

Élaborer une politique forestière efficace

Guide



Photo de la couverture:

Bugwood.org/5359707/W.M. Brown Jr (Bolivia)

Élaborer une politique forestière efficace

Guide

ÉTUDE
FAO:
FORÊTS

161

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.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

ISBN 978-92-5-206607-1

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 vente ou d'autres fins commerciales, y compris pour fins didactiques, pourrait engendrer 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).

Table des matières

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Résumé: Les 10 choses qu'il faut savoir sur une politique forestière	viii
1. Introduction	1
Généralités	1
Objet de ce guide	2
2. Qu'entend-on par politique forestière nationale?	5
En quoi consiste une politique forestière nationale et pourquoi un pays devrait-il en avoir une?	5
À quoi ressemble une politique forestière nationale?	7
Comment une politique forestière se relie-t-elle aux lois, programmes, stratégies et plans d'action forestiers nationaux?	10
Comment une politique forestière nationale se relie-t-elle à d'autres politiques?	13
3. Élaboration d'une politique dans un milieu dynamique	17
Quels sont les changements survenus dans l'élaboration des politiques?	18
Clarifier quand un changement est nécessaire – et possible	20
4. Démarrer: les premières étapes de l'élaboration d'une politique	27
Planification, renforcement des capacités et communication	27
Analyse préparatoire: fournir les principales informations de base	29
Direction politique de haut niveau et soutien administratif	32
Définir qui doit être impliqué et comment, et le type de soutien nécessaire	33
Guider et gérer le processus: le comité de direction et l'équipe de gestion	40
5. Parvenir à un accord grâce au dialogue et à la négociation	43
Débats et consultation des parties prenantes aux niveaux local, régional et national	43
Élaborer un accord sur des buts, des objectifs et leur mise en œuvre	46
Rédiger un énoncé de politique forestière	51
Validation du projet de politique forestière par les parties prenantes	54
6. Préparer l'adoption et la mise en œuvre de la politique forestière	55
Préparation à l'adoption officielle	55
Préparation à la mise en œuvre	56
Maintien d'un dialogue pendant la mise en œuvre	62
7. Conclusions et perspectives	67
Références bibliographiques	69

Annexe 1: Exemples de tables des matières d'énoncés de politique forestière	71
Annexe 2: Exemples d'énoncés de visions, d'objectifs et de principes	74
Annexe 3: Autres lectures	77

Tableaux

1 Différences principales entre la politique et la loi forestières	11
2 Niveaux de participation des parties prenantes	36
3 Changement des paradigmes et des cadres institutionnels associés, 1950-2000	60

Figures

1 La relation entre la politique, la stratégie, la loi et les plans d'action	12
2 Processus de politique forestière	18
3 Détermination de l'espace-réforme	24
4 Exemple de calendrier de travail pour le processus d'élaboration d'une politique forestière	28
5 Matrice d'analyse des parties prenantes: qui devrait participer?	35
6 Évaluation de l'intérêt et de la capacité	37
7 Analyse arborescente du problème	45
8 Structure possible pour un énoncé de politique forestière	52
9 Le Forum national sur les forêts du Libéria	64

Encadrés

1 Reconnaissance du rôle social élargi des forêts en Afrique du Sud	8
2 La politique forestière et le programme de développement national	14
3 L'évolution de la politique forestière au Bhoutan	21
4 L'ajustement post-crise de la politique forestière dans l'ex-République yougoslave de Macédoine	22
5 Les pressions sur les forêts du Kenya s'accroissent	23
6 Soyez prêts à consacrer beaucoup de temps à la compréhension du cadre de décision	25
7 Futur Forum sur les forêts de Finlande	31
8 Élaboration participative de la politique forestière à la Grenade	39
9 Le Comité de direction du PFN de l'Ouganda	41
10 Questions permettant d'identifier les visions et les buts d'une politique forestière	46
11 La vision à long terme de l'Inde sur les forêts et le couvert forestier	47
12 Harmoniser les objectifs et les moyens	49
13 Équilibrer la vision à long terme et les objectifs réalisables	51
14 Adapter la loi forestière aux changements de la politique forestière	59

Avant-propos

La bataille contre le changement climatique ne peut être gagnée sans les forêts du monde. La gestion de la transition vers des économies durables, exploitant rationnellement les ressources et à l'origine de faibles émissions de carbone, dépendra des ressources forestières, de même que la production accrue d'énergie renouvelable. La qualité de vie des populations urbaines et rurales est étroitement liée à leur capacité de jouir d'une nourriture saine, d'eau potable et de loisirs. Dans la plupart des pays, les forêts peuvent contribuer largement à tous ces services.

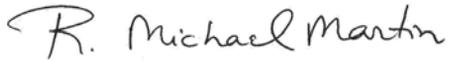
Reconnaître la valeur et l'importance des forêts pour la société et établir des politiques éclairées aptes à assurer que cette valeur soit protégée, maintenue et renforcée, sont des tâches qui incombent aux décideurs. En effet, alors que dans le passé la gestion des forêts était souvent déléguée aux experts techniques, désormais décideurs et parties prenantes issus d'horizons variés portent aux forêts une attention renouvelée.

Il est difficile d'élaborer des politiques qui soient performantes dans la pratique. Cela suppose en effet de tenir compte des intérêts multiples et souvent conflictuels de parties prenantes d'une diversité croissante, et de parvenir à établir des accords à long terme dans lesquels ces dernières trouvent leur compte, emportant ainsi leur adhésion. Lorsque ce processus se solde par un succès, que de nouvelles tendances et opportunités émergent et qu'un lien étroit est établi avec les objectifs de développement du pays concerné, une nouvelle voie pour la gestion des ressources forestières peut être tracée.

De nombreux pays élaborent ou révisent leurs politiques forestières de façon à suivre l'évolution des circonstances et mettre l'accent sur la valeur que représentent les forêts pour la la société, notamment avec le soutien de la FAO. Les expériences accumulées par les pays et cette dernière montrent que des changements marqués ont eu lieu depuis la publication des *Guidelines for forest policy formulation* – directives pour la formulation d'une politique forestière – de la FAO en 1987. Ces changements ont profondément affecté non seulement la teneur des politiques forestières, mais aussi la façon dont elles sont élaborées et revues.

La présente publication, *Élaborer une politique forestière efficace*, se propose de faire partager quelques-unes des principales leçons émanant de ces expériences, de façon à aider les pays à planifier et mettre en œuvre des processus d'élaboration de politiques forestières. S'appuyant sur l'examen de situations pratiques, elle présente en quoi consistent la justification et l'objet d'une politique forestière nationale, et décrit des expériences illustrant les éléments divers qu'un tel processus comprend normalement. Ces informations devraient aider les cadres supérieurs de la fonction publique et les représentants d'autres parties prenantes, en particulier les organisations de la société civile et le secteur privé, à élaborer ou réviser leur politique forestière nationale.

Par le biais de cette publication et de sa contribution au renforcement des capacités, la FAO espère pouvoir aider à l'élaboration de politiques forestières susceptibles de prévoir les tendances émergentes et de promouvoir la valeur des forêts et des services durables qu'elles offrent à la société, grâce à l'instauration d'une large entente entre parties prenantes.

A handwritten signature in black ink that reads "R. Michael Martin". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial "R".

Michael Martin

Directeur, Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers
Département des forêts de la FAO

Remerciements

Cette publication a été produite grâce au temps et aux compétences généreusement mis à disposition par un grand nombre d'experts. Amorcée par Eva Müller et Yves Dubé et fondée sur une première version de Neil Byron et des études de cas fournies par Jean-Louis Blanchez, Materne Maetz, Manuel Paveri et Adrian Whiteman, une ébauche a été réalisée par Ewald Rametsteiner. Un groupe de révision collégial formé d'experts issus de divers cadres – gouvernements, organisations non gouvernementales (ONG) et universités – s'est réuni à Rome les 22 et 23 septembre 2009 en vue d'examiner et chercher à améliorer le rapport. Nous remercions les membres du groupe de révision mentionnés ci-dessous pour leurs contributions pendant la réunion et leurs commentaires sur les ébauches successives du rapport: Ramón Álvarez, Marcial C. Amaro, Alex Asare, Jean Balié, Gérard Buttoud, Bwalya Chendauka, Don Gilmour, Ingwald Gschwandtl, John Kaboggoza, Irina Kouplevatskaya-Buttoud, Godwin Kowero, Sanjay Kumar, Jan Laarman, Rocío Malleux, Eduardo Mansur, Ghalia Martini, Arvids Ozols, Hans Thiel et Victor Vidal.

Le rapport a également bénéficié des apports de nombreux autres experts qui ont fourni des commentaires écrits, notamment Hedi Hadri, Haluk Hilmi, Bernd Liss et Franz Schmithüsen, ainsi que des experts de la FAO Simmathiri Appanah, Patrick Durst, Claus Eckelmann, Michel Laverdière, Mikko Leppanen et Dominique Reeb. Des remerciements particuliers vont à Rosalie McConnell et Andrea Perlis pour leur appui à l'édition et à la publication.

Résumé

Les 10 choses qu'il faut savoir sur une politique forestière

1. Une politique forestière nationale est un accord relatif à une vision et des objectifs forestiers communs, négocié entre parties prenantes et adopté par le gouvernement. Elle fournit une orientation stratégique clé et devrait être courte et facile à comprendre par un large éventail de personnes.
2. Les objectifs d'une politique forestière doivent porter sur les principaux thèmes intéressant la société et être étroitement liés aux objectifs de développement du pays. Tous les secteurs et parties prenantes concernés doivent être impliqués afin de participer à la réalisation de ces objectifs. Cela suppose d'adopter une perspective large en matière d'utilisation des terres et de gestion des ressources naturelles.
3. La révision d'une politique exige une bonne compréhension du contexte national, la capacité à obtenir le soutien des cadres supérieurs du gouvernement et des parties prenantes clés, et une évaluation précise du moment propice à l'établissement du processus.
4. Une bonne préparation est essentielle, notamment en ce qui concerne la communication et le renforcement des capacités, le soutien des dirigeants et l'obtention d'informations correctes sur la situation et les tendances futures des forêts, ainsi que la connaissance des facteurs sociaux, politiques, économiques, environnementaux et technologiques déterminant leur utilisation.
5. La participation de parties prenantes clés aux niveaux national et sous-national est indispensable tout au long du processus, de même que la propriété commune de la politique qui en résulte et la responsabilité partagée de sa mise en œuvre.
6. Formuler une politique forestière veut dire concilier différents intérêts sur la manière d'utiliser et de protéger les forêts, intérêts parfois en conflit. Pour parvenir à un compromis, plutôt que des connaissances techniques, de bonnes capacités de négociation et de facilitation sont nécessaires.
7. Les politiques susceptibles d'être efficaces dans la pratique doivent être conçues en tenant compte de leur application. Cela requiert un accord sur l'approche et les responsabilités, ainsi que de la souplesse dans le choix des méthodes permettant d'atteindre les objectifs. Il faut aussi comprendre les modes de financement et comment remanier les cadres juridiques et institutionnels pour les aligner sur la nouvelle politique ou sur la politique modifiée.
8. Une communication efficace et professionnelle dès le début, ainsi qu'un renforcement adéquat des capacités auprès des parties prenantes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique, constituent des facteurs essentiels de succès. Une politique forestière mal connue et mal comprise n'a en effet guère d'impact.

9. La nouvelle politique forestière et la stratégie de mise en pratique devraient être adoptées par les cadres supérieurs du gouvernement, afin de prouver leur engagement et guider les autorités dans la mise en œuvre. Les parties prenantes non gouvernementales devraient, elles aussi, exprimer leur engagement vis-à-vis de la politique et de sa mise en œuvre.
10. La politique forestière devrait guider la pratique quotidienne. Il est essentiel d'établir un arrangement institutionnel encourageant et facilitant le dialogue permanent, en vue d'assurer la mise en œuvre efficace de la politique, la précision de sa gestion, sa coordination avec d'autres politiques, l'intégration de nouvelles initiatives et son adaptation au fil du temps.



1. Introduction

GÉNÉRALITÉS

Les forêts et leurs produits et services revêtent une importance cruciale pour le bien-être de la société. Les forêts fournissent du bois de feu pour l'énergie, du bois d'œuvre pour la construction et le mobilier, un espace où vivre et des aliments. Elles protègent aussi le sol contre l'érosion, renferment une biodiversité précieuse, sont des sources de revenu pour les individus et les familles et offrent des possibilités de loisir. À cause de ces multiples fonctions, des conflits éclatent souvent quant aux modes d'utilisation des forêts, quant à leurs utilisateurs et quant aux bénéficiaires de leurs avantages. Avec l'évolution de la demande sociale, les politiques et pratiques forestières ont fait l'objet de profonds changements au fil du temps, et doivent continuer à le faire pour demeurer utiles et répondre aux exigences changeantes de la société. Toutefois, il importe que les politiques nationales prévoient aussi les besoins et tendances futurs afin d'aider les pays à forger une vision plus ample pour les années à venir.

Un grand nombre d'événements ont influencé la façon dont sont régies les forêts, allant de la mondialisation, la décentralisation et la privatisation jusqu'à l'évolution de la demande de produits et services forestiers, formulée par une population croissante et souvent plus urbanisée. Parmi les autres facteurs d'évolution, figurent notamment une sensibilisation accrue au rôle des forêts dans la régularisation du climat et la fourniture d'autres services écologiques, une meilleure prise de conscience de la multifonctionnalité des forêts, et l'accent mis sur la personne plutôt que sur le bois en matière de gestion forestière. Les conventions, accords et initiatives internationaux relatifs aux forêts contribuent aussi aux changements. Cette évolution souvent rapide encourage de maintes façons les pays à adapter leurs politiques forestières aux contextes changeants. D'après la FAO (2010), 143 pays disposent d'énoncés de politique forestière, dont plus de la moitié ont moins de 10 ans. En moyenne, plus de 10 pays émettent chaque année une nouvelle déclaration relative à la politique forestière nationale.

De nombreux décideurs s'occupant de politique forestière voient dans les questions émanant du contexte politique élargi – telles que celles liées au changement climatique – des opportunités de traduire la valeur que la société attribue aux forêts en des mécanismes économiques concrets, comme la rémunération des services écosystémiques. Les pays qui favorisent des modes de vie plus durables et reconnaissent les mérites d'une économie fondée sur la réduction des émissions de carbone et l'emploi limité d'énergie, comptent sur la capacité des forêts à jouer un rôle accru dans le développement national. Si la société adopte la vision d'une «économie verte», les avantages tirés des forêts pourraient être encore plus

importants. Pour profiter de cette opportunité exceptionnelle, au plan politique et économique, il faut des politiques et stratégies forestières ouvertes, inclusives et prévoyantes.

En raison de la multiplicité des intérêts et des questions entourant les forêts et leur utilisation, l'élaboration d'une politique forestière nationale efficace exige presque toujours une approche ascendante et participative, dont elle bénéficie par

Au cours des dernières décennies, les politiques forestières ont fait l'objet de changements marqués, tant dans leurs objectifs que dans la façon dont elles sont formulées et mises en œuvre.

ailleurs. De nouveaux acteurs sont apparus et les rôles de nombreuses organisations traditionnelles ont été modifiés ou devront être réinventés. En même temps, les gouvernements assument la tâche de modérateurs et tentent d'établir un accord

entre des intérêts concurrentiels. De même, la mesure dans laquelle les décisions et les activités d'autres secteurs se répercutent sur la gestion des forêts est mieux reconnue, ainsi que la nécessité de prendre davantage en compte les futures tendances.

Ces changements, ainsi que d'autres, justifient pleinement que soient passées en revue les questions fondamentales au moment de l'élaboration ou de la révision d'une politique forestière:

- Quelles sont les contributions des forêts à la société et comment équilibrer les différents intérêts?
- Qui gèrera, entretiendra et utilisera des forêts particulières et en vertu de quel ensemble de règlements?
- Comment ces règlements seront-ils conçus et par qui?
- Comment ces règlements seront-ils mis en pratique et leurs effets évalués?

Certaines des considérations décrites ci-dessus ont été analysées dans les directives pour la formulation d'une politique forestière de la FAO – *Guidelines for forest policy formulation* – (FAO 1987). Toutefois, bien des changements ont eu lieu depuis lors, souvent dans le cadre des programmes forestiers nationaux (PFN). Depuis les années 90, les pays ont adopté et utilisé les PFN comme système principal d'élaboration de politiques forestières. Au cours des 20 dernières années, plus d'une centaine de pays ont acquis des expériences très variées en matière d'élaboration de politiques forestières, comme l'a fait la FAO par le biais de son soutien aux États membres dans le monde entier. Une série de processus de politiques forestières ont également fourni une orientation précieuse aux niveaux régional et mondial. Le présent document passe en revue ces expériences depuis la fin des années 80.

OBJET DE CE GUIDE

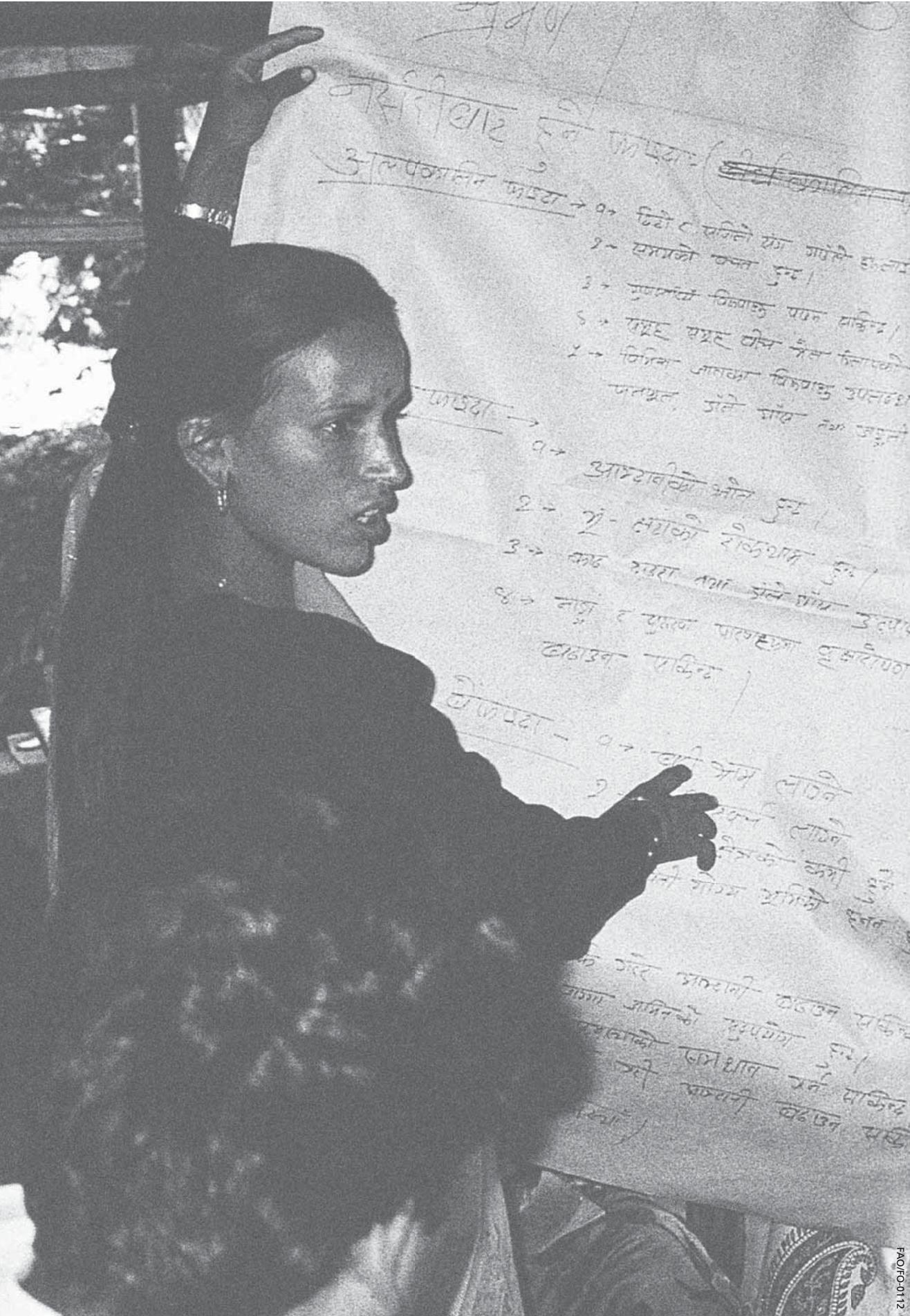
L'objet de ce guide est de présenter les concepts associés à l'élaboration et à la formulation d'un énoncé officiel en matière de politique forestière, sur la base des expériences accumulées par les pays ces dernières décennies. Tout en mettant l'accent sur l'élaboration et la formulation de politiques forestières nationales, le guide peut également être appliqué aux niveaux sous-national et local. De même,

il peut aider les pays non seulement à réviser leur politique forestière en vigueur, mais aussi à en élaborer et formaliser une nouvelle.

Les politiques forestières devant refléter le contexte social, culturel, économique et politique propre à chaque pays, ainsi que les particularités de ses ressources forestières et de leur utilisation, le guide ne représente pas un modèle à suivre rigoureusement pour élaborer une politique forestière. Au contraire, les utilisateurs sont encouragés à adapter son contenu à leurs besoins particuliers.

La responsabilité et l'autorité finales d'une politique forestière nationale relèvent des gouvernements nationaux et des parties prenantes qui contribuent à son élaboration et à sa mise en œuvre – et dont les actions façonnent la politique de fait. Les principaux destinataires désignés sont, dès lors, les cadres supérieurs des gouvernements et les représentants des parties prenantes participant à l'élaboration ou à la révision de cette politique. Cette publication se veut également un guide pour d'autres intéressés, afin de leur permettre de prendre part plus efficacement aux dialogues concernant la correcte utilisation des forêts, notamment les organisations de la société civile et les groupes communautaires ayant des objectifs sociaux et écologiques.

Les politiques devraient faciliter la prise de décisions éclairées sur les forêts et les arbres et leur utilisation durable – décisions devant procurer les avantages attendus par la société. Ces politiques devront être conçues de façon à répondre aux besoins changeants de groupes divers, relever les nouveaux défis et saisir les occasions émergentes.



उत्पत्तिकांति प्रश्न

- 1 - डिब्बे में रखे हुए गोबर की हड्डियाँ
- 2 - खाने के कचरे इत्यादि
- 3 - गुणवत्ता के अनुसार पचाने के लिए
- 4 - प्रश्न प्रश्न को ही नहीं पचाने के लिए
- 5 - मिश्रित जलवायु प्रणाली का उपयोग

प्रश्न

- 1 - आश्रय के अभाव में
- 2 - गुणवत्ता के अनुसार
- 3 - कठक कठक तथा अनेक प्रकार के
- 4 - दूध और पचाने के लिए प्रयोग

उत्तर

- 1 - धीरे धीरे
- 2 - धीरे धीरे
- 3 - धीरे धीरे
- 4 - धीरे धीरे

किसी भी प्रकार की हड्डियाँ पचाने के लिए प्रयोग नहीं की जा सकती हैं।

2. Qu'entend-on par politique forestière nationale?

EN QUOI CONSISTE UNE POLITIQUE FORESTIÈRE NATIONALE ET POURQUOI UN PAYS DEVRAIT-IL EN AVOIR UNE?

Le terme «politique» n'est pas défini de façon précise mais est utilisé de différentes manières en diverses occasions. Souvent, il peut signifier «un plan de travail adopté et poursuivi». Une politique peut être énoncée explicitement ou non. Elle peut aussi être planifiée ou émaner d'un comportement évident. C'est pourquoi elle est souvent considérée soit comme un système rationnel fondé sur des objectifs et plans délibérés, soit comme la conséquence d'une activité politique issue d'une série de décisions. En tout état de cause, pour être utile, une politique doit fournir une orientation et une direction claires sur une période donnée. Les gens se plaignent que le gouvernement central, un ministère ou d'autres parties prenantes «n'ont pas de politique» lorsque les décisions sont prises au cas par cas ou sont incohérentes ou contradictoires.

Une politique devrait guider et déterminer les décisions et actions présentes et futures. Elle se compose normalement de deux éléments:

- un ensemble d'aspirations, de buts ou d'objectifs;
- les grandes lignes d'un plan d'action visant à les réaliser.

Dans cette publication, la politique forestière nationale est considérée comme un accord négocié entre le gouvernement et les parties prenantes (c'est-à-dire tous ceux qui dépendent ou profitent des forêts ou qui autorisent, contrôlent ou réglementent l'accès à leurs ressources) sur les orientations et les principes des actions qu'ils adoptent, conformément aux politiques socioéconomiques et environnementales nationales, afin de guider et de déterminer les décisions concernant l'utilisation durable et la conservation des ressources forestières et arborées au profit de la société.

Une politique forestière nationale ne doit pas être imposée unilatéralement par le gouvernement. En théorie, il s'agit d'un accord passé entre des entités représentant différents intérêts forestiers, et qui est adopté officiellement par le gouvernement. Une question importante qui se pose est de savoir qui devrait participer à son élaboration car la sélection des parties prenantes influence le choix des intérêts à prendre en compte. Il est difficile, comme l'observe Byron (2006), d'imaginer une politique forestière nationale qui soit pertinente et utile sans être fermement ancrée dans les objectifs plus généraux de la société. Les politiques forestières devront, partant, non seulement porter sur les questions relevant de l'administration forestière et de ses organismes, mais contribuer aussi aux politiques

Une politique forestière nationale est une politique au service de la société et non de l'administration forestière.

globales, notamment aux politiques de développement national et aux stratégies économiques ou de réduction de la pauvreté. Elles devront s'harmoniser aussi avec les politiques émanant d'autres autorités publiques, comme celles sur la protection de l'environnement, le changement climatique, l'agriculture, l'industrie et le commerce. En outre, elles devront être conformes aux engagements internationaux pris par le pays en matière de forêts. Une politique forestière, dès lors, est une politique au service de l'homme et non de l'administration forestière.

