

## Chapitre 5

### Mécanismes pour la coordination

*Margaret A. Shannon*

#### INTRODUCTION

Les acteurs politiques sont des individus ou groupes de personnes, concernés ou affectés directement ou indirectement, d'une manière formelle ou non, par le processus de politique à n'importe laquelle de ses étapes. Les acteurs peuvent donc être des gouvernements, des entreprises, des ONG, des organisations de la société civile et des communautés, aussi bien que des individus. Les acteurs d'une politique cherchent à en influencer l'impact à travers l'action directe ou indirecte. Par exemple, l'acteur d'une politique peut directement participer au processus de définition des objectifs d'une politique et d'évaluation des ressources nécessaires pour la réaliser. Ou bien une organisation de la société civile qui se bat pour promouvoir les intérêts locaux dans des décisions politiques prises à un échelon supérieur est un autre type d'acteur politique. Les acteurs politiques sont aussi ceux qui sont affectés de façon positive ou négative par le processus. En conclusion, le terme «acteur» politique recouvre un très large éventail de groupes ou d'individus qui ont en commun leur relation à un processus de politique et à ses résultats.

Au fil des années, les acteurs politiques peuvent devenir très liés et de plus en plus concernés par certains secteurs d'une politique et à des programmes spécifiques. Quand il existe un système de relations qui lie fortement des acteurs à des politiques spécifiques dont ils sont les bénéficiaires directs, l'impact du changement et la possibilité que les bénéficiaires de cette politique souhaitent le changement sont faibles. Dans ce cas, l'application rigoureuse des politiques peut rendre très difficile la coordination intersectorielle considérée alors comme une menace pour le *statu quo*. Quand les politiques sont moins liées aux intérêts des bénéficiaires, aux préférences structurelles et idéologiques des organisations et à l'alignement variable des intérêts locaux, il est plus facile d'intégrer ces mêmes politiques à travers tous les secteurs. Ce sont souvent les acteurs qui ne profitent pas de la politique en question qui désirent une meilleure coordination pour réaliser au mieux leurs intérêts en réduisant le contrôle d'acteurs plus puissants participant aux mêmes politiques. Et c'est ainsi que le conflit, la critique et la résistance peuvent améliorer la coordination et l'intégration des politiques car les bénéficiaires actuels cherchent à maintenir leur position tandis que les nouveaux acteurs cherchent à obtenir de nouveaux avantages.

Le défi pour des acteurs qui s'efforcent d'améliorer la coordination transversale entre les politiques peut être résumé selon deux principes simples:

- nécessité d'une attitude «tournée vers l'extérieur»; et
- capacité d'utiliser l'information et l'expérience pour transformer les pratiques et procédures par la critique et la stimulation.

Ce chapitre développe un cadre conceptuel pour un processus de politique participatif<sup>7</sup> visant à l'amélioration de la capacité des acteurs à coordonner et intégrer leurs rôles politiques dans l'optique de l'aménagement durable des forêts (ADF).

Les thématiques liées au pouvoir et à la participation sont prises en compte au sein d'un modèle d'itération et de gouvernance émergente. La dernière partie du chapitre aborde les changements en cours et ceux nécessaires pour pouvoir développer des institutions pour la gouvernance qui favorisent les processus participatifs et garantissent que les décisions prises sont considérées comme étant responsables et légitimes à l'intérieur d'une communauté politique donnée.

## **ETAPES DANS LA COORDINATION DES POLITIQUES**

Le sujet de ce chapitre est la coordination des politiques qui est par définition un processus communicatif et impose donc une approche basée sur la participation. Les politiques sont souvent considérées comme des processus linéaires: identifier le problème, analyser les différentes solutions à ce problème, choisir la meilleure politique pour y apporter une solution et l'appliquer. Dans la réalité, le processus est bien sûr beaucoup plus complexe. En effet, il est souvent difficile de savoir si le processus va trouver une solution ou va vers une meilleure définition du problème. Ceci est dû au fait que les processus de politique ont lieu au sein de communautés politiques. Une communauté politique est composée par toutes les parties prenantes du problème, directes et indirectes, et par tous ceux qui ont des connaissances et une expertise dans le domaine, ceux qui sont affectés par la décision et ceux qu'elle intéresse. Comment une communauté politique est-elle formée? Les discussions suivantes passeront brièvement en revue les différentes étapes clé (**Encadré 5.1**) de la formation d'une communauté politique et les processus de politique à l'intérieur du cadre évoqué précédemment.

### **Encadré 5.1 – Etapes dans la coordination des politiques**

- Identification d'un problème public
- Acteurs et identités
- Rôle du conflit dans l'identité de l'acteur et dans la définition du problème
- Pouvoir de compréhension
- Convoquer et faciliter: des rôles clé pour les acteurs politiques
- Développement de capacités d'«action communicative» dans les communautés politiques

---

<sup>16</sup> FAO (2002). Proceedings of technical meeting on enhancing stakeholder participation in national forest programmes. Département des forêts, Rome. Le Programme arbres, forêts et communautés rurales (FTPP) mis en place par le Département des forêts de la FAO de 1987 à décembre 2002, a développé des outils et méthodologies participatifs pour promouvoir la foresterie communautaire.

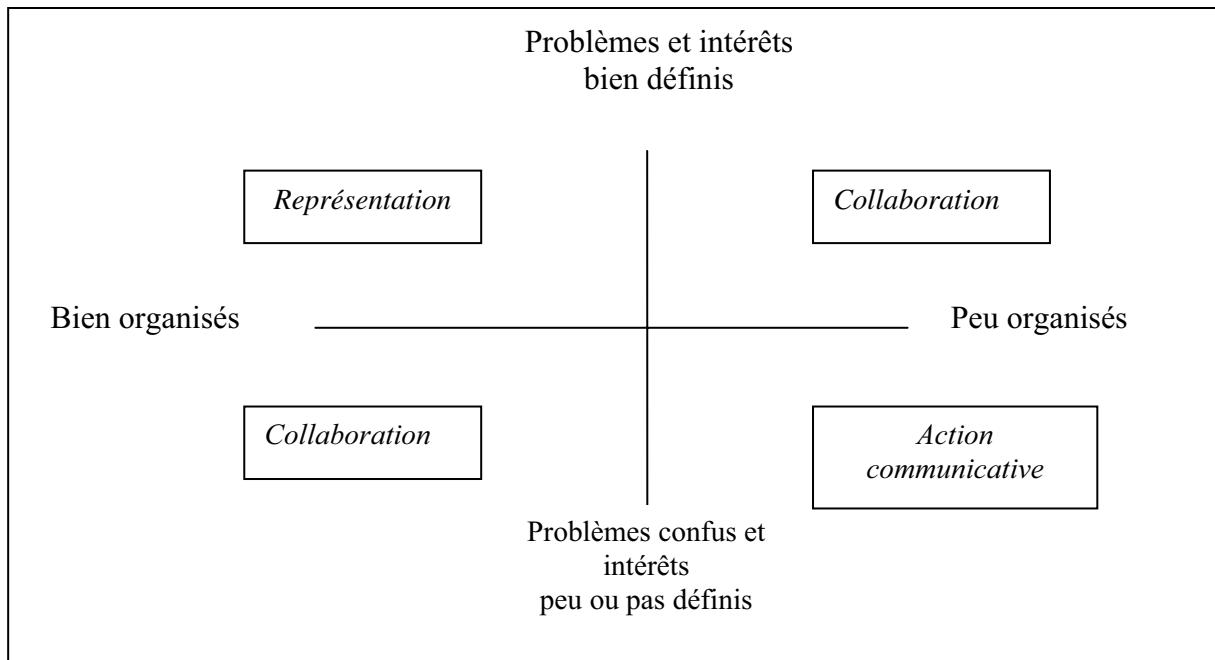
*Identification d'un problème public:* Il est si facile de tenir pour acquis l'existence du «public» (Stanley, 1990). Les processus démocratiques ont encore grand besoin de la création d'un corps public qui puisse assumer les fortes responsabilités de l'autogouvernance. Cependant, comme cela a été implicitement reconnu par les accords et principes mondiaux concernant l'aménagement durable des forêts, le public apparaît progressivement comme une réponse à une «question d'intérêt public». Initialement d'intérêt privé, cette question est désormais ouverte au débat public et donc à la formulation d'un problème de politique public. Il est important de reconnaître que la création d'un problème public se présente initialement dans plusieurs instances: société civile, groupes d'experts, scientifiques, entreprises privées ou nouvelles formes politiques, etc. Le fait que les questions d'intérêt public naissent dans les discussions politiques et, le temps passant, se traduisent par des modifications de l'organisation sociale est une des caractéristiques d'une société démocratique. Ce qui est aussi un défi pour le *statu quo*, la répartition du pouvoir et de la richesse, les raisons des choix politiques et les hypothèses non vérifiées de faits et de circonstances données. Ainsi, les questions d'intérêt public donnent une nature dynamique et fluide aux sociétés démocratiques et sont un mécanisme clé de changement, d'adaptation et de flexibilité.

