

Chapitre 2

Une mosaïque de contextes nationaux et locaux

Davide Pettenella

INTRODUCTION

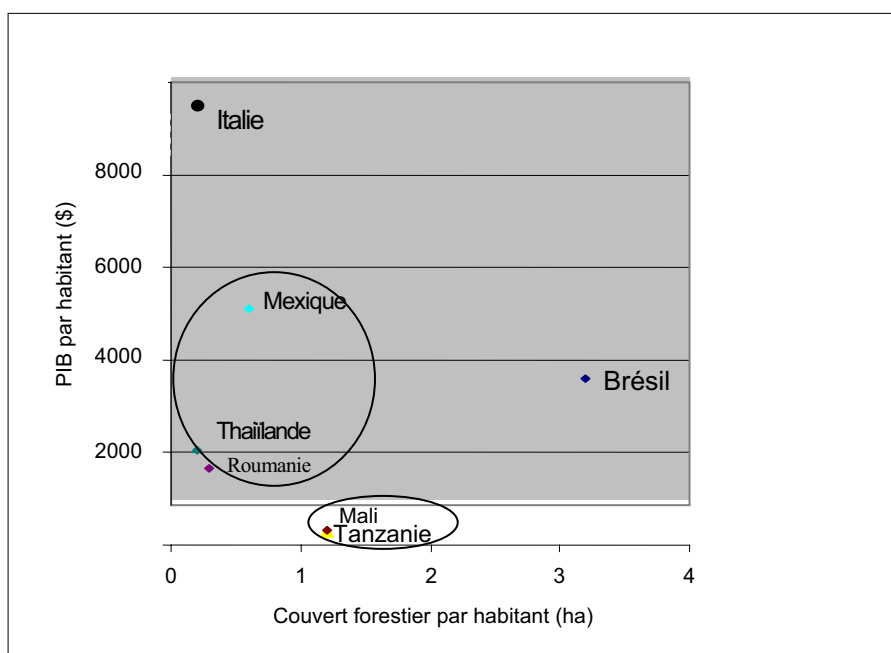
Ce chapitre résume les principales données et conclusions de sept études de cas nationales (Brésil, Italie, Mali, Mexique, Roumanie, République unie de Tanzanie et Thaïlande) préparées en 2001-2002 et dont l'objectif est de fournir des exemples pratiques d'impacts des politiques au niveau intersectoriel dans différents contextes politiques, juridiques, économiques, environnementaux et sociaux (**Tableau 2.1**). La **Figure 2.1** présente le PIB et le couvert forestier par habitant des pays sélectionnés. Le Mali et la Tanzanie peuvent être classés comme pays à faible revenu et à faible couvert forestier par habitant; alors que le Mexique, la Roumanie et la Thaïlande font partie des pays au revenu intermédiaire et à faible couvert forestier par habitant. Le Brésil est un pays à revenu intermédiaire caractérisé par un couvert forestier important par habitant. Enfin, l'Italie est considérée comme un pays à revenu élevé et à faible couvert forestier par habitant.

Tableau 2.1 – Caractéristiques socioéconomiques et biophysiques

Pays	Popu- lation (millions)	Popu- lation rurale (%)	PIB/ hab. (\$EU)	Espérance de vie (années)	Niveau d'anal- phabé- tisme (%)	Superficie des forêts (000 ha)	Taux de change annuel (%)	Aires protégées de forêts (% de superficie des forêts)
Brésil	168,2	19	3580	67,5	15	543905	-0,4	17
Italie	57,7	33	20160	78,4	2	10003	0,3	11
Mali	10,8	73	240	51,2	68	13186	-0,7	7
Mexique	98	26	5080	72,4	9	55205	-1,1	4
Roumanie	22	45	1670	69,8	2	6448	0,2	4
Tanzanie	33,7	70	280	51,1	24	38811	-0,7	14
Thaïlande	60,7	81	2010	69,9	5	14762	-0,2	23

Sources: Rapport sur le développement de la Banque mondiale 2002 et Évaluation des ressources forestières de la FAO, 2000.

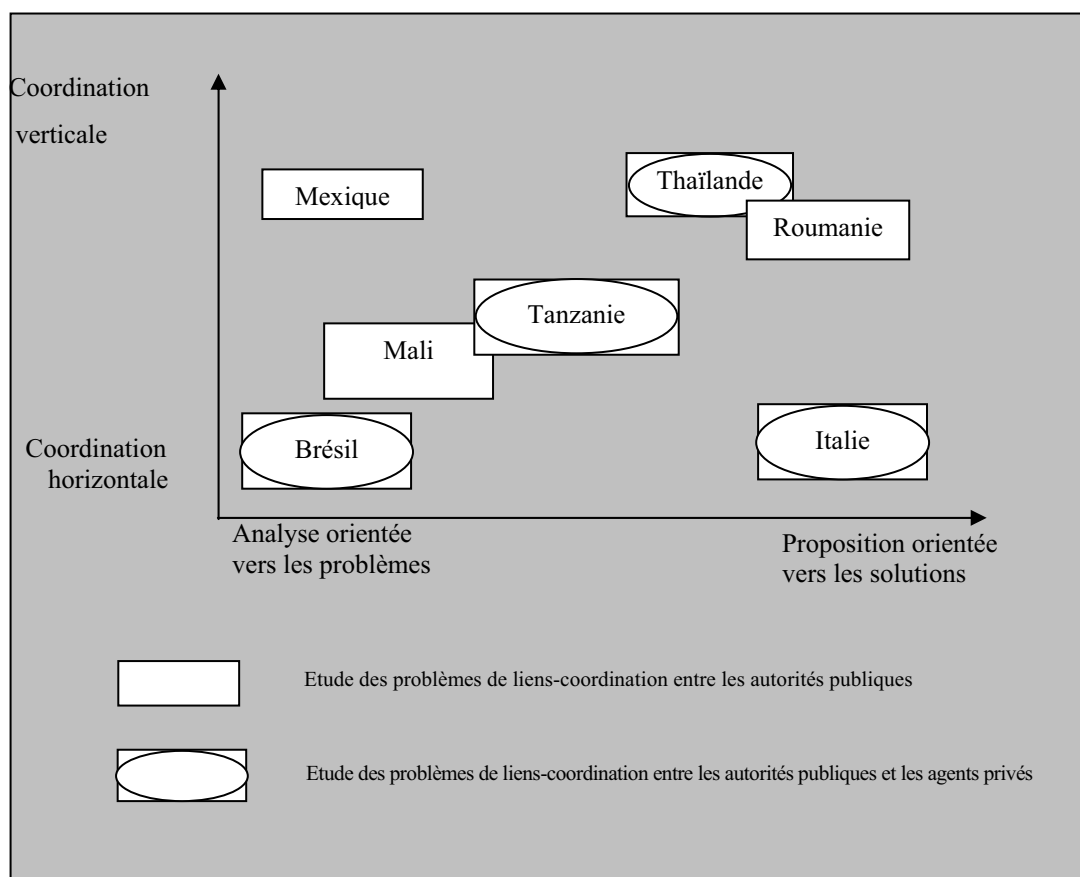
Les études de cas présentent les différents liens qui existent entre les forêts et les politiques externes. Différents problèmes et opportunités existent pour améliorer la formulation et la coordination des politiques au niveau intersectoriel. Ce chapitre présente de manière synthétique les études de cas élaborées par les auteurs suivants: Abrudan, 2002; Humberto et do Prado, 2002; Konaté, 2002; Mingsarn et Rutherford, 2002; Monela, 2002; Pettenella *et al.* 2002a, 2002b; et Sosa Cedillo, 2002.

Figure 2.1 - PIB nationaux et couvert forestier par habitant

Les études de cas nationales ont utilisé différentes approches analytiques ou points d'entrée. Trois grandes catégories d'études peuvent être identifiées pour comparer ces études (Figure 2.2):

- Certains rapports fournissent une analyse détaillée des *problèmes et contraintes* rencontrés dans le secteur des forêts lorsqu'ils sont confrontés aux politiques sectorielles macroéconomiques et externes. D'autres études fournissent aussi une analyse des possibilités d'améliorer la coordination des politiques et d'éviter les échecs.
- Le processus de décentralisation et de dévolution affecte tous les pays et peut expliquer pourquoi certains rapports évoquent en détail les problèmes d'*intégration verticale*, comme par exemple la coordination de la planification au niveau international, national et local. Dans d'autres, ce sont les liens entre les politiques conçues et mises en œuvre au niveau territorial qui sont étudiés.
- Plusieurs études de cas s'intéressent aux *liens entre les politiques publiques*, alors que d'autres considèrent les relations conflictuelles entre les forces de développement du marché et les politiques de protection des forêts.

Le **Tableau 2.2** illustre comment l'attention accordée aux aspects institutionnels, à l'échelle temporelle de l'analyse, varie selon les études de cas.

Figure 2.2 – Principaux centre d'intérêts des analyses des liens au niveau intersectoriel**Tableau 2.2 - Caractéristiques de l'approche des études de cas nationales**

Pays	Description des cadres institutionnels nationaux	Etudes de cas locales	Durée considérée (intérêt principal)
Brésil	Non	Oui (région amazonienne)	1980-99
Italie	Oui	Oui (trois provinces de montagne du Nord-Est)	1950-...
Mali	Oui	Oui (deux régions du Nord et du Sud)	1985-...
Mexique	Oui (détaillée)	Oui (Etat de Chihuahua)	1995-...
Roumanie	Oui (détaillée)	Non	1990-...
Thaïlande	Oui	Oui (région des montagnes du Nord)	Fin des années 80- ...
Tanzanie	Non	Oui (terres boisées Miombo)	1970-...

BRÈVE PRÉSENTATION DES ÉTUDES DE CAS NATIONALES

Brésil

Le Brésil possède la plus grande superficie de forêts pluviales tropicales au monde. Les forêts couvrent près des deux tiers de son territoire. Les différentes catégories de forêts vont de la forêt amazonienne, la forêt atlantique et la forêt d'araucaria. Les forêts pluviales tropicales humides de l'Amazonie de la moitié nord-ouest du pays représentent 95 pour cent de la superficie des forêts brésiliennes. Les forêts amazoniennes possèdent d'importantes zones de feuillus, y compris celles qui poussent dans les différentes zones sèches et alluviales, et les forêts de basses-terres et pré-montagneuses.



