

Le programme forestier national, vu comme un élément de la réforme de la politique forestière: conclusions en provenance du Kirghizistan

I. Kouplevatskaya

La transition économique et politique a donné au Kirghizistan une opportunité de procéder à une refonte de sa politique forestière en mettant l'accent sur la participation et la gouvernance démocratique.

La réforme de la politique forestière au Kirghizistan a été une expérience unique car, en peu de temps, le pays a réussi à établir et à mettre en œuvre toutes les étapes consécutives du processus de politique forestière: depuis l'élaboration d'une stratégie à long terme et la définition de mesures et d'actions permettant de la réaliser, jusqu'à la mise en place d'outils et de mécanismes concrets pour leur application concrète (voir encadré, page 16). Le présent article décrit les caractéristiques spécifiques du processus de réforme, en particulier son accent sur la participation et la gouvernance démocratique, en mettant en lumière la place du Programme forestier national au sein de la nouvelle politique forestière kirghize.

LES CIRCONSTANCES ONT FAVORISÉ UNE RÉFORME GLOBALE

Une refonte des politiques forestières a été possible car, après l'indépendance du pays vis-à-vis de l'ex-Union soviétique, le développement de relations de marché et la décentralisation des fonctions de l'État (comprenant une réduction du budget des dépenses publiques) ont créé les conditions pour la privatisation de nombreux secteurs de l'économie nationale. L'effondrement de l'intégration économique auparavant forte avait cependant eu des répercussions négatives et le secteur privé, construit de manière désordonnée sur la base des anciennes usines d'État et des fermes collectives (kolkhozes et sovkhozes), était encore faible. L'équipement, les moyens et le matériel (par exemple, le bétail et les machines) de ces entreprises publiques ont été partagés entre les nombreux anciens employés, sans se préoccuper de la cohérence du marché

mondial. D'où la nécessité de donner des moyens d'action aux nouveaux acteurs, notamment dans le secteur forestier.

Les forêts du Kirghizistan couvrent environ 4,25 pour cent de la superficie totale du pays. Il s'agit essentiellement de forêts de montagne, principalement affectées à la protection des sols et à la régulation des écoulements d'eau, la production de bois et d'autres produits forestiers non ligneux n'étant qu'un objectif secondaire. Au début de la réforme de la politique forestière nationale, les processus de privatisation n'avaient pas touché le secteur forestier. Les forêts appartenaient encore à l'État qui les gérât, à travers une structure de *leshozes* (unités territoriales d'aménagement forestier, organisées selon une structure hiérarchique verticale pour la planification, le financement et l'établissement de rapports) héritée de l'ère soviétique. Une réforme s'imposait car cette structure n'était plus viable, et ce pour deux raisons:

- L'incapacité de l'État à financer les activités d'aménagement forestier (notamment la planification) était en conflit avec l'approche de planification descendante.
- L'instabilité économique et l'appauvrissement, en particulier de la population rurale, avaient accru la pression des populations humaines sur les ressources forestières et les activités illicites en forêt. La récolte accrue de bois de feu et l'exploitation plutôt anarchique du bois entraînaient ou l'amenuisement des ressources et une dégradation de l'état des forêts, en termes de biodiversité, de santé et de protection des sols et des pentes. Une réorientation de la politique forestière nationale était donc nécessaire pour parvenir

Irina Kouplevatskaya est adjointe scientifique à l'École nationale du Génie rural des eaux et des forêts (ENGREF), Laboratoire des politiques forestières, Nancy (France). Elle était auparavant leader adjoint du programme suisse-kirghize d'appui au secteur forestier au Kirghizistan, et chargée du projet sur la réforme de la politique forestière (1997-2004).

Points de repère dans le processus de réforme de la politique forestière au Kirghizistan

1997-1998

Un rapport sur l'analyse de la situation actuelle de la foresterie au Kirghizistan a défini les opportunités et les contraintes du secteur.

1999

Le Concept du développement forestier a fixé cinq objectifs stratégiques sur 20 à 25 ans et défini 10 lignes directrices principales pour les atteindre.

Un nouveau Code forestier a été préparé, comme cadre juridique pour la mise en œuvre du Concept.

2001

Un Plan d'action quinquennal pour 2001-2005 a été conçu, comme instrument d'application du Concept du développement forestier, avec des activités concrètes orientées vers la réalisation des résultats.