Afin que la question d'intérêt public, l'«aménagement durable des forêts», soit reconnue, des forums politiques ont été nécessaires. La CNUED a accordé beaucoup d'attention à la nécessité d'intensifier le dialogue politique, ce qui a eu pour conséquence de nombreux et multiples processus qui ont fourni des opportunités de recadrage constant du «problème de l'aménagement durable des forêts». Cette question a permis d'élaborer de nouveaux cadres politiques d'intégration, tels que les PFN, ainsi que de nouvelles initiatives de politiques privées telles que la certification des forêts. Ce chapitre se base sur ces discussions et la définition élargie du «problème» de l'ADF en s'interrogeant sur la manière d'améliorer les capacités de coordination intersectorielle des processus de politiques.

*Acteurs et identités:* Comment les acteurs sont-ils définis dans les processus de politiques? Généralement, l'identité des acteurs est définie aussi bien par une désignation officielle (agences gouvernementales, associations commerciales et d'entreprises, etc.) que par une reconnaissance informelle de leurs intérêts. Cette définition est toutefois basée sur l'hypothèse d'une bonne organisation des acteurs en fonction de leurs intérêts spécifiques liés au problème de la politique en question. Ce n'est pas souvent le cas dans le contexte de l'ADF. D'où l'utilité du débat public pour définir de nouveaux acteurs et permettre aux «vieux» acteurs d'assumer de nouveaux rôles. La **Figure 5.1** donne un aperçu général de la relation entre le degré d'organisation des acteurs et les différents processus participatifs possibles.

Lorsque les problèmes ont été bien définis et les acteurs bien organisés, il est possible d'adopter l'approche *représentative* pour les processus participatifs. Il en est généralement ainsi quand le problème public a eu le temps de mûrir grâce au débat politique dans le processus en question. Les acteurs se regroupent lentement et s'organisent en fonction de ce qu'ils perçoivent comme étant leurs intérêts tandis que, soumis à différents points de vue et issues possibles, le problème s'éclaircit. Ainsi, la participation représentative est généralement limitée aux problèmes publics pour lesquels les acteurs ont déjà défini leurs propres intérêts, ont des rôles clairs et distincts les uns des autres, et peuvent identifier des solutions qui servent les résultats qu'ils souhaitent obtenir. Cependant, considérer cette situation comme la principale lorsqu'il s'agit de formuler une politique conduit à certaines frustrations et inefficacités souvent associées aux processus participatifs.

**Figure 5.1 – Typologie de l'organisation des acteurs et de la définition des problèmes publics**



Aux deux spectres opposés du tableau, nous avons d'une part des problèmes confus, mal définis et, d'autre part, des intérêts peu organisés ou à l'état naissant. Dans ces situations, les processus participatifs appartiennent clairement à la catégorie de l'*action communicative*, dans laquelle les processus de communication ont un double objectif: définir le problème public et, simultanément, définir les acteurs et leurs rôles. Même si tous les processus participatifs incluent l'*action communicative*, celle-ci ne devient la forme principale de ces processus que lorsque les problèmes sont en cours de définition et que les acteurs construisent ou modifient leurs rôles. Ainsi, tant que le problème public n'est pas clair et que les intérêts de la société ne sont pas structurés, le degré de développement politique stratégique et instrumental est faible. Cette phase du processus politique peut durer des années afin de permettre la lente compréhension du problème public et pour faire émerger une vision commune à travers le dialogue entre les acteurs.

Le dialogue qui a lieu autour de l'ADF est un excellent exemple de ce type de processus de politique participatif. Le problème de la durabilité des forêts est passé à travers plusieurs types de définitions et diverses tentatives pour trouver des politiques qui apportent des solutions. Aujourd'hui, l'ADF n'est pas encore un problème bien défini pour la plupart des acteurs qui sont lents à s'organiser et à reconnaître la nécessité d'assumer de nouveaux rôles. Certaines associations industrielles (l'initiative pour des forêts durables de l'*American Forest and Paper Trade Association*), les groupes d'intérêts non gouvernementaux (*Forest Stewardship Council - FSC*) et une association informelle d'acteurs européens (l'Organisation paneuropéenne de certification des forêts) ont mis en place des procédures de certification des forêts qui sont d'excellents exemples de processus qui définissent le problème public, organisent les acteurs au sein d'une communauté politique et se traduisent par de nouveaux arrangements institutionnels (Meidinger, 2003b). Au fur et à mesure que ces différentes approches sont testées, les acteurs en apprennent plus sur la nature du problème, se connaissent mieux et peuvent construire et modifier leur rôle. En ce qui concerne le problème

de l'ADF, le rôle des consommateurs et des vendeurs des produits ligneux a été complètement redéfini par le FSC en 1993. En intégrant les consommateurs, les ONG et les entreprises en tant que communauté politique engagée dans un dialogue collectif pour garantir l'ADF à l'échelle mondiale, le FSC est un exemple de réflexion positive et montre comment il est possible de définir les problèmes, les acteurs, les besoins en information et les solutions possibles.

