



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/IPF/1996/8
9 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
Groupe intergouvernemental spécial à
composition non limitée sur les forêts
Deuxième session
11-22 mars 1996

APPLICATION AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL DES DÉCISIONS
RELATIVES AUX FORÊTS ISSUES DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, Y COMPRIS L'EXAMEN
DES ARTICULATIONS SECTORIELLES ET INTERSECTORIELLES

Élément de programme I.1 : Progrès accomplis dans
l'exécution de plans forestiers nationaux et de
plans d'aménagement du territoire

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Comme l'avait demandé le Groupe intergouvernemental spécial à composition non limitée sur les forêts à sa première session (voir E/CN.17/IPF/1995/3, par. 11), le présent rapport a été établi en vue de l'examen initial de l'élément de programme I.1 du programme de travail du Groupe intitulé "Progrès accomplis dans l'exécution de plans forestiers nationaux et de plans d'aménagement du territoire". Le présent rapport donne un aperçu général de l'élément de programme I.1; décrit le contexte de la planification des programmes forestiers nationaux; analyse les résultats obtenus et les enseignements qui en ont été tirés; mentionne les activités prévues en vue de l'examen de la question quant au fond lors de la troisième session du Groupe; fait des suggestions concernant l'analyse de l'élément de programme I.1 lors de la deuxième session; présente diverses actions possibles et propose un certain nombre de questions que le Groupe pourrait examiner, notamment une liste de 12 éléments clefs des programmes forestiers nationaux, liste qui figure en annexe.

Dans le contexte du développement durable et de la protection de l'environnement, les arbres, les forêts et les ressources forestières revêtent une nouvelle et plus grande importance. Dans la plupart des pays,

l'exploitation forestière connaît des changements radicaux et complexes, notamment en ce qui concerne :

a) La nécessité d'un équilibre entre les ponctions croissantes et plus diversifiées qui s'exercent sur les ressources et les zones forestières, d'une part, et d'autre part l'indispensable protection des écosystèmes forestiers;

b) La participation concertée de toutes les parties prenantes – dont les communautés locales, les organisations communautaires, les organisations non gouvernementales et le secteur privé – aux processus de prise de décisions et de mise en oeuvre;

c) L'adaptation à une nouvelle répartition des rôles entre les pouvoirs publics, le secteur privé et les institutions aux échelons central, régional et local;

d) La participation active au règlement des questions intersectorielles, en particulier celles qui touchent à l'aménagement du territoire, à la pauvreté, à la sécurité alimentaire, aux besoins énergétiques et à la protection de l'environnement.

Au cours de ces cinq dernières années, d'importants progrès ont été accomplis dans la planification et la formulation des politiques. Toutefois, les stratégies doivent souvent prendre la forme d'une série d'activités de longue haleine : tout d'abord le diagnostic, puis la planification et enfin la mise en application. En fait, dans de nombreux cas, la mise en application n'a pas encore débuté ou n'a pas donné de résultats positifs, de sorte que l'exploitation du secteur forestier demeure, comme auparavant, non viable.

Dans les pays en développement, la planification sectorielle des ressources forestières a débuté il y a près de 30 ans, grâce à l'aide extérieure dont ont bénéficié les organismes nationaux de planification afin de leur permettre d'évaluer les ressources forestières et de formuler des stratégies à long terme, principalement axées sur les industries forestières. Comme on l'a mentionné plus haut, depuis les années 60, la planification du secteur forestier s'est considérablement élargie. L'un des principaux arguments avancés à l'appui de la planification sectorielle à long terme était qu'elle servirait de base à la réforme des politiques forestières. Aujourd'hui, l'exploitation forestière fait l'objet d'une analyse dans diverses instances de planification sectorielle qui bénéficient d'un appui international.

À l'heure actuelle, 54 pays en développement exécutent des programmes d'action forestiers nationaux et 26 autres pays ont mis en oeuvre des processus de planification. En outre, trois pays méditerranéens et trois pays d'Europe orientale ont amorcé des processus de planification.