Aujourd'hui, une politique forestière est largement conçue comme un accord négocié entre le gouvernement et d'autres parties prenantes sur une vision partagée des forêts (et des arbres) et de leurs utilisations.

Consistant en un accord entre le gouvernement et les parties prenantes, une politique forestière nationale est ratifiée par le gouvernement et mise en œuvre par ce dernier à l'aide d'instruments juridiques, économiques et d'information, ainsi que par d'autres parties prenantes à l'aide de leurs moyens respectifs. Enfin, grâce à sa ratification par le gouvernement, une politique forestière nationale formelle reflète la position officielle du gouvernement et représente un énoncé clair des buts et objectifs d'un pays, largement diffusé de sorte que toutes les parties intéressées prennent connaissance de l'orientation suivie et des résultats prévus.

Si chaque acteur différent est guidé par son propre intérêt et change souvent de direction, il est improbable que l'on puisse atteindre des buts complexes ou des objectifs à long terme. Il y a donc un grand nombre de bonnes raisons pour élaborer et mettre en pratique conjointement une politique forestière convenue:

- Le processus consistant à réunir des parties prenantes ayant des intérêts divergents en vue de négocier un accord est extrêmement utile en soi.
- Une politique forestière approuvée de concert suscite un sentiment de copropriété, condition essentielle à sa mise en œuvre.
- La participation de parties prenantes hors du secteur forestier confère à la politique une légitimité à tous les niveaux de la société. Un large ralliement est particulièrement avantageux lors des négociations avec des ministères influents comme ceux de l'agriculture, de l'énergie, de la planification ou des finances.
- Une politique forestière nationale fournit une excellente orientation pour la mise au point de cadres institutionnels et d'instruments de décision plus cohérents, y compris en matière de législation forestière.
- Une politique forestière nationale peut servir de guide à la planification et aux opérations pour les diverses parties prenantes forestières, notamment les administrations et organismes de divers niveaux.
- Une politique forestière nationale facilite la communication, la coordination et la collaboration entre le gouvernement, les organisations non gouvernementales et le grand public.
- Une politique forestière nationale peut fournir une base solide aux débats

internationaux et permettre le renforcement de la coopération en matière d'assistance technique.

- La politique forestière nationale peut servir de référence pour orienter les décisions sur des questions émergentes, notamment lorsque doivent être prises des décisions rapides, difficiles ou controversées.

À QUOI RESSEMBLE UNE POLITIQUE FORESTIÈRE NATIONALE?

La politique forestière de fait d'un pays est déterminée par les mesures prises par le gouvernement et les parties prenantes vis-à-vis des forêts. C'est la somme d'une multitude d'actions stratégiques individuelles plus ou moins coordonnées entreprises par le gouvernement et les parties prenantes. La politique de fait évolue au fil du temps, au fur et à mesure que les interventions des divers organismes changent en réponse aux modifications de la situation.

Les politiques forestières nationales sont formalisées et émises sous forme d'énoncés visant à présenter au secteur une vision à plus long terme, à guider et soutenir les stratégies servant à la réalisation des objectifs et à promouvoir des efforts concertés entre différents organismes et décideurs. La structure et le contenu d'une telle politique forestière officielle sont dictés par les besoins des décideurs et des autres parties intéressées qui l'élaborent, l'approuvent et visent à la mettre en pratique. Il est impératif qu'elle soit cohérente avec l'histoire, la culture, les ressources et les aspirations du pays. C'est pourquoi, comme on peut s'y attendre, les énoncés de politique forestière diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Il convient aussi de noter que les énoncés centrés sur l'histoire de la gestion et de l'administration forestières, qui décrivent le secteur dans son état actuel ou qui présentent un relevé des aspects opérationnels d'un organisme forestier, ne devraient pas être considérés comme une politique forestière.

Un énoncé de politique forestière peut être rédigé en quelque 10 pages (Gambie et Mozambique, par exemple) ou constituer un document détaillé (Cameroun, Etat plurinational de Bolivie, Mexique, Mongolie, Panama, Pérou et Sénégal, par exemple). Quelques pays, comme le Canada, optent pour un simple document-cadre, qui se réfère aux codes de pratique, lois et directives pertinents trouvés ailleurs. D'autres incorporent leurs politiques forestières à leurs lois forestières ou à des documents généraux de planification à plus long terme (Thaïlande et Turquie, par exemple), y compris les PFN (Congo et Finlande, par exemple). La politique forestière peut consister en un énoncé ou en un ensemble cohérent d'énoncés portant sur un éventail d'aspects (Afrique du Sud, Chine et Ouganda, par exemple). Quelle que soit l'approche choisie, l'expérience a montré que les gros documents, de quelque qualité qu'ils soient, sont souvent mis

Un énoncé officiel de politique forestière décrit une vision ou des objectifs partagés sur les forêts et les arbres, ainsi que les stratégies pour les atteindre, mais admet de la souplesse dans le choix des méthodes à utiliser.

Les énoncés de politique forestière soulignent de manière croissante les réalisations escomptées ou les résultats voulus et moins comment atteindre ces buts.

ENCADRÉ 1

Reconnaissance du rôle social élargi des forêts en Afrique du Sud

«Contrairement à la conception traditionnelle de la foresterie en tant que science de la gestion des terres boisées, la foresterie aujourd'hui porte sur les relations entre les personnes et les ressources fournies par la forêt. Elle comprend l'utilisation et l'entretien du bois, des fruits et des autres produits tirés des arbres, aussi bien que de la faune sauvage qui vit dans la forêt.»

Source: Gouvernement de l'Afrique du Sud, 1996.

en veillesse et oubliés. Les énoncés de politique forestière centrés sur les résultats et admettant une certaine souplesse dans les moyens employés pour les mettre en œuvre, sont plus susceptibles de s'adapter à de nouvelles situations et d'assurer l'intégration des expériences. Un énoncé de politique forestière devrait éviter la répétition de directives particulières et être assez concis pour être lu et compris aisément par un public aussi vaste que possible.

Une politique forestière nationale embrasse normalement l'ensemble des forêts d'un pays – forêts industrielles ou commerciales, forêts privées, forêts communautaires, agroforesterie, arbres hors forêt, forêts urbaines, forêts et terres boisées naturelles, par exemple – ainsi que leur gestion et leur utilisation, indépendamment du régime foncier ou de propriété. Contrairement au passé, les politiques forestières ne se limitent plus à ne traiter que les aspects traditionnels de la foresterie, mais prennent maintenant en compte les avantages et besoins sociaux plus généraux, ainsi que les problèmes issus de la pression accrue sur une base de ressource limitée (encadré 1). De nombreuses questions d'une grande importance transcendent les limites du secteur, notamment les liens entre les mutations démographiques et les changements d'affectation des terres, la nécessité d'intensifier la productivité agricole, le changement climatique, les problématiques énergétiques et le développement de l'économie et des infrastructures. Les lignes de séparation entre les politiques forestières, les politiques d'utilisation des terres ou les politiques relatives aux ressources naturelles renouvelables se sont ainsi brouillées – en particulier lorsque les pays cherchent à harmoniser leurs politiques avec les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit.

La plupart des politiques forestières énoncent une vision et/ou des buts et établissent des objectifs particuliers sur un nombre limité de sujets. Comme on l'a vu plus haut, ces derniers varient considérablement entre les pays pour refléter les différents contextes et besoins. Ils peuvent comprendre les multiples utilisations des forêts telles que la production de bois commercial, les loisirs et le tourisme, la protection de la biodiversité, les produits forestiers non ligneux, l'élevage, l'agroforesterie, et les services environnementaux comme l'adduction d'eau, la lutte contre l'érosion, la régularisation du climat et le piégeage du carbone. Les

éléments qui ressortent le plus souvent d'un examen d'énoncés de politique forestière actuels sont les suivants:

- protéger et renforcer l'étendue et la qualité de la ressource au profit des citoyens et des générations futures, notamment en termes de capacité de production, santé et vitalité;
- assurer que l'extraction de tous les produits de la forêt est durable et conforme aux lois et règlements ou aux codes de pratique, qu'ils soient officiels/écrits ou informels/coutumiers;
- préserver ou renforcer les services écosystémiques procurés par les forêts;
- gérer les ressources forestières en vue de produire une gamme et une combinaison de biens et de services demandés par la société, contribuant ainsi directement au développement national.

Dans l'ensemble, les questions le plus souvent traitées sont comprises dans les sept éléments thématiques de la gestion durable des forêts, tels qu'ils ont été reconnus par le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) (ONU, 2008), à savoir: étendue des ressources forestières; diversité biologique des forêts; santé et vitalité des forêts; fonctions de production des ressources forestières; fonctions de protection des ressources forestières; fonctions socioéconomiques des forêts; cadre juridique, politique et institutionnel. Toutefois, l'ample portée de ce cadre fait que les pays se concentrent souvent sur des thèmes plus spécifiques comme le régime foncier, l'utilisation des terres, le changement climatique, l'emploi, la foresterie communautaire et les industries forestières.

Les énoncés de politique forestière nationale montrent souvent comment concrétiser la vision et les objectifs. Ils peuvent aussi identifier le centre de responsabilité de chaque action stipulée. Dans certains cas, ils tiendront compte des ressources et de l'autorité dont ont besoin les parties prenantes pour s'acquitter des tâches qui leur incombent. Dans le passé, de nombreuses politiques forestières étaient normatives et confiaient la mise en œuvre aux organismes gouvernementaux. De nos jours, on préfère toutefois une approche axée sur la collaboration, où participent au même titre les organisations gouvernementales et non gouvernementales. De ce fait, les politiques ne tendent plus à prescrire comment réaliser les objectifs, mais spécifient en revanche les résultats escomptés – un changement qui permet aux parties prenantes de mieux contribuer en fonction de leurs moyens respectifs et d'adapter ces derniers au fil du temps, en tenant compte des expériences et des changements des contextes.

Les énoncés officiels de politique forestière nationale ont normalement une validité de 10 à 20 ans et doivent être adaptés aux nouvelles situations pour demeurer pertinents. Quelques énoncés préconisent explicitement des examens périodiques pour assurer qu'ils seront révisés de manière à répondre aux nouveaux défis et opportunités (Australie, Autriche et Canada, par exemple).

Les bonnes politiques forestières associent les besoins de la société aux objectifs de développement général. Elles mettent en équilibre les intérêts de diverses parties prenantes et sont courtes et aisément comprises par tous.

COMMENT UNE POLITIQUE FORESTIÈRE SE RELIE-T-ELLE AUX LOIS, PROGRAMMES, STRATÉGIES ET PLANS D'ACTION FORESTIERS NATIONAUX?

La politique et la loi forestières sont des outils complémentaires: la politique fournit la direction et la loi établit les droits et responsabilités.

Une politique forestière établit une vision ou un but d'ordre général et une orientation à long terme sur les forêts et leur utilisation, mais ne décrit pas normalement de manière exhaustive les instruments ou pratiques servant à la mettre en œuvre. Un instrument clé pour la mise en œuvre de la politique forestière est la législation forestière. Quelques pays n'ont pas d'énoncé de politique forestière et estiment que la législation contient ou exprime la politique en la matière, fournissant le cadre principal régissant les actions du gouvernement. Toutefois, le but principal de la législation est l'assignation et la mise en application des droits et responsabilités relatifs aux forêts, et non pas la formalisation d'une vision, d'un but ou d'une stratégie convenus.

La politique doit-elle être contenue dans la législation ou est-ce, au contraire, la législation qui doit être comprise dans la politique? De toute évidence, la politique gouvernementale, quelle qu'elle soit, doit concorder avec la constitution et les autres lois du pays. Cependant, toutes les lois, y compris les lois forestières, sont conçues en tenant compte de certaines politiques. C'est ainsi qu'une politique, à savoir un accord sur une direction stratégique, doit être élaborée avant qu'un élément, quel qu'il soit, puisse être rendu juridiquement contraignant. Somme toute, traduire dans une loi les droits et devoirs envisagés dans une politique est une démarche technique, et non politique. De ce fait, pour formuler une législation, les experts diront «Donnez-moi la politique et je rédigerai la loi». Dans la pratique, en l'absence d'un énoncé de politique formel, la révision de la législation forestière est un processus plus ou moins explicite d'élaboration et de formulation d'une politique. Lorsqu'un énoncé de politique forestière a été approuvé, la législation forestière peut être amendée en conséquence pour mettre en œuvre la politique.

La législation forestière peut être rédigée après la prise de décisions stratégiques, non le contraire.

La législation est normalement considérée comme un instrument indispensable pour mettre en œuvre une politique forestière car elle établit les droits et obligations et institutionnalise les règlements, par le biais d'une législation primaire (niveau parlementaire) et secondaire (règlements, décrets, ordonnances et arrêtés, par exemple). La législation interdit certains comportements, établit des sanctions et offre un fondement solide à l'action face aux changements politiques survenant dans le gouvernement. Cependant, l'emploi des lois forestières comme base de l'orientation politique peut présenter quelques inconvénients. La législation ne peut couvrir suffisamment en détail tous les aspects relatifs à la politique, et les spécifications dans les actes juridiques sont sujettes à des procédures légales. C'est pourquoi le recours au pouvoir judiciaire est une façon de retarder, voire d'arrêter, une action donnée. En outre, les instruments juridiques ne sont pas à même, normalement,

de fournir l'orientation ou la souplesse nécessaires pour traiter les questions émergentes. Ils ne sont pas non plus facilement accessibles ni compris par tous. Toutefois, en cas de conflit et en l'absence d'autres mécanismes de règlement des différends, la loi a la préséance sur la politique. Seule la première peut être contestée par les tribunaux et faire l'objet d'un jugement basé sur la législation, non la politique. C'est pourquoi les conseillers juridiques préconisent souvent de n'introduire que les droits et responsabilités fondamentaux dans la législation forestière.

Le tableau 1 résume les différences principales entre la politique et la législation forestières.

Il est parfois nécessaire d'abroger ou de réviser la législation si elle ne concorde pas avec la nouvelle politique, la nouvelle vision et les nouveaux objectifs. Toutefois, des amendements ne sont pas toujours nécessaires pour mettre en œuvre une politique forestière révisée si des entités non gouvernementales, comme les industries forestières, assument la responsabilité des fonctions principales et si leurs pratiques sont déjà réglementées par des lois plus générales, comme celles qui régissent la planification ou promeuvent la protection de l'environnement.

On confond parfois aussi le terme de «politique forestière» avec celui de «programme forestier national» (PFN). Comme convenu par les pays au cours du dialogue international sur les forêts, un PFN représente un cadre de politique forestière détaillé, établi sur un certain nombre de principes particuliers, qui peuvent être regroupés grossièrement en trois catégories: souveraineté nationale et direction du pays; cohérence au sein du secteur forestier et intégration au-delà de celui-ci; et participation et partenariat (FAO 2001). Ce

Les PFN sont un plan détaillé de la politique forestière d'un pays. Les processus et plateformes de PFN servent à élaborer ou réviser la politique, les stratégies et les programmes forestiers, et à faciliter leur mise en œuvre.

TABEAU 1
Différences principales entre la politique et la loi forestières

Politique forestière	Loi forestière
Elle peut être adoptée et amendée par diverses procédures et différents organismes en fonction de chaque situation particulière	Elle est adoptée et amendée par le Parlement ou le chef de l'État moyennant des procédures déterminées par la constitution ou la législation
Elle n'est pas juridiquement contraignante	Elle est juridiquement contraignante
Elle fournit une orientation en définissant les visions et les buts, et les moyens de les réaliser	Elle spécifie les droits et les obligations sur la base d'une vision ou de buts stratégiques
Elle peut être générale et, partant, adaptée de façon à répondre à des situations différentes et changeantes	Elle doit être spécifique pour permettre le règlement judiciaire des différends et être appliquée universellement dans toutes les juridictions
Elle recourt à des mécanismes souples pour traiter le non respect	Elle détient des pouvoirs judiciaires pour sanctionner le non respect
Elle est amendée par les organismes qui adoptent la politique, par l'entremise de leurs procédures respectives	Elle requiert une procédure déterminée par la constitution ou la loi en matière d'amendements

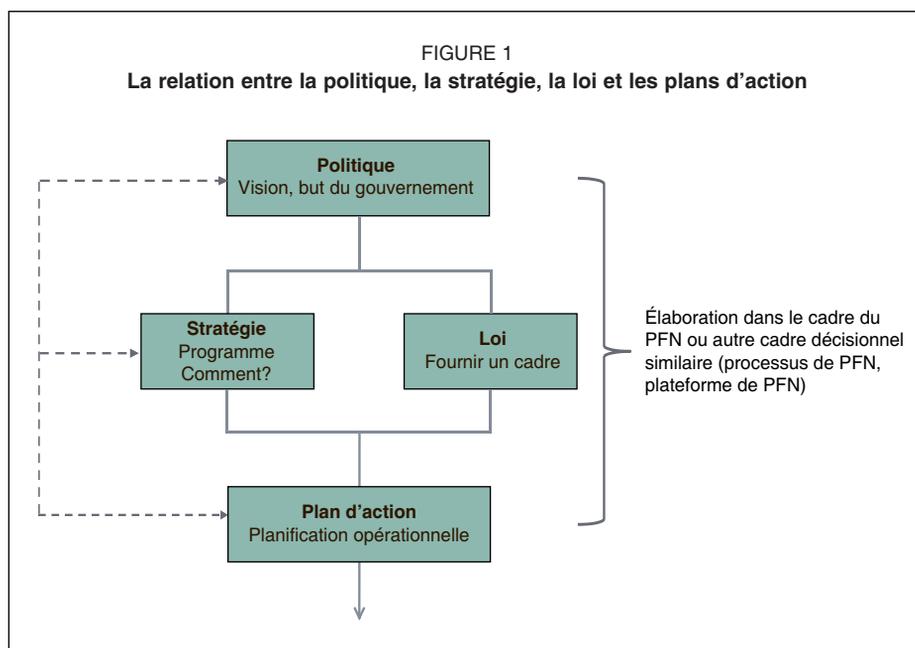
cadre tire parti du processus itératif d'élaboration/révision et de mise en œuvre des politiques forestières nationales, ainsi que de la concrétisation des engagements internationaux sur le terrain. À cet égard, de nombreux pays établissent, en tant que partie intégrante du cadre, des plateformes, des forums forestiers ou des mécanismes multi-parties prenantes similaires. Chaque fois donc qu'un PFN se réfère à un cadre de politique forestière détaillé, son rapport avec la politique est direct: la politique forestière est élaborée ou révisée dans le cadre du PFN et représente un résultat de ce processus.

Une politique forestière écrite décrit ou explique souvent comment atteindre les buts ou objectifs par le biais de stratégies, programmes ou plans d'action. Les termes

Une stratégie ou un programme forestier national présente normalement un plan d'action visant à la réalisation des buts et objectifs établis dans la politique.

«politique» et «stratégie» sont souvent considérés comme interchangeables. C'est ainsi que dans certains pays la politique forestière s'inscrit dans une «stratégie forestière» (Angleterre [Royaume-Uni], Arabie saoudite, Serbie et Viet Nam, par exemple).

De même, un «document de stratégie» et un «document de programme forestier national» sont souvent comparables. Dans certains pays (Cameroun et Finlande, par exemple), le PFN est considéré comme la base stratégique de la politique forestière nationale. Dès lors, la politique forestière est énoncée dans le document de PFN. Bien que dans la pratique les termes soient utilisés de manière lâche, une stratégie fournit normalement une direction pour la réalisation des buts et objectifs établis par une politique. Les programmes sont considérés plutôt comme un plan-cadre à long terme servant à mettre en œuvre la politique ou la stratégie. Les «plans d'action» ou «plans de travail» sont en général plus spécifiques ou à court terme (figure 1).



COMMENT UNE POLITIQUE FORESTIÈRE NATIONALE SE RELIE-T-ELLE À D'AUTRES POLITIQUES?

Au cours de la décennie écoulée tout particulièrement, les responsables des politiques forestières ont reconnu de façon croissante que les forêts ne peuvent être gérées durablement si les utilisateurs d'autres terres et ressources naturelles ne se rendent pas compte de leur importance. L'une des raisons qui explique l'inefficacité de la mise en œuvre et le manque d'impact de nombreux plans et politiques parfaitement rédigés dans le passé, réside dans le fait qu'ils se dissociaient souvent des réalités propres aux forêts et des questions sociales plus générales. C'est ainsi que, dans de nombreux pays, le taux de déforestation est resté élevé malgré les politiques forestières qui imposaient explicitement sa réduction. Dans d'autres cas, la production vivrière, l'abri, les infrastructures ou le développement économique élargi ont eu la préséance sur des programmes de boisement ambitieux. Ces exemples soulignent l'exigence fondamentale de relier et d'incorporer les politiques et les aspects forestiers à d'autres politiques nationales plus générales. Et ce, afin de rendre pertinentes les politiques forestières et de mieux sensibiliser le grand public aux valeurs et avantages des forêts et au bien fondé de leur gestion durable. Toutefois, bien trop souvent, la communication et la collaboration avec et entre les responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques plus générales font défaut.

Les buts de la politique forestière doivent être clairement reliés aux stratégies de développement national.

Les forêts contribuent beaucoup plus au bien-être humain que ne le comprend normalement la société. Elles procurent des aliments, des emplois et des revenus, des habitations et des abris, fournissent de l'énergie et contribuent à la sécurité environnementale. Souvent on néglige de tenir compte de ces aspects fondamentaux, qui ne sont souvent ni suffisamment pris en considération ni explicitement présents dans l'élaboration des politiques forestières. Les questions revêtant une importance particulière pour la société sont normalement comprises dans les stratégies de développement national, les stratégies économiques et de viabilité nationales, ainsi que dans d'autres politiques et plans similaires. Il importe dès lors que la politique forestière soit établie et exprimée de façon à contribuer à ces buts élargis. En outre, il est essentiel de faire pression activement et avec persistance en faveur de l'intégration des questions forestières dans les politiques et stratégies de développement national (encadré 2).

De nombreuses mesures ayant une incidence sur les forêts et les arbres et leur utilisation sont dictées ou prévues par des politiques et des législations autres que forestières. Beaucoup de questions concernant la société sont, de fait, transversales et recourent plusieurs secteurs: le développement économique et rural, la réduction de la pauvreté, la production alimentaire, le changement climatique, la gestion des bassins versants, l'énergie, le tourisme, le développement des

Les questions relatives aux forêts et aux arbres, y compris leur utilisation, recouvrent divers secteurs. Cela doit être pleinement reflété, en termes de participation, dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique forestière.

ENCADRÉ 2

La politique forestière et le programme de développement national

L'intégration des questions forestières dans des politiques plus générales, que celles-ci touchent le développement durable national ou les enjeux de changements se produisant au niveau mondial, n'est certes pas exempte de risques (perte de contrôle, par exemple), mais elle peut offrir des opportunités considérables. C'est ainsi que l'Inde, la République de Corée et les États-Unis d'Amérique ont relié les forêts et leur gestion à des programmes de développement élargis en les incorporant dans les programmes de «conversion verte». Le Costa Rica et la République de Corée ont fait des ressources naturelles une partie centrale de leurs stratégies de développement national. Certains pays encouragent la création de produits et services novateurs pour réaliser une économie écologique durable visant à s'attaquer aux problèmes du changement climatique, de la crise économique et de l'épuisement des stocks pétroliers d'une façon intégrée et coordonnée. La Suède et le Népal ont coordonné leurs politiques forestières et leurs politiques de l'eau, et le Canada et d'autres pays ont intégré ou coordonné efficacement leurs politiques forestières et celles de leurs industries forestières. De nombreux pays s'efforcent d'améliorer l'intégration des politiques forestières et des politiques relatives au changement climatique, ainsi que des politiques forestières et énergétiques.

infrastructures, l'industrie et l'exploitation minière, l'enseignement et la recherche. De nombreuses parties prenantes relevant de secteurs dont les actions se répercutent profondément sur les forêts ne se sont probablement jamais demandé «Quelle politique avons-nous pour les forêts?» ou «Combien de forêts devrait-on conserver?». Pour prendre des mesures suffisamment coordonnées, de nombreux pays invitent des parties prenantes d'autres secteurs clés à réviser conjointement la politique forestière.

Une politique concernant des sujets particuliers peut être élaborée de concert avec un ou plusieurs autres secteurs.

Souvent les organismes gouvernementaux et les parties prenantes élaborent des solutions bilatérales ou coordonnent des politiques appartenant à des domaines clés particuliers. Certains éléments des politiques coordonnées bilatéralement deviennent ainsi partie intégrante de la politique forestière, comme les décisions relatives à l'élevage, à l'agroforesterie, à la gestion des bassins versants, à la protection de la biodiversité, à la dendroénergie, à l'approvisionnement en bois industriel, à l'écotourisme, à la déforestation et à la dégradation des forêts. L'interconnexion des questions portant sur une base de terres limitée fournit aux décideurs de nouvelles incitations à identifier des solutions stratégiques inclusives et plus intégrées. Une des solutions consiste à élaborer des politiques élargies pour les ressources naturelles ou l'utilisation des terres, comme l'ont fait la Finlande et la Nouvelle-Écosse (Canada). En pratique, la mise en œuvre de différentes politiques exige

toujours une coordination à différents niveaux – qu'elles soient ou non élaborées en collaboration.