Dans certains cas, les problèmes sont mieux définis mais les acteurs sont peu organisés (Figure 5.1, en haut et à droite du cadre). Dans ce cas, les processus participatifs tendent vers la *collaboration* en mettant fortement l'accent sur les processus d'action communicative. Le processus collaboratif permet alors de définir les acteurs en faisant en sorte que le débat public soit ouvert à une communauté politique large et diversifiée (Bennis et Biederman, 1997). Ainsi, l'action communicative porte à une meilleure compréhension du problème et permet de mieux connaître les acteurs, les parties prenantes, les intérêts et pourquoi le problème les concerne (Finger-Stich, 2003). Par exemple, on a considéré pendant longtemps que le problème de la gestion non durable des forêts était lié à la pression démographique. Par conséquent, les régions de faible densité de population n'étaient pas considérées comme prioritaires pour le développement de politiques liées à l'ADF. Aujourd'hui, il est toutefois généralement admis que les forces de la globalisation qui recourent à l'exploitation des ressources forestières dans des zones peu peuplées et ce souvent dans l'impunité et par absence de politiques protectionnistes, ont des responsabilités identiques, voire supérieures, à la population en ce qui concerne la gestion non durable des forêts. Ainsi, de nouveaux acteurs se forment à cette nouvelle prise de conscience du problème public tandis que les acteurs traditionnels redéfinissent leur rôle afin de réaliser l'ADF.

L'autre type de *collaboration* signalé dans la Figure 5.1 se présente lorsque les intérêts sont assez bien définis, souvent en réponse à d'autres problèmes, alors que le nouveau problème public est encore peu ou pas défini. Le réchauffement global de la planète et l'influence qu'il exerce sur les problèmes liés à la durabilité est un cas exemplaire. Nombreux sont les acteurs impliqués dans les questions liées au réchauffement global et qui travaillent maintenant ensemble pour avoir une meilleure compréhension du problème de la durabilité des forêts en rapport avec les différents scénarios de changement climatique. Tandis que la recherche se poursuit, les acteurs repensent actuellement leurs rôles à partir de la nécessité d'un dialogue politique à l'échelle globale. Il y a bien ici une approche collaborative dans la mesure où les acteurs travaillent ensemble en partant de différents points de vue, sources d'information, connaissances et capacités d'aborder les éléments de ce problème important.

Une des utilisations possibles de la Figure 5.1 consiste à faire un diagnostic sur le stade de définition du problème et sur le degré d'organisation des acteurs afin de développer une bonne procédure de participation. Par exemple, quand l'approche représentative est possible, les débats peuvent se concentrer sur les principales informations manquantes. Quand il y a consensus sur les objectifs généraux, le débat peut se concentrer sur la discussion entre experts. Quand les objectifs sont différents mais que l'information est relativement bonne, on peut mettre l'accent sur le débat politique ou la négociation. Quand les deux points sont clairs - accord général sur les objectifs et information disponible – des délibérations formelles peuvent alors être suffisantes. Une autre méthode consiste à identifier la nature du problème basé sur des valeurs communes et l'état des informations et des connaissances. Dans ce cas, on peut vérifier à quel point le problème est bien défini et quel est le niveau d'organisation entre les acteurs à partir d'un processus délibératif plus adapté. Moins les problèmes sont définis et les acteurs organisés (peu ou pas du tout), plus il est nécessaire d'avoir un débat qui

génère des idées en sachant que l'action communicative est nécessaire pour une meilleure organisation sociale et définition du problème.

Même si ces approches conceptuelles tendent à simplifier d'une manière excessive certains aspects de la situation, elles sont utiles pour diagnostiquer la procédure de participation la mieux adaptée à une situation et permettent aussi d'expliquer pourquoi un processus participatif fonctionne ou pas. Elles fournissent donc aux praticiens et aux chercheurs une clé de compréhension d'une réalité sociale toujours complexe et déroutante.

*Le rôle du conflit dans l'identité de l'acteur et la définition du problème:* Ce qui a manqué jusqu'à présent est la reconnaissance de l'importance du conflit social et de sa contribution dans les discussions politiques. On considère souvent le conflit comme une force destructive qui devrait être réduite ou éliminée. Le conflit doit être «géré». Cependant, sans le conflit, les acteurs ne peuvent pas se définir. Les acteurs se définissent eux-mêmes en relation avec les autres et «l'autre» se reconnaît dans la différence. C'est ainsi que la reconnaissance de la différence permet d'établir des frontières entre «soi-même» et «l'autre». Ces frontières sont à l'origine des groupes sociaux, organisations, intérêts, préférences et ainsi de suite. Par conséquent, le conflit social est un élément essentiel de la société et il l'est particulièrement pour la participation démocratique.

La définition de ces limites est un des processus d'identification de l'acteur. La relation entre «l'acteur» et «l'autre» se développe au moment où les différences sont reconnues (différences de valeurs, d'intérêts, caractéristiques personnelles, attitudes, etc.). La théorie démocratique est basée sur le principe partagé de l'égalité politique pour tous – ce qui signifie une égalité des chances pour définir et aborder des problèmes d'intérêt public. Ainsi, le débat politique génère un processus par lequel les acteurs en apprennent plus sur eux-mêmes et sur les autres à travers l'expression de différents points de vue. Pour cette raison, les processus participatifs sont indispensables aux politiques de coordination intersectorielles et à la définition de problèmes publics dans ce contexte.

Avant de comprendre quel est le rôle du conflit dans le processus participatif, il est d'abord utile de s'intéresser au conflit dans les processus démocratiques traditionnels. Schattschneider (1960) a soutenu d'une manière persuasive que «la démocratie est un système politique compétitif dans lequel les leaders et les organisations définissent les alternatives des politiques publiques afin que les gens puissent participer à la prise de décisions». Cette caractéristique du système démocratique de gouvernement est ce qui le distingue le mieux d'autres formes de gouvernement. Ainsi, le conflit favorise la démocratie qui est un mécanisme par lequel les «conflits privés» convergent dans le domaine public; en d'autres termes, la démocratie rend légitime l'ingérence de l'intérêt public dans ce qui était précédemment une affaire «privée». Citons par exemple les efforts d'une entreprise privée pour soutenir que son exploitation forestière n'est l'affaire de personne d'autre qu'elle-même puisqu'elle remplit son rôle en donnant aux consommateurs ce qu'ils veulent; les techniques de production, ses sous-produits et autres effets dérivés n'intéressent personne d'autre que ces mêmes consommateurs. Assurément, les théories économiques libérales suivent cette approche quand elles avancent l'hypothèse qu'aucune entreprise n'agirait contre ses propres intérêts à long terme et que ces intérêts sont liés à ceux de la société grâce au mécanisme des prix du marché. L'expérience nous a enseigné autre chose. C'est pour cela que l'ADF a porté dans le domaine public le problème de la gestion des forêts par des individus et compagnies

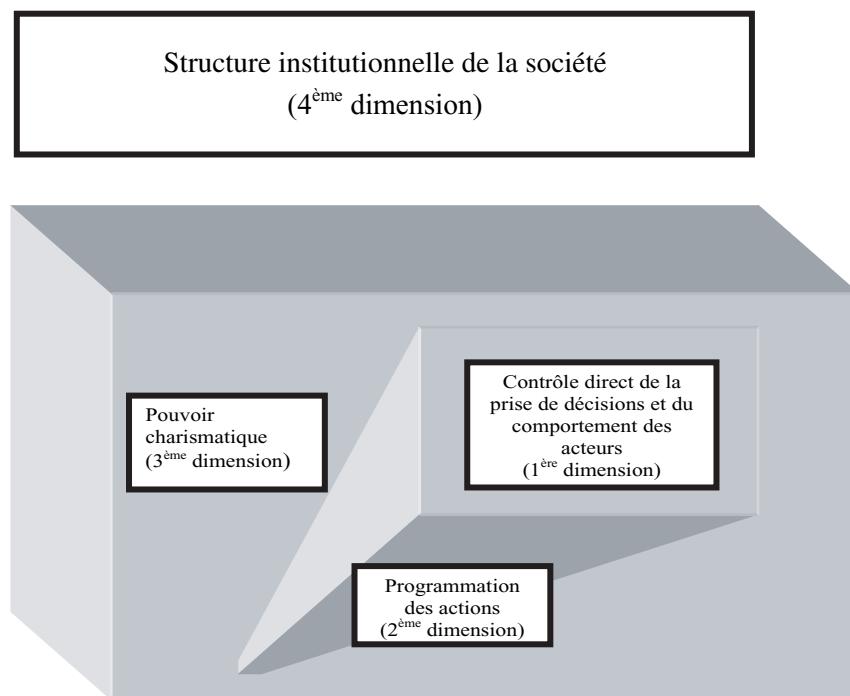
privées; cela a permis de reconnaître comme légitimes les intérêts du public et des autres acteurs sur la manière de gérer les forêts.