Il ressort de l'analyse de la situation dans les différents pays qui mènent des programmes d'action forestiers nationaux que bon nombre d'entre eux ont réalisé des progrès importants en ce qui concerne : la mise en place de nouvelles politiques et législations forestières, la réorganisation institutionnelle, la redéfinition du rôle de l'État, la décentralisation des responsabilités en matière de gestion des forêts, le transfert de responsabilités aux collectivités et groupements locaux, la transparence des

La viabilité de ces programmes d'action forestiers nationaux repose sur la capacité des pays considérés de s'engager dans des réformes politiques et institutionnelles et sur celle de la communauté internationale de répondre véritablement et de façon coordonnée à leurs besoins en assistance extérieure.

La planification sectorielle a pour objectif essentiel d'orienter le débat national dans un sens qui facilitera le changement. Il faudra peut-être deux à trois ans avant de parvenir à un consensus, mais les processus de consultation et d'approbation sont au moins aussi essentiels que l'analyse technique, dans la mesure où, si la planification devait être confiée à des consultants extérieurs sans que ceux-ci se soucient d'assurer la continuité du processus, les programmes d'action forestiers nationaux n'auraient guère de chance d'être mis en oeuvre.

Deux principaux obstacles aux réformes politiques et à la coordination intersectorielle ont été recensés :

a) Lenteur des réformes politiques et institutionnelles au sein du secteur : dans nombre de pays, l'absence de progrès et de transparence des processus de réforme politique et institutionnelle est l'élément qui a le plus freiné la mise en oeuvre des plans et programmes du secteur forestier;

b) Absence de coordination intersectorielle : les politiques et les moyens d'intervention relatifs aux plans d'aménagement du territoire et à l'exploitation foncière ne sont toujours pas coordonnées ni axés sur l'objectif commun du développement durable. Les mécanismes de coordination intersectorielle efficaces et de haut niveau constituent davantage l'exception que la règle.

Dans les pays industrialisés, où la société est très urbanisée, la place réservée au secteur forestier et l'importance qui lui est accordée sont en pleine évolution et risquent de compromettre la sylviculture traditionnelle. Des débats passionnés se multiplient sur le thème "Arbres et forêts : pour qui et à quel usage?". Un nombre croissant d'institutions et de particuliers estiment que la primauté donnée jusqu'ici à la production de bois d'oeuvre à usage industriel doit céder la place à un nouveau type d'exploitation forestière orientée vers un développement écologiquement viable.

La planification est d'autant plus complexe dans les pays qui s'efforcent d'opérer la transition vers un nouveau programme d'exploitation forestière. Cette transition peut s'effectuer de diverses manières mais s'accompagne généralement d'une intensification des efforts visant à encourager : a) une gestion dans un esprit écologique et social, b) la souplesse de préférence au contrôle, c) une gestion décentralisée et concertée et d) une attention accrue aux marchés et aux prix. Il reste à déterminer dans quelle mesure les organisations forestières tiennent véritablement compte de ces priorités dans leurs propres politiques.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 7	5
I. LE CONTEXTE DE PLANIFICATION	8 - 10	6
A. Planification de l'exploitation forestière depuis les années 1790	8 - 9	6
B. Définitions et types de planification	10	8
II. BILAN DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE : OBSERVATIONS ET LEÇONS	11 - 40	9
A. Planification du secteur forestier dans les pays en développement	12 - 30	9
1. Cadres de planification	12 - 15	10
2. État d'avancement des cadres de planification nationale	16 - 17	12
3. Réalisations	18 - 22	14
4. Obstacles et lacunes	23 - 30	14
B. Planification forestière dans les pays industrialisés	31 - 34	18
C. Enseignements à tirer	35 - 40	19
1. Aspects fondamentaux de la planification	35	19
2. Problèmes institutionnels	36 - 38	20
3. Cadre de politique générale	39 - 40	23
III. PRÉPARATIFS DU DÉBAT DE FOND	41 - 42	24
IV. AUTRES MESURES ET THÈMES QUE LE GROUPE POURRAIT EXAMINER	43 - 45	25
<u>Annexe.</u> Douze éléments clefs des programmes forestiers nationaux		27

Liste des tableaux

1. Perspectives en ce qui concerne les forêts et l'exploitation des ressources forestières au cours des années 1790 et 1990	7
2. État d'avancement des programmes forestiers nationaux dans les pays en développement et dans les pays en transition, par région, en 1996	13
3. Problèmes posés par la planification des forêts nationales des pays développés	18

/...