La reconnaissance, la coordination et l'intégration des politiques sont importantes non seulement au niveau national, mais à tous les niveaux de gouvernement, depuis le niveau municipal local jusqu'au niveau international, où une série d'engagements sont pris. Outre la nécessité que les politiques soient cohérentes à travers les secteurs, elles doivent également être compatibles avec les cadres constitutionnels et les politiques établies au niveau sous-national par des structures décentralisées, ainsi qu'avec les lois traditionnelles et coutumières.



3. Élaboration d'une politique dans un milieu dynamique

Une [politique] est comme une recette, elle est formulée à l'avance ou émerge en réponse à des événements.

Gane, 2007

D'aucuns voient dans l'élaboration d'une politique une forme de planification rationnelle. D'autres la conçoivent comme le fruit des négociations et des décisions de différents décideurs. En réalité, l'élaboration d'une politique et sa formulation successive sont souvent non structurées et de nombreuses strates se dissimulent derrière la façade d'un processus bien planifié et exécuté. En effet, beaucoup de décisions stratégiques sont prises hors du processus officiel. Ce fait pourrait laisser entendre que les politiques «adviennent» et qu'elles sont rarement, voire ne sont jamais, mises à exécution comme prévu.

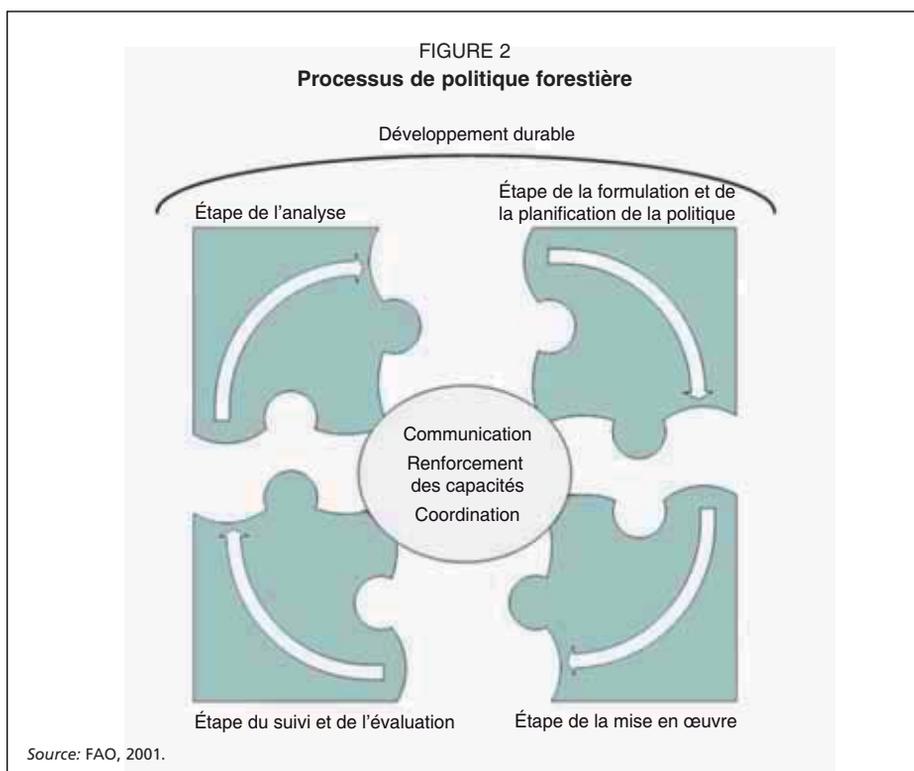
Étant donné qu'un pays n'élabore ou ne formule habituellement pas une politique à partir de zéro, il peut être utile de concevoir le processus de politique forestière comme un cycle continu: gestion forestière et examen administratif → élaboration et formulation de la politique → mise en œuvre → évaluation → reformulation. Le processus de PFN se fonde sur une notion semblable (figure 2).

Dans la plupart des cas, l'élaboration d'un énoncé de politique forestière officiel naît du besoin ou du désir d'améliorer une politique en vigueur, qu'elle soit écrite ou implicite, à la suite de changements brusques ou de mutations progressives du contexte élargi. Ce qui est moins clair sur le plan conceptuel mais évident en réalité, c'est que le processus peut démarrer n'importe où dans le cycle. Le désir d'élaborer ou de réviser une politique pourrait naître pendant sa mise en œuvre, après un examen ou lorsqu'elle est presque entièrement formulée, en raison, par exemple, d'un gouvernement nouvellement établi dont les intentions stratégiques ne concordent pas avec celles de ses prédécesseurs.

L'élaboration et l'ajustement d'une politique forestière est un processus sans début ni fin.

En outre, des activités entreprises à différents moments du processus sont interconnectées de diverses façons: elles peuvent se dérouler parallèlement ou avoir lieu à n'importe laquelle des quatre étapes. Autrement dit, l'approche schématique en quatre phases est une simplification de ce qui s'avère en pratique mais elle peut, toutefois, aider à structurer et faciliter la tâche à entreprendre.

L'élaboration d'une politique est un processus itératif et il est important de la concevoir ainsi pour deux raisons. En premier lieu, dans un processus itératif, les expériences accumulées et les leçons apprises peuvent plus facilement être prises en



compte pour instaurer et améliorer la coordination. En deuxième lieu, l'itération contribue à maintenir un dialogue sur la politique et sa mise en œuvre après la conclusion du processus d'élaboration d'une politique officielle. L'existence d'un dialogue permanent et d'une plateforme établie pour son déroulement est souvent indispensable pour la mise en œuvre des politiques car de nombreux détails concrets de la mise en œuvre de la politique forestière nationale devront être analysés ou négociés après son adoption. Des mécanismes de dialogue établis permettent aussi de mieux profiter des différentes leçons et expériences issues de la mise en œuvre de politiques convenues, et de coordonner la planification successive.

QUELS SONT LES CHANGEMENTS SURVENUS DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES?

Participation visant à renforcer la pertinence, l'acceptation et l'efficacité des politiques

La mise en œuvre efficace des politiques et de leurs processus exige, avant tout et surtout, la synergie entre l'État et les citoyens. S'il est vrai qu'une administration forestière nationale pourrait être la source de la plupart des compétences techniques en matière de gestion des forêts pour la fourniture de divers biens et services, elle n'est pas nécessairement la plus apte à déterminer ou exprimer les aspirations et les besoins qu'une société voudrait satisfaire grâce aux forêts. Concilier des intérêts

souvent conflictuels est une question d'ordre politique plutôt que technique: une des grandes leçons que la FAO a tirée de l'assistance qu'elle fournit aux pays est que l'importance des questions, connaissances et compétences non techniques est souvent sous-estimée (FAO, 2008).

L'expérience a montré que l'élaboration d'une politique forestière nationale doit être amorcée et conduite par le pays, et non par des parties ou des partenaires extérieurs. Il faut également prendre des mesures pour faire en sorte que le processus permette une participation suffisante aux niveaux national et sous-national. Même si une politique forte et techniquement rationnelle peut être formulée sans la participation des parties prenantes, cette participation est nécessaire pour garantir que la politique répond bien aux besoins de la société. Les approches adoptées dans le passé ont enseigné que les politiques sont difficiles à appliquer lorsque les personnes touchées par les décisions en sont exclues, et que les négociations visant la conciliation d'intérêts concurrentiels se déroulent en l'absence de leurs représentants. Les deux conditions sont essentielles si l'on veut que la politique bénéficie du soutien à large base qui lui permettra de surmonter les défis inhérents à la mise en œuvre, quand bien même le processus paraîtrait initialement lent, coûteux et désordonné. Dans de nombreux pays, les processus et plateformes de PFN servant aux débats sur les forêts sont utilisés pour renforcer la participation à l'élaboration et à la formulation de la politique. Les PFN fournissent aux parties prenantes ayant des intérêts, objectifs et opinions différents une opportunité d'analyser et de négocier les questions, de comprendre les points de vue réciproques, et de parvenir à un consensus ou à un compromis, ou de convenir de disconvenir pour l'heure. Ils servent aussi de mécanisme de confrontation constructive, d'exutoire des plaintes et de plateforme de communication pour régler et éviter les malentendus susceptibles d'entraîner un conflit.

Les processus de politique forestière visent à élaborer et mettre en œuvre des politiques appropriées par tous et largement soutenues, grâce à la participation d'une gamme étendue de parties prenantes à l'intérieur et hors du secteur.

La mise en œuvre d'une politique est une responsabilité partagée

Si la politique forestière consiste en un accord entre le gouvernement et les parties prenantes, le gouvernement central n'est pas tenu de réaliser tout seul les objectifs établis mais il doit faire en sorte qu'ils soient poursuivis correctement, par des administrations décentralisées ou par d'autres parties comme le secteur privé, les organisations forestières communautaires, les agriculteurs, les populations autochtones, les organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile. Les autorités centrales ont ainsi identifié de nouveaux moyens d'établir des liens à des niveaux variés de la décentralisation et de collaborer avec les parties prenantes.

La diversité des parties prenantes publiques et privées qui participent à la mise en œuvre de la politique impose une répartition clairement définie des responsabilités entre les différents organismes gouvernementaux et les groupes de parties prenantes. Elle exige aussi des efforts accrus de la part des fonctionnaires

publics pour réaliser une coordination et une collaboration entre les secteurs et entre différents niveaux du gouvernement. Ces aspects revêtent d'autant plus d'importance dans les pays qui envisagent la décentralisation et la dévolution, où la responsabilité de la mise en œuvre relève de divers niveaux du gouvernement. Tout aussi importante est la nécessité que les organismes publics aient les buts, les structures et les capacités leur permettant de s'acquitter de ce mandat.

Avec les cadres politiques et les arrangements institutionnels conventionnels, les gouvernements tendent à dépendre de règlements, de contrôles et de la force publique pour la mise en œuvre de la politique. Cependant, une telle approche est souvent incompatible avec le désir et la nécessité de s'assurer la participation de parties prenantes comme les petits sylviculteurs ou les ONG. Les mesures de contrôle autoritaires appliquées isolément ont également démontré leur inefficacité dans la gestion d'aires protégées de valeur élevée. De nouveaux instruments, tels que les accords volontaires, les partenariats entre organismes publics et privés et les approches fondées sur le marché ont vu le jour au cours des dernières décennies. Ils ont non seulement le pouvoir de rendre plus efficace la mise en œuvre mais contribuent parfois à éviter la marginalisation des administrations forestières publiques.

Mécanismes permettant le dialogue permanent et des ajustements périodiques

Les changements du contexte dans lequel sont gérés et utilisés les forêts et les arbres exigent des modifications périodiques de la politique forestière nationale et/ou des accords de mise en œuvre (encadré 3). Tout comme la politique de fait tend à évoluer avec les changements de contexte, les politiques officielles exigent

Le dialogue permanent sur les forêts est indispensable pour élaborer, mettre en œuvre et réviser des politiques aptes à rester cohérentes et pertinentes au fil du temps.

aussi une adaptation périodique. Du fait que la politique forestière officielle est incorporée à la politique générale et sujette aux cycles d'élection et aux changements de gouvernement, un nouveau gouvernement pourrait commencer les révisions bien avant le moment prévu initialement. Pour faire en sorte qu'un processus de politique forestière soit maintenu et s'adapte au

changement des circonstances, de nombreux pays ont établi des plateformes de politique forestière nationale, des forums sur les forêts ou d'autres instances similaires. Ceux-ci favorisent la communication et la coordination continues entre les différentes parties prenantes, la réponse à de nouvelles questions et l'intégration des expériences ou des nouvelles initiatives en matière d'adaptation de la politique.

CLARIFIER QUAND UN CHANGEMENT EST NÉCESSAIRE – ET POSSIBLE

Les changements qui intéressent les forêts ou leur gestion n'exigent pas nécessairement une nouvelle politique forestière ou l'amendement de celle en vigueur. Cependant, les politiques ont parfois besoin d'être révisées pour mieux orienter les décisions opérationnelles. Au cours des deux dernières décennies, les sociétés ont fait l'objet de changements d'une rapidité croissante – dans les lieux d'habitation (de plus

ENCADRÉ 3

L'évolution de la politique forestière au Bhoutan

Le Bhoutan a approuvé sa première politique forestière officielle en 1974, à la suite de la loi forestière de 1969 qui stipulait l'appartenance à l'État de toutes les forêts. La politique établissait les modes de conservation des forêts et de la faune sauvage, de boisement, d'inventaire et d'utilisation des ressources. Elle fixait aussi pour le couvert forestier un objectif minimal de 60 pour cent.

La politique rédigée ensuite en 1990 avait pour objectif principal la conservation de l'environnement et, en deuxième lieu seulement, les avantages économiques pouvant être tirés. La fourniture permanente de bois aux ménages ruraux était toutefois prévue. Malgré l'intention d'équilibrer la conservation et l'utilisation durable, la mise en œuvre tendait à privilégier la conservation et la protection.

Lorsque la politique nationale a été révisée en 1999, l'accent a porté sur la commercialisation et l'établissement des prix du bois, sur le bois subventionné destiné à la construction d'habitations rurales, et sur la foresterie communautaire et sociale. Au cours de la décennie écoulée, l'accent a encore changé progressivement, la politique privilégiant la décentralisation et une gestion forestière mieux centrée sur la personne et orientée vers la réduction de la pauvreté.

La politique forestière de 2009 répond au besoin croissant d'une approche plus globale et mieux équilibrée du développement durable et de la réduction de la pauvreté, comprenant entre autres la sécurité alimentaire et la protection de la biodiversité. Elle fournit un cadre à la gestion tant de la conservation que de l'utilisation durable dans des domaines comme la foresterie communautaire, la gestion des bassins versants, les produits forestiers ligneux et non ligneux et l'élevage. Elle permet aussi d'appliquer de manière cohérente la législation qui régit l'exploitation des ressources naturelles au Bhoutan.

Source: Don Gilmour, communication personnelle.

en plus dans les villes), dans la façon de réaliser des revenus, et dans la manière d'utiliser les ressources naturelles, y compris les forêts. L'évolution des tendances sociales et démographiques, parallèlement aux mutations des contextes économiques, environnementaux, technologiques et politiques, exige inévitablement que la politique réponde aux nouveaux risques, réalités et opportunités qui se présentent (encadrés 4 et 5). Au fil du temps, tout secteur qui n'affronte pas les questions de société plus générales comme partie intégrante de son mandat, ou qui n'établit pas des liens fermes avec le programme de développement national, est appelé à être mis à l'écart, bénéficiaire de moins d'attention et voir son

Avec le temps, tout secteur qui n'est pas étroitement lié aux questions sociales clés et au programme de développement général du pays sera mis à l'écart, perdra de son pouvoir et sera moins susceptible d'atteindre ses buts.

ENCADRÉ 4

**L'ajustement post-crise de la politique forestière dans
l'ex-République yougoslave de Macédoine**

Après une décennie de troubles intérieurs et abandonnant la planification du gouvernement central propre à l'ancienne Yougoslavie, les fonctionnaires de l'ex-République yougoslave de Macédoine se sont aperçus que le système de gestion des forêts du pays nécessitait une révision urgente. Si les ressources forestières étaient en bon état dans l'ensemble, il était clair cependant que la gestion des forêts laissait à désirer et que les organismes forestiers drainaient les finances de l'État. La réforme des entreprises étatiques d'exploitation du bois devenait impérative, notamment pour renforcer leur viabilité et améliorer les biens et services forestiers fournis à la société. En outre, le nouveau gouvernement cherchait à démontrer son zèle et sa capacité à entreprendre une réforme économique et sociale, et à élaborer des politiques susceptibles de favoriser l'entrée du pays dans l'Union européenne.

influence s'éroder – autant de facteurs qui se traduiront par une capacité réduite à poursuivre les buts fixés. Le secteur forestier ne fait pas exception et, là où des liens pourraient être resserrés par une révision de la politique forestière, il est évident que des changements s'imposent. Ceux-ci peuvent assumer diverses formes: ils peuvent être déclenchés par l'exploitation de nouvelles opportunités ou par la prise de mesures visant à freiner la perte lente mais persistante de pertinence.

Puisque l'élaboration d'une politique forestière est liée aux activités politiques de partis et d'élites divers, ceux qui dirigent ou ceux qui devraient être impliqués auront probablement des opinions différentes quant aux besoins, objectifs, avantages et risques inhérents à la réalisation d'une telle initiative. Il faut évaluer le moment

Pour identifier le moment propice où amorcer le changement, il faut une direction forte et une bonne connaissance du contexte politique et des acteurs.

propice pour lancer le processus, déterminer les mécanismes de mise en route et estimer le rythme adéquat de la réforme – graduelle ou immédiate. Bien qu'il n'existe pas de réponses simples, quelques facteurs peuvent prédisposer le gouvernement à envisager une réforme de la politique:

- *Un changement dans les politiques plus générales d'un pays ou une nouvelle administration ayant des priorités différentes.* Il s'agit souvent d'un nouveau parti au pouvoir, de décideurs de haut niveau ou de fonctionnaires du gouvernement qui souhaitent réviser et réformer les politiques en vigueur.
- *Un examen ou une preuve empirique révélant le manque de concordance entre les politiques officielles et spécifiques et les réalités de terrain.* Des analyses du secteur forestier ou d'autres secteurs connexes, des études prospectives nationales ou les attentes du public peuvent inciter le gouvernement à agir. De même, les résultats de recherches, de projets pilotes ou de démonstrations pourraient encourager une mise en œuvre élargie.

ENCADRÉ 5

Les pressions sur les forêts du Kenya s'accroissent

Dans sa politique forestière de 2007, le Kenya notait que des changements marquants avaient eu lieu depuis l'énoncé de politique forestière de 1968 faisant autorité jusqu'alors, et qu'une nouvelle politique s'imposait (Gouvernement du Kenya, 2007):

«Ces changements comprennent une augmentation de la population du pays et la multiplication des activités forestières... Cette augmentation de la population continuera à exercer une pression sur les ressources forestières vu la demande croissante de produits et services forestiers et de terres à affecter à d'autres usages. Le besoin de conserver les sols, l'eau, les habitats de la faune sauvage et la diversité biologique ira en augmentant. En outre, depuis 1968, le pays a connu une forte réduction de son couvert forestier qui a entraîné la diminution du captage des eaux, de la biodiversité, de l'approvisionnement en produits forestiers et des habitats de la faune sauvage. Simultanément, le secteur forestier a été troublé par des conflits entre les gestionnaires forestiers et les communautés forestières adjacentes pour l'accès aux ressources forestières. De ce fait, il est nécessaire de préparer une nouvelle politique forestière pour guider le développement du secteur. L'objectif général de cette nouvelle politique est de fournir une orientation permanente à tous les Kenyans en matière de gestion durable des forêts. Le document parlementaire n°1 de 1968 ne prévoyait pas une harmonisation adéquate des politiques relatives aux ressources. La présente politique tient compte des autres politiques concernant la terre et son utilisation, le régime foncier, l'agriculture, l'énergie, l'environnement, l'exploitation minière, la faune sauvage et l'eau. En outre, elle souligne le besoin de renforcer la coopération et la liaison entre les propriétaires et les utilisateurs des ressources et les planificateurs de ces dernières. La politique tient compte des valeurs forestières actuelles pour les citoyens du Kenya et des intérêts internationaux, et représente la volonté nationale.»

- *Des catastrophes naturelles comme des inondations, des crises économiques ou des conflits concernant l'utilisation de la forêt, qui attirent l'attention sur des problèmes particuliers.* Des groupes de parties prenantes, notamment des groupes d'intérêts, des réseaux informels, des agents politiques, les médias et les organisations de recherche, peuvent déclencher aussi le changement – pour introduire, par exemple, des interdictions frappant l'exploitation ou l'exportation du bois, pour freiner l'extension des plantations exotiques, et pour favoriser l'accès des populations locales aux lieux de récolte de produits forestiers non ligneux.
- *La crainte de perdre son autorité sur certaines questions.* Parmi les questions actuelles qui pourraient déterminer la réévaluation d'une politique forestière nationale figurent le changement climatique (la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts), la biodiversité, les

aspects sociaux de la gestion durable des forêts (certification forestière) et la bonne gouvernance (la mise en application de la loi forestière, par exemple).

- **Les engagements internationaux et les possibilités de financement qui leur sont associées.** Ces engagements comprennent, entre autres: la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto, l'Instrument non juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts du FNUF, la Convention sur la diversité biologique (CDB) et le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

Le démarrage réussi d'un processus visant à réviser, élaborer et formuler une politique dépend de l'habileté de ses promoteurs à identifier le moment correct pour lancer une initiative et obtenir un bon soutien du gouvernement et des parties prenantes. L'expérience montre que cette entreprise exige une direction forte – compétences, autorité et respect, capacité et persistance. Elle montre aussi que la volonté politique est souvent plus marquée quand la demande d'intervention est clairement énoncée, et que les questions prioritaires sont pertinentes et revêtent

FIGURE 3
Détermination de l'espace-réforme

Y a-t-il acceptation:

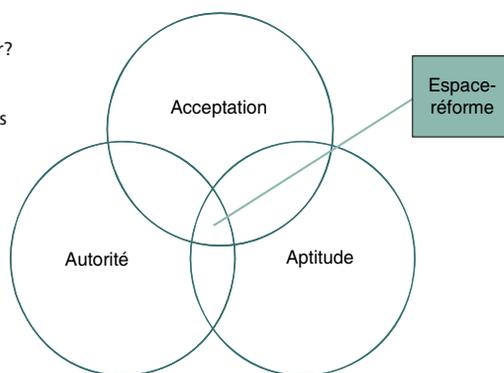
- du besoin de changer et de réformer?
- des thèmes clés à traiter?
- des répercussions des coûts financiers et sociaux?
- par les organisations participantes?

Y a-t-il autorité:

- la législation permet-elle de commencer la réforme?
- les structures et règles officielles de l'organisation permettent-elles aux initiateurs de donner lieu au changement?
- les normes informelles de l'organisation permettent-elles aux réformateurs de faire ce qui doit être fait?

Y a-t-il aptitude:

- y a-t-il suffisamment de personnes dotées des compétences voulues pour conceptualiser et mettre en œuvre la réforme?
- y a-t-il des informations adaptées pour conceptualiser, planifier, mettre en œuvre et institutionnaliser la réforme?



Source: Adapté d'Andrews, 2008.

ENCADRÉ 6

Soyez prêts à consacrer beaucoup de temps à la compréhension du cadre de décision

Lorsque les processus d'élaboration des politiques échouent, c'est souvent parce que les dimensions sociales et politiques complexes de la conservation et de l'utilisation des forêts sont mal comprises, ou parce que les attentes sont irréalistes. Il est important de comprendre qui veut ou ne veut pas un changement de politique et pourquoi. Certains décideurs pourraient souhaiter entreprendre des réformes réelles alors que d'autres ne veulent que des changements superficiels, comme réorganiser un département sans aller jusqu'à en réviser la justification ou la culture.

un intérêt particulier. Pour clarifier les questions en jeu et évaluer l'intérêt de poursuivre une réforme, un système consiste à appliquer le concept d'«espace-réforme» (Andrews, 2008), lequel permet, avant d'entreprendre la démarche, de tester le niveau d'acceptation, d'autorité et d'aptitude (figure 3).

Une bonne compréhension des opinions partagées et divergentes des parties prenantes et de la mesure dans laquelle elles entendent s'engager est essentielle pour évaluer les possibilités, limites et risques de l'élaboration d'une politique. Un certain nombre d'aspects sont à examiner, notamment le moment où l'on se trouve par rapport aux cycles d'élection politique, la portée des questions en jeu, celles à traiter, les objectifs, le type de processus désirable, réalisable ou nécessaire, le type de politique escomptée (nouvelle, mise à jour, partiellement modifiée) et comment elle sera adoptée. Cette évaluation réaliste sera également nécessaire pour inciter le ministre à guider les efforts et à prendre des risques politiques (encadré 6).

Les processus officiels d'élaboration des politiques forestières, lorsqu'ils sont bien répartis dans le temps, consentent de réunir à une même table des intérêts conflictuels. La mesure dans laquelle les groupes entendent négocier concrètement dépend de la façon dont chacun évalue les risques et les coûts inhérents à l'abstention par rapport aux avantages de la recherche concertée de solutions. Il est dès lors important, dès le début du processus, de comprendre les intérêts des parties prenantes clés, les coûts qu'elles devront supporter et les avantages dont elles bénéficieront, leur pouvoir, ainsi que leur disponibilité et capacité à négocier. Il est parfois sage de reconsidérer ou de retarder l'élaboration de la politique si l'ambiance, la volonté politique ou les capacités sont discutables. Lorsque c'est la capacité qui est la question principale, les pays pourraient demander l'assistance de la FAO ou d'autres organisations.



4. Démarrer: les premières étapes de l'élaboration d'une politique

PLANIFICATION, RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET COMMUNICATION

Une fois prise la décision de se lancer dans l'élaboration d'une politique, le succès dépend de la bonne préparation: définir les responsabilités des décideurs; établir les règles d'engagement; rédiger les plans de travail, les calendriers et les budgets; préparer les stratégies de communication et créer les capacités permettant de gérer le processus et d'impliquer avec discernement les groupes de parties prenantes. Il faudra aussi rassembler les données de référence et les informations de base et entreprendre leur analyse.