À travers les différentes approches adoptées pour la certification des forêts, il a été possible de démontrer que la compétitivité est une des modalités par lesquelles le conflit surgit dans la société (Elliott et Schlaepfer, 2003). En ce qui concerne la gestion des forêts, toute approche qui défend les intérêts légitimes de groupes extérieurs se pose en concurrence avec les propriétaires fonciers. Chacune d'elle présente des avantages plus ou moins variés en offrant différents types de services. Cette concurrence produit deux résultats: d'une part une meilleure compréhension du problème durant l'essai des différentes solutions et d'autre part, la formation d'un groupe organisé d'acteurs sociaux intéressés au problème et capables de contribuer à sa résolution. En outre, c'est grâce au conflit et à l'expérimentation qu'il est possible d'accumuler de nouvelles informations et connaissances en procédant par tâtonnements dans la recherche.

*Compréhension du pouvoir:* Quelles valeurs déterminent les choix politiques? Quels intérêts définissent les différents choix possibles? Quels sont les problèmes que l'on aborde et ceux que l'on ignore? Quelles sont les options jamais imaginées? Toutes ces questions révèlent les différentes dimensions du pouvoir. Le pouvoir peut parfois être exercé directement quand un acteur a suffisamment d'autorité, de commandement et de ressources financières pour obtenir certaines actions d'un autre acteur. C'est ce que supposent la plupart des modèles d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique. Les décideurs peuvent alors prendre des décisions basées sur une série de valeurs, objectifs et hypothèses, puis ils n'ont plus qu'à en «commander» l'exécution. Cette conception implique que la politique soit formulée dans un contexte autoritaire (accord international, législation nationale, directive d'une agence, conditions fixées par un donateur) et exécutée par des subalternes ou des clients pleins de bonne volonté. Dans ce modèle déjà discuté précédemment, la prise de décision politique est linéaire car elle est formulée dans un contexte et mise en œuvre dans un autre avec le moins d'interaction possible entre ceux qui «formulent» la politique et ceux qui «l'exécutent».

La **Figure 5.2** présente un cadre conceptuel des relations entre les quatre dimensions du pouvoir. La première dimension du pouvoir s'intéresse principalement aux relations directes entre les acteurs. La seconde reconnaît l'importance de l'absence de décisions qui influe d'une manière indirecte sur l'attention que peuvent y porter les acteurs. La troisième dimension porte sur l'action communicative comme pouvoir de développer de nouvelles significations, valeurs, préférences et métaphores importantes qui changent les conditions mêmes du discours, et la quatrième dimension est le contexte à l'intérieur duquel se situent les acteurs et qu'ils considèrent comme étant «l'état des choses». Toutes les actions sont liées par des relations de pouvoir. Ce cadre est un outil d'analyse qui permet de comprendre quels sont les pouvoirs qui influencent les différents acteurs et quels sont les différentes définitions du problème, les différents points de vue sur les priorités d'action et sur les normes culturelles qui répondent aux différents processus de politique. Si l'on ne comprend pas le rôle de l'action sociale à l'intérieur d'un cadre des formes du pouvoir, comprendre les actions des autres ou mettre en place une stratégie de participation efficace est impossible.

**Figure 5.2 – Cadre conceptuel des quatre dimensions du pouvoir**



Même avec ce modèle de prise de décision politique, seuls certains problèmes sont pris en compte et seules certaines solutions sont prises en considération. Le contrôle de la programmation est peut-être la forme de pouvoir plus omniprésente aujourd’hui en ce qui concerne la gestion des forêts. Pendant longtemps le secteur forestier a refusé de considérer d’autres valeurs que les impératifs économiques de la production liés à la gestion des forêts. Aujourd’hui encore, les conflits politiques entre les acteurs sont bloqués au stade de la discussion initiale sur la nature du problème (protection de l’environnement ou utilisation des ressources?) et des solutions (aménagement durable des forêts ou réserves naturelles?). Cette forme de pouvoir - la capacité de contrôler la programmation - n’est pas aussi facile à identifier que le pouvoir ou le contrôle direct. Et pourtant cette «non prise de décision» permet souvent d’ignorer les innovations ou nouvelles idées en évitant des changements par le *statu quo*.

La troisième forme de pouvoir est liée au charisme de certains acteurs qui, grâce à leurs idées, aux métaphores qu’ils adoptent et aux médias qu’ils utilisent, ont la capacité de former les valeurs, les préférences et les intérêts d’autres acteurs. Ces dernières années, les forums internationaux sur l’environnement et les forêts ont produit de nouvelles «métaphores fondamentales» pour comprendre les relations entre la société et l’environnement. Des concepts comme la «durabilité», le «développement durable», l’«aménagement durable des forêts» et la «protection de la biodiversité» ne sont que quelques exemples de ces nouveaux concepts dont l’autorité charismatique permet la transformation des politiques dans le monde et à tous les niveaux. Ces idées puissantes servent les intérêts et les valeurs de quelques acteurs peu nombreux en dévaluant ceux des autres. Par exemple, la valeur de la biodiversité peut être considérée comme plus importante globalement que la continuité des stratégies de subsistance et la préservation des coutumes traditionnelles locales. Ainsi, quand il y a conflit entre, d’une part, des besoins locaux d’utilisation des ressources et de développement et,

d'autre part, des réserves naturelles pour la protection de la biodiversité, c'est à la biodiversité que l'on donnera la priorité comme objectif de politique.

Il existe un quatrième niveau de pouvoir dans la structure de la société très institutionnelle. Les institutions sont des modèles partagés de comportements, croyances et visions du monde. L'institution de la propriété, par exemple, est acceptée comme la façon dont la société organise et contrôle l'accès aux ressources. Il existe différentes catégories de propriétés foncières: étatique, privée, communale, etc. L'organisation sociale est caractérisée par les priorités accordées à ces formes de propriété et par les valeurs sociales dominantes relatives à la manière la plus «juste» d'organiser l'accès aux ressources. Les institutions apparaissent lentement sur la base de comportements individuels répétés dans le temps ou sont créées d'un seul coup quand les sociétés sont en transition. En fait, c'est bien la création consciente d'institutions sociales qui caractérise la «société en transition». Nombreux sont les pays en transition dans le monde d'aujourd'hui qui travaillent sur la structuration de nouveaux cadres institutionnels. Répondre aux besoins sociaux fondamentaux est pour ces pays un défi social sérieux. Les forêts, vues sous l'optique d'une source de capital, sont souvent au centre des discussions. Cependant, la propension des nouvelles politiques forestières à intégrer les valeurs du débat international ainsi que les besoins du pays et de ses habitants dépend beaucoup de la capacité de développer des processus solides de coordination des politiques (Rankovic et Nonic, 2002; Weber, 2002).