INTRODUCTION

1. L'élément I.1 du programme de travail du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts se fonde sur les décisions prises par la Commission du développement durable à sa troisième session et explicitées par le Groupe intergouvernemental à sa première session.

2. La Commission a défini l'élément de programme I.1 comme répondant à la nécessité d'envisager des mesures de nature à promouvoir le progrès grâce à des plans et programmes nationaux forestiers et d'utilisation des sols en appliquant la Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et une exploitation écologiquement viable de tous les types de forêt (Principes relatifs aux forêts)¹, ainsi que le chapitre 11 et les autres chapitres d'Action 21² ayant trait aux forêts dans le cadre d'un processus transparent auquel seraient associés les gouvernements et toutes les parties intéressées, y compris les grands groupes sociaux, notamment les populations autochtones et les collectivités locales.

3. À sa première session, le Groupe intergouvernemental a souligné que les travaux préparatoires relatifs à l'élément de programme I.1 devraient s'appuyer sur les dispositions des Principes relatifs aux forêts et gagneraient à ce que soient prises en compte les initiatives et les dimensions régionales de la question. Ces travaux viseraient notamment à établir un rapport sur tous les types de forêt, dans lequel seraient examinées les démarches suivies actuellement pour arrêter les stratégies nationales et notée l'articulation entre les plans forestiers nationaux et les stratégies et plans de développement durable, les plans d'utilisation des sols, y compris les aspects touchant la gestion des écosystèmes, et les plans sectoriels; le rapport devrait également présenter une synthèse des enseignements tirés de l'expérience, y compris ceux tirés de la gestion participative des forêts à l'échelon national et sur le terrain. Ces travaux préparatoires devraient également comporter une évaluation des progrès réalisés dans l'exécution de plans forestiers nationaux et de plans intégrés d'utilisation des sols, et faire ressortir les lacunes sur lesquelles il faudrait se concentrer davantage. Ils devraient en outre viser à améliorer la coopération et l'exécution par les divers gouvernements d'activités et de programmes bilatéraux et multilatéraux d'aménagement forestier, auxquels seraient associés, à cet effet, les processus participatifs nationaux. Le Groupe intergouvernemental a décidé d'inscrire l'examen initial de l'élément de programme I.1 au calendrier des travaux de la présente session et son examen de fond à celui de la troisième session qui aura lieu en septembre 1996.

4. Le présent rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en sa qualité d'organisme directeur pour l'élément de programme I.1, en consultation avec le secrétariat du Groupe intergouvernemental (Division du développement durable, Département de la coordination des politiques et du développement durable, Secrétariat de l'ONU). Ont également apporté leur contribution, le Global Forestry Policy Project, l'Académie internationale pour l'environnement, le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Office allemand de coopération technique (GTZ), le Ministère français de la coopération et la Banque mondiale. Par ailleurs, les

/...

entités suivantes ont été des sources d'information de première importance : Université d'État de Caroline du Nord, Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), World Resources Institute (WRI), Fonds mondial pour la nature (WWF) et Banque asiatique de développement.

5. Dans le présent rapport, les termes "forêt" et "exploitation forestière" sont employés dans leur sens le plus large. Le mot "forêt" englobe toutes les composantes de l'écosystème forestier, y compris les parcelles boisées et les arbres en milieu rural. Les termes "exploitation forestière" s'appliquent à toutes les activités forestières et activités ayant trait à la forêt. Elles comprennent tout ce qui touche à la culture, à la récolte et au traitement de la végétation forestière, pour obtenir des produits du bois (y compris le bois de feu), ou des produits non ligneux. Elles couvrent également la gestion des écosystèmes forestiers, la conservation de la faune et de la flore présentes dans les forêts, la protection des sites forestiers et des paysages et la sauvegarde des zones protégées, l'aménagement des bassins versants, la conservation des sols, le tourisme forestier et les parcs nationaux. Elles ont rapport aux êtres humains, en particulier ceux qui vivent à l'intérieur ou aux alentours des forêts. Les termes "planification forestière" et "programmes/plans nationaux d'aménagement et de gestion des ressources forestières", tels qu'ils sont employés dans le présent rapport, s'appliquent par conséquent non seulement aux forêts elles-mêmes mais également aux populations intéressées par les forêts et à leurs activités.