On ne peut éviter que les processus participatifs prennent plus de temps et coûtent plus cher que l'élaboration traditionnelle faite au sein de l'organisation par les seuls organismes gouvernementaux. Toutefois, les avantages à long terme sont considérables. Il faudra dresser un plan de travail détaillé et destiner du temps, du personnel et un budget aux événements conjoints comme les réunions des groupes de travail, les séances d'orientation et les ateliers. Ces exigences ont souvent été

Un processus d'élaboration participative d'une politique coûte cher mais il sera plus coûteux de ne pas en avoir un.

ignorées dans le passé; les consultations étaient superficielles et n'y participaient que les personnes pouvant y consacrer du temps et possédant des fonds. Comme on pourrait s'y attendre dans un scénario semblable, rares étaient les nouvelles idées qui émergeaient et le grand public ne manifestait guère d'enthousiasme et d'engagement vis-à-vis des changements. Si les décideurs veulent que soit mise en œuvre la politique, il faudra que les parties prenantes participent à son élaboration.

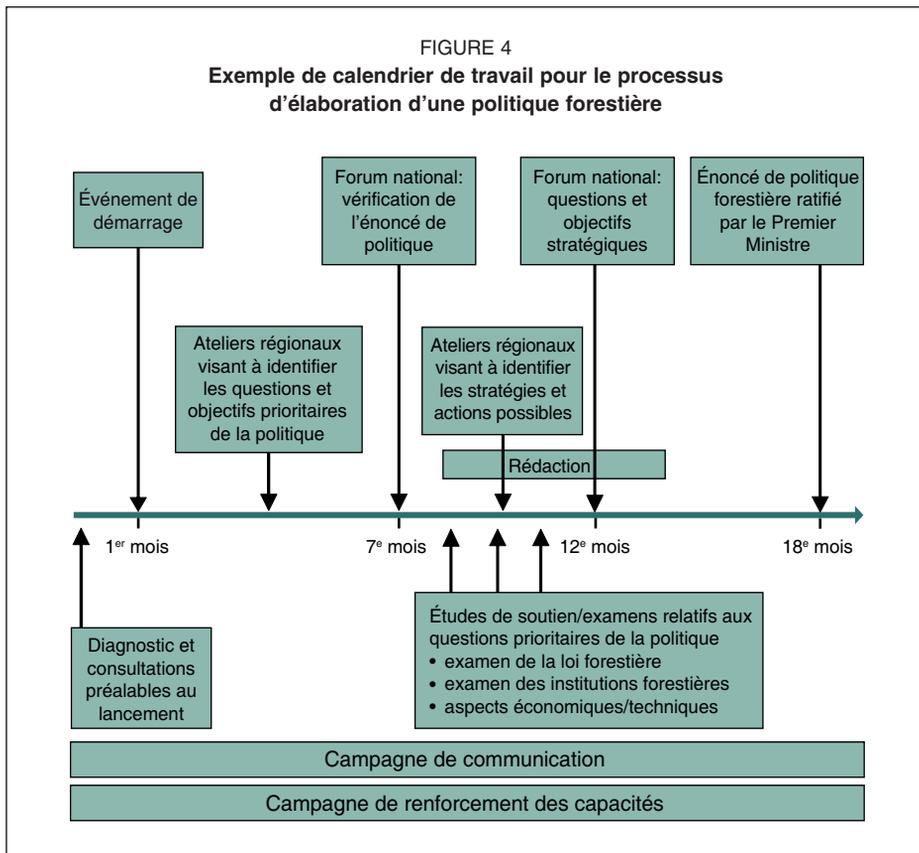
Trois facteurs exercent une forte influence sur les plans de travail et les calendriers: le nombre de parties prenantes, l'importance et la diversité de la gestion forestière et des arrangements administratifs, ainsi que l'information disponible sur la politique régionale et locale, et sur les questions et tendances juridiques, économiques, environnementales, technologiques, écologiques et sociales. Ce dernier aspect concerne en particulier les ressources et le temps nécessaires pour réaliser des examens et analyses avant ou pendant l'élaboration de la politique.

Certains processus visant l'élaboration ou la reformulation de la politique ont pris plus d'un an environ (Angola, El Salvador, ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie, Libéria, Timor Leste), tandis que parfois il a fallu plus de deux ou trois ans pour compléter les études et conclure les négociations (Australie, Autriche, Finlande, Jordanie, Ouzbékistan, Turquie, Viet Nam). Si dans les processus de courte durée, les parties prenantes pourraient ne pas être suffisamment

engagées pour comprendre et accepter les grandes lignes de la politique, ceux qui durent plus de 12 à 18 mois risquent pour leur part de perdre de l'élan.

Quel que soit le processus suivi, la formulation de la politique consiste normalement en étapes dont il faut tenir compte dans la planification du travail, du temps et du budget. La figure 4 décrit le plan de travail d'un processus hypothétique d'élaboration d'une politique forestière qui a duré 18 mois, semblable à celui de la République arabe syrienne. Après le démarrage du processus, des ateliers régionaux sont tenus pour inciter les parties prenantes à diagnostiquer les contraintes et opportunités, et apprendre à connaître les questions et points de vue locaux. Les résultats des débats sont ensuite présentés lors d'un forum national. Parallèlement à la réalisation d'un certain nombre d'études par des experts, une deuxième série d'ateliers régionaux sont organisés pour identifier des stratégies et actions éventuelles. Des énoncés de politique provisoires sont ensuite rédigés et débattus dans le cadre d'un forum national, comme précédemment, en vue de parvenir à un consensus et solliciter la ratification du chef de l'État. Pendant ce temps on s'attache à communiquer le processus à tous les intéressés, à les sensibiliser et à renforcer leurs capacités.

On ne saurait surestimer l'importance d'une communication claire et transparente pendant le processus d'élaboration d'une politique. C'est un élément



essentiel de tout dialogue multi-parties prenantes car une communication efficace permet d'atteindre les objectifs suivants:

- entamer un dialogue national ouvert et inclusif sur des questions stratégiques;
- gérer les attentes;
- promouvoir la transparence et la responsabilisation;
- susciter et maintenir l'élan;
- promouvoir une culture du dialogue public, non seulement entre citoyens et gouvernement, mais aussi entre citoyens et citoyens, entreprises et entreprises et citoyens et entreprises.

Il existe de nombreuses manières de communiquer avec les parties prenantes et le grand public et de les impliquer, notamment à travers Internet (sites spécialisés), le téléphone portable, la radio, la télévision commerciale ou d'État, les assemblées villageoises, les réunions municipales ou le théâtre. L'expérience enseigne que les systèmes de communication au niveau communautaire sont les plus susceptibles d'atteindre les populations locales.

La création de capacités visant à faciliter et renforcer la participation de différents acteurs fait partie intégrante de nombreux processus d'élaboration de politiques forestières; en Lettonie, Ouzbékistan, Serbie et Turquie, tous les membres des groupes de travail ont été, dès le début, formés à une approche participative de l'élaboration des politiques. Les thèmes abordés peuvent comprendre notamment les concepts et les règles inhérents aux processus participatifs d'élaboration d'une politique, le partage d'expériences en matière de participation acquises lors de processus similaires ailleurs, le rôle des données et informations sur la situation et les tendances, l'identification d'intérêts communs, l'élaboration de stratégies, l'établissement de mécanismes de communication constructive et les informations en retour, l'identification et l'instauration de coalitions de promotion, les pressions exercées pour obtenir des solutions acceptables et le renforcement des capacités de négociation. La planification en matière de renforcement des capacités requiert d'évaluer les besoins de formation des intéressés et les conditions permettant leur participation active, ainsi que les moyens les plus efficaces de dispenser cette formation, par exemple par le biais d'ateliers au début du processus ou d'une instruction particulière.

Non seulement le renforcement des capacités améliore la compréhension du concept, mais il contribue aussi à constituer des équipes et à consolider l'engagement personnel à participer au processus – conditions essentielles de succès.

ANALYSE PRÉPARATOIRE: FOURNIR LES PRINCIPALES INFORMATIONS DE BASE

Il est impératif de disposer d'informations et de données valables et fiables sur une série de matières pour impliquer de façon significative les parties prenantes dans les débats, qu'il s'agisse d'ateliers ou de consultations bilatérales. Il convient au début de rassembler et d'examiner les informations existantes, d'entreprendre des études et de collecter des données sur les forêts, leur

La perception guide les politiques. Les débats relatifs doivent se fonder sur les meilleures données disponibles concernant des aspects clés.

gestion et leur utilisation, ainsi que sur le contexte dans lequel elles sont régies. La profondeur de l'analyse dépend des circonstances, des ressources et du temps disponibles pour entreprendre un tel examen. Il faut préparer des informations pertinentes, valables sur le plan statistique et impartiales, pouvant être mises à disposition lors des débats, sur des thèmes tels que les suivants:

- les ressources forestières, leur utilisation et leur gestion (données fournies par exemple par les inventaires et évaluations forestiers nationaux);
- la situation et les tendances du secteur forestier, les tendances politiques, sociales et démographiques et les faits nouveaux d'ordre économique et technologique (données provenant par exemple d'études sectorielles et prospectives ou de sondages d'opinion);
- les politiques, la législation et les stratégies passées et présentes relatives aux forêts, y compris celles concernant le développement national, le développement économique et durable, l'agriculture et l'énergie;
- l'utilisation des terres et sa planification, le régime de propriété, le régime foncier et les politiques et la législation relatives;
- les arrangements et capacités institutionnels;
- les questions clés de la politique forestière nationale comme la déforestation, le régime forestier et l'accès aux forêts, l'exploitation illégale, le piégeage du carbone et les incendies;
- les engagements internationaux relatifs aux forêts.

Souvent, l'information et les études nécessaires existent déjà. Dans d'autres cas, il faudra entreprendre des examens dans des domaines clés comme les politiques ou les cadres juridiques et institutionnels, ainsi que cela a été fait, par exemple, en Algérie, au Bénin, aux Comores et en Jordanie. Autrement, on peut inviter des experts techniques à participer au processus ou à faire des présentations lors d'ateliers ou d'autres instances.

Il est particulièrement important de reconnaître le rôle des grandes tendances politiques, sociodémographiques, économiques, technologiques et environnementales et des scénarios futurs prévus car ils déterminent et influencent le mode futur d'utilisation des forêts et le cadre dans lequel celles-ci devront être gérées. De nombreux pays ont conduit des études ou des consultations sur les perspectives du secteur forestier (encadré 7), certaines avec l'appui de la FAO. Des experts nationaux qui connaissent les méthodes de prévision et de prévoyance ou qui sont au courant des tendances du contexte socioéconomique élargi peuvent fournir des contributions utiles au processus d'élaboration d'une politique.

Une nouvelle politique doit être prévoyante et viser l'avenir et non le passé. Les scénarios futurs doivent être déjà clairs au moment de l'élaboration d'une nouvelle politique.

Du fait qu'un financement adéquat est indispensable pour la mise en œuvre d'une politique, les participants impliqués dans le processus doivent connaître les possibilités, limites, options et démarches nécessaires pour accéder à de nouvelles sources de financement. Les instances gouvernementales qui dirigent le processus d'élaboration de la politique devraient savoir qu'il leur sera demandé

ENCADRÉ 7

Futur Forum sur les forêts de Finlande

La Finlande a établi un forum multisectoriel pour analyser les problèmes et changements pouvant affecter les moyens d'existence des populations forestières et l'environnement du secteur au cours des 10 à 20 prochaines années. Cette approche a joué un rôle fondamental dans la génération d'idées novatrices, et la Finlande a utilisé les résultats pour rendre sa politique forestière nationale plus active et mieux orientée vers l'avenir.

de négocier et d'obtenir un surcroît de ressources en cours de route. Cette tâche peut être facilitée si l'on analyse les questions susceptibles d'être soulevées, l'évolution escomptée des besoins de financement et les options les plus réalistes à explorer.

De nombreux processus d'élaboration d'une politique forestière comprennent un examen de la politique, de la législation et des institutions dans le cadre de l'analyse préliminaire. Dans d'autres cas, ces examens font partie de la mise en œuvre de la politique et, parfois, entraînent une révision. Ils peuvent également être entrepris parallèlement à l'étape de diagnostic et d'identification des problèmes ou lui faire suite. Souvent, des consultants extérieurs préparent des études de référence que les parties prenantes participant au débat discutent ensuite.

L'examen d'une politique porte normalement sur les politiques, stratégies, programmes, plans de travail et plans d'action forestiers actuels, ainsi que sur leur réalisation. Il permet de distinguer les mesures efficaces de celles qui ne le sont pas, et de comprendre si les objectifs ont été établis de façon adéquate, si les incitations et les restrictions ont été improductives ou bien se sont heurtées à d'autres instruments ou buts; et si le cadre dans lequel les politiques seraient mises en œuvre a été suffisamment bien pris en compte. Un tel examen permet de tirer des leçons en vue d'améliorer les politiques et accords forestiers ainsi que leur mise en œuvre future.

Toutefois, de nombreuses analyses ne sont pas parvenues à tenir suffisamment compte des liens existant avec d'autres politiques gouvernementales qui touchent aux forêts. Or, l'inclusion dans l'examen des liens les plus importants permet d'observer les cas où la coordination et l'intégration des aspects forestiers dans d'autres politiques ont été efficaces, les cas où elles ne l'ont pas été et la raison de cela. Elle permet aussi d'établir des domaines prioritaires exigeant des améliorations, au titre de nouveaux objectifs de la politique.

Un examen juridique peut permettre d'identifier des questions à débattre lors du processus d'élaboration de la politique et guider la réforme législative

Soyez préparés à parler d'argent. Le financement sera forcément un des thèmes du processus d'élaboration de la politique.

De nombreux processus d'élaboration de politiques forestières comportent un examen de la politique, de la législation et des institutions, visant à comprendre les raisons de succès ou d'échec.

successive. Les répercussions de tout changement de la politique sur la législation existante devront être évaluées pour assurer que la législation est conforme aux objectifs de la politique et contribue à les réaliser. Un examen juridique analyse normalement la manière dont les lois touchent, directement ou indirectement, aux forêts, et met en évidence les contraintes et opportunités inhérentes à toute nouvelle politique forestière. Il devrait en outre contribuer à identifier et traiter les domaines où les dispositions législatives existantes sont en conflit, contradictoires ou insuffisantes. Sur la base de ses expériences, la FAO souligne l'importance d'un ample examen juridique. Celui-ci ne devrait pas porter seulement sur les lois et règlements d'ordre purement forestier, mais concerner aussi d'autres instruments juridiques, comme ceux touchant le régime foncier, la planification de l'utilisation des terres et leur gestion, la protection de l'environnement, la gestion des aires protégées et de la faune sauvage, et les arrangements institutionnels plus larges comme ceux qui dictent l'assignation des pouvoirs et la manière dont est réalisée la décentralisation.

Un examen institutionnel peut comprendre à la fois les arrangements institutionnels proprement dits et les opinions des parties prenantes à cet égard. Il a pour objectif d'identifier les facteurs susceptibles de contribuer au succès ou à l'échec de ces arrangements ou de solutions de substitution futures, d'évaluer la durabilité des résultats et des impacts et de tirer des conclusions pouvant servir au processus d'élaboration de la politique. Un tel examen aide à définir dans quelle mesure les arrangements institutionnels et les organisations s'alignent sur les objectifs de la politique et sont à même de remplir leurs fonctions. Il permet aussi d'identifier les obstacles, notamment la capacité limitée à s'adapter à de nouveaux scénarios. L'examen pourrait avoir à différents niveaux des implications qui affectent les processus et les relations (entre ministères, par exemple) ou les opérations (niveau hiérarchique de l'établissement des rapports). Il pourrait en résulter un arrangement institutionnel plus adapté, une meilleure concordance des objectifs d'une organisation avec la politique forestière, et le renforcement de sa capacité à s'acquitter de son mandat. Aujourd'hui voient le jour de nombreux arrangements institutionnels nouveaux visant à la réalisation concertée des politiques, et les relations hiérarchiques cèdent la place à un réseau de partenariats parapublics et de partenariats entre organismes publics et privés.

DIRECTION POLITIQUE DE HAUT NIVEAU ET SOUTIEN ADMINISTRATIF

Dès le démarrage du processus, l'autorité et le soutien des plus hauts niveaux du gouvernement sont essentiels pour souligner son importance et les résultats escomptés. Cet engagement indique aussi aux parties prenantes la nécessité de leur participation, et évite le risque qu'ils l'interprètent comme un simple exercice symbolique ou administratif, en particulier

Il est essentiel qu'une autorité politique de haut niveau ratifie le processus et s'engage à mettre en œuvre la politique forestière dès le début.

si le ministre chargé des forêts dirige le processus et promet d'utiliser les résultats pour guider les décisions futures. De même, obtenir dès le début le

soutien explicite du chef de l'État, du Conseil des ministres, du Parlement, ou d'autres niveaux supérieurs semblables du gouvernement peut inciter d'autres secteurs, ministères et organismes gouvernementaux à participer, notamment si l'on peut démontrer la pertinence du processus vis-à-vis de leurs domaines de responsabilité, ou les risques inhérents à leur abstention. Si le processus est une initiative exclusive de l'administration forestière ou du ministère chargé des forêts, d'autres départements, ministères et organismes pourraient douter de la nécessité d'y prendre part.

Avant d'amorcer le processus de formulation ou de révision de la politique forestière, il importe d'impliquer les organismes gouvernementaux aux niveaux national et régional en expliquant les raisons de l'initiative au personnel clé, la façon dont elle sera réalisée et la raison pour laquelle leur participation active est nécessaire et utile. Dans de nombreux cas, des sessions ou ateliers spécifiques fournissent l'occasion de discuter de l'historique, des objectifs, des procédures et des résultats escomptés, afin que les attentes du personnel soient réalistes. De tels événements peuvent aussi clarifier des questions, problèmes et interrogations sur les répercussions de leur participation éventuelle; expliquer la valeur du processus et la décision d'inclure des parties prenantes non forestières; dissiper les craintes associées à l'idée qu'une participation trop nombreuse pourrait entraîner une perte de contrôle et évaluer les conséquences défavorables éventuelles sur l'institution pour laquelle ils travaillent ou sur leur emploi. Lorsque cette démarche d'engagement est bien organisée, le personnel peut se considérer comme inscrit dans le processus. C'est une exigence importante pour assurer la transition harmonieuse de la politique sur le papier à la politique sur le terrain.

La gestion intermédiaire doit intervenir tôt et les gestionnaires doivent être convaincus des gains que le démarrage du processus leur procurera.

DÉFINIR QUI DOIT ÊTRE IMPLIQUÉ ET COMMENT, ET LE TYPE DE SOUTIEN NÉCESSAIRE

Les parties prenantes sont des individus, des communautés, des groupes, des organismes gouvernementaux, des ONG et d'autres entités, qui sont touchés par la politique élaborée ou qui influencent (facilitent ou entravent) sa conception et sa mise en œuvre. Leur sélection et la définition du rôle qu'elles devraient jouer dans l'élaboration de la politique revêtent une importance cruciale aux fins de la qualité, de l'acceptation et de l'utilité de la politique, et exigent une attention spéciale. Trois questions se posent en matière de participation: on se demande qui seront les participants, comment ils seront appelés à participer et ce qui est nécessaire à leur participation. Dans la pratique, il n'est ni réalisable ni désirable de faire participer le plus grand nombre possible de parties prenantes. Beaucoup d'entre elles pourraient n'être même pas intéressées.

Un bon point de départ pour prendre des décisions en matière de participation consiste à identifier les partenaires potentiels et leurs rôles par l'entremise d'une étude, qu'il s'agisse d'une analyse rapide et superficielle ou d'un examen

Le succès de l'élaboration participative de la politique dépend du bon choix des parties prenantes et du niveau de leur adhésion.

approfondi des valeurs, droits, responsabilités, relations intérieures et extérieures, résultats potentiels, représentations, relations de pouvoir, capacités et besoins. De nombreux outils simples existent à cette fin (FAO 2009; Vermeulen, 2005; Département du développement international [DFID] et Banque mondiale 2005).

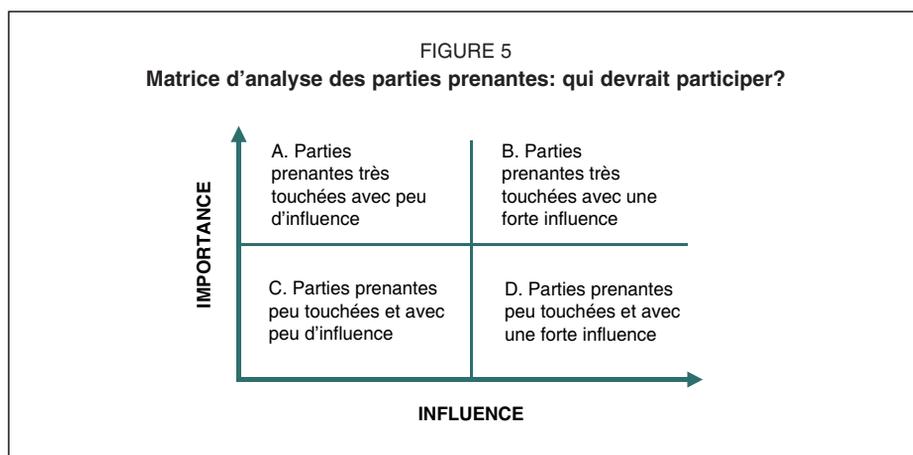
De nombreux individus ou groupes sont directement touchés par la politique forestière, comme ceux qui sont propriétaires de la terre ou qui détiennent des droits légaux ou coutumiers sur son utilisation. Beaucoup d'autres sont aussi influencés par les changements de politique, en particulier ceux qui récoltent les produits forestiers ou qui bénéficient de services essentiels mais moins tangibles, tels que les loisirs, la protection contre l'érosion du sol ou l'atténuation du changement climatique. D'autres encore souhaitent utiliser la terre pour l'agriculture, la production d'énergie, le tourisme ou le développement commercial.

Les parties prenantes clés sont celles qui sont touchées par la politique forestière ou peuvent avoir sur elle et sa mise en œuvre une influence significative.

Les parties prenantes pouvant influencer une politique sont celles qui contrôlent ou réglementent les forêts et l'accès aux avantages qu'elles procurent, ou qui ont le pouvoir de changer l'affectation des terres: l'administration et les organismes forestiers qui œuvrent à différents niveaux, ainsi que les organismes gouvernementaux chargés de la protection de la biodiversité ou de l'environnement, de l'agriculture, de l'énergie, des transports, du développement des infrastructures, de la planification générale et de l'allocation des budgets. Le niveau auquel la politique sera adoptée ou ratifiée influence aussi le choix des participants. Si, par exemple, une autorisation du Parlement ou du Cabinet est nécessaire, ou si la législation doit être amendée par la suite, il convient d'obtenir la participation des représentants clés de ces organismes tout au long du processus. Il faudra aussi envisager d'inviter des partenaires, notamment des donateurs, qui souhaitent offrir leur soutien à la mise en œuvre de la nouvelle politique.

Les experts en matière juridique, administrative et technique peuvent aider aussi à planifier et guider le processus, en particulier ceux qui travaillent à l'élaboration de la politique ou de la stratégie nationale de développement, ou qui s'occupent de la législation, des normes et des procédures liées à la forêt (y compris les allocations budgétaires), de l'administration locale, de l'enseignement ou de la recherche, et des engagements internationaux. Il faudra faire appel aussi à d'autres experts, sans oublier ceux s'occupant des grandes tendances et évolutions susceptibles d'exercer une influence sur le futur cadre de mise en œuvre de la politique forestière.

Un moyen d'identifier les parties prenantes clés est de classer les différents groupes le long d'une matrice bidimensionnelle (figure 5). Les populations pauvres tributaires de la forêt qui vivent en zone rurale, par exemple, sont d'importantes parties prenantes car elles sont fortement affectées par les décisions relatives à la forêt, bien qu'elles n'aient souvent guère d'influence. Un ministre de l'agriculture est aussi un acteur important à cause de l'influence qu'il exerce. De même, les



agroindustries qui étendent leurs opérations en défrichant la forêt ne peuvent être ignorées.

Les résultats du classement devraient fournir une orientation permettant d'identifier les parties prenantes clés, compte tenu des restrictions pratiques et budgétaires. Même si les opinions ne concorderont pas sur les participants, il faudra déployer des efforts sérieux pour faire intervenir tous ceux qui sont touchés de plus près, notamment les groupes défavorisés vivant dans des zones reculées du pays qui, souvent, sont mal organisés et manquent des capacités voulues. De même, des efforts sont souvent nécessaires pour inciter à la participation des groupes qui estiment ne pas être particulièrement concernés, notamment des entités clés d'autres secteurs, lesquels seront ainsi encouragés à contribuer à la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière au lieu de l'ignorer ou de l'entraver.

Une vaste gamme de parties prenantes devra participer au processus pour des raisons diverses, à différents moments et à différents niveaux (national, régional et local). L'ampleur de leur adhésion peut aller de la simple acquisition d'informations jusqu'à la pleine participation à la prise de décisions et à la mise en œuvre (tableau 2). De nombreux gouvernements paraissent hésiter à dépasser la simple fourniture d'informations. Cependant, une consultation significative est essentielle si l'on veut que la politique reçoive le soutien qu'elle nécessite pour être mise en œuvre, même si le processus paraît au début lent et coûteux, et prêter à confusion. La consultation donne souvent de bons résultats quand les autorités présentent des options à analyser et tiennent compte des réactions d'autres parties prenantes, notamment de leurs recommandations. C'est une approche appropriée si des choix peuvent être proposés et si les possibilités des participants d'élaborer leurs propres idées ou de réaliser leurs propres plans (améliorer, par exemple, les services existants) sont limitées. La délibération est une forme de participation qui donne lieu à des options, des choix et un accord sur le chemin à suivre, même si la responsabilité de la mise en

Les parties prenantes doivent se rendre compte que des efforts réels et adéquats sont accomplis pour les impliquer sérieusement; il existe maintes façons de le faire.