*Convoquer et faciliter: des rôles clé pour les acteurs politiques:* Les deux rôles clé en matière de participation consistent à «convoquer» la communauté politique et «faciliter» les débats. Convoquer les communautés politiques est traditionnellement un rôle important des gouvernements, mais aujourd'hui c'est aussi le rôle des associations professionnelles et des organisations de la société civile. Ce rôle devient manifeste quand un problème est soumis à la discussion publique - on définit un problème public. Les normes ISO 14000 en matière de gestion de l'environnement ont été développées à partir d'un exemple intéressant de communauté politique. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) rassemble des organisations nationales chargées de la normalisation dont certaines sont quasi-publiques et d'autres privées. Le problème public des normes pour la gestion de l'environnement a été posé durant la CNUED. L'ISO y a répondu en confiant la tâche à un groupe technique *ad hoc* (TC 207) responsable du développement de politiques et normes spécifiques. Quand ce groupe *ad hoc* se réunit, chacun des acteurs qui y participe représente tous les membres (ou autant de membres qui ont décidé de participer) à l'échelon national et ce pour le monde entier. Ainsi, la convocation de cette communauté politique regroupe des acteurs locaux et nationaux dans un contexte mondial afin que la définition du problème s'inscrive dans un contexte plus large et généralement plus applicable. Le cadre ISO facilite un processus qui est essentiellement un débat d'experts et qui produit des normes en matière de gestion de l'environnement acceptées au niveau international par les entreprises et les gouvernements. D'ailleurs, les normes internationales basées sur le consensus sont privilégiées par l'Accord général sur les tarifs et le commerce ou les différents traités de l'Union européenne. En conclusion, cette communauté politique joue un rôle significatif en faveur de l'intégration des politiques grâce à un processus d'élaboration des normes. Bien entendu, le pouvoir y compte pour beaucoup comme dans la plupart des communautés politiques. On ne peut pas nier que les membres dominants de l'ISO sont des associations professionnelles, quelques entreprises multinationales importantes et les consultants qui les assistent.

Alors que l'ISO est un exemple de communauté politique assez fermée, l'ADF est peut-être un exemple de politique plus ouverte et fluide. Il serait d'ailleurs difficile de nommer tous les acteurs et organisations associés à la politique de l'ADF. C'est assurément une communauté à laquelle adhèrent aussi bien des acteurs internationaux que des individus et des groupes d'origine fortement locale. Cette communauté politique est ouverte aussi bien pour ce qui concerne la définition de la question que pour l'adhésion de nouveaux acteurs en tant que membres. Cette communauté s'efforce aussi de développer le type d'information et de connaissances nécessaires pour aborder la question de l'ADF. Ainsi, en tant que communauté politique, l'ADF, clairement basé sur des processus d'action communicative, est une bonne illustration de ce qu'est le débat génératif.

La communauté politique sur l'ADF est un réseau informel d'acteurs liés à cette thématique. En même temps que les coalitions d'acteurs se constituent, différentes solutions aux questions de base de l'ADF sont testées et c'est à travers ces expériences, et par tâtonnements, que se forme toute une communauté politique. Les gouvernements contribuent à la résolution du problème avec de nouvelles législations. Les ONG apportent leurs connaissances, informations et capacités d'intégration. Le monde des affaires et les associations professionnelles, grâce à leurs ressources et à d'autres moyens mis à leur disposition, mettent en œuvre de nouvelles approches pour la gestion des forêts. Ainsi, une somme d'expériences s'accumule progressivement, les généralisations sont facilitées par la réflexion et la recherche, et le problème est plus facile à comprendre car les acteurs modifient leur rôle ou en adoptent de nouveaux. Ce type de processus appartient de plein droit à l'action communicative. C'est une forme de génèse politique qui fait apparaître de nouvelles idées, de nouveaux acteurs, groupes, organisations, de nouvelles responsabilités pour l'état et est source de nombreux autres changements.

*Construction d'une capacité d'«action communicative» dans les communautés politiques:* L'action communicative ou le débat politique génératif est nécessaire lorsqu'il y a un fort désaccord sur les valeurs de base en question et quand il n'y a pas assez d'information, de connaissances spécialisées ou que les acteurs ne sont pas assez organisés pour élaborer des politiques en solution. Dans les processus participatifs liés à ce type de débats, de nombreux acteurs sont impliqués: les groupes de la société civile, les individus, les gouvernements, les associations professionnelles, les entreprises, les experts, les scientifiques et autres. Ces processus créent de nouvelles connaissances et des mécanismes qui permettent l'acquisition et le partage des informations et de nouvelles idées, valeurs et définitions du problème. Plus qu'un simple processus de participation, cette communauté politique assez complexe peut être considérée comme un réseau de processus participatifs. La communauté politique «existe» en tant que telle parce que les acteurs du réseau savent qu'ils ont un intérêt commun distinct du débat général de la politique.

Certains éléments appartenant à ce réseau complexe essaient de rester séparés de ces dynamiques et sont donc un frein pour la capacité génératrice de la communauté politique. C'est pourquoi, quand on travaille sur des problèmes comme l'ADF ou la durabilité, il est très important qu'il y ait une coordination entre les secteurs. Quand par exemple le gouvernement épouse une logique formelle et linéaire de développement d'une politique – d'abord la formulation puis la mise en œuvre – il exerce une forme de pouvoir basé sur le contrôle de la programmation en bloquant le processus à l'intérieur d'un environnement institutionnel spécifique. Les autres acteurs politiques se rendent compte qu'ils sont désavantagés par ce contexte et cherchent alors à changer les termes du discours et la nature de leur adhésion à la

communauté politique. Cette lutte entre les partisans de «l’ouverture et de la transparence» et ceux qui «travaillent dans les coulisses et dont émanent des directives» est typique des processus politiques. Le secteur de la politique forestière doit d’abord s’ouvrir à une plus grande participation des acteurs qui en font partie avant d’impliquer les acteurs provenant d’autres secteurs, communautés ou environnements institutionnels. Dans le cas contraire, le manque d’ouverture et de transparence empêchera le débat de la communauté politique en ne produisant que défctions et critiques.

Il est possible de convoquer une communauté politique par un usage judicieux de l’information. Prenons l’exemple des processus de «contrôle et d’adaptation» qui produisent des informations «d’aide à la décision» sur le fonctionnement même du processus général. Une utilisation efficace de ces informations finalisée pour l’amélioration du débat génératif consiste en une remise en question et une critique constructive des politiques déjà mises en œuvre. Pendant que les acteurs intéressés ou directement concernés prennent part aux discussions internes à la communauté, ce type d’information facilite le triple processus d’organisation des acteurs, de définition du problème et d’identification de nouvelles solutions possibles. Toutefois, pour obtenir un changement de politique, un engagement sérieux à l’apprentissage de nouvelles informations est nécessaire. C’est en cela que les institutions nouvelles sont importantes car elles facilitent de nouveaux comportements par l’adoption de nouvelles politiques pour trouver des solutions.