6. La Convention sur la diversité biologique³, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (A/AC.237/18 (Partie II)/Add.1 et Corr.1, annexe I), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (A/49/84/Add.2, annexe, appendice II) et les Principes relatifs aux forêts, ainsi que les initiatives en cours pour la formulation de critères et indicateurs de gestion rationnelle des forêts, sont tous axés sur un élargissement du rôle de l'exploitation forestière et insistent sur la nécessité d'améliorer la planification en la matière.

7. Le présent rapport analyse le contexte de planification, les résultats obtenus en la matière et les propositions relatives aux stratégies de planification pour raviver le processus d'application et accélérer le progrès. Bien que tous les pays du monde soient concernés par cette question, le présent rapport fournit plus d'informations sur les pays en développement que sur les pays en transition et les pays développés. Une analyse et une étude en cours permettront de combler cette lacune dans le prochain rapport relatif à l'élément de programme I.1 qui sera présenté au Groupe intergouvernemental sur les forêts.

I. LE CONTEXTE DE PLANIFICATION

A. Planification de l'exploitation forestière depuis les années 1790

8. La planification stratégique de l'exploitation forestière est un concept qui n'a rien de nouveau. Depuis plusieurs centaines d'années, les États et les collectivités ont élaboré des politiques, des lois et des stratégies en vue de contrôler l'utilisation des produits forestiers, protéger les forêts existantes

/...

et restaurer celles qui se sont dégradées. Un grand nombre de ces stratégies ont échoué, parce qu'elles ont été supplantées par des événements plus marquants tels que la guerre, la colonisation, la révolution et la réforme agraire.

9. Le développement des pratiques modernes en matière de planification des ressources forestières en Europe occidentale remonte à la fin des années 1700, période caractérisée par une explosion démographique, une urbanisation accélérée, une flambée de découvertes scientifiques et une confiance de plus en plus grande en la capacité de l'homme à maîtriser la nature. Le champ de la planification du secteur forestier dans le monde industrialisé s'est élargi progressivement au déboisement, à la perte de la diversité biologique, à la sécurité alimentaire, à l'incapacité des administrations nationales de ressources forestières de veiller à l'application des lois et réglementations, et aux contradictions institutionnelles dans les différents secteurs et stratégies. La planification forestière a évolué très rapidement dans les pays en développement qui se sont trouvés confrontés aux mêmes questions; les perspectives présentées au tableau I s'appliquent aux pays riches comme aux pays pauvres, qui connaissent pourtant des situations tout à fait différentes.

Tableau 1

Perspectives en ce qui concerne les forêts et l'exploitation des ressources forestières au cours des années 1790 et 1990

Années 1790	Années 1990
Les produits de base pour le développement industriel sont rares	Les habitats naturels sont devenus rares après deux siècles de développement industriel
Les produits forestiers sont le bois d'oeuvre, le gibier, le bois de feu et l'eau	Les produits sont nombreux et comprennent notamment des services d'écosystèmes complexes et des valeurs éthiques et récréatives
Point de vue : le monde naturel peut être facilement géré et contrôlé	Point de vue : l'impact profond que les êtres humains ont sur le monde naturel est très difficile à comprendre ou à contrôler
Les collectivités qui dépendent de la forêt sont les fermes et villages locaux	Les communautés sont locales, régionales, nationales et mondiales
La gestion vise à assurer la production de produits de base	La gestion vise à assurer l'adaptation à une situation en constante évolution et à préserver les options futures
La gestion vise à maintenir le niveau de rendement des récoltes	La gestion cherche à préserver l'état et la santé de la forêt dans son ensemble en tant qu'écosystème complexe
Laissez-faire : les propriétaires disposent de leurs forêts et de leurs terres comme bon leur semble	Les autorités imposent de plus en plus de restrictions sur les droits de propriété dans l'intérêt du bien public