PRINCIPAUX INDICATEURS

SOCIOECONOMIQUES

Population: 168,2 millions

Densité par km²: 19,9

Taux de croissance: 1,3 %

Espérance de vie (1999): 67,5 ans

Pauvreté (% population en-dessous de 1\$/jour): 11,6 %

PIB par habitant: 3,580 \$EU

PIB: 529,4 milliards \$EU

Au sud de l'Amazonie, on trouve les terres boisées du *Cerrado* (type de savane) sur de grandes étendues. Le Brésil possède environ 5 millions d'hectares de plantations forestières, constituées de pins et d'*Eucalyptus* spp. principalement, et plus de 30 millions d'hectares d'aires protégées comprenant de nombreux parcs nationaux et réserves d'état.

Le Brésil est le cinquième producteur industriel le plus important de bois au monde et le plus grand producteur de bois tropical. Il

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 845,6 millions d'hectares

Couvert forestier: 543,9 millions d'hectares

% de la superficie: 64,3 %

Superficie forestière par habitant: 3,2 hectares

Déforestation (changement annuel 1990-2000): -0,4 %

Volume moyen sur pied: 131 cm/ha

Coupes: 235,4 millions de cm

Importation: 1,003 million \$EU

Exportation: 3,218 millions \$US

exploite des quantités importantes de feuillus et de résineux dont au moins la moitié de sa production nationale de bois est utilisée dans le secteur du sciage et une grande part du reste est utilisée pour produire de la pâte et du papier.

L'étude discute des influences des politiques externes sur la déforestation de la forêt amazonienne brésilienne avec une analyse statistique des séries chronologiques de données de 1980 à 1999. Les principales politiques externes et les impacts sur les forêts naturelles sont identifiés:

- la politique relative à la population, en particulier les programmes de réimplantation sans protection adéquate des droits des peuples indigènes;
- la politique agricole accordant des aides financières pour le défrichement des forêts et leur conversion en terres agricoles pour l'élevage du bétail;

- les politiques relatives aux infrastructures, en particulier la construction de routes;
- les politiques d'exonération de taxes pour les nouvelles activités économiques;
- les politiques qui réglementent les droits d'utilisation des terres.

L'exploitation et le développement de la capacité de l'industrie du bois sont d'autres facteurs internes importants, plus de 90 pour cent de la production du bois provenant des zones déboisées.

Avant les années 60, l'exploitation de la région amazonienne concernait principalement les produits d'extraction et peu les activités agricoles. En 1966, les activités d'élevage du bétail furent encouragées dans la région par les politiques de l'Etat comme "l'Opération Amazonie". Durant les années 70, le gouvernement fédéral lança des programmes ambitieux de construction de routes, d'exploitation des minéraux et d'expansion des cultures et activités d'élevage dans les zones forestières. Ces mesures générèrent un processus d'urbanisation rapide et des flux migratoires significatifs des zones du sud du pays provoquant une augmentation de la déforestation et la dégradation du couvert forestier.

En 1988-1989, d'importantes mesures politiques furent prises par le gouvernement avec ce que l'on a appelé "Notre programme pour la nature" pour enrayer la déforestation et pour traiter les questions liées à l'environnement (**Encadré 2.1**).

Encadré 2.1 – Principales mesures de "Notre programme pour la nature"

- Suspension des mesures fiscales incitatives du Fonds d'investissement pour l'Amazonie dans les zones de forêts primaires tropicales.
- Suppression des subventions au crédit agricole rural.
- Fin de l'investissement public et des programmes d'infrastructure.
- Fin des prix minimum harmonisés en appui à l'agriculture.
- Création de l'Institut brésilien pour l'environnement et les ressources naturelles renouvelables (IBAMA).
- Création de plusieurs "réserves pour l'extraction" et de forêts nationales.
- Obligation d'enregistrer auprès de notaires publics les réserves forestières juridiques des propriétés rurales.
- Obligation de reconstituer des réserves forestières au niveau juridique.
- Création du programme "Opération Amazonie" sur le suivi des impacts environnementaux.

Néanmoins, les résultats du suivi par satellite de la déforestation de 1994-95 ont montré que les taux de déforestation avaient augmenté après une période de déclin depuis 1990. Le gouvernement a alors reconnu le besoin d'adopter une série de mesures importantes et en 1995, il a créé une "Chambre des ressources naturelles" pour réviser les politiques sur les forêts sous la coordination du Ministère de l'environnement. Un "programme forestier positif" pour l'Amazonie a alors débuté dans le but d'adopter une série de mesures pro-actives et orientées vers le marché concernant l'ADF. Les principales mesures sont:

- l'établissement en 1995 d'un "Protocole vert" liant les lignes de crédit public à des normes environnementales;
- la participation au processus des critères et indicateurs pour l'aménagement durable des forêts tropicales d'Amazonie (Processus de Tarapoto);

- l'établissement en 1995 (en premier par le gouvernement de l'Etat du Paraná) d'une "taxe verte" comme mesure incitative pour maintenir les zones de forêts municipales;
- des mesures provisionnelles en juillet 1996 modifiant le Code forestier du Brésil et permettant, entre autres choses, la limitation de l'usage alternatif des terres forestières;
- l'introduction du renouvellement obligatoire des forêts (Instruction normative No. 001/96 du Ministère de l'environnement);
- l'établissement d'une nouvelle taxe sur la propriété des terres rurales considérant comme des zones non taxables: a) les zones de conservation permanentes, b) les zones de réserves forestières juridiques et c) les zones d'intérêt écologique;
- comme une partie de la politique de réforme agraire, la réduction des implantations rurales familiales, l'établissement d'indicateurs de performance relatifs à l'environnement, l'interdiction d'implantation dans les zones de forêts naturelles ou amélioration des contrôles sur les exploitants illégaux des domaines ruraux;
- réforme organisationnelle et administrative du Ministère de l'environnement en 1999, qui a conduit à la création du Secrétariat pour la biodiversité et les forêts comprenant une Direction des forêts. Une Direction des forêts a également été créée au sein de l'IBAMA;
- efforts concernant la certification des forêts exploitées réalisés sous l'autorité du Conseil d'aménagement forestier;
- lancement en avril 2000 du Programme forestier national, dont l'un des principaux objectifs était la création de nombreuses aires publiques de conservation.

Un système de concessions forestières taxant les exploitations dans les forêts de production publiques a récemment été proposé par le gouvernement en vue de rendre l'ADF plus profitable ou plus compétitif avec le bois provenant des zones déforestées.

Italie



différentes altitudes, elle possède une grande variété de forêt, de faune et de flore.

Les feuillus représentent deux tiers du volume sur pied, les principales espèces étant les hêtres, les chênes à feuilles caduques et persistantes, les peupliers et noisetiers. Les principales espèces de conifères sont le pin, l'épicéa de Norvège et le mélèze européen. Trois cinquièmes des forêts sont d'accès libre pour l'approvisionnement en bois. Deux cinquièmes ne sont pas disponibles, en partie du fait de leur protection mais aussi pour des raisons

L'Italie est constituée par une longue péninsule s'étendant des Alpes au centre de la mer méditerranéenne, avec une véritable «colonne vertébrale» de montagnes où se trouvent la majorité des forêts. Les forêts et les autres terres boisées constituent moins d'un tiers de la superficie, la moitié étant constituée de futaies et de restes de taillis souvent de qualité égale. Le fait qu'elle s'étende du nord au sud, avec

PRINCIPAUX INDICATEURS SOCIOECONOMIQUES

Population: 57,7 millions

Densité par km²: 191,5

Taux de croissance: 0,1%

Espérance de vie (1999): 78,4 ans

PIB par habitant: 20,160 \$EU

PIB: 1,1 billion \$EU

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS**Superficie:** 29,4 millions d'hectares**Couvert forestier:** 10 millions d'hectares**% de terres:** 34 %**Superficie forestière par habitant:** 0,2 hectare**Déforestation (changement annuel 1990-2000):** 0,3 %**Volume moyen sur pied:** 145 cm/ha**Coupe:** 9,3 millions cm**Importations:** 7,859 millions \$EU**Exportations:** 2,741 millions \$EU

économiques. Virtuellement, toutes les forêts sont semi-naturelles avec quelques zones de plantations. Deux tiers des forêts italiennes sont privées, sous forme de petites exploitations principalement; un tiers sont publiques, détenues surtout par les municipalités. Les produits forestiers non ligneux sont importants pour l'économie des zones rurales. L'Italie est un des principaux pays consommateurs,

producteurs et vendeurs de produits forestiers en Europe. Sa part dans la production de papier européen et de panneaux en bois atteint environ 10 pour cent.

Le rôle du secteur forestier et des politiques ayant trait à ce secteur est comparé dans trois provinces de montagne du Nord-Est (Bolzano, Trente et Belluno). Trois variables clé sont identifiées: les politiques des secteurs non forestiers connexes (en particulier la politique agricole commune de l'Union européenne), les systèmes de propriété des terres, les structures de l'administration publique et la participation des différents groupes d'intérêt dans les processus de prise de décision.

Selon la constitution, les autorités régionales sont responsables des prises de décision politiques et de la mise en œuvre du secteur agroforestier. Durant les 25 dernières années, la mise en œuvre de la décentralisation a été caractérisée par des changements institutionnels dans le secteur forestier et a centré ses efforts sur le Ministère de l'agriculture et des politiques forestières. Peu d'attention a été accordée à la coordination des différents niveaux de développement entre le niveau local, national, régional (supranational) et international, ce qui fait qu'il n'existe pas de stratégie nationale globale pour les forêts clairement coordonnée avec les autres politiques des secteurs mais un «puzzle» de 21 approches régionales de politiques sur les forêts différentes.

