

### 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.

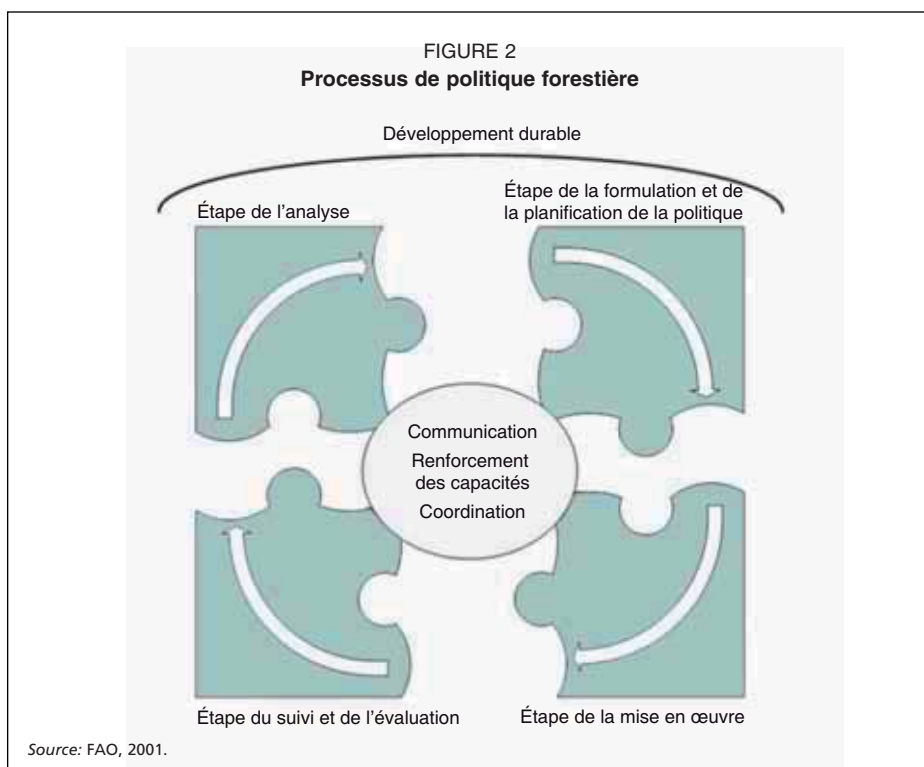
Étant donné qu'un pays n'élabore ou ne formule habituellement pas une politique à partir de zéro, il peut être utile de concevoir le processus de politique forestière comme un cycle continu: gestion forestière et examen administratif → élaboration et formulation de la politique → mise en œuvre → évaluation → 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:

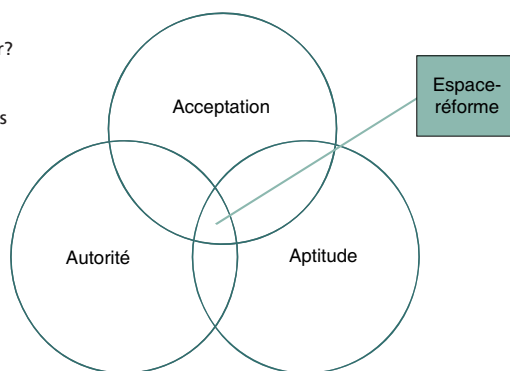
- du besoin de changer et de réformer?
- des thèmes clés à traiter?
- des répercussions des coûts financiers et sociaux?
- par les organisations participantes?

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.