Années 1790	Années 1990
Les forestiers ont foi dans les promesses de la science et de la technologie pour rationaliser les pratiques forestières	Les forestiers appliquent la science et la technologie mais il n'est pas certain qu'ils rationalisent les pratiques en matière d'exploitation des ressources forestières
Le forestier est un expert et un décideur	Le public, agissant par l'intermédiaire du processus démocratique, est le décideur; le forestier est un conseiller technique

Source : J. G. Laarman, "Forestry Planning: New Challenges after two Centuries", document présenté à un atelier sur la planification du secteur de la forêt organisé à Anchorage en Alaska du 18 au 22 septembre 1994; l'atelier a été organisé conjointement par la FAO et le Service canadien des forêts.

B. Définitions et types de planification

10. D'une manière générale, la planification des ressources forestières devrait : a) faciliter l'articulation des attitudes, valeurs et attentes concernant la forêt dans son sens le plus large; b) soulever des questions relatives à l'information nécessaire pour protéger et gérer les arbres et les forêts; c) définir les stratégies pour régler les conflits et les conflits potentiels dans l'exploitation des forêts; d) préciser les apports et ressources nécessaires par programme pour aller dans le sens indiqué au niveau de la planification. Les différents types de planification (secteur forestier, utilisation des sols et gestion forestière) peuvent être décrits comme suit :

a) La planification du secteur forestier couvre a) les liens entre les forêts (ou le couvert végétal total) d'un pays et l'ensemble de ses institutions humaines. Le secteur forestier est défini par rapport aux propriétaires, administrateurs et utilisateurs des arbres et forêts. Le contexte est extrêmement important parce que les limites de la propriété, de l'administration et de l'utilisation des forêts varient du local au mondial. Dans la planification sectorielle en matière de forêt, on considère les différentes manières dont les propriétaires, les administrateurs et les utilisateurs gagneront ou perdront selon les différentes options qui auront été prises en matière de protection et d'administration des forêts;

b) La planification de l'utilisation des sols a trait à la nature et à la valeur des terres, ainsi qu'à la manière dont ces éléments déterminent si les terres sont adaptées à différents usages. Elle intervient à différentes échelles et s'effectue du niveau continental au niveau local. Elle indique les avantages et les inconvénients à imposer une utilisation donnée à un terrain particulier, d'un point de vue physique, économique et social;

c) La planification de la gestion forestière vise à déterminer quelles sont les combinaisons de production et d'utilisation pour des unités et groupes de forêts particuliers, définis par des limites physiques et légales ou par des écosystèmes, et à choisir entre les différentes possibilités. Le champ de la planification est défini par les ressources et le niveau d'autorité dont dispose l'administrateur, qui peut être, selon le contexte, un individu ou une organisation tout entière.

/...

II. BILAN DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE : OBSERVATIONS ET LEÇONS

11. Les tout premiers essais de planification forestière réalisés dans les années 1700 étaient pour l'essentiel des opérations techniques qui visaient à déterminer le rythme d'expansion des forêts et à calculer les coupes qui pouvaient être pratiquées. La situation est toute autre aujourd'hui, puisqu'il faut tenir compte non seulement de l'existence d'autres possibilités de production mais également de leurs incidences sur le bien-être social; la participation des collectivités et la viabilité sont deux considérations essentielles. La mesure dans laquelle la planification forestière a permis de répondre aux besoins des temps modernes est examinée ci-après dans deux contextes différents : a) la planification sectorielle dans les pays en développement; et b) la planification de la gestion forestière dans les pays industrialisés.