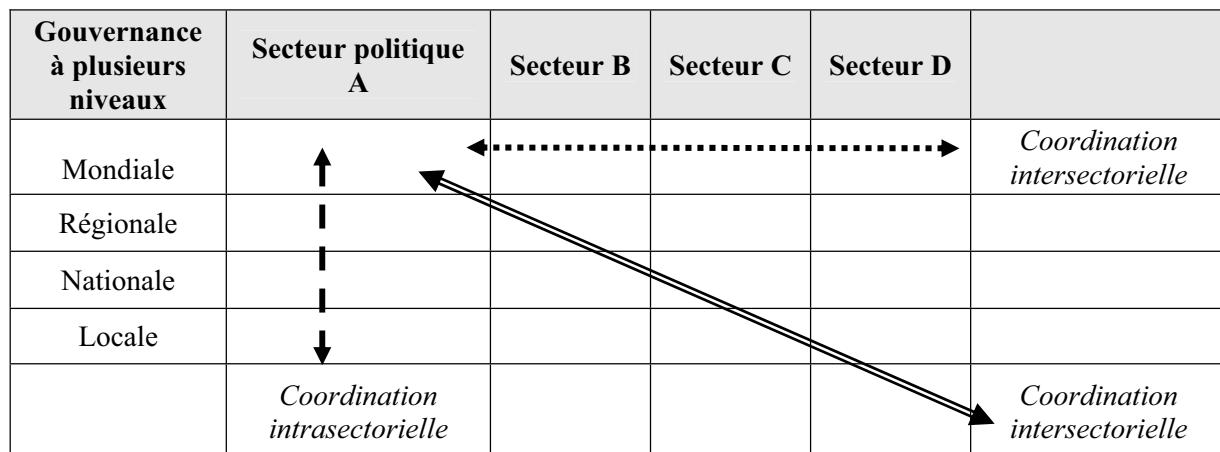
## ACTIONS POUR AMÉLIORER LA COORDINATION DES POLITIQUES

L’exigence d’une intégration politique au niveau intersectoriel élargit le débat public sur l’environnement à d’autres sphères du débat sur les politiques parmi lesquelles l’agriculture, l’assistance sociale et l’économie (Sandel, 1996). Ainsi, relever le défi posé par l’abandon complet ou partiel de régions forestières en Europe implique que l’on s’intéresse autant aux moyens de subsistance des populations locales qu’aux implications écologiques posées par la modification du paysage. Relever le défi posé par ces nouvelles exigences d’intégration est une tâche difficile et longue qui requiert la construction de nouvelles relations entre réseaux politiques, disciplines universitaires et organismes administratifs très variés (Shannon, 1999). La **Figure 5.3** définit les différences entre la coordination des politiques au niveau «intrasectoriel» et «intersectoriel». Ce schéma montre à quel point les acteurs, les processus et les institutions impliqués changent en fonction du type de processus de coordination adopté.

Les processus liés par l’intégration et la participation produisent une organisation en réseau «informel» qui fonctionne *à plusieurs niveaux grâce à des réseaux horizontaux*. Au lieu de mettre l’accent sur l’intégration verticale des niveaux de gouvernance comme dans le cas du fédéralisme, ce cadre présente plusieurs niveaux de politique, de planification et d’administration qui sont liés à la fois par les exigences d’intégration politique et par les processus participatifs (Benz, 1999). A chaque niveau d’autorité correspondent plusieurs réseaux qui affrontent les problèmes spécifiques de cette échelle de gouvernance. Il est évident que les administrations et les ONG ont un rôle important à jouer dans l’intégration verticale entre ces niveaux d’autorité. Toutefois, cela ne signifie pas que chaque niveau n’est qu’un sous-ensemble des niveaux supérieurs en ce qui concerne les objectifs politiques et les résultats désirés. On parle d’un système «à plusieurs niveaux» car ceux-ci sont relativement autonomes entre eux malgré les processus d’intégration et de participation qui les associent. Ainsi, le résultat principal des processus participatifs ouverts et transparents est la

légitimation. Sans oublier bien sûr le processus de «retour», c'est-à-dire les réactions des systèmes écologiques et sociaux à ces politiques et actions.

**Figure 5.3 – Types de coordination entre et au sein des politiques sectorielles<sup>8</sup>**



Les institutions sont des modèles durables de relations qui offrent des règles et des processus pour guider le comportement futur des acteurs et des organisations.<sup>9</sup> Les processus politiques sont des institutions qui forment le comportement des acteurs politiques (Meidinger, 2003 a,b). Le fait que beaucoup de sociétés soient aujourd’hui caractérisées par des secteurs politiques composés d’acteurs publics et privés qui font partie d’un domaine d’intérêt spécifique (foresterie, agriculture, santé, développement rural, etc.) a déjà été discuté dans le Chapitre 1. Etant donné que ces secteurs favorisent des communautés politiques spécifiques, ils ne sont que rarement tournés vers l’extérieur ou orientés vers le changement. C’est seulement lorsque se présente un problème touchant plusieurs secteurs qu’il est possible de remettre en cause le repli sur les intérêts spécifiques et que les communautés politiques sectorielles commencent à enregistrer une plus forte adhésion. Ces 10 dernières années, nous avons observé ce processus pour l’ADF. Cependant, les différents secteurs sont encore lents à reconnaître l’utilité d’une coordination majeure entre les politiques et donc d’une meilleure intégration. Si nous sommes d’accord avec la nécessité d’une meilleure coordination entre les politiques, quelles améliorations peuvent nous offrir des nouveaux dispositifs institutionnels (**Encadré 5.2**)?

<sup>17</sup> Ce schema a été construit par le Groupe de travail 1 [EU COST Action E-19] sur «Les programmes forestiers nationaux dans le contexte européen» durant la réunion sur le thème de la coordination politique (Savonlinna, Finlande, mars 2002). <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/>

<sup>18</sup> Cette définition est différente de celle généralement adoptée dans les pays européens où une «institution» est plutôt une organisation déjà existante. Dans la théorie des sciences sociales, le terme «institution» fait référence aux processus sociaux qui créent de la prévisibilité dans le comportement social mais sont cependant ouverts au changement produit par l’adoption de nouveaux modèles de comportement.

**Encadré 5.2 – Actions finalisées pour une meilleure coordination des politiques**

- Partage de l'information
- Intégration spatiale des politiques et de la planification
- Création de groupes de parties prenantes en relation avec un territoire spécifique
- Renforcement des capacités des processus participatifs

*Partage de l'information:* De nos jours, l'information est souvent sectorielle. Si l'on modifiait la récolte d'informations en se concentrant sur une approche territoriale (intégration spatiale), les divisions artificielles entre les secteurs ne seraient plus un obstacle pour la mise en relation de leurs rôles, de leurs responsabilités et de leurs effets les uns par rapport aux autres. Le contrôle des résultats et la déclaration d'impact en matière d'environnement sont deux mécanismes déjà existants qui pourraient être revus dans leur conception afin d'offrir ce service. Si la récolte et le contrôle de l'information étaient des approches plus interdisciplinaires, il est probable que l'on obtiendrait plus d'informations applicables à plusieurs secteurs. En outre, en rendant participatifs ces processus, il est possible d'intégrer les «connaissances locales et traditionnelles», l'«expérience accumulée» et les nouvelles idées obtenues grâce aux processus d'action communicative.