TABLEAU 2
Niveaux de participation des parties prenantes

Niveau de participation	Exemples	Types de parties prenantes
Information	Information du grand public, débats, séances d'orientation	Celles qui n'attachent guère d'importance à l'élaboration de la politique et/ou n'exercent qu'une faible influence
Consultation	Réunions, groupes de réflexion, interviews	Celles qui n'attachent guère d'importance à l'élaboration de la politique mais exercent une forte influence
Délibération	Ateliers, groupes de travail, négociation	Celles pour qui l'élaboration de la politique revêt une grande importance et/ou qui ont une forte influence
Prise de décisions	Prise de décisions concertée	Celles pour qui l'élaboration de la politique revêt une grande importance et/ou qui ont une forte influence
Mise en œuvre	Responsabilités dans les plans de travail	Celles qui sont intéressées et possèdent les capacités nécessaires

œuvre incombe à d'autres. Les décisions et recommandations concertées portent souvent sur les aspects plus généraux; en effet, les décisions d'ordre opérationnel, comme celles relatives à la propriété, aux investissements, à des caractéristiques particulières de la politique ou à des changements institutionnels, ne sont pas du ressort de tous.

Le niveau approprié de participation ne dépend pas seulement de la mesure dans laquelle les parties prenantes sont affectées par la politique ou peuvent influencer son élaboration et sa mise en œuvre. Le tableau 2 fournit des suggestions à cet égard mais, en définitive, ce seront les parties prenantes elles-mêmes qui décideront de la nature et de la forme de leur engagement. Beaucoup seront probablement sceptiques quant aux avantages (en regard des coûts) et pourraient hésiter à s'engager.

L'identification des parties prenantes légitimes à inclure dans le processus est souvent source de litiges, notamment du fait qu'une représentation équilibrée des groupes en fonction de l'importance relative de leurs besoins et intérêts respectifs est essentielle. Vu le caractère politiquement délicat de la sélection des participants, l'expérience a montré qu'il conviendrait de consulter les différentes parties prenantes sur les groupes à inclure. Ce faisant, on assure non seulement qu'elles auront voix au chapitre dès le démarrage du processus, mais qu'elles comprendront mieux l'identité des parties prenantes, leurs opinions et leurs relations réciproques. En pratique, différents organismes peuvent décider quelles personnes impliquer. Ceux qui lancent le processus, par exemple, peuvent effectuer une analyse préliminaire et présenter des suggestions à un organisme de direction qui les examine avec les participants, à l'occasion peut-être d'un événement associé au démarrage.

Les décisions concernant le choix des parties prenantes et la nature de leur participation devront aussi tenir compte de l'intérêt qu'elles portent au changement de politique, notamment l'importance qu'elles attribuent au processus, et leur

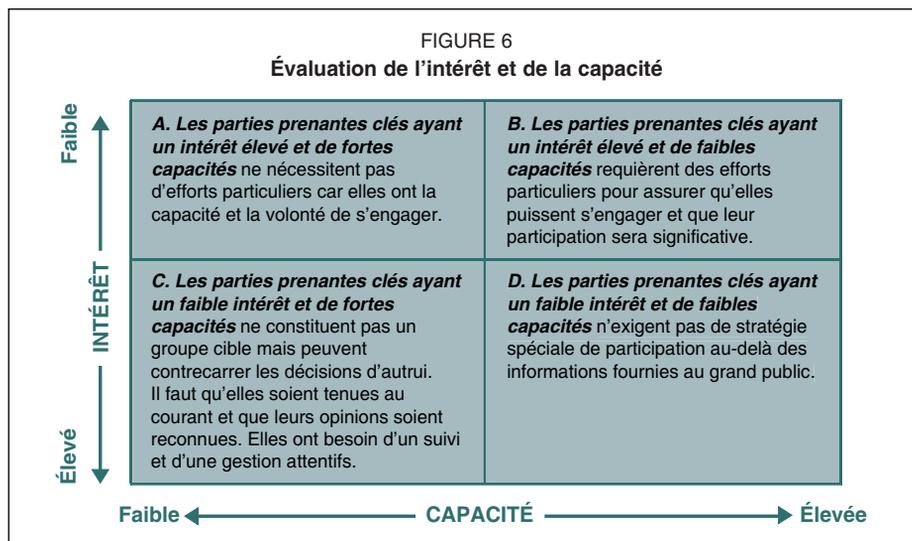
pouvoir d'influencer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique. Souvent les parties intéressées et désireuses de participer sont des groupes qui n'ont ni la capacité ni le pouvoir nécessaires, même si ce sont les plus touchés par la politique. En dehors des groupes qui sont influents mais estiment n'avoir aucun intérêt particulier pour le processus et décident de s'abstenir, d'autres, en particulier des dirigeants influents, pourraient craindre qu'un changement de politique ne compromette leur position. Pour vaincre la réticence de ces groupes à accepter le changement, il importe de trouver de bons arguments leur montrant ce qu'ils gagneraient (ou ne perdraient pas) à participer. La matrice de la figure 6 peut servir à classer les parties prenantes et évaluer leur aspiration et capacité à prendre part au processus d'élaboration de la politique.

Pour désigner les participants appropriés, il faut:

- choisir les participants adaptés dans chaque groupe de parties prenantes en interrogeant une série d'organisations et d'individus pour évaluer la mesure dans laquelle ils veulent et peuvent (capacité légitime ou perçue) parler au nom de groupes particuliers;
- convaincre les parties prenantes réticentes ou découragées à adhérer au processus (si d'autres parties prenantes les jugent importantes);
- renforcer les capacités des groupes trop dispersés ou éloignés des processus de politique pour les amener à participer efficacement.

En ce qui concerne le premier point, beaucoup dépend de combien des groupes ayant des intérêts semblables sont coordonnés et veulent participer. Si cela leur est possible, les organisations se consultent souvent pour désigner un représentant et décider comment organiser les débats au cours du processus de formulation de la politique. Cependant, dans de nombreux cas, les organisations sont soit trop différentes, soit indépendantes ou contraires, ce

De nombreux partenaires seront probablement sceptiques et réticents à s'engager. D'autres auront besoin d'acquérir les capacités nécessaires pour une adhésion significative.



qui rend difficile l'adoption de cette approche. Mayers et Bass (1999) proposent deux critères pour vérifier si les participants peuvent représenter un groupe adéquatement:

- si, et la mesure dans laquelle, un individu partage les opinions du groupe ou de la circonscription vis-à-vis des intérêts en jeu, et peut s'abstenir de soulever d'autres questions ou de représenter d'autres identités (groupes tribaux, classes ou partis politiques, par exemple);
- le niveau de responsabilité vis-à-vis du groupe au nom duquel l'individu parle.

Si les membres désignés d'un groupe sont bien choisis et que leurs capacités à échanger des informations et à se consulter sont développées, les représentants peuvent effectivement parler au nom du groupe. Si les représentants approuvent le processus et ses résultats, il est probable qu'ils favoriseront la politique.

L'élaboration d'une politique crédible et légitime dépend de la capacité des responsables à faire participer les parties prenantes le plus touchées par la réforme de la politique, mais qui manquent de l'organisation et des aptitudes nécessaires pour participer activement. Deux groupes sont particulièrement vulnérables:

Dans la plupart des processus, il faudra faire en sorte que la voix de toutes les parties prenantes soit entendue, y compris celle des groupes minoritaires, des pauvres, des femmes, des jeunes et du grand public.

les personnes qui dépendent des forêts pour leurs moyens d'existence mais qui n'ont que peu de liens avec la politique et les marchés, et de grands groupes de la société qui profitent des services environnementaux et des loisirs que les forêts procurent, mais dont les intérêts ne

sont pas soutenus par des groupes de pression particuliers.

Les points de vue des différents segments de société peuvent être recueillis par l'entremise de sondages d'opinion et de débats de groupes de réflexion. Même si elles ne sont pas représentatives dans l'ensemble, quelques «voix entendues dans la rue» caractéristiques venant, par exemple, d'individus appartenant à des groupes aux intérêts les plus divers comme les femmes, les jeunes, la populations urbaine ou les agriculteurs, peuvent fournir des informations valables pouvant être recueillies avec des budgets limités. L'opinion publique est particulièrement efficace pour harmoniser les intérêts des citoyens avec les priorités de la gestion forestière, afin de rehausser l'image des forêts aux yeux de la société. La Lettonie est l'un des pays qui a recouru à cette approche et les résultats ont éclairé de façon marquée le processus d'élaboration de la politique. À la Grenade, des réunions communautaires et des enquêtes publiques ont démontré que les fonctionnaires publics et forestiers partageaient les mêmes idées quant aux valeurs de la forêt (encadré 8).

Il est souvent difficile d'obtenir l'approbation et la participation active de parties prenantes clés qui ne peuvent consacrer le temps ou les ressources nécessaires à des débats et négociations pouvant durer des jours, des semaines, voire des mois. Dans les processus de PFN les plus réussis, une contribution aux frais de voyage a permis aux représentants locaux ou aux personnes pauvres de participer au processus. Un autre obstacle à la participation des groupes minoritaires, des populations autochtones, des pauvres, des femmes et des personnes âgées est le formalisme réel ou perçu du processus. Même si ces groupes ont beaucoup à offrir,

ENCADRÉ 8

Élaboration participative de la politique forestière à la Grenade

Autrefois, la politique forestière de la Grenade mettait l'accent sur la production et la transformation du bois et relevait du gouvernement, de forestiers spécialisés et d'experts étrangers. En élaborant une nouvelle politique, le Département des forêts a reconnu l'importance d'inclure les opinions des parties prenantes pour la rendre plus efficace. Elles ont été obtenues grâce à une série de forums (y compris des réunions communautaires), à des comités intersectoriels, à des groupes d'étude, à des enquêtes et à des débats publics. Une vision commune a été conçue, une analyse des parties prenantes a été conduite et des réunions multi-parties prenantes régulières ont été tenues. Le Département des forêts a mis au point une nouvelle direction stratégique et un atelier national a aidé à parvenir à un consensus. Guidé par un comité multi-parties prenantes, le processus a débouché sur la politique forestière de 1999, qui appartient dans une large mesure à la population de la Grenade, laquelle a décidé ce que la politique devait stipuler. Le Département des forêts a été transformé, passant d'une organisation qui avait pour mandat la gestion directe des forêts à une instance qui œuvre à la concrétisation de la vision du peuple de la Grenade.

Source: Bass, 2000.

notamment leur sagesse traditionnelle et leur savoir indigène, les représentants les plus expérimentés eux-mêmes peuvent trouver le milieu intimidant. Les processus réussis comprennent souvent des mesures spéciales visant à encourager et faciliter leur participation, telles que les réunions séparées pour les minorités ethniques, les femmes, les paysans sans terre et d'autres groupes marginalisés, conçues pour les mettre à l'aise et leur permettre de s'exprimer – ce qui serait impossible dans une grande assemblée où des groupes influents ou des orateurs plus éloquents dominent normalement. En Turquie, par exemple, une attention particulière a été accordée à la participation des femmes aux évaluations locales, et des réunions séparées ont été tenues à leur intention. Ailleurs, pour renseigner et atteindre les parties intéressées, on a utilisé des messages radiophoniques et des spectacles télévisés, ainsi que des consultations publiques par le biais d'Internet. Il existe de nombreuses méthodes et outils répondant à un vaste éventail de situations et susceptibles de favoriser la participation active des intéressés à toutes les étapes du processus (FAO 2009, par exemple).

Les investissements en temps et en ressources consacrés aux processus participatifs d'élaboration d'une politique renforcent l'appui et améliorent la visibilité du secteur forestier. Souvent, ces processus ouvrent d'importantes percées, notamment lorsque les administrations forestières ont traditionnellement joué un rôle de contrôle et instauré des relations défavorables avec les parties prenantes. Ces processus renforcent la confiance et améliorent la compréhension des besoins

des participants, y compris des organisations gouvernementales. En choisissant les parties prenantes, il est important de destiner du temps à la compréhension des besoins, intérêts et capacités des différents groupes, et d'identifier les représentants adaptés sans succomber à la tentation de choisir, pour des raisons de commodité, des personnes déjà connues, celles qui s'empressent de s'offrir ou celles dont la participation est la plus facile à mobiliser.

Il pourrait s'avérer difficile de faire participer d'autres organismes ou agences gouvernementaux, comme ceux chargés du développement national, de l'énergie, de l'agriculture, des infrastructures et des finances car elles n'attribuent normalement guère d'importance aux questions forestières, et parce que d'autres politiques et dispositions législatives occupent leur journée. Pour faire intervenir d'autres sections du gouvernement, il est indispensable d'obtenir l'appui politique de haut niveau des ministères respectifs. Les pays où des ministres clés ont été inclus dans les comités de direction, par exemple, ont obtenu un certain succès à cet égard. Là où une participation active n'est pas envisageable, il faudrait toutefois tenir les parties prenantes au courant des progrès accomplis à des étapes importantes du processus.

GUIDER ET GÉRER LE PROCESSUS: LE COMITÉ DE DIRECTION ET L'ÉQUIPE DE GESTION

Un comité de direction est établi souvent pour guider le processus d'élaboration de la politique forestière et fournir le soutien politique nécessaire. Comme on l'a noté plus haut, il est plus facile pour d'autres organisations gouvernementales de reconnaître l'importance des politiques forestières si elles se joignent au processus dès le début. Si leur participation est de haut niveau et que leurs représentants ont le pouvoir d'influencer la conception et le processus, les avantages que l'on tire à établir de tels comités peuvent être multiples:

- accès facilité à l'information et meilleure compréhension de la mise en œuvre d'une politique forestière précédente;
- recommandations tenant compte de tous les points de vue importants;
- diffusion plus efficace et rapide des conclusions et recommandations;
- meilleure acceptation d'une politique forestière révisée et établissements d'accords pour sa mise en œuvre.

Un comité de direction est fort et, partant, utile si les principales parties prenantes y figurent avec des représentants de niveau suffisamment élevé, et si ses membres sont appuyés par les organismes qu'ils représentent et que leur participation n'est pas purement symbolique. Les représentants devraient provenir

Un comité de direction qui guide le processus d'élaboration d'une politique est influent et utile s'il se compose de parties prenantes clés ayant la volonté et le pouvoir de fournir un soutien politique.

des ministères et entités privées qui s'occupent de questions portant sur les forêts, notamment l'agriculture, l'environnement, le développement économique, l'industrie ou l'exploitation minière, la planification, le développement des infrastructures, la finance, l'enseignement et la recherche. Partout où existe un comité de

direction multi-parties prenantes établi dans le cadre d'un processus de PFN (Cambodge, Libéria, Ouganda et Paraguay, République-Unie de Tanzanie, par exemple), il convient que celui-ci assume un rôle moteur dans l'élaboration de la politique en profitant de sa bonne base institutionnelle (encadré 9). Dans certains pays (El Salvador et Jordanie, par exemple), ces comités sont établis expressément pour le processus d'élaboration de la politique forestière.

Un comité de direction devrait diriger le processus et guider l'équipe qui le gère, s'assurant que les opérations se déroulent sans heurts et que d'importantes décisions sont prises. Il sera chargé aussi normalement de soumettre le projet de politique pour approbation, d'élaborer les amendements éventuels, de préparer la mise en œuvre et d'assurer la communication pendant toutes les étapes du processus.

La gestion journalière du processus d'élaboration de la politique forestière relève souvent d'une équipe ou d'un individu désigné à cette fin par l'organisme responsable. Le coordonnateur peut être une entité ou une personne indépendante qui, en théorie:

- est capable de modérer et de faciliter un débat ou une négociation;
- est acceptée, inspire de la confiance et peut interagir avec toutes les parties prenantes;
- jouit de la crédibilité du gouvernement;
- écoute respectueusement tous les points de vue et encourage les participants à en faire de même;
- assume une position impartiale vis-à-vis des questions en jeu et est en mesure de dresser un tableau équilibré tenant compte de parties prenantes très différentes;
- est à même de résister aux pressions d'organismes administratifs et politiques forts, le cas échéant.

Des compétences spécialisées en matière de facilitation et communication sont essentielles à une participation significative laquelle, à son tour, est un préalable à la formulation d'une politique forestière efficace et durable. Il ressort

ENCADRÉ 9

Le Comité de direction du PFN de l'Ouganda

Le processus de réforme du secteur forestier, qui a abouti à l'élaboration de la politique forestière révisée de l'Ouganda (2001), a été dirigé par un Comité de coordination du secteur forestier comprenant 12 membres provenant du gouvernement central et local, du secteur privé et de la société civile. Un Secrétariat de coordination du secteur forestier rattaché au Ministère des eaux, des terres et de l'environnement a appuyé le processus auquel participaient sept groupes de travail composés de 73 membres issus de différents domaines et milieux.

Source: Bass, 2000.

de l'examen de nombreux processus auxquels a participé la FAO que l'une des observations les plus fréquentes porte sur l'importance du choix du chef d'équipe, qui doit être doté des compétences et qualités personnelles voulues et être affilié à des organisations.

Le comité de direction et/ou coordonnateur invite normalement de trois à huit experts nationaux à surveiller les aspects opérationnels de l'élaboration de la politique, à savoir des personnes dotées de compétences dans des domaines

Une équipe multidisciplinaire, dirigée par une personne ou une entité indépendante et respectée, est souvent chargée de la gestion du processus.

techniques pertinents comme l'agriculture, la protection de l'environnement, les industries forestières, la recherche forestière, la gestion des forêts et l'administration proprement dite.

L'expérience nous enseigne qu'une équipe formée uniquement de représentants des autorités forestières a du mal à gagner l'acceptation et la confiance nécessaires à l'accomplissement efficace de ses tâches car elle ne représente pas réellement les divers intérêts de toutes les parties prenantes. De même, des conseillers extérieurs peuvent fournir des avis et un soutien techniques mais s'ils sont les principaux auteurs de la politique, le gouvernement et les autres parties prenantes n'auront qu'une appropriation limitée du processus; aussi l'engagement politique à le mettre en œuvre sera-t-il faible, de même que le sentiment de responsabilité à l'égard des résultats.

L'équipe doit pouvoir surmonter les deux défis principaux de l'élaboration d'une politique:

- assurer que toutes les opinions sont entendues et traitées avec respect tout en parvenant à des conclusions significatives acceptées par les parties prenantes;
- traduire les conclusions résultant des consultations en un document de politique qui soit juste, équilibré et représentatif des opinions des parties prenantes et, simultanément, proposer des mesures applicables et faciles à comprendre.

Bien qu'il soit utile que le coordonnateur forme les membres de l'équipe en cours de route, il convient aussi, lors de l'étape initiale, de convoquer une réunion spéciale visant à leur donner des informations exhaustives sur le processus, discuter des rôles prévus et les préparer à s'acquitter des tâches qui les attendent.

5. Parvenir à un accord grâce au dialogue et à la négociation

Lors du démarrage de nombreux processus d'élaboration d'une politique forestière, le groupe de direction organise un lancement officiel pour souligner l'importance politique du processus et des résultats escomptés. L'événement a pour objet d'exposer les buts du processus et la manière dont il se déroulera. C'est également une occasion pour les parties prenantes de se comprendre et d'accepter de s'engager, et pour les responsables d'identifier les besoins éventuels en matière de renforcement des capacités. Le lancement déclenche souvent une campagne d'information visant à encourager la participation au processus et mettre en évidence l'importance des forêts et du secteur forestier pour la société. Au Suriname, par exemple, les annonces et invitations à participer à des réunions publiques aux niveaux régional et national étaient communiquées largement par les journaux nationaux et d'autres circuits.

DÉBATS ET CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES AUX NIVEAUX LOCAL, RÉGIONAL ET NATIONAL

Le démarrage d'un processus d'élaboration d'une politique comprend normalement une analyse par les parties prenantes de questions relatives à celle-ci au niveaux local, régional et national. Les ateliers sont particulièrement indiqués pour identifier les obstacles auxquels se heurtent les communautés locales, et fournir l'opportunité aux participants de suggérer des moyens pour les surmonter. Ces processus ascendants concertés déterminent souvent des changements d'attitude, comme dans le cas de l'Angola, où l'adoption de la même approche a été envisagée pour d'autres processus d'élaboration de politiques. Dans de nombreux cas, ces ateliers sont précédés ou accompagnés d'une formation en matière d'élaboration concertée des politiques, comme le décrit la section sur la planification, le renforcement des capacités et la communication.

L'analyse des questions en jeu peut se faire par l'intermédiaire d'entretiens ou d'enquêtes personnels, par téléphone ou par écrit. La communication face à face, si elle est réalisable avec de petits groupes, permet des discussions et une interaction significative et s'avère un moyen considérablement plus efficace d'identifier les intérêts et d'établir les priorités. Les ateliers nationaux et régionaux se sont montrés particulièrement utiles à cet égard. Un certain nombre de pays ont constitué des équipes ou groupes de travail multi-parties prenantes thématiques, souvent en partenariat avec différents secteurs, pour discuter de certains sujets dans une série

Un processus participatif ascendant qui recourt à des ateliers multi-parties prenantes est un moyen très efficace d'élaborer une politique performante.

de réunions. Comme cela a été observé plus haut, les messages radiophoniques, la télévision et la consultation par le biais d'Internet sont autant d'autres moyens d'atteindre ceux qui ne peuvent participer personnellement aux délibérations. Souvent, des évaluations participatives ou des débats dans des groupes de réflexion stratifiés sont organisés dans les villages, dans la langue locale, avant les ateliers. Parfois les groupes se consultent après la réunion, afin de discuter des résultats. Au Timor-Leste, par exemple, les vulgarisateurs locaux ont convoqué des réunions avec des groupes vivant dans des zones reculées du pays, pour recueillir leurs réactions sur une ébauche simplifiée de la politique forestière nationale qui a été traduite en tetun (le pidgin local).

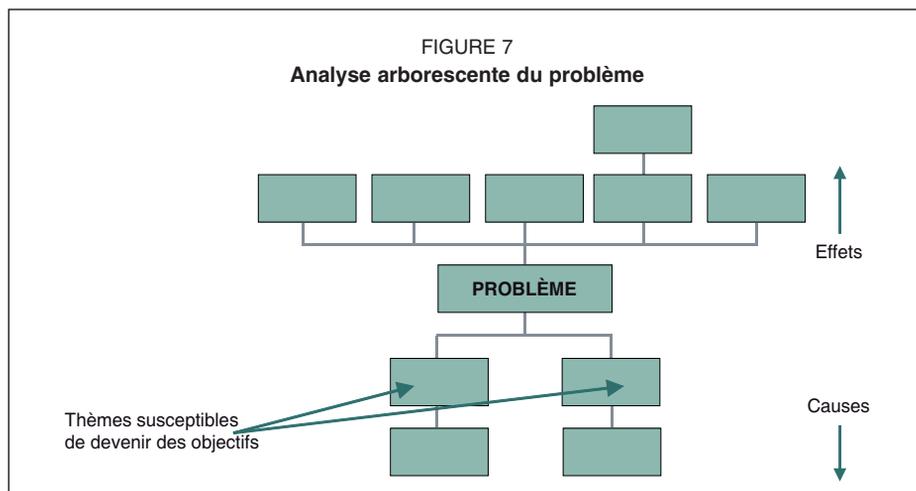
Lorsque des experts demandent des contributions au processus d'élaboration d'une politique et qu'ils s'attendent à ce qu'elles soient fournies gratuitement, ils doivent aussi accepter de transmettre les résultats des délibérations aux intéressés, assortis d'explications si les suggestions n'ont pas été approuvées. Autrement, dans de nombreux cas, les parties prenantes se sentiraient tenues à l'écart et privées du droit de s'exprimer, ne sachant pas ce qu'il est advenu de leurs contributions et des informations qu'ils ont fournies spontanément.

Le but de tous les ateliers de parties prenantes, quel que soit le niveau auquel ils se déroulent, est d'identifier et d'examiner des questions, objectifs, contraintes et opportunités relatifs à la conservation et à la gestion des forêts. Un débat sur

Il faut promouvoir l'intégration dans les débats de perspectives à long terme et d'objectifs de développement national élargis.

la politique forestière en vigueur pourrait sonder la mesure dans laquelle sa portée, son but, ses objectifs et les modalités de sa mise en œuvre sont encore pertinents; on pourra utiliser à cet égard, par exemple, des évaluations participatives locales (comme dans le cas de la Turquie) ou l'analyse des forces, faiblesses, possibilités et menaces (SWOT en anglais) (appliquée au Salvador et en Lettonie). Toutefois, il est important non seulement de discuter de questions passées et présentes mais aussi de scénarios futurs possibles. L'identification, le mappage et la compréhension de la gamme des opinions des parties prenantes sur les questions forestières, ainsi que celles concernant leur gestion et leur utilisation, revêtent un intérêt crucial pour l'élaboration d'une politique car ces délibérations permettent de centrer l'attention sur ce qui compte réellement. Simultanément, le coordonnateur doit faire en sorte que les questions soient débattues du point de vue des différentes parties prenantes. Autrement, les opinions de participants plus éloquents, comme les conférenciers universitaires ou les chercheurs, pourraient dominer sur les opinions des agriculteurs ou d'autres personnes qui hésitent à s'engager.

