

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.

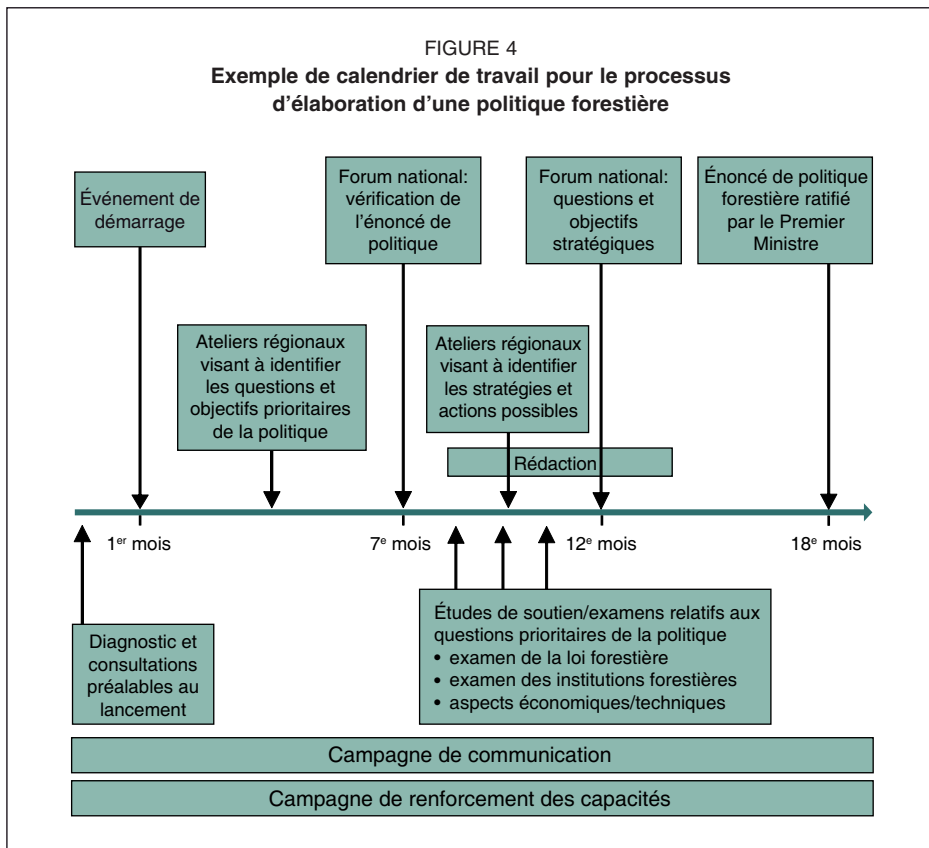
Trois facteurs exercent une forte influence sur les plans de travail et les calendriers: le nombre de parties prenantes, l'importance et la diversité de la gestion forestière et des arrangements administratifs, ainsi que l'information disponible sur la politique régionale et locale, et sur les questions 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

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.

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.

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).

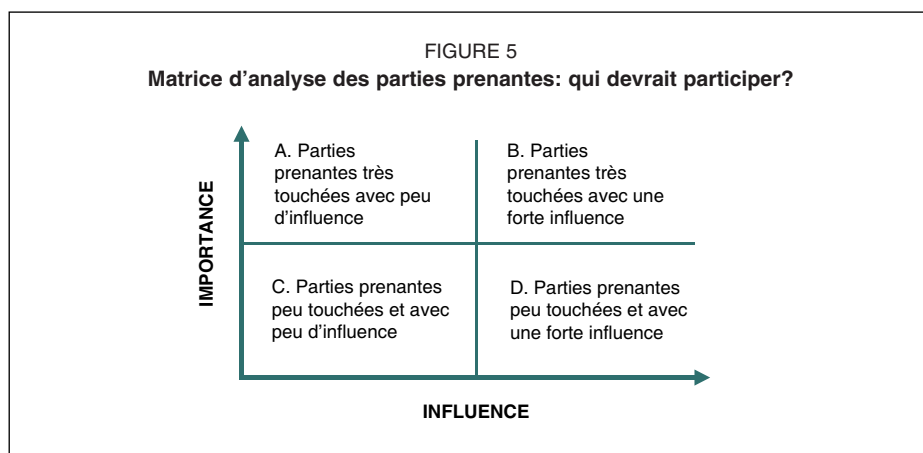
De nombreux individus ou groupes sont directement touchés par la politique forestière, comme ceux qui sont propriétaires de la terre ou qui détiennent des droits légaux ou coutumiers sur son utilisation. Beaucoup d'autres sont aussi influencés par les changements de politique, en particulier ceux qui 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

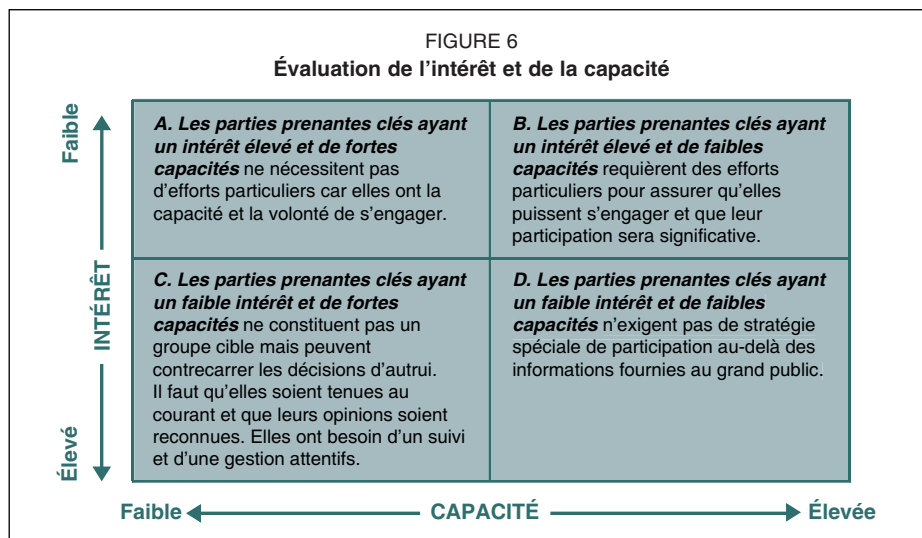
pouvoir d'influencer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique. Souvent les parties intéressées et désireuses de participer sont des groupes qui n'ont ni la capacité ni le pouvoir nécessaires, même si ce sont les plus touchés par la politique. En dehors des groupes qui sont influents mais estiment 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.