

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).

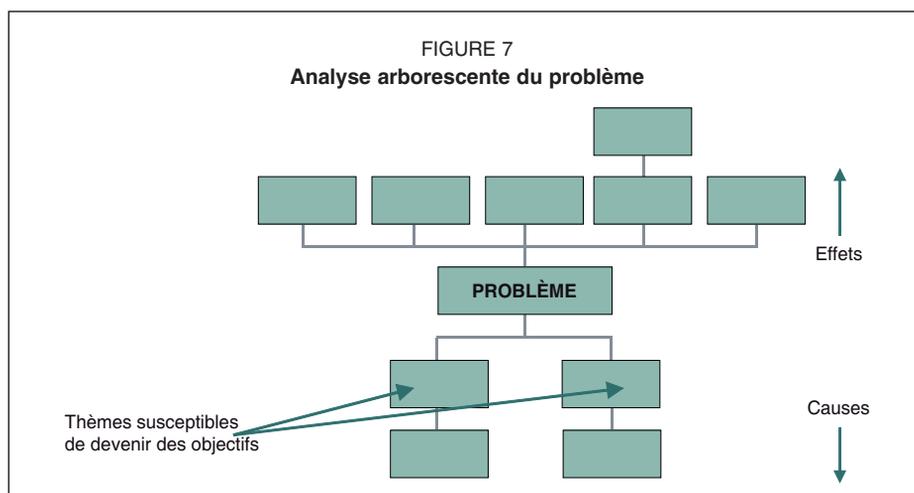
Lorsque des experts demandent des contributions au processus d'élaboration d'une politique et qu'ils s'attendent à ce qu'elles soient fournies gratuitement, ils doivent aussi accepter de transmettre les résultats des délibérations aux intéressés, assortis d'explications si les suggestions n'ont pas été 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.

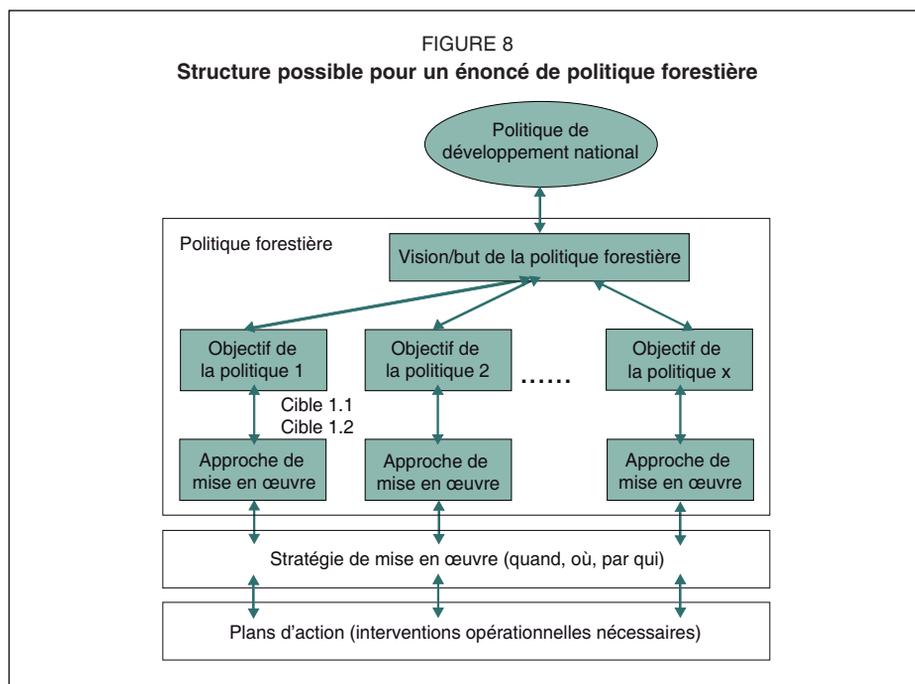
Soyez concis! Les bons énoncés de politique forestière doivent être clairs et simples pour être compris et appréciés par un public aussi vaste que possible.

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, 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.