A. Planification du secteur forestier dans les pays en développement

1. Cadres de planification

12. La planification du secteur forestier a fait son apparition dans les pays en développement il y a près d'une trentaine d'années. Elle avait été amorcée grâce à l'assistance extérieure dont l'objet était d'aider les planificateurs nationaux à mieux évaluer l'état des forêts et à définir des stratégies à long terme, plus particulièrement dans le contexte des industries forestières. Depuis les années 60, la planification du secteur forestier s'est considérablement intensifiée, comme on l'a indiqué plus haut. L'un des principaux arguments avancés à l'appui de la planification sectorielle à long terme était qu'elle servirait de base à la réforme des politiques forestières. Aujourd'hui, l'exploitation forestière fait l'objet d'une analyse dans diverses instances de planification sectorielle qui bénéficient d'un appui international :

a) Plans-cadres pour l'exploitation des forêts : Ils datent de l'expérience finlandaise des années 60, reproduite ultérieurement au Chili, au Nigéria et dans d'autres pays durant les années 70. Les tout premiers plans-cadres s'inscrivaient dans une perspective industrielle. Ceux qui ont été récemment adoptés dans les pays asiatiques se situent dans une perspective plus large. En 1992, il a été décidé lors d'une réunion des coordonnateurs des plans d'action forestiers nationaux et des plans-cadres pour l'exploitation des forêts, tenue en Indonésie, que les plans-cadres comme les plans d'action obéiraient aux mêmes principes et aux mêmes directives opérationnelles;

b) Plan d'action forestier tropical : Lancé en 1985, son objectif initial était de réduire le déboisement des forêts tropicales tout en répondant aux besoins locaux et nationaux en ressources forestières. Depuis sa révision en 1991 et par suite du lancement de plans d'action forestier nationaux, le plan est devenu, pour l'essentiel, un cadre de planification stratégique forestière et un mécanisme servant à sensibiliser les populations à l'importance des questions liées aux forêts, à élaborer ou à mettre à jour des politiques forestières, à établir des programmes d'action et des projets spécifiques et à mobiliser le soutien financier et politique nécessaire à la mise en oeuvre de ces initiatives;

/...

c) Système d'évaluation du secteur forestier (Banque mondiale) : Conçus sur le modèle du plan-cadre pour l'exploitation des forêts dans les années 70, les systèmes d'évaluation du secteur forestier ont été considérés de 1985 à 1990 comme faisant partie des plans d'action forestiers tropicaux. De nos jours, ils sont souvent intégrés aux stratégies de développement rural;

d) Plans d'action nationaux sur l'environnement : Introduits en 1987 par la Banque mondiale, les plans d'action nationaux sur l'environnement s'adressent essentiellement aux pays les moins avancés. Ils recouvrent tous les aspects liés à l'environnement et ne se limitent pas seulement aux forêts et à l'exploitation forestière. L'idée est de définir une stratégie globale en matière de gestion de l'environnement et d'établir un plan d'action spécifique. Tous les aspects de l'exploitation forestière ne sont généralement pas pris en compte dans les plans d'action nationaux sur l'environnement;

e) Autres cadres de planification : Proposées pour la première fois en 1980, les stratégies nationales de conservation sont le couronnement d'efforts conjoints de l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, du Fonds mondial pour la nature et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a également préconisé l'élaboration de stratégies nationales de développement durable.

13. Ces activités de planification sont souvent menées séparément tout en ayant beaucoup de points communs : chacune met l'accent sur l'intégration de la planification sectorielle à la planification nationale; chacune vise à renforcer les systèmes et institutions juridiques de manière à pouvoir prendre des décisions mieux informées; chacune a pour objet d'encourager la planification multisectorielle et multidisciplinaire en vue de mieux formuler et coordonner les programmes et les projets; chacune préconise le recours à la planification comme moyen de dégager un consensus national sur les grands objectifs et les principales orientations des programmes; et chacune insiste sur la nécessité de la participation du public et des organisations non gouvernementales au processus de planification. En définitive, ce qui les sépare c'est surtout leur portée et la nature des institutions qui oeuvrent à leur mise en application.

14. La présence de cadres de planification multiples soulève des questions de coordination. L'idéal serait la complémentarité; comme il est fait observer dans l'un des principes de fonctionnement des plans forestiers nationaux, c'est en complétant et en renforçant les initiatives nationales et internationales en cours et envisagées que les plans forestiers nationaux seront à même de contribuer à une action efficace, globale et coordonnée.