Les influences des politiques externes diffèrent d'une région et d'un secteur à l'autre et les réponses des propriétaires des terres aux politiques de développement au niveau rural sont fortement influencées par les modes de fragmentation des terres prévalants. Les régimes fonciers constituent des facteurs clé pour les politiques relatives au développement des entreprises locales des zones de montagne. La relative petite taille des propriétés privées constitue une contrainte significative pour la mise en œuvre de l'utilisation multifonctionnelle et coordonnée des ressources en terre. Etablir des superficies minimales de terre est important pour pouvoir mettre en œuvre une gestion multifonctionnelle et coordonnée des terres dans les régions de montagne. Il est aussi essentiel d'identifier des niches de marché et des avantages compétitifs pour la production de produits forestiers non ligneux. L'intégration verticale entre la gestion des terres forestières et les activités industrielles de transformation du bois doit être renforcée ainsi que les liens entre la production et la consommation de bois récolté localement.

Le rôle des forêts en zone de montagne est stratégique car elles fournissent un nombre de services environnementaux en plus de la production de bois et de matières premières. Plusieurs parties prenantes ayant différents droits et obligations sont impliqués dans la gestion des terres forestières. La demande croissante de la société pour les services environnementaux

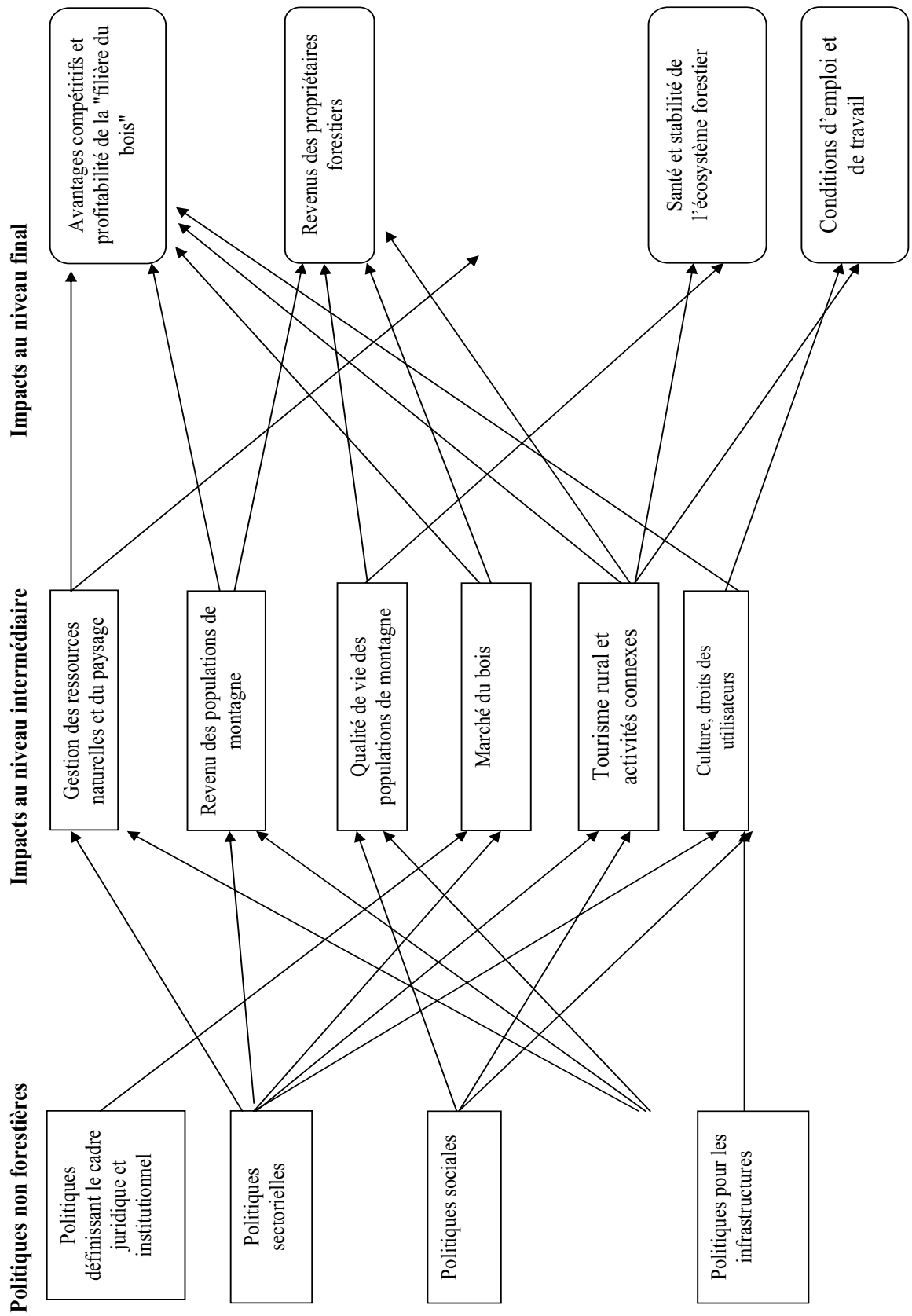
offerts par les forêts doit être prise en considération par les gestionnaires des terres avec l'aide des autorités publiques à chaque fois que les forces du marché ne sont pas suffisantes ou adéquates.

Des exemples d'accords institutionnels pour promouvoir l'implication et la coordination des parties prenantes sont présentés: Conférence Etat-régions (*Conférenza Stato-Regioni*) pour une coordination verticale à différents niveaux. La coordination horizontale a lieu au sein des organisations et entre les différentes administrations publiques et les acteurs publics et privés. La Table ronde sur les forêts (*Tavolo Forestale*) de Trente, où les représentants des groupes d'intérêt se rencontrent périodiquement pour discuter des initiatives sur les forêts et des problèmes au niveau de la province constitue un exemple intéressant. Les Groupes d'action locale, co-financés par la Commission européenne, sont un autre exemple. Ils ont été mis en place en 1993 dans le but de canaliser les ressources financières et humaines pour investir dans le domaine du développement rural à petite échelle dans les régions marginales. Comparés à la situation traditionnelle ou à l'approche de coordination centrée sur la province, ils sont plus ouverts aux acteurs privés et travaillent principalement en partenariat.

La **Figure 2.3** montre que les politiques non forestières prévalent et ont souvent un plus fort impact sur la condition et l'utilisation des forêts que les politiques forestières. Ainsi par exemple, les activités de gestion des forêts sont très sensibles aux politiques concernant la main-d'œuvre: dans des conditions de plein emploi des travailleurs locaux – comme dans les régions des études de cas – les activités forestières peuvent être maintenues seulement par l'emploi de travailleurs forestiers immigrés. Cependant, à la différence du secteur agricole, le travail effectué dans les forêts est très spécifique, hautement spécialisé et saisonnier. Afin de maintenir un niveau minimum d'activités forestières, il a été recommandé d'améliorer la coordination entre les politiques sur les forêts et celles concernant la main-d'œuvre, y compris au niveau du recrutement et de la formation de la main-d'œuvre immigrée.

En conclusion, les politiciens et les décideurs locaux tendent seulement à accorder un rôle marginal aux ressources forestières. Les secteurs non forestiers sont perçus comme étant plus importants en termes de recherche de consensus entre les populations locales. Dans le contexte de plein emploi et d'absence de problèmes d'importation de matières premières ligneuses, la politique d'action implicite est le *laisser-faire*. Les politiques sont limitées à l'élaboration de règlements pour protéger et prévenir la surexploitation ou l'utilisation abusive des ressources forestières.

Figure 2.3 - Impacts au niveau intermédiaire et final des politiques non forestières



Mali



Le Mali possède très peu de forêts avec environ 11 pour cent de couvert forestier et 14 pour cent d'autres terres boisées. Les types de végétation du Mali vont des zones soudaniennes-guinéennes dans le sud, la zone soudanienne et sahélienne, et le désert du Sahara occupant une grande partie de la moitié nord du pays. Les longues sécheresses et la désertification sont les principaux problèmes du Mali. Les forêts denses sont exclusivement des petits morceaux de forêts galerie des zones ripariennes et sont un mélange de forêts semi-décidues et d'espèces de savane.

Les zones boisées du Mali sont dominées par les savanes d'*Isobertinia doka* caractérisant la savane de type guinéen, de *Parkia biglobosa* typique du type soudanien et des fourrés d'*Acacia* spp. représentant la végétation sahélienne.

Le Mali a développé de petites zones de plantations forestières avec les espèces les plus communes comme l'*Eucalyptus* spp. et le *Gmelina arborea*. Une bonne partie de ces terres fait partie des parcs et réserves.

PRINCIPAUX INDICATEURS

SOCIOECONOMIQUES

Population: 10,8 millions
Densité par km² (1997): 9
Taux de croissance: 2,9 %
Espérance de vie (1998): 51,2 ans
Pauvreté (% population en-dessous 1\$/jour): 72,8%
PIB par habitant: 240 \$EU
PIB: 2,3 milliards \$EU

Le bois est le principal combustible et la source d'énergie du Mali. Il n'y a pas d'industries forestières à grande échelle dans le pays.

L'étude de cas s'intéresse aux impacts des différentes politiques de développement national sur le secteur forestier traditionnel. Les diverses réussites de mise en œuvre des politiques sont examinées et des recommandations sont faites pour intensifier les effets positifs et minimiser les effets négatifs. Les résultats de l'évaluation des impacts au niveau environnemental des trois projets régionaux sont présentés (**Encadré 2.2**).

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 122 millions d'hectares
Couvert forestier: 13,1 millions d'hectares
% de terre: 10,8 %
Superficie forestière par habitant: 1,2 hectare
Déforestation (changement annuel 1990-2000): -0,72%
Volume moyen sur pied: 22 cm/ha
Coupes: 5,1 millions de cm
Importations: 8,7 millions \$EU
Exportations: 1,6 million \$EU

Les ressources forestières du Mali sont dans un processus de dégradation rapide. La pression démographique a conduit à une demande croissante de combustible ligneux et de nouvelles terres agricoles ont été identifiées comme les deux plus fortes causes de déforestation. L'association de méthodes agricoles extensives, encore en usage sur de grandes superficies du pays, et le manque de politique appropriée et de cadre juridique pour protéger efficacement

les ressources naturelles ont contribué à réduire les forêts. Les conditions de climat aride affectant le pays représentent une contrainte importante au développement du secteur forestier.