2003

Une évaluation de la politique forestière de 1999 à 2003 a permis de formuler une vision commune des résultats atteints, ainsi que des changements et des adaptations nécessaires pour améliorer la mise en œuvre.

2004

Le Concept du développement forestier a été révisé sur la base des résultats de l'évaluation de la politique forestière de 2003. Les cinq objectifs abstraits du concept précédent ont été remplacés par trois grands axes reflétant les priorités de la politique forestière kirghize, à savoir:

- La forêt, qui doit être protégée en coordonnant les activités des populations.
- Les populations, qui devraient être non seulement des acteurs de la gestion forestière, mais aussi les bénéficiaires finales des activités forestières.
- L'État, qui doit remplir de nouvelles fonctions pour pouvoir jouer un rôle actif dans le nouveau cadre.

Le concept révisé a défini 10 lignes stratégiques:

- conservation de la diversité biologique forestière;
- définition de normes techniques pour la gestion durable des forêts;

- transfert de certaines fonctions et activités productives au secteur privé;
- amélioration des systèmes de gestion conjointe et de crédit-bail forestiers;
- rationalisation de la structure du Service forestier de l'État, aux niveaux infranational et national;
- mise en œuvre d'une réforme économique dans les unités structurelles du Service forestier de l'État;
- amélioration du statut des employés du Service forestier de l'État;
- amélioration de la science et de l'éducation forestières;
- renforcement de l'efficacité du système de financement du secteur forestier;
- amélioration du flux d'informations liées au secteur forestier et sensibilisation du public aux activités du secteur.

Cette version révisée a été le principal document directif définissant la stratégie de développement du secteur forestier et servant de cadre pour d'autres documents de politique et de législation forestières.

Le Programme forestier national a été planifié à moyen terme (2005-2015) pour définir un ensemble d'activités et de mesures pour l'application pratique du Concept du développement forestier.

2006

Le Plan d'action national 2006-2010 a été établi, et il décrit les actions concrètes qui permettront de réaliser le Programme forestier national.

à concilier les dimensions environnementales, économiques et sociales de la gestion des forêts.

Des facteurs externes ont aussi rendu nécessaire une réforme de la politique forestière:

- En tant que pays nouvellement indépendant, le Kirghizistan a commencé à jouer un rôle actif sur la scène politique internationale et à adhérer à des conventions internationales et régionales, ainsi qu'à d'autres initiatives en faveur du développement durable, créant ainsi un cadre d'engagements internationaux imposant des changements dans les processus décisionnels et de planification.
- Les nouveaux arrangements géopolitiques en Asie centrale ont commencé à attirer vers le Kirghizistan des donateurs internationaux qui ont posé leurs conditions et exigences. La première expérience de ce type dans le secteur forestier – un programme d'appui au développement à long terme (10 à 15 ans) de l'Agence suisse pour le développement et la coopération (1994) – a révélé qu'aucune transformation au niveau local (*leshoze*) ne serait durable sans une réforme de la politique forestière nationale.

RÉFORME PAR LA PARTICIPATION

Un autre trait distinctif du nouveau processus de politique forestière du Kirghizistan est son caractère participatif, en particulier aux stades de la définition, de l'évaluation et de l'adaptation de la politique. Dès le démarrage du processus, la participation a été considérée comme nécessaire pour identifier les besoins, les problèmes prioritaires et les potentiels des diverses parties prenantes, et pour promouvoir la démocratie en donnant une voix à chacun et en redistribuant les pouvoirs. La participation à la définition de la nouvelle politique forestière a été utile pour adapter les procédures décisionnelles aux nouvelles conditions, ainsi que pour créer un sentiment d'appropriation des décisions et de la responsabilité vis-à-vis de leur application (Yunusova, 1999).

Étant donné que l'État était encore très fort et que les informations émanant des diverses parties prenantes (en

Les étapes successives du processus participatif de réforme de la politique forestière au Kirghizistan