*Intégration spatiale des politiques et de la planification:* Dans un contexte sectoriel, les politiques et la planification sont limitées aux objectifs et résultats attendus spécifiques au secteur en question. La probabilité d'une bonne intégration et coordination politique est cependant majeure si les processus intégrés offrent un cadre qui permette à plusieurs secteurs d'associer les efforts de leurs politiques et de programmation. Les programmes forestiers nationaux sont un processus de ce type. L'utilisation des programmes forestiers nationaux comme cadre institutionnel pour améliorer la coordination et l'intégration politique n'en est encore qu'à ses débuts. Toutefois, comme cette approche porte directement sur les mécanismes abordés par ce chapitre, il s'agit-là d'une innovation institutionnelle très prometteuse (Hyttinen et Niskanen, 1999).

D'autres dispositifs institutionnels utilisent l'approche territoriale pour l'intégration politique. Le programme Homme et Réserve de Biosphère (HRB) est une des plus vieilles institutions directement impliquée dans le problème général de la durabilité et de l'ADF dans un contexte social, économique et écologique. Le concept de Réserve de Biosphère est un cadre institutionnel exceptionnellement souple qui peut donc répondre facilement aux contexte, traditions, ressources et besoins sociaux de la population locale. Ce concept fournit un modèle qui explique comment mettre en relation la terre, les ressources et la population afin de pouvoir guider les acteurs dans un processus participatif qui leur permette de développer l'information nécessaire et la capacité sociale pour travailler dans de meilleures conditions sociales et écologiques.

Les processus de planification du secteur forestier peuvent aussi devenir des institutions politiques d'intégration. Pour assumer ce nouveau rôle, la planification forestière doit s'ouvrir à l'extérieur et impliquer délibérément la communauté politique élargie à tous les principaux secteurs concernés à titres divers par les forêts et les politiques forestières. L'exemple du Plan forestier mexicain dans le Chapitre 2 est une excellente application de cette approche.

*Création de groupes de parties prenantes en relation avec un territoire spécifique:* C'est peut-être le mécanisme le plus fréquemment adopté au niveau international car il est: (1) participatif et (2) adaptable à toute échelle spatiale. Quand on connaît les parties prenantes d'un problème, il est alors possible d'enclencher un processus «négocié» qui aboutit à une politique de consensus (où les minorités peuvent exprimer leur point de vue mais où la majorité l'emporte). Quand la communauté politique est moins bien définie, les groupes tombent alors dans la catégorie de l'action communicative et du débat génératif. Dans ce contexte, l'appartenance commune au territoire favorise la formulation du problème et les intérêts des acteurs. Travaillant ensemble, les acteurs apprennent à se connaître et accumulent donc de nouvelles connaissances. Un processus génératif et délibératif peut produire de nouvelles idées, valeurs et approches à un problème commun dans lequel les apports des acteurs sont intégrés au territoire et coordonnés.

Il est aussi possible de mettre en place des groupes informels de parties prenantes ayant pour objet le partage de l'information et la coordination politique informelle. Ces groupes sont en général constitués de représentants du gouvernement qui ont des compétences spécifiques à l'intérieur d'une région administrative. Mais, dans le cas du secteur forestier, par exemple, ces groupes peuvent être organisés afin de permettre une discussion plus large. Le Conseil de la biodiversité dans l'État de Californie (Etats-Unis) en est un exemple. Ce Conseil de la biodiversité est composé de fonctionnaires fédéraux, régionaux et locaux qui se réunissent pour mettre en commun leurs programmes et objectifs futurs dans la mesure où ceux-ci ont une incidence sur la biodiversité. La crainte que le développement des banlieues lié à la croissance de la population se traduise par une disparition progressive de l'écosystème des chênaies a été à l'origine de ce conseil. Etant partagée, cette crainte a entraîné la création d'un forum de discussions dont le programme d'action continue à croître car de nouveaux problèmes apparaissent ou sont plus faciles à cerner.

*Renforcement des capacités des processus participatifs:* Les processus participatifs et génératifs évoqués dans ce chapitre ont besoin d'acteurs compétents et informés sur leurs propres rôles. Il est possible de concevoir des processus participatifs qui incluent la formation de ces compétences. Parfois cependant, les acteurs - qu'ils soient experts, scientifiques ou simples citoyens - sont insuffisamment préparés pour répondre à certaines exigences. Dans le cas des experts et des scientifiques, on met en place différents types de programmes de formation qui renforcent leur aptitude à travailler dans des processus de politique participatifs et fortement transparents. Dans le cas de simples citoyens, on peut donner à ceux-ci des bases afin qu'ils comprennent quel est leur rôle dans les processus démocratiques. Dans de nombreuses sociétés, il existe une longue tradition liée à la discussion, au consensus et au changement. Ces formes traditionnelles de dialogue communautaire sont une ressource très précieuse quand on recherche une modalité utile et enrichissante pour engager les populations locales dans des processus de politique complexes.

Nous avons cité quelques exemples afin de comprendre comment les institutions peuvent jouer un rôle de facilitateur en améliorant la coordination politique dans un secteur et entre les secteurs. C'est en sortant de leur contexte<sup>19</sup> les processus participatifs et les formes de partage de l'information favorisant la coordination que les décideurs politiques pourront réunir de nouvelles communautés d'acteurs et réussir ainsi à former de nouveaux cadres institutionnels.

---

<sup>19</sup> FAO/ECE/OIT (2000). Public participation in forestry in Europe and North America. OIT, Genève.

## CONCLUSIONS

Alors que dans le passé les questions concernant les politiques restaient confinées dans certains secteurs des politiques relativement autonomes et étaient prises en charge par des organismes gouvernementaux indépendants, on accorde aujourd’hui une importance particulière au développement de politiques au niveau intersectoriel qui associent étroitement les réseaux de politiques à leur objet principal et traduisent les changements désirés par des résultats. Quand des acteurs, des organisations, des ONG et des organismes politiques variés qui se sont traditionnellement ignorés sont d’un seul coup contraints (légalement ou politiquement) à travailler ensemble, les premières réactions sont souvent agressives et chacun tend à défendre son propre territoire. Et pourtant les problèmes qu’affronte aujourd’hui la politique forestière obligent à l’intégration car, s’il reste seul, aucun secteur, organisme ou autre acteur politique quel qu’il soit, ne peut les résoudre. Ces nouveaux problèmes sont transversaux dans leur dimension écologique, sociale, politique, administrative et légale. Plusieurs régions, états et pays sont d’ailleurs souvent impliqués et leurs gouvernements respectifs doivent maintenant travailler ensemble sur un problème commun.

Du point de vue des acteurs, la coordination entre les politiques suppose la création d’une nouvelle identité, de nouvelles relations et façons de travailler avec les autres. Autrement dit, les acteurs doivent s’impliquer dans le conflit, la formation, la communication et tout autre processus qui les oblige à changer. Les organisations bureaucratiques traditionnelles n’étaient pas conçues pour le conflit et le changement, mais pour l’ordre et la stabilité. Ainsi, les nouvelles exigences remettent radicalement en cause l’identité profonde et la structure de la plupart des gouvernements participant aux processus des politiques. Les organismes gouvernementaux sont en train d’évoluer vers des formes d’organisation en réseau mieux adaptées pour mettre en œuvre les processus de coordination entre les politiques, mais cette transformation est lente. En attendant, des organisations plus souples telles que les ONG ont pris les devants en organisant des communautés politiques d’une manière mieux coordonnée.