L'analyse des principales politiques macroéconomiques montre que les politiques de développement au niveau rural associées à différentes mesures fiscales ont eu certains effets indirects positifs pour le secteur forestier. Ceci est principalement dû à une amélioration du système fiscal et à la conséquente redistribution des revenus à la population. D'un autre côté, elle a eu des effets négatifs tels que, par exemple, la fin du recrutement du personnel forestier et la détérioration du système des routes forestières. Les problèmes intersectoriels sont examinés au niveau macroéconomique où les effets des politiques d'ajustements structurels sur la pauvreté rurale et le renforcement des capacités agissent comme des moteurs de changement. Les institutions qui doivent concevoir les politiques d'ajustements structurels portent leur attention sur la réduction des impacts des politiques de développement sur la pauvreté, principalement pour améliorer le volume de la production agricole. Peu d'attention est accordée à la gestion globale des ressources naturelles dans son ensemble. D'autres programmes généraux comme les politiques nationales pour combattre la pauvreté et le plan national pour la promotion des femmes ont peu d'impacts sur l'état et la qualité des ressources forestières. Malgré l'intérêt déclaré que porte le gouvernement à la protection et au développement des ressources naturelles de base nationales, les effets (négatifs) des politiques sectorielles sur l'environnement ne sont pas considérés de manière adéquate. Sans coordination efficace des politiques de développement au niveau intersectoriel, il est difficile, par exemple, de compenser les effets négatifs de la pauvreté sur le développement des ressources naturelles. Améliorer les pratiques agricoles et réduire la pression sur les ressources forestières sont les deux préconditions de base mentionnées pour contrôler le déboisement.

Encadré 2.2 - Programmes sectoriels ayant des effets directs sur les ressources provenant des forêts au niveau local

Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN). Les résultats de l'étude d'impacts de ce projet révèlent les effets positifs sur les ressources naturelles, les capacités locales, la migration au niveau rural et le niveau de revenus. Le PGRN est un exemple de politique environnementale du gouvernement mise en œuvre dans le cadre de la Convention sur la lutte contre la désertification, et comporte trois composantes stratégiques de politique forestière nationale: a) l'amélioration de la mise en œuvre de la capacité des différents partenaires, b) l'identification d'une approche de gestion durable des ressources et c) la conservation de la diversité biologique.

Projet de fixation des dunes de sable. Ce projet de la région septentrionale a produit de bons résultats en termes de stabilisation des dunes de sable, de production forestière et de restauration et conservation des sols et de l'eau. Il montre les liens étroits entre les forêts et les secteurs sociaux et économiques dans un environnement comme le désert.

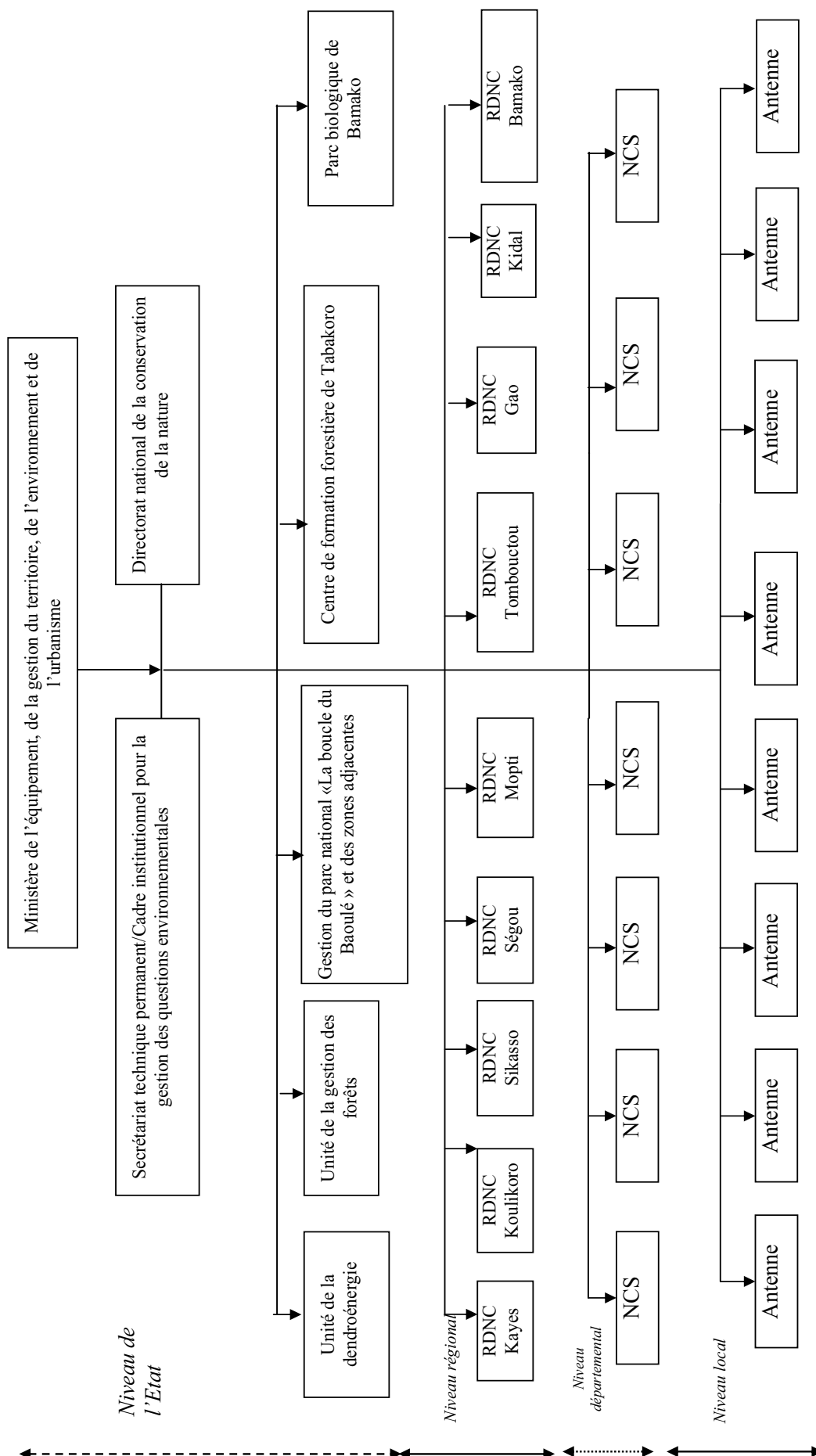
Gestion des basses terres de la zone méridionale. Une étude d'impacts environnementale de la gestion des basses terres par la Compagnie du textile du Mali a montré que, dans la majorité des cas, les forêts galerie le long des cours d'eau ont été déboisées pour leur production élevée potentielle.

Une capacité de coordination limitée et le manque d'information et de participation sont aussi des facteurs importants qui limitent ou gênent la réussite de la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles du pays. La décentralisation et la forte implication des populations

locales dans les processus de prise de décision sont nécessaires pour une mise en œuvre effective des politiques de protection des forêts, en particulier l'implication des populations indigènes. Par exemple, l'établissement des forêts communales locales et le lancement de campagnes d'éducation environnementale ont été un moyen efficace d'améliorer la participation à l'ADF.

Un forum permanent pour analyser et négocier les politiques ayant des impacts sur les ressources forestières a été officiellement proposé pour améliorer la coordination des politiques au niveau intersectoriel et le dialogue régulier au niveau national. La mise en place effective de politiques forestières nationales et l'implication de l'administration forestière nationale (**Figure 2.4**) dans les programmes de développement ruraux ont aussi été discutées.

Figure 2.4 – Organigramme du sous-secteur forestier national



Mexique



Le Mexique possède peu de forêts avec environ 30 pour cent de couvert forestier et de terres boisées. Ses nombreuses zones climatiques donnent lieu à divers types de végétation et de forêts. Plus de 70 pour cent du pays est classé comme semi-aride ou sec, mais le Mexique a aussi des zones humides ainsi que des végétations de montagne et alpine. Les forêts de basses terres sont principalement constituées de feuillus, avec de grandes superficies de forêts sèches et tropicales arides et des forêts tropicales humides

dans le sud de la péninsule du Yucatan. Les régions de montagne de l'intérieur possèdent de grandes superficies de forêts de conifères mixtes dominées par les pins et sapins et une proportion significative de chênes. Le Mexique a plus de 2,5 millions d'hectares de forêts dans des aires protégées.

PRINCIPAUX INDICATEURS

SOCIOECONOMIQUES

Population: 98 millions

Densité par km²: 51,3

Taux de croissance: 1,4 %

Pauvreté (% population en-dessous 1\$/jour): 15,9%

Espérance de vie (1999): 72,4 ans

PIB par habitant: 5,080 \$EU

PIB: 574,5 milliards \$EU

Le Mexique produit d'importantes quantités de produits ligneux et en papier, principalement pour la consommation nationale. La majorité de la production est constituée de panneaux en contreplaqué de résineux et bois scié. L'industrie mexicaine du papier compte sur les fibres secondaires provenant du recyclage pour 80 pour cent de ses besoins en fibre.

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 190,8 millions d'hectares

Couvert forestier: 55,2 millions d'hectares

% de terre: 28,9%

Superficie forestière par habitant: 0,5 hectare

Déforestation (changement annuel 1990-2000): -1,1%

Volume moyen sur pied: 52 cm/ha

Coupes: 45,7 millions de cm

Importations: 2,728 millions \$EU

Exportations: 267 millions \$EU

L'étude analyse les principales politiques publiques et les instruments qui ont des impacts positifs ou négatifs sur le secteur forestier. Par exemple, le Programme de développement durable des forêts 2016 et les mécanismes locaux de coordination des politiques publiques dans l'Etat de Chihuahua sont présentés.

Traditionnellement, le secteur forestier mexicain a accordé une faible priorité aux politiques concernant les forêts (par exemple, les mesures incitatives fiscales et directes manquent et les dépenses publiques dans le secteur sont réduites). Cette situation a été une des principales raisons de l'absence d'investissement significatif ou explique le manque d'intérêt des parties prenantes du secteur dans la conservation et le développement des forêts. Les propriétaires des forêts, l'industrie forestière et une grande partie de la population rurale ont été affectés négativement par la politique peu opérante du secteur, en termes de quantité et qualité des services fournis par les ressources forestières. Pourtant, depuis 1997, les dépenses publiques relatives aux forêts ont augmenté de façon significative et le gouvernement fédéral a entrepris un programme de mesures incitatives sur les forêts pour promouvoir la gestion durable des

forêts naturelles et le développement des plantations forestières commerciales. Ces mesures incitatives ont produit des impacts positifs sur le secteur permettant l'amélioration de la gestion des forêts, d'augmenter la production de bois, de former les propriétaires des forêts et les forestiers et de créer plus de possibilités d'emplois et de revenus dans les zones forestières.