- Clarification des questions, des problèmes et des principes
- Recueil et confrontation des différents points de vue et besoins, au moyen d'entretiens, d'ateliers, de tables rondes et de discussions générales à chaque étape du processus, afin de parvenir à un compromis sur les principaux points
- Discussions de terrain dans différentes régions du pays, pour obtenir une vision plus complète des possibilités et des besoins des différentes parties prenantes, qu'elles soient ou non directement liées au secteur forestier
- Collecte systématique de statistiques et d'autres données techniques (par exemple, superficie forestière totale, volume récolté, plantations) pour compléter les informations recueillies dans le cadre du processus participatif
- Groupe de travail pour trouver un compromis entre des points de vue opposés, tout en analysant toutes les données et informations collectées au cours des ateliers, discussions, missions sur le terrain et études de la documentation existante, et pour préparer des projets de documents
- Présentation de documents directifs à des conférences nationales ou internationales pour la légitimation et la diffusion la plus large possible des résultats, et pour s'assurer que le gouvernement se chargera de les faire appliquer, mais aussi pour attirer de nouveaux participants vers les étapes ultérieures du processus

particulier de celles qui n'étaient pas encore bien organisées) n'auraient pas été suffisantes pour définir la politique forestière nationale, il a été impossible de fonder le processus uniquement sur des procédures de participation ascendante. C'est pourquoi l'on a appliqué un «modèle mixte» combinant des procédures de décision ascendantes et descendantes (Buttoud et Yunusova, 2002). La politique repose donc sur l'expertise technique de spécialistes en foresterie, mais tient aussi compte des points de vue et des intérêts des autres parties prenantes. La même logique de participation (encadré ci-dessus) a été systématiquement appliquée à toutes les étapes du processus d'élaboration de politique forestière et de tous documents directifs (encadré à la page 16).

La participation à la définition des politiques était un phénomène nouveau dans le Kirghizistan anciennement soviétique. L'approche participative a été recommandée par des experts des politiques forestières, invités par le Programme suisse-kirghize d'appui au secteur forestier afin de définir la méthodologie de réforme de la politique forestière; au début, elle a été perçue comme une expérience introduite de l'extérieur et, en un certain sens, imposée par des obligations internationales et des donateurs. Mais comme la démocratie

procède de la participation, pendant la période de transition l'administration forestière kirghize ne pouvait pas refuser de l'adopter. Les administrateurs, accoutumés aux procédures descendantes, voyaient l'approche d'un mauvais œil, mais leur attitude a changé au cours du processus de réforme, si bien qu'en 2006, ils en étaient venus à l'apprécier, à la promouvoir et même à en tirer profit (pour plus de détails, voir Yunusova, Buttoud et Grisa, 2003; Kouplevatskaya-Yunusova, 2005; Kouplevatskaya-Yunusova et Buttoud, 2006).

L'adoption de la participation au Kirghizistan a été un processus d'apprentissage. Durant les premiers stades, les parties prenantes étaient principalement représentées par du personnel forestier opérant à différents échelons de la hiérarchie, par quelques chefs d'administrations locales et villageoises et par quelques représentants d'autres ministères et institutions. Lorsque l'approche a été introduite, l'administration forestière était peu disposée à renoncer au style de prise de décisions descendant habituel, prétendant que des personnes non initiées n'avaient pas les compétences requises. On craignait aussi que l'ouverture du processus de définition de la politique puisse ouvrir la voie à des critiques de la gestion du secteur forestier et de

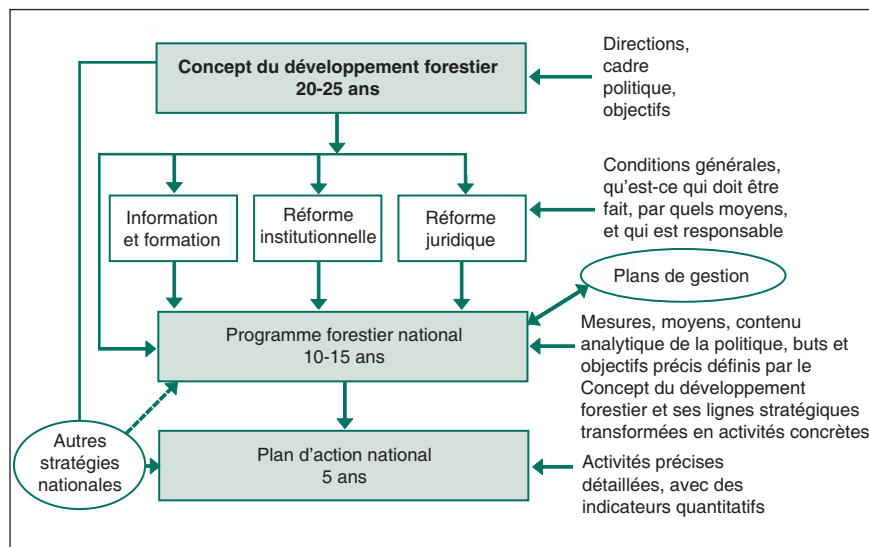
l'administration forestière. Les nouveaux participants à la définition de la politique hésitaient au départ à apporter une contribution réelle au processus, soit parce qu'ils doutaient que leurs critiques puissent être acceptées (surtout dans le cas du personnel forestier), soit parce qu'ils se désintéressaient des questions forestières (dans le cas des participants qui n'étaient pas directement liés au secteur). A mesure que le processus avançait, les attitudes et le style de participation ont cependant changé. Les forestiers ont appris à exprimer librement leurs opinions (même critiques). De nouvelles parties prenantes – organisations non gouvernementales (ONG), populations locales, entrepreneurs privés – ont adhéré au processus et découvert que la participation à la réforme de la politique forestière était possible et pouvait leur permettre de changer ou d'améliorer leur situation.