Les ateliers de parties prenantes devraient non seulement identifier les problèmes principaux, mais aussi proposer des solutions et des objectifs permettant de les surmonter. L'«analyse arborescente du problème» (figure 7) est un outil servant à établir des objectifs stratégiques à partir de chacune des principales questions soulevées. Lorsque les participants identifient les sources ou les causes de chaque problème, la correction qu'elles proposent est souvent précisément l'objectif de la politique. De nombreuses boîtes à outils, notamment celles conçues par des



organismes de développement pour l'élaboration de projets, mentionnent cette approche (OIBT, 2009, par exemple). Lorsque l'on commence par les problèmes, les objectifs associés sont normalement plus facilement atteints et les solutions mieux ancrées dans la réalité. Une autre approche – qui convient mieux aux pays souhaitant créer une vision à long terme et établir des buts plus ambitieux – consiste à demander aux parties prenantes d'identifier des opportunités futures éventuelles et de voir comment les ramener à la situation présente (encadré 10).

Un point de départ pour la création d'une vision ou d'un objectif à long terme consiste à poser des questions telles que les suivantes:

- Comment évoluera la société et quels scénarios peut-on prévoir dans les 10 à 15 ans à venir?
- Quels sont les services que différents groupes voudraient obtenir des forêts d'ici 10 à 15 ans?
- Que veut réaliser la politique ou stratégie nationale de développement à long terme?

Les débats sur les différentes perspectives et scénarios permettent de forger une opinion partagée sur les services que les groupes attendent et souhaitent probablement des forêts du pays. Ils devraient aussi contribuer à relier les questions forestières aux problématiques de développement général – gestion de l'utilisation des terres, conservation de la biodiversité, écomptabilité et réduction de la pauvreté – et à mieux centrer les domaines où la politique forestière devra fournir une orientation (encadré 11). Plusieurs outils pour cartographier et visualiser les répercussions de différents scénarios sont disponibles et peuvent être utilisés pendant les ateliers de parties prenantes, où des débats peuvent générer de nouvelles solutions et promouvoir un mode de pensée novateur. Une autre façon d'établir un lien ferme avec les objectifs de développement nationaux consiste à inviter les fonctionnaires du bureau responsable à venir discuter de la manière de mieux harmoniser la politique forestière et la politique de développement du pays.

ENCADRÉ 10

Questions permettant d'identifier les visions et les buts d'une politique forestière

- Qui possède, gère ou utilise nos forêts – maintenant et à plus long terme? Traitant du régime forestier et de la planification de l'utilisation des terres, cette question en comprend d'autres, notamment les suivantes: Un équilibre existe-t-il entre les droits des différents utilisateurs de la forêt? Les parties prenantes ont-elles des droits suffisants pour répondre à leurs besoins? Quels sont les principaux conflits et où éclatent-ils? Existe-t-il une indication claire de qui exerce un contrôle sur la forêt et où?
- Comment devrions-nous utiliser nos forêts maintenant et à l'avenir? En matière de gestion des forêts, cette question pourrait incorporer les suivantes: Comment les entreprises forestières exploitent-elles les forêts et leurs méthodes sont-elles acceptables? Comment les populations locales utilisent-elles les forêts et le font-elles de manière acceptable? Est-ce qu'un groupe utilise la forêt au détriment d'un autre groupe? S'il en est ainsi, qui en souffre et comment? Avons-nous les compétences et les connaissances nécessaires pour utiliser la forêt sans léser les intérêts d'autrui?
- Comment pouvons-nous tirer plus d'avantages de la forêt? Cette question se rapporte d'une façon générale aux thèmes des avantages sociaux, environnementaux et économiques de la politique. La foresterie est-elle rentable et, en cas contraire, pourquoi? Les forêts favorisent-elles les groupes les plus pauvres de la société? L'environnement est-il suffisamment protégé ou des mesures supplémentaires sont-elles nécessaires? Quelles sont les possibilités d'augmenter la production ou les avantages forestiers au profit du pays?
- Comment pouvons-nous mieux travailler de concert? Cet aspect correspond grosso modo au thème du cadre institutionnel de la politique et pourrait inclure les questions suivantes: Les différentes parties prenantes communiquent-elles suffisamment entre elles? L'équilibre des pouvoirs entre les différents groupes est-il approprié? Qui estime que ses opinions ne sont pas écoutées? La coordination entre les différents secteurs du gouvernement est-elle appropriée? Sur quelles questions sommes-nous le plus ou le moins susceptibles de parvenir à un accord? Avons-nous les mécanismes permettant d'arriver à un consensus si les intéressés ont des idées différentes quant aux modes d'utilisation de la forêt?

ÉLABORER UN ACCORD SUR DES BUTS, DES OBJECTIFS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Les participants ayant adhéré au processus d'élaboration de la politique forestière partagent l'avis selon lequel il leur convient de prendre part aux débats et aux négociations avec d'autres groupes plutôt que de tenter de travailler unilatéralement. En partant de cet intérêt commun, la gestion du processus doit établir un équilibre entre les questions incontestées ou abstraites et celles qui sont si litigieuses qu'elles risquent d'interrompre les discussions ou de déclencher

ENCADRÉ 11

La vision à long terme de l'Inde sur les forêts et le couvert forestier

La politique forestière nationale de l'Inde (1988) envisage un couvert forestier ou arboré qui couvre le tiers de la superficie des terres et les deux tiers des collines et des montagnes. Le couvert forestier et arboré ayant atteint 23,7 pour cent environ dans chacune des évaluations biennuelles depuis 1997, le but peut sembler hors de portée, puisqu'il signifie ajouter encore 31,5 millions d'hectares. La majeure partie de l'augmentation proposée devra provenir de l'extérieur de la zone officiellement enregistrée comme forêt, où l'utilisation des terres pour l'expansion des exploitations agricoles et des infrastructures fait déjà l'objet d'une vive concurrence. Malgré cela, l'objectif de 1988 a été réitéré dans la politique nationale sur l'environnement de 2006 et une avalanche de nouveaux programmes et de réformes des politiques s'est déjà déclenchée pour l'atteindre. Les étapes principales sont les suivantes: faire participer le gouvernement local (Panchayat villageois) au boisement, faire de la plantation d'arbres une priorité dans le cadre du Programme national de garantie de l'emploi rural et annoncer une Mission écologique indienne, au titre du Plan d'action national sur le changement climatique, visant le boisement de 6 millions d'hectares de terres dégradées. Le but de 1988 était visionnaire et a aidé les planificateurs à entreprendre des initiatives très ambitieuses dans le secteur forestier.

Source: Sanjay Kumar, communication personnelle.

des conflits graves ou des actes de violence. Les négociateurs s'assoient souvent à la table avec des idées étroites et la conviction que leurs priorités sont les plus réalistes, prêts à les défendre vigoureusement. Les modérateurs ont un rôle clé à jouer en instaurant un climat suffisamment ouvert pour trouver les solutions gagnantes et en orientant les discussions vers des questions pratiques sur ce qu'il faut faire et comment. Les modérateurs doivent également s'assurer que les intérêts des groupes touchés mais impuissants sont reconnus. Lorsqu'ils ont été exclus, parce que jugés sans importance, peu représentatifs ou mal informés, ces groupes ont parfois trouvé le moyen de perturber la consultation, de contester sa légitimité ou d'ignorer les accords conclus en leur absence.

Les questions et intérêts prioritaires qui émergent des débats devront être résumés pour être utiles. À cet égard, les tableaux et les diagrammes se sont avérés très efficaces pour établir une compréhension commune des opinions et intérêts des participants. Ils mettent en évidence les questions et problèmes les plus importants pour différentes parties prenantes, montrant là où des différends peuvent surgir et là où un consensus peut être créé avec quelques-uns ou la totalité des groupes

L'élaboration d'une politique forestière exige que les parties prenantes harmonisent leurs opinions et intérêts conflictuels et élaborent des solutions mutuellement acceptables.

intéressés. L'analyse et la négociation concertées des options exigent aussi que les groupes puissent discuter de solutions éventuelles et régler des différends en suspens, jusqu'à ce que s'établisse une base propice à l'élaboration d'une politique.

L'élaboration d'accords en matière de politique est forcément un processus désordonné, itératif et potentiellement conflictuel.

Étant donné que les participants sont disposés à accepter des compromis dans certains domaines s'ils peuvent avoir le dessus dans d'autres qu'ils estiment plus importants, on peut débattre de questions «négociables» en vue de trouver des solutions de compromis et des objectifs et stratégies relatifs susceptibles de concilier les différents intérêts. Il pourrait également y avoir des questions hautement litigieuses concernant des intérêts incompatibles sources de conflits. Il est souvent plus sage de les identifier dès le début et de les exclure explicitement du débat, étant convenu avec les participants qu'elles pourront faire l'objet de discussions ultérieures. Il faut du temps pour examiner les intérêts de différentes parties prenantes de façon constructive et élaborer des solutions mutuellement satisfaisantes. En outre, un consensus n'est durable en pratique que si les participants estiment avoir profité du processus, malgré les compromis qu'ils ont sans doute dû accepter.

De toute évidence, la mesure dans laquelle les participants s'engagent dans un processus et y adhèrent dépend de leur évaluation de sa pertinence. Ainsi, si certains groupes estiment que le processus mérite la présence régulière de représentants de haut niveau, d'autres pourraient ne participer qu'occasionnellement, par l'intermédiaire d'un suppléant, ou ne pas participer du tout. Différentes approches seront nécessaires pour entamer un dialogue significatif et obtenir une orientation stratégique à des moments particuliers du processus – à l'aide d'ateliers ou de réunions spécifiques ou de consultations bilatérales avec ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas participer à travers les circuits établis. À cet égard, les pays ont recouru à différents moyens comme la formation d'équipes (Cambodge, par exemple), les groupes de travail comprenant des représentants d'autres ministères (Ouganda, République démocratique du Congo, par exemple) et des ateliers centrés sur des questions ou groupes particuliers. Ce qui importe, c'est de déployer des efforts soutenus pour parvenir à un consensus entre les parties prenantes clés car ce sont elles qui doivent assurer la cohérence du processus avec leurs politiques respectives.

Pendant l'élaboration d'une politique forestière, les parties prenantes entreprennent souvent d'analyser et évaluer la cohérence de diverses options avec les politiques relatives à celles-ci, les dispositions juridiques, les engagements internationaux et les cadres institutionnels. Les répercussions financières et budgétaires sont aussi examinées. Sans les instruments et les budgets appropriés à la mise en œuvre de la politique, les efforts faits pour formuler chaque mot avec soin seront vains.

En établissant des visions et déterminant des objectifs, il importe non seulement d'être ambitieux et stratégiques, mais aussi d'être réalistes vis-à-vis des résultats susceptibles d'être obtenus dans le court et moyen terme. Pour ce faire, il faut susciter la détermination et l'engagement politiques à réaliser la vision et les objectifs, tout en mobilisant un soutien pour leur mise en œuvre immédiate.

Les étapes initiales comprennent la conclusion d'un accord sur l'approche et les stratégies et sur l'assignation des responsabilités. Dans le passé, un grand nombre de politiques forestières étaient extrêmement contraignantes et confiaient leur mise en œuvre à des organismes gouvernementaux.

Avec l'évolution des contextes et la participation d'un nombre accru d'entités à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique, beaucoup de politiques forestières mettent désormais l'accent sur les résultats escomptés, mais admettent une

certaine souplesse dans les méthodes à utiliser pour la mise en œuvre et ce, pour consentir l'adaptation aux nouvelles situations et l'assimilation des expériences. Même si l'émanation de la politique incombe à l'administration forestière, le rôle du gouvernement a changé. Au lieu d'opérer indépendamment, les autorités doivent maintenant promouvoir et faciliter la mise en œuvre conformément aux responsabilités assignées aux différentes parties.

La détermination des objectifs et des moyens pour les atteindre est loin d'être une procédure linéaire échelonnée mais représente un processus itératif de discussion et de négociation. Une combinaison d'instruments stratégiques est normalement utilisée pour atteindre les objectifs et il est souvent nécessaire d'ajuster ces derniers pour accroître au maximum l'efficacité des instruments (encadré 12). Si ces instruments doivent être cohérents et se renforcer mutuellement, leur choix influencera cependant différents groupes à des degrés différents. Les

Un accord en matière de politique forestière devrait non seulement concerner les visions et les buts, mais aussi l'approche de la mise en œuvre et la question des responsabilités.

ENCADRÉ 12

Harmoniser les objectifs et les moyens

Lorsque le Gouvernement du Costa Rica a décidé d'encourager les propriétaires fonciers privés à se consacrer davantage à l'entretien des forêts afin qu'elles fournissent des services environnementaux (la protection des bassins versants, en particulier), il l'a fait moyennant des incitations car il reconnaissait que l'objectif ne serait pas réalisé en appliquant des mesures autoritaires.

Lorsque la politique forestière de l'Inde a été réformée pour encourager et faciliter la foresterie paysanne (sachant que l'approvisionnement en bois venant des forêts publiques ne satisferait sans doute pas la demande rapidement croissante, et que les importations auraient des coûts exorbitants), les incitations et les dissuasions pour les agriculteurs qui envisageraient d'établir des plantations ont été fortement révisées. Une combinaison de mesures mêlant enseignements, conseils et incitations financières, ainsi que l'élimination des outils de dissuasion, ont déclenché l'explosion de la foresterie paysanne dans de nombreux États, non pas du fait que les paysans étaient obligés de se livrer à cette activité, mais parce que des messages explicites les encourageaient à le faire, et que se créait la possibilité de dégager des revenus plus élevés par l'intermédiaire du marché.

Pour atteindre certains objectifs, on recourt souvent à une combinaison de mesures, notamment des règlements et des incitations et dissuasions économiques, sans oublier la persuasion.

exemptions fiscales accordées pour l'établissement de plantations, par exemple, ne seraient pas incitatives pour des personnes qui ne paient pas d'impôts. C'est pourquoi le calcul des coûts et avantages par un groupe de parties prenantes se répercutera sur le soutien qu'il donnera à un objectif particulier et à sa réalisation.

La dépendance conventionnelle vis-à-vis des règlements, du contrôle et de la force publique est souvent incompatible avec les réalités pratiques d'un pays, ou avec le désir de convaincre des parties prenantes comme les petits arboriculteurs ou les ONG à participer à la mise en œuvre d'une politique. Lorsque la capacité à mettre en application les règlements est limitée, cette approche est inefficace à elle seule, notamment pour la protection d'aires de conservation de valeur élevée. Aussi applique-t-on dans de nombreux cas des mesures qui transcendent les pratiques autoritaires et qui font appel au secteur privé.

Le financement adéquat est un élément crucial pour traduire en actions concrètes les intentions et ambitions des objectifs d'une politique forestière. Les parties prenantes devront, dès lors, tenir compte dès le début des répercussions budgétaires ou financières lorsqu'elles évaluent les mérites des diverses propositions et options. Il est souvent proposé de rechercher des sources nouvelles ou supplémentaires de financement pour ne pas devoir renoncer à de bonnes suggestions et pour éviter les conflits sur la réaffectation des budgets existants. Cela exige la participation de spécialistes provenant des secteurs public et privé, qui connaissent les conditions et les conséquences inhérentes à l'exploitation de nouvelles sources de financement. La formulation de stratégies financières a souvent lieu hors du processus

La formulation d'une stratégie financière devrait faire partie intégrante du processus d'élaboration d'une politique forestière.

d'élaboration de la politique forestière, bien que de nombreuses décisions associées à l'une puisse nuire à l'autre. Ainsi, une mesure visant à la décentralisation ou à l'autonomisation des communautés locales soulève la question de

savoir comment la gouvernance forestière et le renforcement des capacités nécessaire seront financés à ce niveau. De même, les stratégies de financement recouvrent les décisions politiques et bénéficieraient d'une réforme de la législation ou de changements dans les arrangements institutionnels. Par exemple, la décision d'établir un fonds forestier national, des programmes de paiement pour les services environnementaux ou de nouveaux mécanismes financiers pour réduire la déforestation et la dégradation des forêts déclenche une série de questions stratégiques, juridiques et institutionnelles. C'est pourquoi il convient d'élaborer une stratégie financière ou de préparer un descriptif des arrangements envisagés au sein même du processus d'élaboration de la politique forestière. L'énoncé de politique forestière devrait indiquer les mécanismes ou les solutions de substitution envisagés pour financer la réalisation des différents objectifs.

La négociation des objectifs et des moyens de les réaliser comporte l'analyse des actions concrètes, des résultats attendus, de la distribution des responsabilités et

des coûts – autant d'éléments qui font partie intégrante des stratégies, programmes ou plans de mise en œuvre. Si l'on consulte les parties prenantes au sujet de la préparation de ces documents, elles seront plus disposées à accepter de participer à leur mise en œuvre. Leur participation promeut aussi l'assignation correcte des responsabilités et limite la possibilité pour une partie, quelle qu'elle soit, de ne servir que ses propres intérêts. Pour éviter la confusion, l'assignation des responsabilités doit être claire et éviter les chevauchements et les conflits d'intérêts. Il faudra aussi faire la distinction entre les actions qui appellent l'attention à court terme (pour lesquelles les ressources et les compétences sont disponibles) et celles qui sont d'ordre plus stratégique (encadré 13).

RÉDIGER UN ÉNONCÉ DE POLITIQUE FORESTIÈRE

Le coordonnateur du processus et l'équipe de gestion préparent normalement une synthèse des débats et négociations des parties prenantes, qui forme la base d'une version préliminaire de la politique forestière. Ils doivent identifier les opinions le plus largement acceptées et intégrer les suggestions et les accords préliminaires sur les visions, les principes, les buts et les approches de la mise en œuvre dans la structure initiale du document. Les thèmes clés et les questions prioritaires identifiés peuvent aussi contribuer à une structure cohérente. Les objectifs et les approches de la mise en œuvre suggérés sont regroupés par domaine clé, et les questions plus spécifiques comprises dans les sous-objectifs. Ce format mettra aussi en évidence les différences d'opinion quant au but et à l'orientation de la nouvelle politique forestière ou de certains éléments de cette dernière. Ces opinions peuvent être présentées comme options supplémentaires à examiner par

ENCADRÉ 13

Équilibrer la vision à long terme et les objectifs réalisables

Parmi les erreurs communément commises dans la formulation d'une politique forestière nationale figurent l'utilisation de données imparfaites et la fixation d'objectifs trop ambitieux – tels que le rendement durable ou des superficies établies de plantations et leurs taux de croissance –, sans qu'ait été auparavant mobilisée la volonté politique de les réaliser. Tout aussi problématique est la tendance du service forestier à élaborer de grands plans et déterminer des objectifs tout seul, sans avoir évalué sa capacité à les mettre en œuvre ou les possibilités de mobiliser des fonds additionnels pour ce faire. C'est pourquoi il est important que les attentes en matière financière soient réalistes (qu'il s'agisse de budgets administratifs, de sources extérieures ou de nouveaux mécanismes comme les marchés pour les services écosystémiques). Il est également important de partager et de définir clairement les responsabilités de la mise en œuvre. Trop de politiques continuent à compter sur l'action du gouvernement, alors que beaucoup peut être réalisé par le secteur privé, notamment les communautés et les ménages locaux.

la suite. Il est souvent utile de décrire les thématiques, la teneur et la structure de la politique forestière, ainsi que ses options, peu après la première série de réunions.

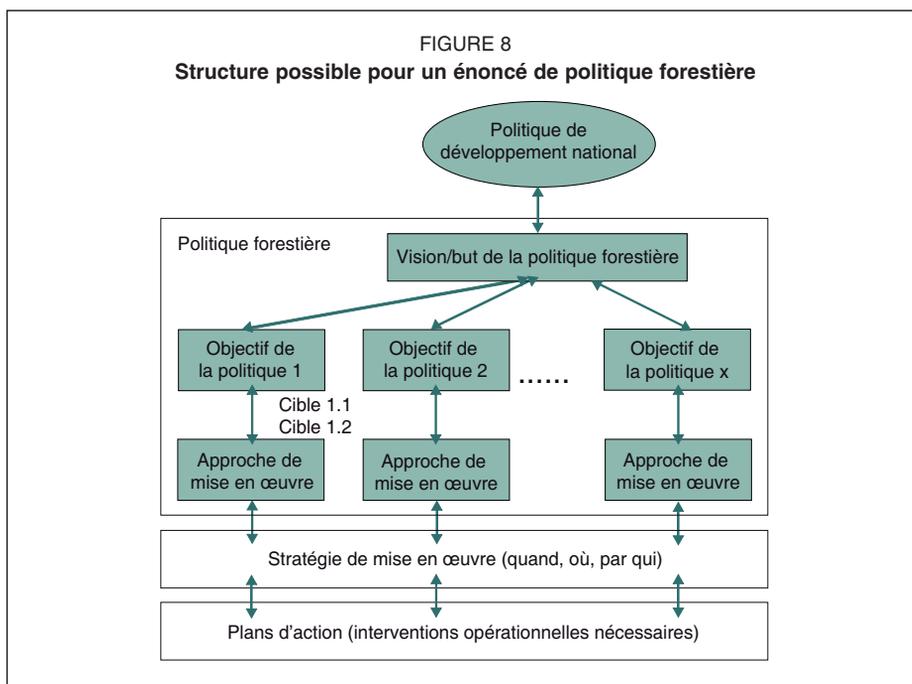
Soyez concis! Les bons énoncés de politique forestière doivent être clairs et simples pour être compris et appréciés par un public aussi vaste que possible.

Pour être utile, un énoncé de politique forestière doit être bref, exempt d'ambiguïtés, précis et facile à comprendre et à appliquer par une large gamme de parties prenantes. Les documents volumineux, quelle que soit leur qualité, tendent à être mis en veilleuse et oubliés. L'énoncé devrait éviter le jargon technique et être rédigé d'une manière que les autres décideurs et le grand public estimeront pertinente. Les visions et objectifs peuvent, par exemple, être formulés de façon à souligner les avantages attendus pour la société: le nombre d'emplois créés plutôt que les hectares boisés; un approvisionnement en eau propre et potable au lieu de la superficie gérée d'un bassin versant; et le nombre de ménages recevant du bois de feu et des aliments plutôt que des données exprimées en mètres cubes.

Bien qu'il soit essentiel pour les rédacteurs de refléter la teneur des consultations dans l'énoncé, il est également important d'y introduire des informations techniques et d'autres considérations. Les questions spécifiques du moment devront être mises en perspective, puisque la politique est appelée à rester en vigueur cinq ou 10 ans, voire plus, même si tous les faits ne peuvent être prévus à l'avance durant le processus de formulation.

En ce qui concerne la structure, les énoncés de politique forestière pourraient comprendre les éléments suivants (figure 8):

- une section d'informations générales qui décrit le contexte: la valeur des



forêts du pays; les raisons pour lesquelles il importe de les gérer durablement; les menaces, les contraintes et les problèmes à affronter; la justification de la mise à jour de la politique; les définitions des termes clés et le processus d'élaboration et de formulation de la politique;

- une description de la vision, des principes et des buts pour le développement futur du secteur;
- une liste des domaines thématiques et des objectifs et sous-objectifs relatifs;
- l'approche de la mise en œuvre dans chaque domaine thématique particulier;
- l'assignation des responsabilités entre le gouvernement et les parties prenantes.

La section suivante d'un énoncé de politique forestière consiste habituellement en une description générale de l'orientation future du secteur, sur la base des consultations avec les parties prenantes – une brève vision ou un énoncé de mission ou le but ou propos général. Il s'agit souvent d'une seule phrase et cette description ne devrait pas dépasser un paragraphe (voir l'Annexe 2 pour des exemples). La vision ou le but devraient être harmonisés de façon à contribuer au développement national global. La vision devra probablement évoquer un avenir où les exigences économiques, sociales, culturelles et environnementales pesant sur les forêts sont en équilibre.

Les principes exprimant les orientations générales de la politique peuvent être inclus, notamment le développement durable, la réduction de la pauvreté, la bonne gouvernance et la conformité avec les engagements internationaux, en particulier si aucun énoncé de vision n'a été élaboré. Ils pourraient aussi concerner le besoin de politiques forestières cohérentes dans différentes sections du gouvernement et la nécessité de faire participer les parties prenantes à la mise en œuvre.

Les objectifs sont établis pour un nombre limité de domaines clés qui contribuent directement à la vision ou au but. Ils indiquent ce que le pays et la société désirent accomplir vis-à-vis des questions forestières prioritaires sur une décennie ou davantage – en utilisant, dans la mesure du possible, des cibles mesurables. Certains pays ont structuré leurs domaines et objectifs relatifs suivant le type de forêt, l'emplacement ou la région, ou les réalisations (conservation, gestion des bassins versants, bois industriel et produits forestiers non ligneux, par exemple). De nombreux pays mentionnent des objectifs concrets pour cinq à 10 domaines environ.

Quelques pays décrivent brièvement dans leur énoncé la stratégie de mise en œuvre de la politique, y compris les arrangements institutionnels, les mesures à prendre et l'assignation des responsabilités. Il est également utile de spécifier les aspects principaux de la législation, du financement, de la communication, des changements institutionnels, du renforcement des capacités, de la surveillance et de l'examen de la politique. Cette information peut former la base de stratégies, programmes ou plans d'action plus détaillés. L'énoncé de politique forestière de la Gambie, par exemple, mentionne 12 exigences en moins de deux pages. D'autres pays décrivent des stratégies de mise en œuvre plus détaillées qui font partie intégrante de leur énoncé de politique forestière (voir le Chapitre 6).