La fourniture de l'eau, la protection de l'environnement et les politiques de développement sont les principaux problèmes identifiés dans l'étude au niveau intersectoriel. Le manque de mécanismes de coordination des politiques publiques adéquates au niveau intra et intersectoriel et de cadres juridiques et institutionnels sont identifiés comme étant les principales causes de déboisement, de dégradation des forêts et de pauvreté. Le nouveau gouvernement fédéral met l'accent sur l'amélioration de la coordination des politiques publiques à travers les commissions présidentielles et les différents programmes des organismes sectoriels. Pourtant, dans la plupart des cas, il n'existe pas de coordination des politiques faute de préconditions ou de mécanismes favorables.

La structure de l'Administration forestière au niveau national et régional est présentée dans le **Tableau 2.3**. Les sous-secrétaires, l'Institut national d'écologie et la Commission nationale des aires protégées naturelles opèrent à travers les délégations du Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT)) dans chaque état. Le Bureau fédéral pour la protection de l'environnement a ses propres délégations dans chaque état. De plus, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, des pêches et de l'alimentation est responsable de la recherche sur les forêts au niveau fédéral et de la promotion des plantations forestières commerciales.

Tableau 2.3 - Structure de l'administration forestière au niveau national et régional

Organismes nationaux	Principales fonctions	Organismes régionaux
Commission nationale pour les forêts	Développer, favoriser et inciter les activités productives de conservation et de restauration des forêts en application de la politique de développement durable des forêts.	Treize unités de gestion régionales en accord avec la division nationale des bassins hydrographiques des rivières.
Institut national d'écologie	Recherche sur l'utilisation et la gestion durable des ressources naturelles.	Délégations du SEMARNAT.
Sous-secrétaire à la gestion de la protection de l'environnement	Exécuter les lois relatives aux forêts. Evaluation des impacts environnementaux et forestiers.	Délégations du SEMARNAT dans chaque état.
Bureau fédéral pour la protection de l'environnement	Surveiller et sanctionner l'application des lois sur les forêts et sur l'environnement.	Propres délégations dans chaque état.
Commission nationale des aires protégées naturelles	Administrer les aires protégées naturelles au niveau fédéral.	A travers les délégations du SEMARNAT.
Sous-secrétaire pour la législation sur l'environnement	Approuver les normes forestières.	Délégations du SEMARNAT dans chaque état.

Dans l'état de Chihuahua, le Conseil consultatif sur les forêts a constitué un instrument fondamental pour la participation des parties prenantes et la coordination entre les secteurs.

La majorité des groupes ethniques de l'Etat de Chihuahua vit dans les zones forestières. Afin d'améliorer la qualité de vie de ces populations et de réduire la pression qu'ils exercent sur les ressources forestières, il a été recommandé d'améliorer la coordination des initiatives agraires, sociales et sectorielles. Il est aussi recommandé d'augmenter les ressources pour améliorer les informations de base sur les liens au niveau intersectoriel entre les forêts et les autres secteurs, en particulier en référence au rôle des sociétés civiles et des ONG; de créer un Service forestier de l'état de Chihuahua ayant des fonctions décentralisées et des ressources autonomes pour développer le secteur forestier en coordination avec le gouvernement fédéral. Enfin, il a été proposé de renforcer les mécanismes de coordination élaborés par le nouveau gouvernement fédéral ainsi que la coordination avec le dialogue politique international sur les forêts.

Roumanie



La Roumanie est située sur la rive occidentale de la mer Noire. Ses terres consistent principalement en vallées et plaines fertiles au sud et à l'est et dans la chaîne des Carpates au centre et à l'ouest du pays. Les forêts et les autres terres boisées comptent pour moins d'un tiers de la superficie, la plupart étant située dans les régions de montagne et pré-montagne des Carpates. Neuf dixièmes des forêts sont disponibles pour l'approvisionnement en bois, et une proportion encore plus élevée de forêts semi-naturelles, avec seulement des petites

zones de forêts non dérangées par l'homme. Trois cinquièmes du volume sur pied sont constitués de feuillus, principalement des hêtres et des chênes. L'épicéa de Norvège est la principale espèce de conifère. Il existe une grande diversité de flore et de faune dans les forêts de Roumanie. La croissance nette, supérieure à la moyenne européenne, a dépassé les coupes de manière considérable pendant un certain nombre de décennies, conduisant à une augmentation du volume sur pied. Les forêts étaient originellement propriétés d'état, mais le processus de privatisation et de restitution a conduit à une augmentation de la propriété privée et communautaire.

Les forêts roumaines fournissent suffisamment de matières premières pour l'industrie nationale et aussi pour les exportations. Des investissements substantiels ont été réalisés dans les nouvelles fibres à densité moyenne et les fabriques de panneaux de particules ainsi que dans la modernisation des vieilles fabriques, ce qui peut conduire à une augmentation significative de la production dans un futur proche.

PRINCIPAUX INDICATEURS SOCIOECONOMIQUES

Population: 22 millions
Densité par km²: 97
Taux de croissance: -0,3 %
Espérance de vie (1999): 69,8 ans
Pauvreté (% population en-dessous 1\$/jour): 2,8%
PIB par habitant (\$EU): 1,670
PIB (millions \$EU): 36,6 milliards \$EU

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 23 millions d'hectares
Couvert forestier: 6,4 millions d'hectares
% de terres: 28 %
Superficie forestière par habitant: 0,3 hectare
Déforestation (changement annuel 1990-2000): 0,2%
Volume moyen sur pied: 213 cm/ha
Coupe: 13,1 millions cm
Importations: 189 millions \$EU
Exportations: 516 millions \$EU

L'étude de cas nationale analyse les principaux liens au niveau intersectoriel en foresterie qui sont actuellement créés par les processus de démocratisation et de transition à une économie de marché et d'accès à l'Union européenne (UE). Ces dernières dix années, différents mécanismes institutionnels au niveau gouvernemental ont été développés afin de promouvoir des politiques nationales cohérentes, de planifier le développement et d'améliorer la collaboration au niveau intersectoriel. Selon la loi de 2001 sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement, le Secrétariat général est responsable de la coordination des activités des ministères et d'assurer que les procédures légales correctes sont observées dans l'élaboration et la ratification de la version préliminaire de la législation. Cette loi a amélioré la coordination des politiques. Les Ministères de l'intégration européenne, de l'Administration publique, du Développement et de la Planification ont aussi joué un rôle important dans la coordination intersectorielle, alors que les autres ministères ont des responsabilités au niveau intersectoriel. Certains ministères sont responsables de plusieurs secteurs (l'agriculture, l'alimentation et les forêts; l'eau et la protection environnementale; les travaux publics, le transport et le logement, par exemple), alors que d'autres sont seulement responsables d'un secteur (les affaires étrangères; la défense nationale, le tourisme, par exemple) (Tableau 2.4).

Tableau 2.4 - Structure ministérielle du Gouvernement roumain, avril 2002

Coordination intersectorielle	Responsabilités intersectorielles	Responsabilités multisectorielles	Responsabilités d'un seul secteur
<ul style="list-style-type: none"> - Développement et planification - Administration publique - Intégration européenne - Secrétariat général du Gouvernement* - Relations avec le Parlement* 	<ul style="list-style-type: none"> - Finances publiques - Petites et moyennes entreprises - Information publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Travail et solidarité sociale - Industrie et ressources - Agriculture, alimentation et forêts - Eau et protection de l'environnement - Education et recherche - Travaux publics, transport et logement - Education et recherche - Culture et religion - Santé et famille - Jeunesse et sports - Communication et technologie de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Affaires étrangères - Justice - Défense nationale - Intérieur - Tourisme

* Activité coordonnée par un ministre (membre du Cabinet) même s'il n'existe pas de Ministère distinct.

Ces dernières années, la formulation des politiques et la planification du développement ont été caractérisées par la coopération entre les administrations et la coopération des organismes gouvernementaux ainsi que par l'implication des principales parties prenantes, de la participation publique et de la transparence. La formulation d'une politique forestière nationale et d'une stratégie en 2000 est un exemple de processus ouvert, transparent et participatif (Tableau 2.4).

Également, la restitution actuelle des anciennes terres forestières à leur propriétaire privé, communal et institutionnel – on s'attend à ce que plus de la moitié des forêts roumaines soient restaurées – induit actuellement de nombreux changements dans les politiques du secteur

forestier. Elles devront redéfinir le rôle de l'Etat et des agences forestières publiques, principalement le Département des forêts du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts (MAFF) et l'Administration forestière nationale (AFN), responsable de l'administration et de la gestion des forêts nationales.

La décision de privatiser les industries d'exploitation et les produits forestiers, y compris les activités au détail, a aussi un impact significatif sur le secteur forestier, spécialement au niveau du commerce international et des normes environnementales. Intégrer la gestion et la planification des forêts dans le contexte global du développement rural, de l'agriculture et de la planification des paysages est devenu une question importante dans le contexte de l'entrée dans l'Union européenne. Les politiques de développement du secteur rural et d'expansion du réseau routier sont vues comme ayant le plus d'influence sur la gestion des ressources forestières. La société civile est de plus en plus réclamée dans la coordination des objectifs des politiques forestières avec les objectifs des politiques sur l'environnement, l'écotourisme, l'énergie et les infrastructures (**Tableau 2.5**).