En outre, en inaugurant la participation du public à la formulation des politiques, l'administration forestière s'est forgée une image de pionnière et a rapidement été promue dans la hiérarchie de l'État, acquérant le statut de service indépendant, directement responsable devant le président.

RÔLE DU PROGRAMME FORESTIER NATIONAL DANS LA RÉFORME DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE

Initialement, le Programme forestier national (PFN) kirghize n'était pas reconnu comme un élément nécessaire et indissociable du processus de politique (voir encadré page 16), en partie parce que le concept n'était pas encore très clair, surtout dans un contexte où d'innombrables procédures et structures changeaient simultanément, souvent en copiant les anciens systèmes et approches. Dans ces conditions, une innovation qui n'avait pas d'équivalent dans le système précédent n'était pas considérée comme une priorité réaliste.

Durant l'évaluation des cinq premières années d'exécution de la nouvelle politique forestière, en 2003, l'écart entre le document de stratégie sur le Concept du développement forestier sur 20 à 25 ans (Intercooperation Kyrgyzstan et Service forestier de l'État, 2004) et le Plan d'action quinquennal concret est apparu évident. Le Programme forestier



1
Réforme de la politique forestière au Kirghizistan: Plan de route

national (Intercooperation Kyrgyzstan et Service forestier de l'État, 2004) a donc été introduit dans le processus de politique (figure 1), comme un nouveau type de planification stratégique sur 10 ans, élaboré dans le cadre de discussions et de négociations avec diverses parties prenantes, dont la population locale. Le PFN s'attaque aux problèmes environnementaux et socioéconomiques et considère l'économie forestière comme une composante du développement régional. Il se fonde sur les 10 lignes stratégiques définies dans la version révisée de 2004 du Concept du développement forestier, et sera mis en œuvre par le biais de plans d'action quinquennaux. La mise en œuvre du PFN est également liée à une amélioration du système d'information et d'éducation, ainsi qu'à une réforme juridique (adaptation du code forestier) et à une réforme institutionnelle (réorganisation du Service forestier de l'État).

Structure du descriptif du PFN

Le PFN est complémentaire du Concept du développement forestier révisé et définit non seulement les objectifs et les résultats escomptés, mais aussi les responsabilités et les moyens de leur réalisation, en tenant compte de tous les autres programmes stratégiques existant dans le pays. Dans son introduction, le PFN kirghize note qu'il s'agit «d'un ensemble d'activités et de mesures qui doivent être mises en œuvre pour garantir l'application cohérente de la politique forestière».

La Section I précise les objectifs et les fonctions du PFN, les conditions générales requises pour sa mise en œuvre (contexte juridique et réforme institutionnelle), ainsi que les rôles et les responsabilités des diverses institutions d'État, eu égard à la mise en œuvre du PFN.

La Section II décrit les activités et les résultats escomptés, les contraintes, les moyens, les indicateurs et les responsabilités afférents à chacune des lignes stratégiques tirées du Concept du développement forestier révisé.

La conclusion reconnaît qu'il est impossible de conduire des activités forestières sans tenir compte des besoins exprimés par les diverses parties prenantes, et que la conservation des forêts ne peut être organisée qu'à travers les actions coordonnées et consécutives de toutes les parties concernées. Comme tout cycle de politique est itératif, le PFN devrait être soumis à des révisions dans le cadre d'un système de suivi adaptatif, reposant sur des indicateurs d'évaluation et de suivi.

