pertinence et l'efficacité des services agricoles en Ouganda rural. Toutefois, il est fait peu de cas de la foresterie, si ce n'est une promesse générale en faveur de l'aménagement durable des ressources naturelles. Le Secrétariat à la coordination du secteur forestier a très vite noué des relations avec le NAADS, ouvrant ainsi la voie pour que la foresterie soit acceptée par les praticiens agricoles comme une composante majeure des systèmes agricoles holistiques (agroforesterie) et comme une entreprise rurale à part entière. Par le biais d'un activisme dynamique, basé sur ces démonstrations et ces expériences pratiques, le personnel du Secrétariat a aidé le NAADS à élaborer une stratégie.

Figure 2. Relations entre le sous-comité du PMA sur les ressources naturelles et les autres institutions



A ce stade du processus d'élaboration de politiques (3 ans plus tard), le Comité de coordination du secteur forestier avait accompli sa mission – les *clients internes* étaient satisfaits, et conquis par une vision partagée. La revendication et la négociation passèrent à la vitesse supérieure avec les *clients externes* et le personnel du Secrétariat s'immisça, ainsi que ses prétentions politiques, dans des forums d'élaboration de politiques plus en vue comme le Sous-Comité du PMA sur l'environnement et les ressources naturelles (voir la Figure 2). Le Secrétaire permanent du ministère des Finances présidait ce comité. Tout au long du cycle 2002 de la rédaction annuelle des rapports d'avancement et des indicateurs de performances pour l'année suivante, la Banque mondiale rencontra les sous-comités et les groupes de travail. La voix de la foresterie se fit entendre clairement sous plusieurs perspectives différentes. Il a fallu plus de 3 ans de travail pour que la foresterie soit finalement intégrée dans la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale – un accomplissement qui pourrait s'avérer significatif, car il permettra chaque année de concentrer sur ce secteur l'attention des hauts échelons du gouvernement ougandais et des agents de la Banque mondiale.

Leçons à tirer du succès de la réforme en Ouganda

- *La production et la dissémination de l'information* revêtent une importance critique – la collecte et la compilation des données, la préparation des documents et des notes de travail, la démonstration du lien entre la foresterie et la pauvreté et la sensibilisation aux valeurs environnementales et socio-économiques (par ex. les données sur les communautés vivant près des forêts, les contributions de la foresterie à l'emploi ou aux besoins énergétiques des ménages, les apports de la foresterie en matière de protection et d'amélioration des sols).
- *Participation active et consultations* – avec d'autres secteurs et organisations (par ex. l'inclusion du personnel de l'Unité d'analyse et de suivi de la pauvreté dans les groupes de travail sur le PFN ; des rencontres tactiques avec les comités et les agents du ministère des Finances pour faire pression et démontrer les liens entre la foresterie et la pauvreté ; la production d'indicateurs liés aux forêts pour les stratégies de réduction de la pauvreté). Mieux les gens connaissent la foresterie, mieux ils peuvent plaider en sa faveur.

- *Nouer des relations de haut niveau pour mieux influencer* – en s’engageant sous “la bannière de la foresterie” dans d’autres processus (par ex. en ajoutant des questions ayant rapport à la foresterie dans des enquêtes périodiques du Bureau ougandais de la statistique auprès des ménages ; en participant au Groupe de travail sur le secteur de l’environnement et les ressources naturelles et autres comités pertinents – le PMA (sous-groupe lié au genre et aux ressources naturelles), la mission du NAADS sur l’environnement et les ressources naturelles, le groupe directeur du PAEP ; en incluant la foresterie dans les DSRP). Ceci contrecarre toute marginalisation de la foresterie et permet de faire valoir les opportunités d’influence positive et constructive.
- *Lobbying* – Tout ceci a nécessité un activisme soutenu et une stratégie de plaidoyer clairement définie. La stratégie a emprunté une variété d’avenues et de médias pour influencer sur les processus qui ont trait à l’élaboration de politiques et à la prise de décision, notamment au sein du ministère des Finances.

Défis rencontrés en Ouganda

Les tactiques d’influence peuvent paraître simples, mais est-ce aussi facile qu’il y paraît ? Le personnel du Secrétariat a été confronté à différents défis pour garantir le succès de ces approches en Ouganda.

- *Mauvaise information* : il existait souvent un manque de données quantitatives fiables, ce qui rendait la plaidoirie difficile – les chiffres s’avèrent particulièrement importants lorsqu’il s’agit d’influencer les allocations budgétaires. Le Bilan du secteur forestier et l’accord général sur le processus PFN ont sensiblement contribué à surmonter ce problème.
- *L’arbre qui cache la forêt* : les forestiers sont généralement inaptes à élargir leurs contacts et rares sont ceux qui parviennent à s’écarter de leurs milieux forestiers. De ce fait, il devient difficile de représenter la foresterie auprès d’autres secteurs. Si les forestiers eux-mêmes ne comprennent pas pourquoi il leur faut parler à des tiers, il n’est pas surprenant que les tiers aient du mal à apprécier l’importance de la foresterie.
- *Lenteurs des processus par comité* – Lorsqu’il n’y a qu’un représentant de la foresterie dans une grande réunion intersectorielle, il faut du temps pour se faire entendre et encore plus de temps pour convaincre et changer les points de vue. Les changements radicaux requis prennent du temps et bien plus qu’une simple conversation pour être véritablement assimilés. Ceci est d’autant plus vrai du fait de la très mauvaise image de la foresterie ces dernières années, laquelle a porté tort à l’ensemble du secteur.
- *Besoins immédiats* – Il existe l’impression tout à fait compréhensible que les besoins urgents liés à la pauvreté ne peuvent pas être réglés par les bénéfices monétaires à long terme offerts par la plantation d’arbres et, par conséquent, l’idée que la foresterie n’a pas de rôle utile à jouer ou qu’elle n’est pas une priorité immédiate.
- *Soutien politique* – Il n’est pas accordé une haute priorité ou une véritable importance à la foresterie par le gouvernement, en partie du fait des impressions négatives associées aux performances du secteur forestier.

Solutions – Aider tous les forestiers à comprendre les impacts positifs qu’ils exercent de façon à ce qu’ils puissent tous les promouvoir. Ceci décuplera les possibilités d’activisme et de plaidoyer.

Solutions – Associer des mécanismes formels à des pressions informelles. Tirer le meilleur parti possible de la moindre chance d’influencer les politiques.

Solutions – Le Secrétariat a promu l’information et les témoignages afin de changer ces impressions.

Acronymes

BSF	Bilan du secteur forestier
CCSF	Comité de coordination du secteur forestier
CL	Collectivités locales
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
GFC	Gestion forestière communautaire
lol	Inventaire des initiatives
MTTI	Ministère du Tourisme, du Commerce et de l'Industrie
MUK	Université de Makerere, Kampala
MWLE	Ministère de l'Eau, du Territoire et de l'Environnement
NAADS	Service consultatif national sur l'agriculture
NARO	Institut national de la recherche agricole
NBS	Enquête nationale sur la biomasse
NFA	Autorité nationale des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté
PFN	Programme forestier national
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Plan de modernisation agricole
RF	Réserve forestière
SP	Secrétaire permanent
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
UBOS	Bureau ougandais de la statistique
UGS	Shilling ougandais
UIA	Autorité ougandaise des investissements
UNHS	Enquête nationale auprès des ménages ougandais
UPPAP	Projet ougandais d'évaluation participative de la pauvreté
URA	Autorité ougandaise du fisc
USD	Dollar des Etats-Unis
UWA	Autorité ougandaise de la vie sauvage