VALIDATION DU PROJET DE POLITIQUE FORESTIÈRE PAR LES PARTIES PRENANTES

Suivant la façon dont a été conduit le processus, le projet de politique sera sans doute validé par un ensemble d'experts techniques relevant ou non du gouvernement, ainsi que par d'autres parties prenantes, y compris des personnes qui n'y ont pas participé pleinement mais qui peuvent influencer son adoption. Le processus de validation peut inclure d'autres secteurs,

Il est particulièrement important de valider le projet de politique forestière avec les parties prenantes clés qui ne voulaient ou ne pouvaient pas suivre le processus.

des organismes gouvernementaux chargés de la stratégie nationale de développement, le bureau de l'entité qui devrait adopter la politique, et des politiciens ou des membres du Parlement qui interviendront dans les débats et les décisions prises par la suite en matière de budgets, de changements législatifs ou d'autres aspects clés de la mise en œuvre de la politique. Les parties prenantes qui sont le plus touchées par la politique mais n'ont que des capacités et intérêts limités à participer devront être consultées aussi. C'est pourquoi le projet d'énoncé de politique forestière et la stratégie de mise en œuvre sont largement diffusés et soumis à examen et discussion. C'est aussi un moyen de maintenir l'engagement des parties prenantes et de leur montrer que les responsables du processus apprécient leur participation.

Après les consultations initiales, une autre série d'ateliers (au niveau régional et ensuite national, si possible) est souvent organisée pour obtenir des réactions et des contributions supplémentaires au projet d'énoncé et à l'approche proposée pour sa mise en œuvre. Si la stratégie de mise en œuvre est élaborée séparément après la politique forestière, les réunions suivantes se centrent normalement sur ce deuxième document. Après que des révisions ultérieures de la politique et du plan de mise en œuvre ont été entreprises, le comité de direction conduit un examen final et soumet le tout au chef de l'organisme gouvernemental qui dirige le processus (souvent le ministre chargé des forêts) pour être présenté au Chef de l'État, au Conseil des ministres ou à un autre organisme de haut niveau, le cas échéant. Si le processus est bien géré, tous les membres de la société devraient bien comprendre la manière dont les forêts du pays devront être gérées, pourquoi et par qui, même s'ils n'approuvent pas l'énoncé de politique dans son intégralité.

6. Préparer l'adoption et la mise en œuvre de la politique forestière

PRÉPARATION À L'ADOPTION OFFICIELLE

L'adoption officielle de la politique forestière, y compris l'approche de la mise en œuvre et l'assignation des responsabilités, doit se faire à un niveau politique suffisamment élevé pour que toutes les sections pertinentes du gouvernement s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs fixés par la politique. L'autorité et l'influence de la politique, notamment du point de vue d'autres entités et organismes gouvernementaux, diffèrent énormément selon que la politique forestière nationale est signée par le chef du Service forestier, le Ministre des forêts, le Conseil des ministres ou le Cabinet (Afrique du Sud, Malawi, Mozambique), le Parlement (Écosse [Royaume-Uni], Estonie), le Premier Ministre (Viet Nam) ou le Président (Nicaragua). Dans de nombreux cas, la première option est de s'assurer l'approbation du Conseil des ministres (Cabinet).

Une nouvelle politique forestière devrait être adoptée à un niveau politique suffisamment élevé pour impliquer ceux dont la participation est nécessaire à la réalisation des objectifs établis.

Du fait que l'organisme qui adoptera finalement la politique la révisera et la commentera avant son adoption, un représentant influent de cet organisme devrait être toujours tenu au courant des progrès tout au long du processus d'élaboration. Parfois, de nouvelles politiques forestières soumises à approbation ne sont pas adoptées comme prévu pour de multiples raisons, notamment des changements de gouvernement ou des aspects de procédure. Les promoteurs d'une politique devront donc bien connaître les procédures, suivre de près le processus, et faire pression et agir de manière à assurer l'adoption officielle. Il est également utile d'avoir un plan de réserve pour affronter les différentes situations qui pourraient se présenter après la soumission.

Si le processus grâce auquel la nouvelle politique a été élaborée est à large base, bien conçu et fondé sur un consensus, l'accord entre les parties participantes peut être rendu symboliquement plus important et manifeste grâce à l'adoption officielle de la politique par les représentants de ces dernières. Cela peut se réaliser à différents niveaux, depuis le niveau provincial jusqu'au niveau national. Quel que soit le niveau, les moments de signature devront bénéficier d'une grande visibilité politique et publique.

Une fois la politique adoptée par le gouvernement, elle est normalement publiée et diffusée largement dans le pays. On ne saurait surestimer l'importance d'une

communication professionnelle claire et transparente dans la diffusion des résultats au grand public. Plus sont nombreuses les personnes qui connaissent, comprennent et approuvent la politique forestière, mieux ce sera. Il importe de consacrer suffisamment de temps et de ressources à l'organisation d'une campagne de communication s'adressant à différents groupes cibles. L'expérience a amplement démontré que partout où la communication a été négligée ou faite

L'importance de la communication professionnelle ne doit pas être sous-estimée. Si les gens ne savent rien de la nouvelle politique, elle n'aura pas de raison d'être.

à l'intérieur de l'organisation avec des capacités limitées, tous les efforts déployés pour mettre en œuvre une nouvelle politique forestière sont restés largement inefficaces. Bien qu'il puisse paraître coûteux de sous-traiter la communication à des agences spécialisées, omettre de le faire coûtera probablement encore davantage.

PRÉPARATION À LA MISE EN ŒUVRE

La préparation à la mise en œuvre d'une nouvelle politique forestière se déroule, à maints égards, parallèlement au processus d'élaboration. En effet, il se peut fort bien que des questions relatives à la mise en œuvre aient fait partie des raisons pour lesquelles une nouvelle politique est apparue nécessaire. Tout au long du processus, les parties prenantes examinent différentes options, leurs répercussions et les mécanismes de mise en œuvre. C'est ainsi que l'élaboration d'une nouvelle politique forestière ne peut, à aucun stade, être dissociée de sa mise en œuvre. La préparation à la mise en œuvre commence donc dès le début; il s'agit d'obtenir l'engagement des administrations locales à participer au processus d'élaboration de la politique, de reconnaître que les décisions en matière de mise en œuvre peuvent déterminer ou changer une politique, et d'admettre un certain degré de souplesse quant aux méthodes appliquées, tout en énonçant clairement les résultats attendus.

Une fois la politique officiellement adoptée, un certain nombre de mesures devront être prises pour maintenir l'élan et traduire les plans en actions:

- harmoniser le cadre institutionnel et les institutions avec la nouvelle politique;
- faire concorder la législation forestière et les autres dispositions réglementaires;
- élaborer et/ou ajuster les plans d'action, y compris ceux concernant la communication et le renforcement des capacités, et établir les arrangements financiers et budgétaires.

Il est généralement convenu que la traduction en actions concrètes des bonnes intentions exprimées dans les politiques reste un défi de taille, et que les complexités de la mise en œuvre sont souvent sous-estimées. Résumant les expériences relatives à la région de l'Asie et du Pacifique, Enters, Ma et Leslie (2003) et Durst (2003) ont observé qu'une des raisons des erreurs

Le maintien de la volonté politique et de l'impulsion au changement à travers des actions concrètes est essentiel à la mise en œuvre de la politique.

de mise en œuvre et du manque d'impact réside dans le fait que les politiques sont parfois infondées, sans lien avec la réalité et périmées. Dans un grand nombre de

pays, les politiques forestières ne sont pas suffisamment étayées par la législation et manquent des crédits nécessaires et du soutien de programmes, de stratégies opérationnelles ou de plans d'action. Dans de nombreux cas, les institutions et les organisations ne peuvent ou ne veulent pas adhérer aux politiques ou plans convenus car les attitudes ont peu changé ou n'ont pas changé du tout.

Élaboration d'une stratégie, d'un programme ou d'un plan de mise en œuvre

Des stratégies, programmes ou plans d'action plus détaillés sont développés soit dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle politique forestière soit dans un processus à part. Cette dernière méthode est utile dans les situations où la politique entraînera probablement des changements radicaux dans les instruments, les organisations et la participation des parties prenantes. Elle permet aussi d'allouer plus de temps aux consultations et aux discussions avec les parties prenantes sur les arrangements de mise en œuvre, sans que cela n'entrave le processus d'élaboration de la politique ni lui fasse perdre sa lancée. Cependant, si les détails de la mise en œuvre sont élaborés par sa suite, on risque de manquer de l'énergie et des ressources nécessaires. L'important est de faire en sorte que la politique et le plan de mise en œuvre soient complémentaires et que, pris ensemble, ils traitent de la mise en œuvre et des buts de la politique forestière sous tous leurs aspects.

Les stratégies, programmes ou plans de mise en œuvre décrivent comment mettre en pratique la politique forestière et comment réaliser chacun de ses objectifs (quand, où et par qui). Sur la base de la méthode convenue pour atteindre chaque objectif, et compte tenu de la souplesse nécessaire pour permettre des adaptations aux changements de situation, des mesures concrètes sont conçues. Il existe une panoplie d'instruments stratégiques qui peuvent être ajustés et combinés pour convenir à un contexte, un objectif ou un problème donné. Ils peuvent offrir des incitations ou des dissuasions et se fonder sur le pouvoir (réglementation), l'argent (instruments économiques) ou l'information. Ces instruments peuvent:

- assigner des droits (aux communautés, au secteur privé et à l'État, y compris des contrats et des soumissions) et réglementer le comportement (commandement autoritaire, application des réglementations);
- prescrire les pratiques à utiliser ou laisser cette décision au groupe cible;
- affronter en premier lieu les prix (impôts, subventions) ou les quantités (allocations négociables);
- spécifier les intrants (y compris les processus) ou les réalisations (performance);
- répartir les abattements d'impôts et les dépenses d'indemnisation entre des groupes cibles particuliers ou l'ensemble de la société;
- être inflexibles ou consentir une souplesse au fil du temps (stimulant ainsi les innovations)..

Les accords volontaires entre le gouvernement et des organismes privés sont un autre instrument utilisé pour encourager et faciliter l'action volontaire, sur la base de l'intérêt personnel. Les stratégies ou programmes de mise en œuvre décrivent aussi les différentes sources de financement à utiliser – publiques,

privées, nationales et internationales. Ces documents, à leur tour, fournissent une base pour l'élaboration de plans d'action à court et moyen terme.

Planification du suivi

Il est toujours conseillé, voire nécessaire, de surveiller la mise en œuvre et de vérifier si une politique produit les résultats voulus. C'est pourquoi les arrangements de suivi et d'examen devraient faire partie intégrante de la stratégie, ainsi que de tout plan successif. Le suivi de la mise en œuvre identifie les écarts par rapport aux objectifs et aux actions prévues et permet ainsi des corrections le cas échéant. Contrairement à certaines opinions, le suivi ne consiste

Le suivi et l'examen périodique sont indispensables pour une mise en œuvre efficace.

pas à recueillir des données sur les résultats et les impacts, à déterminer la pertinence des objectifs et à proposer des moyens d'améliorer la performance. Ces questions sont traitées plutôt par le biais d'évaluations ou d'examens. Bien qu'elles soient souvent associées au classement de la performance des organisations, la plupart des évaluations se fondent sur le principe de participation – apprentissage, dialogue et débats concertés. De temps à autre, à des intervalles de cinq ans par exemple, le comité de direction d'un processus de PFN ou d'autres groupes peuvent être chargés d'organiser un examen de la politique. Un examen plus approfondi sur la réalisation des objectifs, par exemple, est normalement entrepris vers la fin de l'horizon de la planification ou de la mise en œuvre de la politique. Ces examens sont souvent le point de départ de la révision de la politique forestière.

Lors de la préparation et de la mise en œuvre de la politique, il est indispensable d'assigner clairement les responsabilités – définir qui est responsable de quoi et quelles sont les conséquences d'une mauvaise performance. Il importe d'assurer que les responsabilités, l'autorité et la responsabilisation concordent – que des personnes ne soient pas tenues responsables de faits sur lesquels elles n'ont aucun contrôle, mais aussi qu'elles paient le prix de la mauvaise utilisation de leurs responsabilités, autorité et ressources. La responsabilisation efficace dépend elle aussi d'un bon suivi, et permet d'expliquer ou de justifier un comportement donné à différents niveaux du gouvernement ainsi qu'aux parties prenantes.

Ajustement de la législation visant à l'aligner sur la politique forestière

Parfois, la législation forestière nationale ne concorde pas avec les changements de politique proposés, et le service forestier peut être à la fois chargé de mettre en œuvre la nouvelle politique et de mettre en application une législation périmée (encadré 14). Cette situation se présente lorsque la politique, la législation et les institutions sont révisées et modifiées séparément, à des moments différents et avec une fréquence diverse. Il se pourrait, par exemple, qu'une politique nationale soit révisée tous les 10 ans, alors que sa législation n'a pas changé depuis 20 ans et que le service forestier a été réorganisé deux fois dans les cinq années précédentes. Cette déconnexion peut s'avérer, par exemple, lorsqu'une politique énoncée par le gouvernement se propose d'intégrer la foresterie communautaire mais que la législation interdit l'accès des groupes communautaires aux ressources forestières.

ENCADRÉ 14

Adapter la loi forestière aux changements de la politique forestière

Les politiques et les lois n'ont traditionnellement accordé que de rares occasions aux populations locales de jouer un rôle significatif dans la planification, la gestion et l'affectation des ressources forestières dont elles étaient tributaires et qu'elles ont géré durablement pendant des siècles. Normalement, l'État assumait ce rôle sans reconnaître ou protéger suffisamment les systèmes communautaires et sans fournir de mécanismes de substitution permettant aux groupes ou individus locaux d'exercer un contrôle réel. Dans de nombreux pays, les efforts déployés pour combler ces lacunes de la politique forestière sont allés de pair avec les réformes des lois visant à améliorer le milieu juridique, de façon à consentir la participation locale à la gestion des forêts grâce à la dévolution et la décentralisation, et de façon à donner plus d'importance aux revendications foncières ou territoriales historiques des populations locales.

Les pays qui ont entrepris de profondes réformes de la politique forestière (comme les Comores et la République arabe syrienne) ont souvent révisé leur législation forestière en un exercice séparé mais lié, de façon à pouvoir les aligner l'une sur l'autre. Lorsque la législation est révisée pour se conformer à une nouvelle politique et est adoptée par la suite, c'est le gouvernement tout entier qui donne son aval aux deux. Pourtant les fonctionnaires d'autres organisations pourraient ne pas se sentir encore tenus d'adhérer aux changements, notamment si une autre législation qui s'applique à leur secteur diffère de fait ou dans son interprétation de la nouvelle législation forestière – ce qui s'avère fréquemment. Ainsi, les fonctionnaires des ministères de l'agriculture, des transports ou de l'environnement pourraient en effet dire: «Je me rends compte que la loi forestière impose telle ou telle mesure mais la législation à laquelle j'obéis ne me demande pas de l'appliquer, ou pourrait même m'obliger à faire quelque chose de totalement contraire.» Ces problèmes ne peuvent se résoudre que dans le contexte d'un dialogue stratégique ciblé avec les principaux secteurs liés aux forêts pour assurer la cohérence politique.

Alignement des institutions sur la politique forestière

Les politiques forestières nouvelles ou révisées exercent souvent un impact sur les cadres institutionnels et peuvent promouvoir leur révision, modernisation et mise à jour. Dans certains cas, une nouvelle politique forestière prévoit aussi des changements dans la répartition des règles, droits et responsabilités de la gestion et de l'utilisation de la forêt. Lorsque les pays tendent vers la dévolution et la décentralisation, par exemple, des ajustements de la structure institutionnelle et organisationnelle sont nécessaires pour les aligner sur la nouvelle direction – comme

Outre la modification des règlements officiels et des organigrammes, les changements institutionnels exigent la modification des paradigmes et des croyances.

cela est advenu lorsque la Chine a assigné des droits fonciers et la propriété de la forêt à des ménages individuels. Quelques pays ont établi des organismes indépendants ou des entreprises commerciales pour gérer les forêts publiques. La Nouvelle-Zélande a poussé un peu plus loin la privatisation lorsque le gouvernement a dissout le Ministère des forêts, le Service forestier et l'Institut de recherche forestière après avoir modifié sa politique forestière dans les années 90. Dans plusieurs pays, la nouvelle politique forestière a servi à introduire la gestion participative des forêts.

Les institutions et les cadres institutionnels ne s'occupent pas seulement de règlements, droits et responsabilités officiels, ils transcendent l'organisation proprement dite. Tout d'abord, ce sont les paradigmes sous-jacents et les normes et croyances orales connexes qui déterminent comment les règlements sont établis et comment les individus et les organisations les appliquent. Ces paradigmes et attitudes mentales ont évolué au cours des dernières décennies (tableau 3). En outre, dans de nombreux cas, des règles informelles bien établies ont supplanté les règles officielles ou sont allées de pair avec elles, tout en étant parfois incompatibles – comme c'est le cas des lois écrites par rapport aux droits coutumiers régissant l'utilisation des terres et des ressources forestières; ou bien des règles relatives aux systèmes officiels de vote en regard des réseaux de patronage.

Les fonctions et opérations des administrations forestières et des organismes gouvernementaux ont largement évolué au fil des ans et continuent à le faire. Un grand nombre ont été établis en premier lieu pour gérer les forêts à des fins de production de bois et pour mettre en application la législation. Au fil du temps, les administrations et les organismes ont assumé davantage de fonctions, notamment en termes de communication et de participation à la mise en œuvre de la politique

TABLEAU 3

Changement des paradigmes et des cadres institutionnels associés, 1950-2000

Période	Objectifs principaux de la politique forestière	Orientation principale ou paradigme	Fonctions et structures
Années 50	Exploiter ou utiliser les espèces à l'état naturel (exploitation des forêts naturelles, par exemple) et sauvegarder les approvisionnements futurs en bois d'œuvre à des fins stratégiques	Interdire à d'autres d'exploiter les ressources	Utilisation de la structure hiérarchique des organisations pour contrôler les ressources
Années 70	Améliorer les ressources (investir dans la gestion et créer des actifs comme les forêts plantées)	Développer les ressources à l'aide d'intrants comme la terre, la main-d'œuvre, le capital	Organisation centrée sur la gestion des ressources et, en particulier, sur les compétences techniques et de gestion
Années 90	Autonomiser/soutenir d'autres acteurs – secteur privé, communautés, agriculteurs, par exemple – pour développer et gérer les ressources	Créer des conditions permettant à d'autres intervenants de gérer efficacement les ressources	Organisations capables de répondre aux besoins de diverses parties prenantes grâce à leurs compétences en matière de négociation, facilitation et règlement des différends

Source: Adapté de Nair, 2008.

d'une large gamme de parties prenantes et d'autorités gouvernementales extérieures au secteur forestier. De ce fait, il est nécessaire que les organisations forestières se réorientent et se dotent de nouvelles capacités pour être en mesure de fournir de nouveaux services et fonctions.

Un changement institutionnel s'impose si les approches actuelles ne sont pas suffisamment centrées sur la personne, ont une perspective trop étroite du secteur forestier, exigent de nouvelles capacités aptes à remplir des fonctions différentes ou si les tâches ne sont pas accomplies comme il se doit. Le changement pourrait servir à faire en sorte que le cadre institutionnel soit compatible avec les nouvelles politiques, contribue plus efficacement au développement et soit adapté à son nouveau rôle. Dans le passé récent, le changement institutionnel était souvent impulsé par le désir ou la nécessité de renforcer la participation des parties prenantes aux choix stratégiques et à la réalisation de programmes; de séparer plus clairement les fonctions de l'État de celles du secteur privé; de décentraliser le pouvoir et la responsabilité et de les assigner aux structures locales; et de remplacer la prise de décisions descendante par le dialogue et la collaboration.

Le processus visant le changement institutionnel peut être organisé suivant les mêmes lignes utilisées pour élaborer la politique forestière. Les questions de base couvrent essentiellement trois dimensions, à savoir:

- Les structures adaptées sont-elles en place? Permettent-elles un suivi régulier de la politique forestière? Les responsabilités sont-elles clairement définies, sans lacunes ou chevauchements? Les rôles des organisations étatiques, paraétatiques et non gouvernementales sont-ils appropriés? La fourniture des services est-elle performante et efficace? Y a-t-il des mécanismes de suivi et sont-ils aussi aptes à intégrer les réactions? La structure institutionnelle fournit-elle non seulement de la stabilité mais aussi de la souplesse? Peut-elle équilibrer les intérêts?
- Les objectifs, stratégies et principes appropriés sont-ils établis? Les organisations et leurs directeurs se sont-ils engagés à concrétiser la vision et les objectifs de la nouvelle politique forestière? Sont-ils centrés sur la personne et disposés à adopter des approches axées sur le partenariat? Les organisations sont-elles capables de contribuer de manière durable au développement national?
- Les capacités voulues existent-elles? Les organisations et leurs employés ont-ils les compétences nécessaires pour fournir les services dont ils sont responsables? Le budget est-il suffisant? L'établissement de priorités peut-il résoudre la question des budgets limités ou décroissants? La décentralisation ou la sous-traitance sont-elles bien soutenues? Y a-t-il suffisamment d'incitations pour le personnel des organisations?

En théorie, les changements de paradigmes, de valeurs et de croyances dans les institutions et les organisations rendraient plus rentable la fourniture de services, et contribueraient à réaliser les objectifs sociaux, économiques et environnementaux plus généraux qui ne peuvent être atteints plus efficacement par de nouveaux arrangements. Cependant, ces changements sont difficiles à

L'adaptation des institutions passe avant tout par le renforcement des capacités et l'orientation des règlements (droits et obligations) et des organisations en vue de réaliser les buts de la politique forestière.

concrétiser et demandent du temps. Ils exigent capacité directive, détermination et persistance pour résister à la tentation de maintenir le statu quo, pour convaincre ceux qui s'opposent au changement à adhérer et pour opérer des changements fondamentaux plutôt que

superficiels dans les structures organisationnelles. Ces aspects ayant souvent une incidence sur les intérêts de groupes influents, de particuliers et de réseaux informels dans et entre les organisations, il importe de les aborder.

Souvent, une crise entraînera des changements et confèrera une nouvelle réalité aux valeurs, aux paradigmes et aux fonctions détenus par les parties prenantes. Cependant, le développement institutionnel est en théorie un processus permanent d'adaptation proactive. Du fait que l'adaptation se réalise dans des contextes particuliers et que les résultats ne sont que partiellement prévisibles, il est largement estimé que les changements institutionnels réussis sont dus à l'expérimentation des personnes concernées. Un soutien extérieur peut aider à lancer ou soutenir le processus mais il ne déterminera pas des innovations institutionnelles et le changement des croyances. Trois approches sont souvent utilisées pour aider les institutions à mieux répondre aux nouveaux besoins et contextes: répartir les fonctions à remplir entre les organismes (entre l'administration forestière et la gestion étatique des forêts, par exemple); partager les droits et les obligations (par des partenariats entre organismes publics et privés) ou sous-traiter intégralement (transfert des droits de propriété, décentralisation, dévolution, achat des services du secteur privé).

Dans la plupart des cas, l'administration forestière doit s'acquitter d'un nombre considérable de nouvelles tâches – à tous les niveaux – car elle a affaire à une multitude de propriétaires et de fournisseurs de services. Changer les attitudes mentales et créer des capacités sont des entreprises de longue haleine qui exigent des investissements considérables. Il est dès lors fondamental d'identifier et d'affronter les besoins en renforcement des capacités des responsables de la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière à différents niveaux, y compris des parties prenantes privées. Certains pays évaluent ces besoins pendant le processus d'élaboration de la politique, tandis que d'autres élaborent les programmes ou stratégies dans le cadre de la mise en œuvre, en tenant compte de la nécessité de renforcer l'aptitude des organisations gouvernementales et non gouvernementales au niveau local à jouer les rôles et à s'acquitter des responsabilités qui leur incombent.

MAINTIEN D'UN DIALOGUE PENDANT LA MISE EN ŒUVRE

Les politiques forestières peuvent fournir une orientation stable et précieuse dans le temps si elles englobent les thèmes et les questions essentielles pour un pays sur le long terme, et s'il est réaliste d'évaluer les événements futurs éventuels. Cependant, la mise en œuvre des politiques forestières exige l'adaptation à des réalités complexes, à de nouveaux défis et besoins et à de nouvelles initiatives. Il est

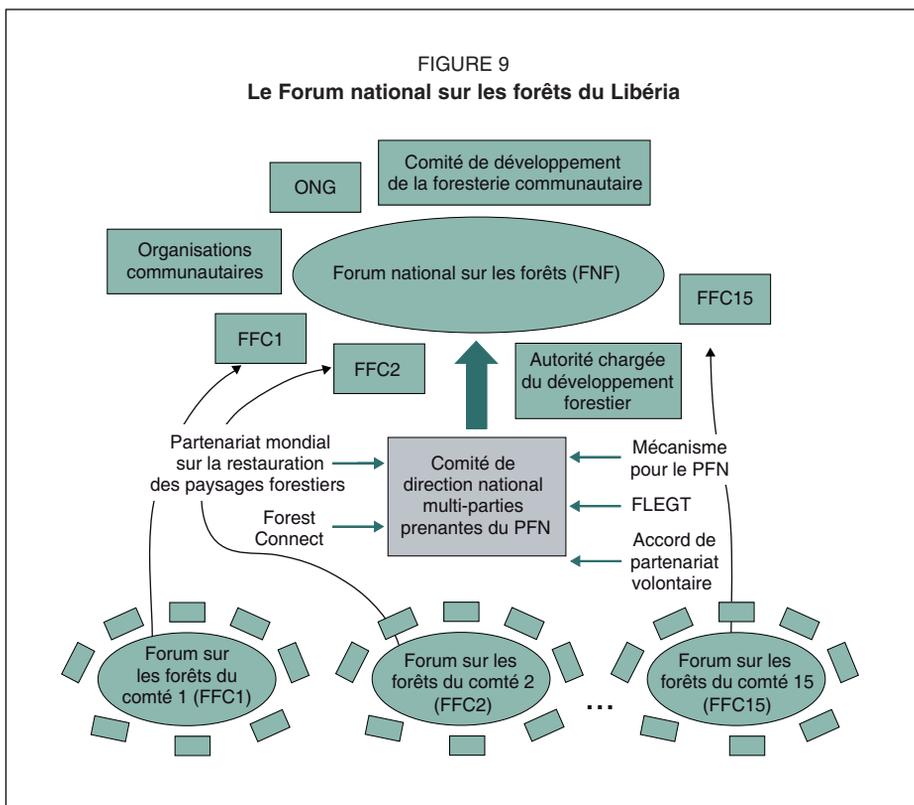
donc fondamental de maintenir un processus national comme une plateforme ou un forum de PFN pour coordonner, développer et ajuster les aspects opérationnels des nouvelles politiques, comme l'ont fait l'Autriche, le Cambodge, le Ghana, le Libéria, l'Ouganda, le Pakistan, le Paraguay, le Viet Nam et d'autres pays encore. Cette approche permet non seulement d'assurer que les parties maintiennent leur engagement mais aussi de fournir une instance pour négocier les détails, les ajustements et les prolongements d'un accord. En outre, un dialogue permanent entre les parties prenantes facilite le suivi, l'examen et, le cas échéant, l'amendement de la politique forestière. De la sorte, cette dernière demeure un accord dynamique qui continue d'être pertinent.