Un additif au document principal contient des tableaux avec une explication détaillée des activités, des résultats escomptés, des indicateurs, des ressources, du calendrier et des organismes d'exécution responsables de chacune des 10 lignes stratégiques.

Contenu du descriptif du PFN

On lit dans le descriptif du PFN kirghize: «L'objectif du programme est déterminé par les éléments de la politique forestière nationale: garantir la mise en valeur dura-

ble des forêts en associant la population et les communautés locales à la gestion des forêts et en redéfinissant le rôle de l'État dans le secteur forestier, dans le nouveau contexte.»

La mise en œuvre du PFN devra refléter les principes suivants:

- application des mécanismes appropriés pour associer toutes les parties prenantes;
- décentralisation dès lors qu'elle est appropriée;
- transfert de pouvoirs aux structures régionales et locales, conformément au cadre juridique déterminé par la constitution et la législation du pays;
- respect des droits et des coutumes traditionnels, notamment des populations indigènes, des communautés locales vivant à proximité des forêts et des propriétaires des forêts;
- respect de la législation régissant les interactions entre les utilisations des terres;
- établissement de mécanismes et de procédures de coordination efficaces pour la résolution des conflits.

L'objectif du PFN est de définir des actions successives et d'évaluer les activités mises en œuvre et les mesures nécessaires pour réaliser, dans les délais prévus, les 10 lignes stratégiques du Concept du développement forestier révisé.

Les résultats escomptés de la mise en œuvre du PFN sont définis comme suit:

- conservation des forêts nationales, expansion du couvert forestier (affecté à titre principal à la protection des sols et à la régulation des écoulements d'eau) et conservation de la biodiversité;
- gestion durable des ressources forestières;
- rationalisation de la structure du Service forestier de l'État et réforme générale du secteur forestier;
- renforcement du rôle des communautés locales dans l'utilisation, la conservation et le développement rationnels des ressources forestières;
- systèmes d'information améliorés et plus accessibles dans le secteur forestier.

Outils et méthodes d'élaboration

L'élaboration du PFN a été basée sur la même logique et sur la même combinai-



Les parties prenantes ont défini les capacités, les risques, les priorités et les indicateurs dans des ateliers sur l'élaboration du PFN

son d'approches descendantes et ascendantes que toutes les étapes précédentes du cycle de politique forestière (encadré page 17). Tout le processus de politique a été conduit par un groupe de travail constitué de représentants de l'administration forestière (à des échelons hiérarchiques différents pour chaque étape), de scientifiques, de représentants d'autres ministères et institutions connexes et de représentants des donateurs. Ce groupe de travail a été spécifiquement formé aux techniques de modération (encadré ci-contre) et conseillé par des experts en politique forestière tout au long du processus. Le principe de partenariat et de participation du PFN a permis d'associer de nombreuses nouvelles parties prenantes, notamment des ONG environnementales et sociales, des conseils villageois locaux et des représentants de la population rurale.

Le groupe de travail a établi une liste d'activités pour chaque ligne stratégique et a demandé aux parties prenantes d'identifier les contraintes, les moyens et les responsabilités associés à chacune d'elles. Les capacités, les risques, les priorités et les indicateurs de suivi ont été définis au cours d'ateliers et de séminaires ouverts aux parties prenantes. Le groupe de travail a également garanti une approche intersectorielle en recueillant des informations sur les stratégies nationales existantes et en recherchant des liens avec le PFN.

L'élaboration du PFN a été caractérisée par une participation accrue des diverses parties prenantes du secteur et des politiques forestières. Étant donné que le PFN devait être cohérent avec le cadre de politique et les stratégies de dévelop-

pement durable du pays, y compris avec ses engagements à l'égard d'initiatives mondiales, il était impératif d'associer des représentants des structures gouvernementales, parlementaires et présidentielles. Compte tenu de l'exigence d'intersectorialité, d'autres ministères et institutions devraient être invités. Au total, 19 institutions ont participé à l'élaboration du PFN et, parmi celles-ci,

14 ont assumé des responsabilités dans sa mise en œuvre. Grâce au processus de négociation des priorités et des solutions, des institutions qui se faisaient concurrence (notamment entre le Service forestier de l'État et le Ministère de l'environnement) se sont mises à collaborer.