Tableau 2.5 - Impacts des politiques publiques sur le développement du secteur forestier

Domaine des politiques publiques	Impacts	
	Principales directions ^a	Echelle de l'impact ^b
<i>Politiques publiques établissant le cadre institutionnel:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Croissance économique - Privatisation - Finance publique - Emploi - Développement rural et planification de l'utilisation des terres 	Politique forestière touchée Politique forestière touchée Politique forestière touchée Politique forestière touchée Liens réciproques	*** **** *** ** **
<i>Politiques publiques relatives aux secteurs économiques spécifiques:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Agriculture et gestion du gibier - Récolte du bois, transport et transformation - Mines et énergie - Infrastructures - Tourisme 	Politique forestière touchée Liens réciproques Politique forestière touchée Politique forestière touchée Liens réciproques	*** **** ** ** ***
<i>Politiques publiques faisant la promotion du développement:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Protection environnementale et gestion de l'eau - Conservation de la nature - Education et recherche 	Liens réciproques Liens réciproques Politique forestière touchée	**** *** **

^a Direction possible: la politique forestière interfère avec; liens réciproques; la politique forestière interfère.

^b Sur une échelle de (* = peu d'impact) à (**** = impact très important).

Renforcer le Département des forêts est vu comme une priorité pour augmenter la capacité du secteur forestier à influencer les processus de prise de décision politique et les politiques macroéconomiques qui ont des impacts directs sur le développement du secteur forestier. Les impacts des autres politiques des secteurs économiques sur le secteur forestier pourraient devenir plus importants en engageant l'autorité publique responsable des forêts dans le développement de nouvelles législations adéquates entreprises par les autres secteurs. Dans le processus d'élaboration de législations, on suggère que le Département des forêts améliore sa collaboration et le dialogue avec les principales parties prenantes et groupes d'intérêt relatifs aux forêts afin de refléter et représenter leurs opinions et intérêts de manière adéquate. Il est aussi proposé qu'il augmente la capacité de coordonner et de suivre le développement et le fonctionnement des districts forestiers privés et d'organiser des activités de vulgarisation à travers ses unités territoriales afin d'assurer la gestion durable des forêts privées.

Enfin, il est suggéré que le rôle et le mandat de l'AFN soient adaptés au nouveau contexte de privatisation améliorant son rôle commercial face à la compétition du secteur privé et que l'Association nationale des propriétaires privés de forêts (une Association établie en 1998 pour représenter tous les propriétaires privés des forêts), soit aidée pour accomplir son rôle de fournisseur de services aux nouveaux propriétaires de forêts. Par exemple, le développement de réglementations adéquates (et leur application), de mécanismes financiers et d'activités alternatives générant des revenus pour les zones rurales, ainsi que les campagnes de sensibilisation publique sur la gestion durable et la conservation des ressources forestières sont des moyens potentiels de maintenir les fonctions écologiques des forêts restaurées.

République unie de Tanzanie



La Tanzanie a un couvert forestier d'environ 44 pour cent plus une zone de terres boisées. La Tanzanie possède des zones de forêts denses relativement limitées, avec une majeure partie de forêts de montagne et de pré-montagne. Les forêts denses des basses terres sont généralement des forêts secondaires semi-décidues, de bambou ou de mangroves. Les forêts ouvertes sont beaucoup plus étendues lorsque les terres boisées de "miombo" sont prédominantes. Sur le plateau central, les fourrés extensifs d'Itigi sont formés de grandes étendues arbustives.

La Tanzanie a développé d'importantes zones de plantations forestières avec *Pinus spp.* et *Cupressus lusitanica*. Elle possède un bon réseau de parcs nationaux, de réserves de chasse et de zones de chasse gardées. Environ 15 pour cent des forêts tanzaniennes sont dans des zones protégées.

La majorité du bois récolté dans le pays est utilisée comme combustible. La Tanzanie produit du bois de sciage, de la pâte et du papier de résineux à partir des matières premières brutes locales. Le volume de bois rond industriel récolté est utilisé pour les pieux, les poteaux et autres utilisations agricoles.

PRINCIPAUX INDICATEURS SOCIOECONOMIQUES

Population: 33,7 millions

Densité par km² (1997): 38

Taux de croissance: 2 %

Espérance de vie (1999): 51,1 ans

Pauvreté (% population en-dessous 1\$/jour): 19,9%

PIB par habitant: 280 \$EU

PIB: 9,3 milliards \$EU

L'étude décrit les changements récents dans la politique macroéconomique, la stratégie nationale d'éradication de la pauvreté et les processus de décentralisation et de privatisation, et comment ils influencent le développement du secteur forestier. Les options spécifiques des politiques et les arrangements institutionnels sont discutés par rapport à l'ADF.

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 88,3 millions d'hectares

Couvert forestier: 38,8 millions d'hectares

% de terres: 43,9%

Superficie forestière par habitant: 1,2 hectare

Déforestation (changement annuel 1990-2000): - 0,2%

Volume moyen sur pied: 43 cm/ha

Coupe: 23,1 millions de cm

Importations: 9.9 millions \$EU

Exportations: 5.3 millions \$EU

Les principales politiques sectorielles qui ont une incidence sur les forêts comprennent celles relatives à l'environnement, l'élevage, l'énergie, l'apiculture, la faune sauvage, les minéraux, l'agriculture, l'eau, la santé et les questions de parité entre hommes et femmes. De nombreux problèmes se recoupant entre ces politiques ont des implications sur la gestion durable des ressources forestières (**Tableau 2.6**).

Le Ministère des ressources naturelles et du tourisme est responsable des forêts, de l'apiculture, des pêches et de la chasse. La politique courante administrative du Gouvernement et la politique de décentralisation administrative ont eu deux principaux effets. Au niveau ministériel, les rôles et fonctions des ministères, à présent, centrent principalement leur intérêt sur la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques ainsi que la réglementation. Au niveau régional, la principale caractéristique du changement est la création d'une équipe d'experts du secteur qui constitue le secrétariat régional. Les secrétariats régionaux doivent fournir un soutien aux autorités gouvernementales locales et aux autres parties prenantes, donner des avis aux conseils consultatifs régionaux et développer une collaboration et coordination intersectorielles afin d'augmenter l'utilisation rationnelle et l'efficacité des ressources.

La principale cause de déforestation vient de la pauvreté. Les déboisements découlent des défrichements pour les cultures, le surpâturage, les feux de brousse, la combustion du charbon de bois et la surexploitation des ressources ligneuses pour la subsistance. Elles ont pour conséquence une perte de la biodiversité et un déclin général des produits et services forestiers comme le bois de feu et la protection des bassins hydrographiques. L'intégration de l'économie nationale dans le marché mondial et l'intensification de l'agriculture pour répondre aux nouvelles demandes des marchés d'exportation des cultures, ont aussi contribué à accélérer la conversion des terres boisées en terres cultivées et pour le pâturage. De plus, l'afflux soudain et sur grande échelle des réfugiés dans les régions frontalières ont entraîné des problèmes écologiques, sociaux et environnementaux.

Le Gouvernement tanzanien a essayé de contrer le problème du déboisement et de la dégradation des forêts en faisant la promotion de la foresterie dans les villages ou au niveau communautaire afin d'arriver à l'autosuffisance. Malgré ces efforts, la dégradation de l'environnement continue à un taux rapide.

Tableau 2.6 – Problèmes importants au niveau intersectoriel et les implications

Problèmes au niveau intersectoriel	Implications
Environnement <ul style="list-style-type: none"> o Dégradation de l'environnement o Dégradation des terres, de l'eau et de la végétation o Conservation et amélioration de la biodiversité des écosystèmes uniques o Amélioration des zones dégradées 	<ul style="list-style-type: none"> o Considération sur l'environnement pour toute activité sur les terres et le développement des forêts o Etroite coordination et coopération dans la programmation environnementale au niveau local, national, régional et international
Energie <ul style="list-style-type: none"> o Assurer l'approvisionnement en énergie durable au niveau environnemental o Promotion et dissémination de technologies économisant l'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> o Croissance des sources de combustibles ligneux o Disponibilité des sources de réserve d'énergie alternatives o Réduction des pertes forestières pour le combustible ligneux, l'utilisation durable
Agriculture <ul style="list-style-type: none"> o Déforestation consécutive à l'agriculture o Services de vulgarisation non harmonisés o Planification des utilisations de terres conflictuelles 	<ul style="list-style-type: none"> o Amélioration de la production agricole par des services de vulgarisation coordonnés et une utilisation des terres intégrée o Augmentation de la sécurité alimentaire
Santé <ul style="list-style-type: none"> o Gestion collective des sites d'espèces utiles et de la recherche sur l'utilité de certaines plantes 	<ul style="list-style-type: none"> o Augmentation de l'utilisation des plantes pour la médecine grâce à la conservation de la biodiversité
Terre <ul style="list-style-type: none"> o Propriété des terres, conflits de propriété et d'utilisation des terres par rapport à l'ADF o Planification de l'utilisation des terres pour les activités de développement des forêts 	<ul style="list-style-type: none"> o Planification participative de l'utilisation des terres o Définition des droits de propriété et d'utilisation des terres o Etroite collaboration et coordination dans les activités de développement des terres o Démarcation des terres forestières pour faciliter les opérations du secteur privé et les organismes spécialisés
Minéraux <ul style="list-style-type: none"> o Conflits relatifs à l'utilisation des terres o Conservation de l'environnement concernant le développement du secteur des minéraux 	<ul style="list-style-type: none"> o Réduction des conflits d'utilisation des terres pour les activités minières o Emploi de plus de technologies respectueuses de l'environnement
Eau <ul style="list-style-type: none"> o Conflits d'intérêts pour la gestion des ressources en eau 	<ul style="list-style-type: none"> o Gestion participative des bassins versants par la réduction des conflits
Faune et flore sauvages <ul style="list-style-type: none"> o Conflits d'intérêt d'utilisation des terres et du cadre institutionnel fragmenté 	<ul style="list-style-type: none"> o Harmonisation des conflits d'usage des terres, de la faune et de la flore sauvages et des zones forestières o Meilleure coordination pour gérer les forêts/les intérêts pour la faune et la flore sauvages o Gestion durable de la biodiversité de la faune et de la flore sauvages/forêts
Parité entre hommes et femmes <ul style="list-style-type: none"> o Augmentation de la désertification causée par l'utilisation non durable des forêts et la dégradation de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> o Faibles rendements des cultures, plus de travail à la maison et plus longues distances à parcourir par les femmes pour récolter le bois de feu et l'eau

Les différentes options de politiques pour le pays, discutées dans cette étude de cas, sont:

- l'encouragement à la participation du secteur privé;
- l'expansion vers les marchés internationaux;
- l'investissement dans la santé et l'éducation;
- l'investissement dans le capital et les infrastructures;
- l'augmentation de la gestion économique par l'économie de marché;

- la facilitation de la dévolution et la politique de prise de pouvoir des gouvernements locaux;
- la promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes et la lutte contre les inégalités;
- le soutien au capital social pour les populations pauvres;
- la prévention des conflits civils.