Les principales caractéristiques des processus participatifs abordés dans ce chapitre permettent à peine de savoir quels seront les futurs modèles d’action communicative et de délibération et combien ils seront complexes. *Plus il y aura d’acteurs engagés dans des processus participatifs pour la coordination politique, meilleurs seront ces processus.* Ceci est vrai en partie à cause des nouvelles compétences développées par les acteurs mais surtout grâce aux transformations des structures qui faciliteront la création d’organisations se basant sur la collaboration et aptes à résoudre des questions complexes de coordination. Alors que les gouvernements, les ONG, les entreprises et les organisations communautaires évoluent en fonction directe de leur participation aux processus de coordination entre les politiques, nous pouvons donc nous attendre à voir naître de nouvelles formes d’organisation.

Le conflit et le pouvoir ont toujours constitué un aspect critique des relations entre les acteurs. Ce facteur est pris en compte d’une manière explicite par les modalités de délibération qui répondent à toutes les situations. Quand les connaissances et la capacité technique sont la source principale de l’incertitude, les experts reçoivent plus d’égards que lorsque le conflit porte sur les valeurs et les priorités d’action. Considérer l’information scientifique comme un arbitre «neutre» qui résout le conflit entre les valeurs est une erreur que l’on retrouve souvent dans les processus de coordination politique. Neutre, l’information ne l’est pas et ne devrait

jamais l'être. La science peut nous aider à comprendre et les scientifiques peuvent être des acteurs importants dans les processus politiques mais la science n'est pas un substitut aux choix éthiques et normatifs. Pareillement toutefois, quand des acteurs puissants cherchent à orienter la politique vers leurs propres intérêts en contestant la science et la technique, les assemblées délibératives doivent avoir la possibilité de fournir un contrepoids en s'appuyant sur la respectabilité publique et scientifique. Les processus de coordination politique doivent donc être conçus en fonction du contexte spécifique et chercher à gagner aussi bien la confiance des acteurs que la légitimité dans la société en garantissant des résultats techniquement et politiquement responsables.

La théorie de l'action communicative nous offre les bases pour comprendre les implications des formes délibératives du discours. Toutefois, c'est la pratique qui fournit le «savoir de l'action», complément de la construction théorique des processus publics améliorés. Ainsi, les chercheurs et les praticiens doivent travailler et apprendre ensemble afin de réaliser la promesse de la démocratie et d'améliorer aussi la théorie démocratique. Cette dialectique entre «pratique et théorie» est ce qui caractérise le domaine de la participation publique et transforme le praticien mais aussi le citoyen en un «scientifique civique» impliqué dans la compréhension du monde et des hommes. Le «public» de la participation publique est d'une part le souverain en termes de respectabilité et légitimité et d'autre part la source de la connaissance pratique et du jugement de la collectivité. Ce rôle complexe exige des praticiens et des chercheurs qu'ils acceptent le défi posé par la participation de la collectivité et qu'ils conçoivent des idées et des méthodes pour la renforcer.

Examiner la coordination entre les politiques du point de vue de l'acteur porte notre attention du contenu vers le processus. Toutefois, le contexte et le contenu des politiques influent réellement sur les processus de coordination. Il y a plusieurs manières de mettre en relation le contexte et le processus en faisant en sorte de prendre en compte de manière adéquate aussi bien les dimensions du processus (pouvoir, identité de l'acteur, conflit, etc.) que le contenu et la dimension des politiques (connaissances techniques et scientifiques, problème, lieu, etc.). Une approche participative qui intègre à la fois des contextes localisés et des processus centrés sur les acteurs offre une voie royale à l'amélioration de la coordination politique qui porte vers les pratiques de l'ADF.

## REFERENCES

- Bennis, W. et Biederman, P.W. (1997). *Organizing genius: the secrets of creative collaboration*. Perseus Books, Cambridge, Massachusetts.
- Benz, A. (1999). Multi-level governance. In: P. Glück, G. Oesten, H. Schanz and K.R. Volz, eds. *Formulation and implementation of national forest programmes. Vol. I: Theoretical Approaches*. European Forest Institute Proceedings 30.
- Elliott, C. et Schlaepfer, R. (2003). Global governance and forest certification: a fast track process for policy change. In: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. *Social and political dimensions of forest certification*, pp. 199-218.
- FAO (2002). Proceedings of technical meeting on enhancing stakeholder participation in national forest programmes. Département des forêts, Rome.

- FAO/ECE/OIT (2000). Public participation in forestry in Europe and North America. OIT, Genève.
- Finger-Stich, A. (2003). Social factors enabling local people's participation in integrated management planning. In: G. Buttoud, M. Shannon, G. Weiss, I. Yunusova, eds. *The formulation of integrated management plans for mountain forests*. Université de Turin, Italie.
- Hyttinen, P. et Niskanen, A. (1999). Practical experiences from the formulation of regional forest programmes in Finland. In: A. Niskanen and J. Vayrynen, eds. *Regional forest programmes: a participatory approach to support forest based regional development*. European Forest Institute Proceedings 32:73-81.
- Meidinger, E.E. (2003b). Forest certification as a global civil society regulatory institution. In: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. *Social and political dimensions of forest certification*, pp. 265-289.
- Meidinger, E.E. (2003a). Forest certification as environmental law making by global civil society. In: E. Meidinger, C. Elliott, G. Oesten, eds. *Social and political dimensions of forest certification*, pp. 293-330.
- Rankovic, N. et D. Nonic, eds. (2002). *Privatization in forestry*. Faculty of Forestry, Belgrade University, Belgrade, Serbie.
- Sabatier, P.A. ed. (1999). *Theories of the policy process*. Westview Press. Boulder, Colorado.
- Sandel, M. J. (1996). *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA. 417 pages.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill. The Dryden Press. 143 pages.
- Shannon, M.A. (2002b). Future visions: landscape planning in places that matter. David Brunckhorst, ed. *Proceedings 2<sup>nd</sup> International Conference on Landscape Futures*. Rural Futures Institute, University of New South Wales, Armidale, Australie.
- Shannon, M.A. (2002a). Understanding collaboration as deliberative communication, organizational form, and emergent institution. European Forest Institute Proceedings 44:9-27.
- Shannon, M.A. (1999). Moving from the limits and problems of rational planning: toward a collaborative and participatory planning approach. In: P. Glück, G. Oesten, H. Schanz, K.R. Volz, eds. *International seminar on the formulation and implementation of national forest programmes*. European Forest Institute Proceedings 30(1): 139-151.
- Stanley, Manfred (1990). The rhetoric of the commons: forum discourse in politics and society. In H. W. Simmons, ed. *The rhetorical turn*. Univ. of Chicago Press, Chicago.
- Weber, N. (2002). Tendencies towards privatization of international politics and their implications for the forest sector. Papier pour la Conférence sur la privatisation dans le secteur des forêts tenue à Belgrade du 11 au 14 avril 2002.