Un appui du Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux à la mise en œuvre du PFN kirghize, en particulier dans les domaines du renforcement des

Aide-mémoire pour les groupes de travail

COMMENT GUIDER LA DISCUSSION

Étant donné que les gens tendent naturellement à parler des problèmes et de leurs solutions, il peut être bon de profiter de la discussion des contraintes et des moyens d'atteindre les objectifs préétablis, pour définir les priorités.

COMMENT DÉFINIR LES PRIORITÉS

Qu'est-ce qu'une priorité? C'est une activité:

- que chacun juge importante;
- qui exige une nouvelle solution;
- qui est essentielle pour commencer une nouvelle activité;
- qui est plus facile à exécuter que toutes les autres.

Les priorités ne peuvent être définies qu'au cours d'une discussion, mais on peut rendre le débat plus efficace en utilisant des cartes sur un tableau, en classant les activités ou en assignant des degrés de priorité.

Lors de la discussion des priorités, en encourageant la participation, on garantira une approche plus démocratique (mais parfois moins cohérente).

TYPES DE QUESTIONS POUVANT ÊTRE POSÉES POUR DÉFINIR LE CONTENU DU PFN

- Résultats escomptés: Quels résultats voulons-nous atteindre d'ici 10 ans?
- Moyens: Que devons-nous faire pour les atteindre?
- Contraintes: Quels sont les obstacles qui pourraient empêcher de les atteindre?
- Mise en œuvre et personnes responsables: Qui fera quoi?

COMMENT RÉAGIR FACE À LA DIVERSITÉ DES OPINIONS ET DES SITUATIONS

Comme il y a de grandes différences entre les régions et les types de forêts au Kirghizistan, toutes ces différences devraient être mises à plat, et toutes les propositions négociées devraient être reflétées dans le document final.

capacités, de la sensibilisation et du partage d'informations, offre des perspectives supplémentaires pour appliquer de manière concrète les actions proposées dans le descriptif du PFN.

Plans de gestion intégrés

Le PFN spécifie que les Plans de gestion intégrés sont les instruments de base nécessaires à son application pratique au niveau infranational. Le Plan d'action national, élaboré en 2006, définit un calendrier pour l'introduction des plans de gestion intégrés dans les différents types de forêts et de régions du Kirghizistan. Ces plans relient les mesures techniques prescrites pour l'utilisation des forêts et de leurs ressources avec la dynamique sociale, économique et environnementale au niveau régional. La planification des activités forestières locales couvre à la fois le travail technique des forestiers et les divers types d'utilisation des terres pratiqués par les villageois.

La formulation d'un plan de gestion intégré suit la logique du processus de formulation des politiques nationales, qui prévoit une combinaison de procédures participatives et d'expertise professionnelle. Elle repose, dans une large mesure, sur un compromis entre des parties prenantes ayant des intérêts opposés et sur la création de nouveaux partenariats (figure 2). Par exemple:

- des scientifiques, tant locaux qu'internationaux, ont suivi le processus dès le départ, et contribué aux aspects environnementaux, économiques, sociaux et politiques et à la définition et à l'adaptation de la méthodologie;
- des villageois et des conseils villageois, des forestiers et les administrations des *leshozes* se sont accordés sur des activités forestières communes, même si des procédures de résolution des conflits ont souvent été nécessaires pour parvenir à un compromis;
- les problèmes d'utilisation et de délimitation des terres ont été résolus avec les départements locaux

du Ministère de l'agriculture et les services d'enregistrement foncier;

- la responsabilité de la mise en œuvre des plans a été assumée conjointement par les départements des forêts et les gouvernements régionaux;
- un centre de formation a été établi et des stages spéciaux organisés pour former de futurs spécialistes en foresterie (niveau licence et maîtrise) et le personnel forestier en service; le centre de formation est géré conjointement par le Service forestier de l'État et l'Université technique d'Osh, en vue de créer les compétences requises pour la formulation et l'application de plans de gestion intégrés.