Ces différentes options politiques ont été réalisées par la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes institutionnelles dont: la révision de la politique nationale sur les forêts; la révision de la législation forestière; une stratégie des programmes forestiers nationaux (pfn); la gestion des forêts communautaires; le développement de meilleures pratiques pour l'ADF; et le développement de critères et indicateurs nationaux (C&I) pour l'ADF. De plus, le but a été de privatiser la majorité des entreprises appartenant au gouvernement. Les résultats positifs sont évidents dans la plupart des sociétés privatisées et la production a été améliorée.

L'étude de cas recommande de revoir les politiques et les règlements régissant l'utilisation des terres et des propriétés; que la base juridique sur laquelle les villages étudiés, la démarcation et les titres attribués soient stipulés afin d'assurer la reconnaissance des systèmes pour résoudre les disputes sur place et l'accès aux terres; que l'information des pfn soient répandues et que le début de la planification et la mise en œuvre des pfn par département soient promus; enfin, elle recommande de renforcer les capacités par la formation et l'éducation des gouvernements locaux et du secteur privé dont la gestion leur a été transférée.

Thaïlande



La Thaïlande a aujourd'hui peu de forêts et son couvert forestier a presque été réduit de moitié depuis 1960. Elle possède à présent un peu moins de 30 pour cent de couvert forestier. Presque toutes les forêts ont des zones d'accès restreint et des zones de montagne relativement inaccessibles. Les principaux types de forêts sont les forêts humides sempervirentes de montagne, les forêts mixtes décidues de mousson, les forêts sèches peu denses à diptérocarpes et les forêts de savane. Le teck (*Tectona grandis*) est généralement l'espèce la plus répandue.

Depuis 1989, la Thaïlande a interdit toute exploitation des forêts naturelles et a mis en œuvre une série de mesures de soutien pour protéger les forêts restantes et pour promouvoir l'implication du secteur privé dans la gestion des forêts et des plantations. Les plantations forestières constituent plus d'un demi million d'hectares. Le réseau de parcs et de réserves représente plus de 10 pour cent des superficies totales de terre.

PRINCIPAUX INDICATEURS SOCIOECONOMIQUES

Population: 60,7 millions
Densité par km²: 118,9
Croissance de la population: 0,8 %
Espérance de vie (1999): 69,9 ans
Pauvreté (% population vivant avec 1\$/jour): 2,0%
PIB par habitant: 2,010 \$EU
PIB: 121,9 milliards \$EU

La première source de bois industriel de la Thaïlande sont les plantations forestières, les arbres non forestiers, les plantations d'arbres pour l'agriculture (spécialement le caoutchouc) et les importations. Le pays produit des quantités significatives de bois de sciage, de panneaux à base de bois et de papier. Les meubles manufacturés constituent une industrie de plus en plus importante. L'importation de bois, bois de sciage, pâte à fibre courte et longue et papier recyclé constitue une part importante du secteur de transformation du bois de la Thaïlande.

PRINCIPAUX INDICATEURS BIO-PHYSIQUES ET SUR LES FORETS

Superficie: 51,3 millions d'hectares
Couvert forestier: 14,7 millions d'hectares
% de terres: 28,9%
Superficie des forêts par habitant: 0,2 hectare
Déforestation (changement annuel 1990-2000): - 0,7%
Volume moyen sur pied: 17 cm/ha
Coupe: 23,4 millions cm
Importations: 1,323 million \$EU
Exportations: 855 millions \$EU

L'étude aborde les séries de pressions et d'influences au niveau institutionnel qui agissent dans la transformation continue des modes de subsistance et de l'utilisation des terres dans les montagnes Thaï escarpées et multiculturelles. L'expansion des populations, la mise en défense par l'Etat des forêts et la compétition pour les réclamations de terres des diverses parties prenantes ont créé de nombreuses connexions et conflits entre les zones de montagnes et les vallées. Les principaux secteurs considérés sont les forêts, la sécurité nationale, l'agriculture et le tourisme. Les projets de développement des hautes terres dans le nord de la Thaïlande ont contribué à l'intégration des villages de montagne isolés vivant dans un régime de semi-subsistance dans un environnement économique changeant rapidement au niveau régional, national et mondial. Les conséquences de ces changements sur les communautés de montagne et l'environnement biophysique sont profondes.

Les questions majeures discutées au niveau intersectoriel sont les suivantes:

- l'expansion des populations des hautes terres, avec un manque de terre croissant, les conflits entre les groupes ethniques minoritaires, originaires de Chine, et les communautés locales présentes depuis longtemps;
- la présence plus forte d'agriculteurs et d'investisseurs des vallées dans les zones de montagnes;
- l'établissement par l'Etat de réserves forestières pour la conservation des ressources forestières, avec une forte croissance des parcs nationaux, des sanctuaires pour la faune et la flore sauvages, et des zones de protection des bassins versants;
- une moindre disponibilité de terres forestières, suite aux mises en défense;
- des temps de jachère plus courts et une réduction des problèmes relatifs à la perte de fertilité des sols et l'insécurité alimentaire;
- des politiques d'éradication de la culture de l'opium compensées par une pléthore de projets de développement gouvernementaux, bilatéraux et internationaux, dans les hautes terres pour le remplacement des cultures.

Concernant le développement des zones de montagne, une approche communautaire intégrée a été promue dans les années 1990 comme moyen d'arrêter le déboisement et d'améliorer le niveau de vie des populations qui dépendent des forêts. Des conflits sur les forêts surgissaient souvent entre la population et l'état et entre les populations elles-mêmes pour l'usage de l'eau. Les conflits sur les forêts doivent être résolus par des politiques de l'Etat et des actions limitant l'accès local, et les demandes des villageois, de plus en plus affirmées, pour obtenir des droits sur les terres et les ressources naturelles. Le neuvième Plan de développement et la Loi sur l'amélioration de la qualité de l'environnement nationale de 1992 ont été préparés par

des réunions avec différents groupes d'intérêt et les parties prenantes de toutes les régions du pays, y compris les représentants à la base, et sont centrés sur les populations. Cette approche est donc devenue une aspiration synthétisée des multiples parties prenantes même s'il est considéré qu'il manque des priorités dans les stratégies, programmes ou projets.

L'émergence de l'état et la coopération locale sont les éléments clé pour répondre aux problèmes environnementaux et sociaux dans les basses terres de la Thaïlande. La décentralisation soutenue par les sociétés civiles était un thème majeur dans la constitution de 1997. Néanmoins, l'efficacité de la nouvelle administration *Tambon* (TAO) en développant le pouvoir à la base et, le plus significatif pour les zones de hautes terres, faisant participer les populations locales dans la gestion des ressources naturelles, est encore controversée. Le manque de personnel, la capacité de suivi et la participation des personnes dans la gestion des ressources locales signifient que d'importantes ressources naturelles continuent d'avoir *de facto* sinon *de jure* un accès libre. Ceci a clairement conduit à des abus sur les forêts, l'eau, et les ressources aquatiques.

L'étude conclut que la philosophie de commande et contrôle actuelle de l'administration Thaï des ressources naturelles (**Tableau 2.7**) tend encore à mettre en œuvre des politiques qui ignorent le potentiel des communautés de montagne de travailler sur le développement durable. Elles excluent les nombreuses options potentielles de gestion durable. Les auteurs recommandent que les politiques qui sont adoptées lient la propriété des terres à l'utilisation durable des terres, fassent la promotion de la sécurité pour les populations et encouragent les activités de collaboration et de recherche parmi les diverses parties prenantes comme les villageois, les universitaires, les autorités de l'Etat et les ONG.

LEÇONS À RETENIR

Les faiblesses institutionnelles du secteur forestier et un rôle trop marginal dans les processus de prise de décision au niveau public par rapport aux politiques macroéconomiques et de développement rural sont les éléments les plus communément mentionnés dans toutes les études de cas. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus en essayant de protéger et isoler le secteur forestier. Au contraire, il faut davantage reconnaître les fortes valeurs économiques et sociales des ressources forestières et leur rôle dans le bien-être durable des communautés.

Les études de cas nationales dévoilent aussi deux aspects importants des impacts des politiques au niveau intersectoriel: le niveau de prise de décision des politiques et le type de mécanismes de coordination ou d'approches institutionnelles. Concernant le niveau de prise de décision des politiques, on peut distinguer les scènes politiques internationales, régionales (par exemple, le Conseil de l'Europe, la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe ou les zones d'accords de libre-échange), nationales et au sein d'un pays ou locales. Trois niveaux de coordination peuvent être définis:

- coordination intersectorielle (ou horizontale) lorsque les problèmes sont avant tout considérés au même niveau territorial par les acteurs opérant dans différents secteurs;
- coordination intrasectorielle (ou verticale) lorsque la coordination se base principalement sur les interactions entre les acteurs opérant à différents niveaux mais dans le même secteur; et
- coordination multiniveaux au niveau intersectoriel, liant les efforts internationaux et nationaux.

Tableau 2.7 – Organisations gouvernementales ayant des responsabilités dans la gestion au niveau environnemental

Organisations au niveau ministériel	Nombre total d'organisations		Nombre d'organisations ayant des responsabilités environnementales et de gestion			
	Département/ Bureau	Entreprises d'état	Total	Département/ Bureau	Entreprise d'état	Total
Bureau du Premier ministre	21	7	28	8	4	12
Défense	6	3	9	1	-	1
Finance	7	9	16	3	-	3
Affaires étrangères	12	-	12	1	-	1
Agriculture et coopératives	12	7	19	10	2	12
Transport et communications	8	11	19	4	2	6
Commerce	8	1	9	3	-	3
Intérieur	9	7	16	8	4	12
Justice	9	-	9	-	-	0
Main-d'œuvre et bien-être social	6	-	6	1	-	1
Science, technologie et environnement	8	2	10	8	2	12
Education	14	2	16	3	-	3
Santé publique	7	1	8	6	-	6
Industrie	6	3	9	2	2	4
Université	21	-	21	-	-	0
Total	154	53	207	58	16	74

Source: Bureau des politiques et de la programmation sur l'environnement, 2001.