Les plateformes de PFN comme les forums nationaux sur les forêts sont un mécanisme permettant de coordonner, communiquer et promouvoir la mise en œuvre de la politique forestière.

Une nouvelle politique forestière exercera une influence considérable sur les plans de travail, les projets et les budgets et, dans une certaine mesure, elle pourra guider les décisions prises quotidiennement par le gouvernement et les parties prenantes sur une multitude de questions tactiques et opérationnelles. Le dialogue permanent offre l'opportunité de discuter de questions opérationnelles de façon continue, de coordonner la mise en œuvre et de réintégrer les expériences dans le processus. Il y aura des cas où il ne sera pas possible de mettre en pratique une solution convenue, soit parce que les politiques gouvernementales ont changé soit à cause du manque de nouvelles informations au moment d'une prise de décision. Dans d'autres cas, il pourrait être nécessaire d'exercer une pression sur une partie pour la pousser à l'action ou pour identifier de nouveaux moyens de se conformer à un accord. Ces questions se résolvent souvent bilatéralement. Lorsque plusieurs parties prenantes participent ou lorsque des progrès ne peuvent être réalisés qu'après un débat ultérieur (y compris avec d'autres secteurs et donateurs), les réunions ou les ateliers peuvent convenir davantage pour promouvoir une question particulière et sa mise en œuvre ou pour modérer un conflit. Enfin et surtout, les forums ou plateformes de dialogue permanent en matière de mise en œuvre de la politique forestière sont un moyen très efficace d'encourager l'apprentissage parmi tous les participants.

Les forums nationaux sur les forêts ou des instances similaires associées au processus de politique forestière sont aussi des mécanismes servant à mobiliser des ressources et forger des alliances en vue d'un financement. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, des tables rondes ont été organisées avec les donateurs pour les renseigner, s'accorder avec eux et obtenir le soutien financier nécessaire à la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Des stratégies financières peuvent aussi être élaborées dans le cadre de ces mécanismes.

Les politiques forestières ont aussi pour objectif de créer et d'orienter le cadre pour de nouvelles initiatives réalisées par les communautés internationales et nationales et les donateurs. L'établissement des priorités et l'adéquation de ces initiatives dans le cadre établi par la politique forestière, ainsi que les moyens de faire participer les parties prenantes, peuvent être pris en compte grâce à la création d'une instance de discussion plus permanente permettant de passer en revue le



processus de politique forestière nationale. Le Libéria, par exemple, a établi une plateforme de PFN – le Forum national sur les forêts et le Comité de direction multi-parties prenantes relatif à ce dernier – de façon à ce que les organismes concernés puissent faire office de comités de direction d’une large gamme d’autres initiatives forestières (figure 9). Ce scénario vise à renforcer la cohérence de la politique forestière et d’autres initiatives liées à la forêt ainsi qu’à améliorer l’intégration au-delà du secteur forestier.

Une communication efficace est un autre moyen de mobiliser un soutien pour la mise en œuvre d’une nouvelle politique forestière, notamment si elle intéresse, par exemple, la vie quotidienne des personnes qui récoltent des produits forestiers non ligneux, travaillent dans les industries du bois ou entretiennent les forêts et les arbres dans de petites exploitations. La mesure dans laquelle la nouvelle politique est comprise et le degré auquel cette compréhension est partagée sont des indicateurs de l’efficacité du processus participatif. De nombreux pays ont déployé des efforts considérables pour communiquer leurs nouvelles politiques forestières: réunions villageoises, entretiens radiophoniques et brochures en couleur faciles à lire, illustrant les changements principaux dans la langue locale. Le Viet Nam a conduit une gigantesque campagne pour sensibiliser les villageois de l’ensemble du pays aux opportunités offertes par la politique forestière révisée. Dans la mesure où l’élaboration de la politique est un processus itératif, les gens

peuvent se rendre compte des changements à des moments différents. Aussi les opérations de communication doivent-elles répéter de façon régulière la vision ou la stratégie, afin que tout le monde entende le même message, la même mission et les mêmes objectifs. Il est également important que la communication aborde la question des avantages à tirer de la nouvelle politique et améliore l'accès aux informations gouvernementales.



7. Conclusions et perspectives

Aucune politique – aussi ingénieuse soit-elle – n’a de chances de succès si elle naît dans l’esprit de quelques-uns et n’est portée dans le cœur de personne.

H. Kissinger

Une politique forestière nationale fournit une base pour la gestion durable des forêts. Elle guide les décisions présentes et futures, détermine les actions et donne une direction sur une période de temps donnée. En théorie, une politique forestière nationale – adoptée par le gouvernement – est une vision partagée des forêts et des arbres et de leur utilisation, négociée par le gouvernement et les parties prenantes.

De nombreux pays élaborent ou révisent leurs politiques forestières de façon à suivre l’évolution des circonstances et mettre l’accent sur la valeur que représentent les forêts pour la société. Les pays ayant émis des énoncés de politique forestière dans les années 2000 ont été presque deux fois plus nombreux que dans les années 90 (FAO, 2010). Chaque année, ce nombre a décuplé en moyenne. De nombreux enseignements ont été tirés des expériences de ces pays.

Les pays qui identifient et saisissent les occasions d’adapter leurs politiques forestières aux nouvelles réalités peuvent profiter des avantages qui ne sont pas offerts à d’autres. Pour réussir, les politiques forestières doivent aller de pair avec les mutations mondiales accélérées; prévoir les événements à venir sur une période de 10 ans ou davantage; affronter les questions clés intéressant la société dans le cadre du programme élargi et à plus long terme du développement national; et être fondées sur des informations fiables.

À maints titres, le triple défi de la sécurité alimentaire, de la sécurité énergétique et de la sécurité climatique ouvre des possibilités à une panoplie de solutions forestières visant à réaliser une économie «verte» durable. Cependant, les administrations forestières ne pourront relever les défis ou profiter pleinement des opportunités émergentes si elles n’adoptent pas une perspective élargie des questions de l’utilisation des terres et de la gestion des ressources naturelles, et si elles n’impliquent pas toutes les parties prenantes pertinentes.

Une leçon clé pour une politique réussie consisterait à donner autant d’importance au processus (comment, pourquoi et par qui il a été élaboré) qu’à sa teneur. Un processus inclusif qui crée un sentiment d’appartenance et de responsabilité à l’égard d’une mise en œuvre concertée a de bonnes probabilités de succès, mais il n’est pas simple et risque de provoquer des conflits, de prendre plus de temps et de coûter davantage. Cependant, sans le ralliement de toutes les parties prenantes, les énoncés de politique les plus fiables techniquement sont rapidement oubliés. De même, la meilleure politique forestière n’a guère d’utilité

si elle n'est pas suivie d'actions concrètes, ajustée le cas échéant et soutenue par des arrangements institutionnels et une législation efficaces.

Étant donné l'importance fondamentale de surveiller, réviser et amender la politique forestière nationale pour aller de pair avec les nouvelles attentes de la société et répondre à de nouvelles exigences, y compris celles inhérentes aux engagements internationaux, un processus ou une plateforme permanente de dialogue entre les parties prenantes est essentiel pour assurer l'efficacité à long terme. Ce mécanisme permet une adaptation continue et la gestion éclairée de la politique et de sa mise en œuvre. Il facilite aussi la coordination d'initiatives forestières nouvelles et émergentes et promeut l'intégration accrue des questions forestières dans tous les secteurs. De telle façon, la politique forestière reste pertinente et fournit une orientation précieuse.

Références bibliographiques

- Andrews, M.** 2008. Creating space for effective political engagement in development. Dans S. Odugbemi et T. Jacobson, édés. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice*. Washington, DC, États-Unis d'Amérique, Banque mondiale.
- Bass, S.** 2000. *Participation in the Caribbean: a review of Grenada's forest policy process*. Policy the Works for Forests and People Series No. 10. Londres, Royaume-Uni, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED).
- Byron, N.** 2006. Les enjeux de la définition, de la mise en œuvre et du renouvellement des politiques forestières. *Unasylva*, 223: 10-15.
- DFID et Banque mondiale.** 2005. *Tools for institutional, political and social analysis (TIPS) – a sourcebook poverty and social impact analysis (PSIA)*. Washington, DC, États-Unis, Royaume-Uni. Département du développement international et Banque mondiale.
- Durst, P.** 2003. The seven “P’s” of effective forest policy development. Dans *Proceedings of the Regional Workshop on Forestry and Related Policies and Practices and their Impacts on Sustainable Forest Management and the Model Forest Approach (GCP/RAS/177/JPN)*. Field Document No. 6. Bangkok, Thaïlande, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique.
- Enters, T., Ma, Q. et Leslie, R., édés.** 2003. Forest policies in Asia – a regional synthesis. Dans *An overview of forest policies in Asia*. Bangkok, Thaïlande, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique.
- FAO.** 1987. *Guidelines for forest policy formulation*. Étude FAO: Forêts n° 81. Rome.
- FAO.** 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners*. Rome.
- FAO.** 2008. *Influencing policy processes – lessons from experiences*, par M. Maetz et J. Balié. FAO Policy Assistance Series No. 4. Rome.
- FAO.** 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners*. Rome.
- FAO.** 2010. *Key findings – Global Forest Resources Assessment 2010*. Brochure. Rome.
- Gane, M.** 2007. *Forest strategy; strategic management and sustainable development for the forest sector*. Heidelberg, Allemagne, Springer Verlag.
- Gouvernement du Kenya.** 2007. *Sessional Paper No. 1 of 2007 on Forest Policy*. Nairobi, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles.
- Gouvernement de l'Afrique du Sud.** 1996. *Sustainable forest development in South Africa: the policy of the Government of National Unity*. Livre blanc. Ministry of Water Affairs and Forestry, Pretoria, Afrique du Sud.
- Mayers, J. et Bass, S.** 1999. *Policy that works for forests and people – real prospects for governance and livelihoods*. Sterling Virginia, États-Unis, Earthscan.

- Nair, C.T.S.** 2008. Overview: reinventing forestry institutions. Dans *Reinventing forestry agencies: experiences of institutional restructuring in Asia and the Pacific*. RAP Publication 2008/05. Bangkok, Thaïlande, Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique.
- OIBT.** 2009. *ITTO manual for project formulation*. General Information Series No. 13. Yokohama, Japon, Organisation internationale des bois tropicaux. (3^e éd.)
- ONU.** 2008. Instrument non juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts. Résolution de l'ONU A/RES/62/98. New York, États-Unis, Organisation des Nations Unies.
- Vermeulen, S.** 2005. *Power tools: handbook to tools and resources for policy influence in natural resource management*. Londres, Royaume-Uni, IIED.

Annexe 1

Exemples de tables des matières d'énoncés de politique forestière

Bhoutan: politique forestière nationale 2009

1. INFORMATIONS GÉNÉRALES ET CONTEXTE

- 1.1 Constitution du Royaume du Bhoutan
- 1.2 Évolution de la politique et de la législation forestières
- 1.3 Bhoutan 2020 et Bonheur national brut
- 1.4 Situation et classement des forêts du Bhoutan
- 1.5 Engagements internationaux du Bhoutan relatifs aux forêts

2. ÉNONCÉS DE POLITIQUE

- 2.1 Principes de la politique forestière nationale
- 2.2 But de la politique forestière nationale
- 2.3 Objectifs stratégiques
- 2.4 Gestion durable des forêts classées du Gouvernement
- 2.5 Utilisation des forêts et priorités forestières
 - 2.5.1 Forêts de production
 - 2.5.2 Conservation de la nature
 - 2.5.3 Gestion des bassins versants
 - 2.5.4 Foresterie sociale
 - 2.5.5 Industries forestières
- 2.6 Arrangements institutionnels

Libéria: politique forestière nationale et stratégie de mise en œuvre 2006

PARTIE 1: POLITIQUE FORESTIÈRE NATIONALE

1 Introduction

1.1 Contribution du secteur forestier à l'économie nationale

2 Politiques et législation précédentes et en vigueur

2.1 Législation nationale

2.2 Engagements internationaux

3 Élaboration de la politique forestière

3.1 Principes directeurs

3.2 Travaux techniques et consultations publiques

4 Énoncé de politique forestière nationale

4.1 But

4.2 Objectifs

4.3 Stratégie de mise en œuvre

PARTIE 2: STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE

5 Stratégie pour l'exploitation forestière commerciale

5.1 Gestion des concessions forestières

5.2 Reboisement et développement des plantations forestières

5.3 Modernisation de l'industrie de transformation du bois

6 Stratégie pour la foresterie communautaire

6.1 Gestion des forêts communautaires

6.2 Viande de brousse et chasse

6.3 Dendroénergie et produits forestiers non ligneux

7 Stratégie pour la conservation des forêts

7.1 Gestion de la faune sauvage et des aires protégées

7.2 Gestion des terres humides et des mangroves

7.3 Développement de l'écotourisme

8 Activités polyvalentes

8.1 Régime foncier, régime de propriété et planification de l'utilisation des terres

8.2 Administration publique

8.3 Recherche, information, enseignement et formation

8.4 Législation et mise en application des lois

Trinité-et-Tobago: révision de la politique forestière nationale 2008

1.0 INTRODUCTION

- 1.1 Justification et informations générales
- 1.2 Situation des forêts
 - 1.2.1 Situation des ressources forestières et fauniques
 - 1.2.2 Utilisations actuelles et potentielles des ressources forestières
 - 1.2.3 Propriété forestière et arrangements institutionnels
 - 1.2.4 Régimes de gestion des forêts
- 1.3 Questions et facteurs principaux de changement

2.0 CONTEXTE DE LA POLITIQUE

3.0 PORTÉE ET OBJET

4.0 VISION

5.0 BUT

6.0 PRINCIPES ET VALEURS

7.0 OBJECTIFS STRATÉGIQUES

8.0 POLITIQUES VISANT À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS

- 8.1 Contribution des ressources forestières aux moyens d'existence
 - 8.1.1 Utilisations extractives
 - 8.1.2 Utilisations non extractives
- 8.2 Renforcement de la biodiversité génétique indigène, des espèces et des écosystèmes
- 8.3 Maintien et renforcement de la productivité naturelle des écosystèmes forestiers et des processus écologiques (fonction des bassins versants, etc.) en vue de fournir d'importants services écosystémiques

9.0 POLITIQUES VISANT À GUIDER LA MISE EN ŒUVRE

- 9.1 Planification de l'utilisation et du développement physique des terres
- 9.2 Arrangements de gestion
- 9.3 Gestion participative
- 9.4 Gestion des conflits
- 9.5 Législation
- 9.6 Harmonisation des politiques
- 9.7 Instruments techniques
- 9.8 Mécanismes financiers
- 9.9 Renforcement des capacités
- 9.10 Recherche
- 9.11 Partage et gestion des connaissances
- 9.12 Développement des moyens d'existence
- 9.13 Enseignement et sensibilisation
- 9.14 Soutien technique (vulgarisation)
- 9.15 Programmes régionaux et internationaux
- 9.16 Suivi, évaluation et établissement de rapports

GLOSSAIRE

APPENDICE 1: POLITIQUES, LOIS ET PLANS NATIONAUX CLÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

Annexe 2

Exemples d'énoncés de visions, d'objectifs et de principes

Afrique du Sud

Livre blanc sur la mise en valeur durable des forêts (1996): Objectif général

L'objectif général du Gouvernement est de promouvoir un secteur forestier prospère œuvrant au profit de la nation, et conçu et géré pour protéger l'environnement. Cet objectif sera réalisé grâce à une large participation à la formulation et à la mise en œuvre de la politique et des plans forestiers, facilitant le rôle des communautés, du secteur privé et du gouvernement.

Canada

Une vision pour les forêts du Canada: 2008 et au-delà (2008): Vision

Pour être les meilleurs au monde en gestion durable des forêts et leader mondial pour les innovations du secteur forestier.

Gambie

Politique forestière nationale (1995): Objectifs

Les objectifs principaux de la politique forestière nationale sont les suivants:

- a) réserver, maintenir et développer les ressources forestières, pour couvrir au moins 30 pour cent de la superficie totale des terres et protéger l'environnement en:
 - minimisant l'aridification et l'érosion des sols;
 - améliorant, conservant et préservant la biodiversité;
 - maintenant la stabilité des berges des cours d'eau (mangroves);
 - protégeant les marécages;
- b) assurer que 75 pour cent des forêts sont gérées et protégées suivant les principes de la gestion des forêts afin d'accroître la base des ressources forestières;
- c) faire en sorte qu'un approvisionnement suffisant en produits forestiers requis par les populations urbaines et rurales soit disponible, grâce à la remise en état des forêts et à l'établissement de plantations et boisements à l'aide d'essences à croissance rapide.

Nicaragua

Politique de développement durable du secteur forestier du Nicaragua (2008): Vision

Les familles nicaraguayennes améliorent leur qualité de vie en établissant de façon adaptative, progressive et conjointe (en association et collaboration) un

modèle durable d'utilisation et de gestion des forêts, des cultures agroforestières et des agroindustries durables, en coordination avec d'autres intervenants issus d'organisations rurales et non rurales, nationales et internationales, ainsi que des chaînes de valeur. Et ce, grâce à la conservation de l'environnement et à une production nationale durable assurant la sécurité et la souveraineté alimentaires, suivant une approche axée sur la planification des terres.

Nigéria

Politique forestière nationale (2006): Principes

Les principes suivants guident la nouvelle politique forestière nationale. Ils se fondent sur le programme de réforme du gouvernement, la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. Les principes se fondent notamment sur les exigences suivantes:

- éliminer les facteurs responsables de la diminution des ressources forestières;
- intégrer la contribution des forêts au développement et à la croissance économiques suivant les principes de la Stratégie économique nationale d'autonomisation et de développement (NEEDS) dont les quatre objectifs clés sont: la réorientation des valeurs, la réduction de la pauvreté, la génération de richesses et la création d'emplois;
- impliquer la communauté et la société civile dans la mise en valeur des forêts;
- promouvoir des partenariats avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires;
- promouvoir la transparence dans l'administration des appels d'offre pour les concessions forestières, et encourager les concessions à long terme;
- participer aux initiatives internationales de politique forestière, à la mise en œuvre des propositions d'action du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts (GIF) et du Forum intergouvernemental sur les forêts (IFF) pour la gestion durable des forêts;
- intégrer les activités forestières dans les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Ouganda

Politique forestière (2001): Vision et but

Vision: Un Ouganda suffisamment boisé, écologiquement stable et économiquement prospère.

But: Un secteur forestier qui apporte une augmentation durable des avantages économiques, sociaux et environnementaux procurés par les forêts et les arbres en faveur de tous les habitants de l'Ouganda, en particulier des personnes pauvres et vulnérables.

Paraguay

Politique forestière nationale (2007): Objectif général

Accroître au maximum la contribution du secteur forestier pour promouvoir la croissance économique sur une base durable en augmentant les biens et services

économiques, sociaux et environnementaux procurés par les forêts dans le pays, en harmonisant et coordonnant la politique forestière avec la politique environnementale et avec d'autres politiques nationales sectorielles et ce, à l'aide de l'ajustement permanent et de la participation des secteurs public et privé.

Royaume-Uni

La stratégie forestière écossaise (2006): Vision

D'ici la deuxième moitié de ce siècle, les habitants bénéficient largement des arbres, terres boisées et forêts d'Écosse, et se consacrent activement à leur entretien en vue de garantir leur utilisation et leur jouissance par les générations à venir. Les ressources forestières sont devenues une partie centrale de notre culture, de notre économie et de notre environnement.

Stratégie forestière anglaise (2007): Objectif général

Nous sommes en 2050 et les arbres, les bois et les forêts d'Angleterre nous aident à nous adapter aux défis permanents du changement climatique; ils sont aussi appréciés par un plus grand nombre de personnes qui jouissent maintenant de leurs produits. Les arbres ne sont pas seulement un élément important de l'histoire d'Angleterre, mais un trait essentiel d'une société moderne et durable, qui a fortement réduit les émissions de carbone.

Soudan

Énoncé révisé de politique forestière du Soudan (2005): Vision

Les ressources forestières seront utilisées de façon sage, efficace et durable en fonction de leurs valeurs et en réponse aux besoins de la population du Soudan, créant ainsi des emplois et des débouchés commerciaux qui contribueront à faire disparaître la pauvreté, assurer la sécurité alimentaire et apporter des améliorations à l'environnement physique du pays. Cet objectif sera réalisé grâce à la participation de toutes les parties prenantes clés, et se traduira par un Soudan plus vert, la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources au profit des générations présentes et futures du pays. La fourniture des biens environnementaux et publics relève des institutions gouvernementales. La production de biens commercialisables sera réalisée, dans toute la mesure du possible, par le secteur privé en vertu de règlements de gestion compétitifs et durables.

Suriname

Politique forestière nationale (2005): Objectif principal de la politique forestière

Renforcer la contribution des forêts à l'économie nationale et au bien-être des générations présentes et futures, en tenant compte de la sauvegarde de la biodiversité.

Annexe 3

Autres lectures

- Banque mondiale.** 2007. *Tools for institutional, political, and social analysis of policy reform – A Sourcebook for Development Practitioners.* Washington, DC, États-Unis d'Amérique.
- FAO.** 2001. *Understanding national forest programmes – guidance for practitioners.* Rome.
- FAO.** 2003. *Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs,* éd. Y. Dubé et F. Schmithüsen. Étude FAO: Forêts n° 142. Rome.
- FAO.** 2007. *Negotiation and mediation techniques for natural resource management – trainer's guide.* Rome.
- FAO.** 2008. *Influencing policy processes – lessons from experience.* FAO Policy Assistance Series 4. Rome.
- FAO.** 2009. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – tools for practitioners.* Rome.
- FAO.** 2010. *Enhancing stakeholder participation in national forest programmes – a training manual.* Rome.
- Odugbemi, S. et Jacobson, T., éd.** 2008. *Governance reform under real world conditions – citizens, stakeholders and voice.* Washington, DC, États-Unis, Banque mondiale.

SITES INTERNET

- La FAO, la foresterie, les politiques et les institutions. Programmes forestiers nationaux: www.fao.org/forestry
- Mécanisme pour les PFN: www.nfp-facility.org
- Partenariat de collaboration sur les forêts. Financement de la gestion durable des forêts: www.fao.org/forestry/cpf/sourcebook
- FAO EASYPOL. Matériel en ligne pour l'élaboration des politiques: www.fao.org/easypol
- Programme sur les forêts de la Banque mondiale (PROFOR). Connaissances et outils: www.profor.info/profor/node/knowledge_tools
- Banque mondiale. Analyse de la pauvreté et de l'inégalité: www.worldbank.org/psia
- Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Outils servant à aplanir les différences d'influence au sein des politiques sur la gestion des ressources naturelles: www.policy-powertools.org
- Guide Eldis sur la gouvernance: www.eldis.org/go/topics/resource-guides/governance
- Centre de services pour la gouvernance et le développement social: www.gsdr.org
- Réseau des politiques de développement axées sur les preuves: www.ebpdn.org
- Overseas Development Institute (Royaume-Uni). Ressources: www.odi.org.uk/resources

Élaborer une politique forestière efficace

Guide

De nombreux pays élaborent ou révisent leurs politiques forestières pour rester au pas avec l'évolution des circonstances et renforcer la valeur des forêts au profit de la société. Les expériences issues de ces processus montrent que des changements marqués ont eu lieu ces 20 dernières années, non seulement dans la teneur des politiques forestières, mais aussi dans la façon dont elles sont élaborées ou révisées. Ce guide se propose d'aider les pays à planifier et mettre en œuvre des processus d'élaboration de politiques forestières. Fondé sur un examen d'expériences pratiques, il présente la justification et l'objet d'une politique forestière nationale et les divers éléments qui le composent. Ce guide aidera les cadres supérieurs de la fonction publique et les représentants d'autres parties prenantes, y compris les organisations de la société civile et le secteur privé, à élaborer ou réviser les politiques forestières nationales. Grâce à cette publication et à son soutien à la création de capacités, la FAO espère contribuer à l'élaboration de politiques forestières qui, sur la base des tendances émergentes et d'une large entente entre les parties prenantes, puisse affirmer et renforcer la valeur et les contributions durables que les forêts offrent à la société.