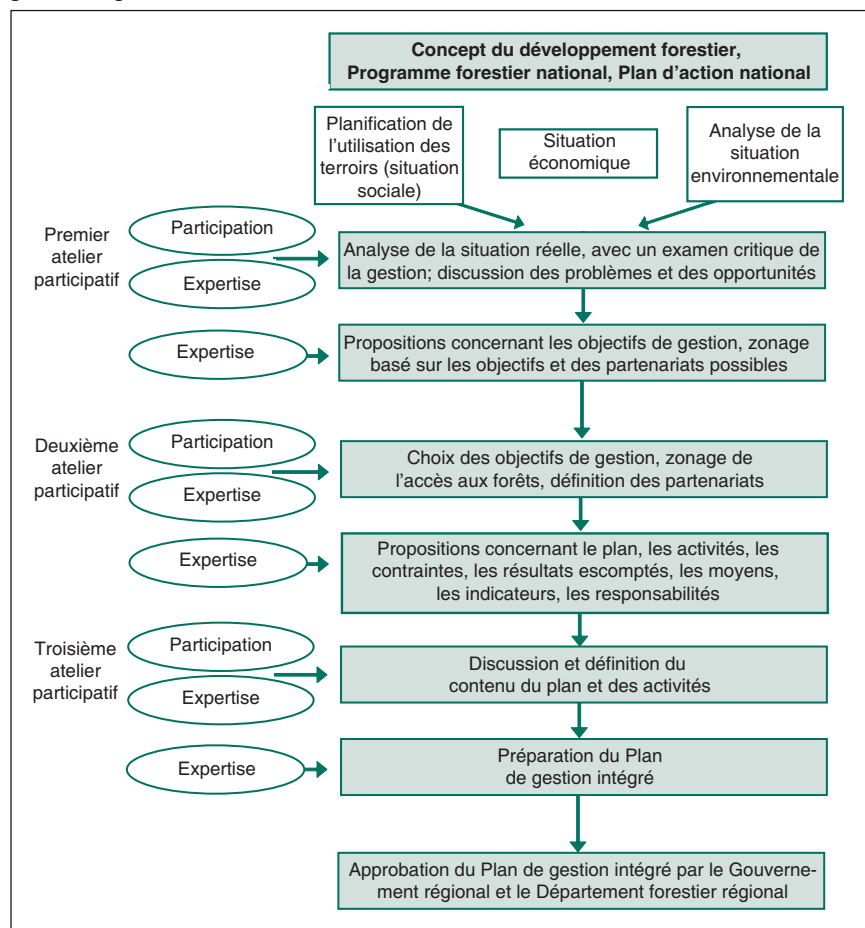
CONCLUSION: NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR FORESTIER KIRGHIZE

Le processus du PFN au Kirghizistan est probablement le seul du genre existant au monde: inscrit dans une séquence logique de réforme de la politique forestière, basé et adapté aux conditions, priorités et opportunités spécifiques du pays et conforme d'un bout à l'autre aux outils conçus pour sa mise en œuvre.

Ce processus a influencé l'administration et les prises de décisions forestières, de plusieurs manières:

- Le processus a introduit, comme principe fondamental, la participation des diverses parties prenantes à la prise de décisions, ce qui a facilité la redistribution des responsabilités, la création de nouveaux partenariats et la responsabilisation de nouveaux acteurs.
- L'ouverture du processus de politique forestière à de nouveaux acteurs a obligé à mettre en place une coordination intersectorielle.
- La poursuite du processus au niveau régional, par le biais de plans de gestion intégrés transférant aux populations et aux gouvernements locaux la responsabilité de la planification et de la mise en œuvre, a créé les conditions d'une gouvernance à plusieurs niveaux et rendu nécessaire le recours à des experts qualifiés.
- Tous les documents directifs élaborés tout au long du cycle de réforme de la politique forestière ont défini des exigences et des méca-

2 Logique du Plan de gestion intégré





Formulation d'un plan de gestion intégré: discussion entre des forestiers de la leshoze (unité d'aménagement forestier) et l'administration forestière régionale, des représentants de plusieurs villages et conseils villageois et des scientifiques (Kirghizistan méridional)

nismes pour le suivi, l'évaluation et l'adaptation réguliers des stratégies et des mesures, permettant, par là-même, l'itération du processus.

Ainsi, l'établissement du processus du PFN a créé une demande de nouveaux modes de gouvernance dans le secteur forestier, et les a rendus possibles. Ce processus a modifié les façons de travailler des institutions et le rôle des forestiers, et rendu nécessaires des réformes parallèles et complémentaires des systèmes d'information et de formation, des institutions et des lois.