L'implication publique dans la coordination des politiques sur les forêts prend différentes formes selon les contextes socioéconomiques et institutionnels (**Tableau 2.8**):

Tableau 2.8 – Types d'implication publique dans la coordination des politiques forestières

	1. Politiques, programmes, plans forestiers	2. Promotion de projets spécifiques	3. Vérification des comptes publics des projets/pratiques	4. Conseils consultatifs/Conseils permanents
Niveau national	<ul style="list-style-type: none"> - Programmes ou stratégies forestiers nationaux - Définition de normes de gestion durable des forêts - Conseil sur les forêts - Cadre pour impliquer le public dans la gestion des forêts 	<ul style="list-style-type: none"> - Projets d'éducation et de sensibilisation sur les forêts 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation des impacts environnementaux ou/et sociaux - Conseils des réclamations pour la défense de la nature - Vérification des comptes publics des entreprises privées - Jury de citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseils des forêts et conseils consultatifs ou commissions sur les forêts - Table ronde avec les industries forestières, les groupes environnementaux - Conseils d'utilisateurs
Niveau régional	<ul style="list-style-type: none"> - Planification à plus long terme des forêts régionales ou des ressources naturelles - Planification au niveau des écosystèmes de paysage 	<ul style="list-style-type: none"> - Planification et mise en œuvre des programmes/projets de reboisement 		<ul style="list-style-type: none"> - Commissions forestières régionales - Conseils consultatifs permanents
Niveau local	<ul style="list-style-type: none"> - Planification de la gestion au niveau des unités forestières - Planification de la protection de la nature et des loisirs - Planification des domaines fonciers - Gestion des terres boisées communautaires - Pratiques d'utilisation des terres communales et des forêts 	<ul style="list-style-type: none"> - Groupes de propriétaires privés de forêts - Réglementation pour les sociétés forestières/détaillants - Création de nouvelles zones de forêts dans les aires urbaines - Partenariat pour l'approvisionnement des produits et services locaux - Prévention des feux de forêts - Cadres forestiers communautaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Allocation de prêts et subventions publics pour des activités forestières spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenariat avec des organisations d'utilisateurs - Gestion communautaire

Source: Organisation internationale du travail (2000).

Les politiques, programmes et plans forestiers. Ces processus impliquent l'intérêt public au début de la prise de décision afin d'anticiper les conflits et d'améliorer la transparence et l'acceptation sociale des politiques, stratégies ou plans. Leur mise en œuvre est largement la

tâche des services forestiers nationaux ou régionaux mais les autres acteurs ont de plus en plus un rôle important à jouer.

Promotion de l'implication publique dans les projets spécifiques sur les forêts. La participation publique a pour objectif de promouvoir ou d'augmenter l'implication publique directe des parties prenantes dans la mise en œuvre de projets forestiers spécifiques comme, par exemple, la création d'espaces verts urbains, les projets de reboisement et la prévention des feux de forêt.

Vérification des comptes publics des projets et des pratiques forestiers. Le processus de participation publique se réfère aux procédures formelles de consultation publique sur les pratiques spécifiques ou les projets, par exemple les évaluations des impacts environnementaux/sociaux. Ils sont souvent basés sur les exigences légales mais résultent aussi des codes de pratiques volontaires.

Conseils consultatifs pour les avis publics ou la gestion des conflits. Les conseils consultatifs sont des *forums* permanents qui contribuent à une meilleure information du public et à avoir une influence plus directe sur les domaines relatifs aux forêts. Ils regroupent différents groupes d'intérêt, avant tout organisés, et peuvent exister à différents niveaux politiques.

Différentes étapes pragmatiques sont nécessaires, qu'elles soient législatives, stratégiques ou opérationnelles, pour déterminer de quelle manière l'implication des parties prenantes peut être assurée. Le degré d'implication peut aller de l'échange d'information, à la consultation et aux prises de décisions communes de participation publique dans les prises de décision concernant les forêts. Les processus de participation publique sont dynamiques et changent d'un processus à l'autre sur le temps. Certains sont de plus courte durée alors que d'autres se transforment en arrangements plus permanents.

Les niveaux institutionnels, les étapes de prise de décision ou la mise en œuvre et l'intensité des processus de participation publique dépendent des problèmes, objectifs des requérants et des participants et du contexte culturel, politique et institutionnel. La plupart des études de cas analysent les problèmes de coordination inter et infrasectoriels ou multiniveaux, en se référant essentiellement au processus de décentralisation et de dévolution.

Concernant les mécanismes de coordination institutionnels, cinq approches ont été retenues qui ne s'excluent pas forcément les unes par rapport aux autres:

- *marché*, où les décisions concernant l'attribution des ressources sont basées sur les systèmes de prix, par exemple sur les coûts financiers et les revenus provenant des différentes activités économiques;
- *hiérarchie*, où une organisation responsable ou des autorités définissent les principales politiques, établissent les priorités et sont responsables des prises de décision au niveau inter et infrasectoriel;
- *participation*, où les parties prenantes concernées, impliquées de manière globale, leur a été donné la responsabilité formelle ou informelle de négocier et mettre en place les politiques;
- *coordination institutionnelle*, où les réglementations formelles sont définies afin de prévenir les contradictions et les interférences entre les acteurs.

Le **Tableau 2.9** résume les mécanismes de coordination et présente certains de leurs avantages et inconvénients.

Tableau 2.9 – Avantages et inconvénients des mécanismes de coordination

Mécanismes	Avantages	Inconvénients	Exemples nationaux
Marché	Pas de coûts de transaction publique. Tous les acteurs sont impliqués.	Exclusivité des bénéfices non marchands.	Brésil: “Protocole écologique” liant les crédits publics aux normes environnementales
Hierarchie	Rapidité et rentabilité	Soutien aux parties prenantes et transparence limités.	Tanzanie: Secrétariats régionaux
Comitologie*	Intégration des différents compétences/intérêts et rentabilité	Représentativité limitée et transparence.	Roumanie: Ministère de l’intégration européenne
Participation	Tous les acteurs sont impliqués dans les solutions négociées	Coûts élevés et long processus	Italie: Groupes d’action locale cofinancés par la CE et impliquant les parties prenantes privées et publiques
Coordination institutionnelle	Responsabilités transparentes et clairement définies. Coûts limités.	Ne prévient ou ne réduit pas toujours les conflits et les besoins de coordination	Thaïlande: Organisations administratives <i>Tambon</i>

* La Comitologie est le mécanisme de coordination utilisé par la Commission européenne pour mettre en œuvre les législations au niveau de la Communauté européenne. Chaque instrument législatif spécifie le niveau des pouvoirs d’exécution donnés à la Commission et comment la Commission doit les utiliser. En pratique, la Commission est assistée par un comité en accord avec une procédure connue sous le nom de “comitologie”. Les comités consistent en représentants des Etats membres et sont présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d’établir un dialogue avec les administrations nationales avant d’adopter les mesures d’exécution.

REFERENCES

- Abrudan, L. (2002). Cross-sectoral linkages in Romanian forestry. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Buttoud, G. (1992). Forest policy. Challenges and strategies for Mediterranean woodlands. INRA-ENGREF, Nancy et MAICH-ICAMAS, Chine.
- Carvalho Mendes, A.M.S. (2002). Financial and other economic instruments as supporting and improving factors of national forest programmes. Discussion paper prepared for Working Group 2 sessions of the COST Action E19 Seminar "Cross-sectoral policy impacts on forests", Savonlinna, Finlande, 5-6 avril 2002.
- Hogl, K. (2002). Reflections on inter-sectoral coordination in NFP processes. Version préliminaire. BOKU-Institute of Forest Sector Policy and Economics. Vienne.

- Humberto, A. et Carlos do Prado, A. (2002). Brazil case study on cross-sectoral linkages in forestry: the case of the Amazon forest. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Johnson, P.W. (1996). The natural resources conservation service: changing to meet the future. *Journal of Forestry*, 94 (1), 12-16.
- Konaté, G. (2002). Etude des liens intersectoriels et l'aménagement durable des forêts au Mali. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Mingsarn, K. et Rutherford, T.J. (2002). Cross-sector linkages in mountain development: the case of northern Thailand. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Miranda, M.L., Corrales, O.M., Regan, M. et Ascher, W. (1992). Forestry institutions. In: Sharma, N.P., ed. *Managing the world's forests - looking for balance between conservation and development*. Kendall/Hunt, Dubuque.
- Monela, G. (2002). The study of the influences of external policies on forest development in Tanzania. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Nkhata, D. (1997). The status of forest resources management and its problems in Zambia. Mémoire présenté au XI Congrès forestier mondial, Antalya, 13-22 octobre 1997.
- Organisation mondiale du travail (2000). *Public participation in forestry in Europe and North America*. Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee Team of Specialists on Participation in Forestry. Working Paper 163. Genève.
- Pettenella, D., Andrian, G., Musumeci L. et Secco, L. (2002a). Cross-sectoral linkages in mountain development – the case of Belluno, Bolzano and Trento Northeastern Provinces of Italy. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Pettenella, D., Andrian, G., Musumeci, L. et Secco, L. (2002b). Country case study summary review. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.
- Rayner, J., Howlett, M., Wilson, J., Cashore, B. et Hoberg, G. (2001). Privileging the sub-sector: critical sub-sectors and sectoral relationships in forest policy-making. *Forest Policy and Economics*, 2 (3-4).
- Rebugio, L.L. (1997). Paradigm shift: the key to sustainable forestry. Mémoire présenté au XIe Congrès forestier mondial, Antalya, 13-22 octobre 1997.
- Sabatier P., Loomis J. et McCarthy, C. (1996). Policy attitudes and decision within the forest service: is there a connection? *Journal of Forestry*, 94 (1), 42-46.

Sosa Cedillo, V. (2002). Impacto en el sector forestal de políticas externas - Estudio de caso de México con especial referencia al estado de Chihuahua. Rapport préparé par le Département des forêts de la FAO, Division de la planification et des politiques forestières, Sous-division des politiques et institutions forestières. Rome.