La gestion forestière durable est une vision sociale et non politique, mais elle peut être au service d'objectifs politiques. Elle repose sur la participation, qui confère une capacité d'apprentissage et d'autodétermination à toutes les parties concernées, mais l'État a aussi un rôle essentiel. Un équilibre entre les experts, l'État et d'autres parties prenantes est nécessaire. C'est pourquoi le «modèle mixte», mis au point pour le PFN kirghize, qui laisse une certaine responsabilité à l'administration forestière, tout en l'engageant dans un dialogue, a débouché sur des compromis acceptables pour toutes les parties prenantes.

Le principal donateur (l'Agence suisse pour le développement et la coopération) a reconnu et respecté les autorités et le peuple kirghizes, en tant que concepteurs du processus, et les solutions n'ont jamais été officiellement imposées.

En outre, la réforme de la politique est un processus d'apprentissage itératif impliquant une évolution constante des prises de position et des rôles des différents acteurs intervenant dans le processus. L'administration forestière a mis un certain temps à reconnaître qu'elle pouvait tirer des avantages de la prise de décisions participative, mais les résultats sont significatifs.

Cette combinaison ne se fait pas d'elle-même, il faut la construire. Le processus du PFN kirghize a été basé non seulement sur des idées et des stratégies politiques, mais aussi sur une méthodologie qui a défini le processus et ses liens avec le terrain, c'est pourquoi les experts des politiques ont joué un si grand rôle. Le modèle mixte introduit dans le processus a permis d'éviter une opposition entre l'État et le grand public.

D'une manière générale, le processus du PFN au Kirghizistan témoigne de l'évolution de la gouvernance de la société et peut être vu comme une étape logique du discours politique, affirmant le développement de la démocratie et la transition vers une économie de marché. Bien entendu, le processus n'a pas été facile et il ne s'est pas déroulé sans encombre. Il y a eu des lacunes, des ruptures et des écarts. Par exemple, à cause de la rotation du personnel et du remplacement fréquent des chefs du département et de l'administration (par suite de l'instabilité générale du pays), il a été

difficile de garantir la continuité et il a parfois fallu recommencer les processus à zéro. En outre, on a parfois prétendu que les processus étaient participatifs alors qu'ils ne l'étaient pas pour obtenir plus facilement l'approbation du gouvernement et du public. Comme une consultation unilatérale est plus facile qu'une véritable négociation avec les parties prenantes, certains processus de planification ont paru suivre toutes les procédures participatives requises, mais ensuite ils n'ont pas tenu compte des idées des participants.

Le PFN est cependant un processus dynamique, dont on peut tirer de nombreux enseignements. Il a été une sorte de laboratoire d'apprentissage et de collaboration, dans lequel chaque groupe participant a acquis de nouvelles connaissances et une nouvelle vision de ses propres actions et fonctions. D'après une enquête réalisée à la fin de la phase de planification, il semble que les participants aient adhéré aux premiers changements introduits dans le cadre de cette séquence participative.

A travers ses succès comme à travers ses défaillances, le processus du PFN kirghize fournit un modèle aux pays voisins en transition qui doivent réorienter leur politique forestière dans une situation environnementale et socio-économique très difficile. ♦



Bibliographie

- Buttoud, G. et Yunusova, I.** 2002. A “mixed model” for the formulation of a multipurpose mountain forest policy; theory vs. practice on the example of Kyrgyzstan. *Forest Policy and Economics*, 4(2): 149–160.
- Intercooperation Kyrgyzstan et Service forestier de l’État.** 2004. *Concept of Forestry Development in Kyrgyz Republic*. Bishkek. [en kirghize, russe et anglais]
- Intercooperation Kyrgyzstan et Service forestier de l’État.** 2005. *National Forest Programme 2005–2015*. Bishkek. [en kirghize, russe et anglais]
- Kouplevatskaya-Yunusova, I.** 2005. The evolution of stakeholders participation in a process of forest policy reform in Kyrgyz Republic. *Journal forestier suisse*, 10: 385-395.
- Kouplevatskaya-Yunusova, I. et Buttoud, G.** 2006. Assessment of an iterative process; the double spiral of re-designing participation. *Forest Policy and Economics*, 8(5): 529-541.
- Yunusova, I.** 1999. The Kyrgyz forestry concept: a participatory process for forest policy formulation in Kyrgyzstan. *EFI Proceedings*, 32: 93-101.
- Yunusova, I., Buttoud, G. et Grisa, E.** 2003. Reforming forest policy in Kyrgyzstan: impediments and success of the process in extreme ecological and unstable socio-economic environment. *Austrian Journal of Forest Science*, 1: 73-82. ♦