15. De nombreux gouvernements ont cependant commencé à mettre en place différents cadres de planification de l'environnement et des ressources naturelles à des dates différentes ou simultanément. La multiplicité des cadres engendre la confusion aux niveaux politique et administratif dans la mesure où l'on ignore quels sont ceux qui ont la prééminence. De ce fait, les pouvoirs publics se disputent les compétences d'une poignée d'experts nationaux hautement qualifiés pour ce qui est d'orienter et d'assurer la mise en oeuvre des activités de planification et suscitent en matière de planification sectorielle

des attentes auxquelles il n'est possible de donner suite qu'au prix d'un engagement constant aux niveaux national et international.

Encadré 1

Processus de planification forestière nationale

Les processus de planification forestière nationale sont désignés de diverses manières : "Plan-cadre pour l'exploitation de forêts", "Programme d'action forestier national", "Plan national de développement forestier", "Programme d'exploitation forestière", "Programme-cadre pour l'exploitation des forêts", etc. En outre, les stratégies multisectorielles pour l'environnement et les stratégies pour la gestion des ressources ont eu pour objet de promouvoir des "stratégies de conservation nationales", des "plans d'action nationaux pour la protection de l'environnement", des "plans écologiques", des "programmes nationaux de gestion des ressources naturelles", des "programmes de gestion des terroirs villageois", des "plans nationaux de lutte contre la désertification" et des "programmes intégrés de conservation et de développement". Toutes ces stratégies multisectorielles s'accompagnent de quelques éléments forestiers, mais généralement pas de tous.

Les nombreux cadres qui bénéficient de l'appui d'organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales sont une source de confusion, entraînent des doubles emplois et des gaspillages d'énergie et de ressources et, bien souvent, ne contribuent en rien à résoudre les conflits entre diverses institutions aux niveaux national et international.

Remédier à cette prolifération de plans-cadres devrait être l'un des principaux objectifs de la communauté internationale. Bien qu'il appartienne à chaque pays de fusionner tous les plans et programmes en un seul plan ou programme national, il est également du devoir de la communauté internationale de coordonner les efforts en la matière, au lieu que chaque pays s'en tienne à ses propres objectifs et priorités sans se soucier de consulter les autres intéressés ou de collaborer avec eux. Plusieurs pays en développement ont récemment réussi à intégrer ou à internaliser tous les plans et programmes de cette nature; il y a lieu d'encourager une telle évolution et de tout faire pour appuyer la réalisation d'un programme forestier national adapté aux besoins de chaque pays.

Encadré 2

Amélioration des cadres de planification

Les lacunes que présentent certains des cadres de planification sont bien connues. Nombre de stratégies, plans et programmes nationaux ont été élaborés par des consultants étrangers sans guère faire appel au concours des experts nationaux. L'un des principaux reproches adressés aux tout premiers plans d'action forestiers tropicaux était l'insuffisance de la participation de ceux qui sont tributaires des forêts pour leur propre survie, ce qui est en particulier le cas des populations autochtones. On avait fait observer par ailleurs que :

a) Le plan mettait trop l'accent sur les applications industrielles et l'aménagement de plantations, ce au détriment d'autres objectifs (tels que la gestion de zones protégées);

b) Le principe consistant à procéder du sommet à la base ne favorisait pas le dialogue et la concertation; et

c) Le plan ne se souciait pas suffisamment des politiques macro-économiques et sectorielles qui contribuent au déboisement et à la dégradation des forêts.

Toutes ces préoccupations ont conduit à modifier les cadres de planification de manière qu'ils deviennent avant tout des processus nationaux et non pas de simples projets financés par des donateurs. La réorientation des objectifs a notamment permis de mettre davantage l'accent sur a) la participation des collectivités à la planification et à l'exécution de ces activités, b) le caractère pluridisciplinaire et multisectoriel de celles-ci, c) les réformes structurelles à entreprendre à l'intérieur et en dehors des secteurs forestiers, d) la protection et la viabilité des forêts, e) la coordination des activités avec d'autres initiatives de planification et de politique, et f) le renforcement du cadre institutionnel à l'intérieur duquel s'effectue l'exploitation forestière.

Cette évolution se trouve largement reflétée dans divers principes et directives dont l'adoption a été recommandée par un grand nombre d'institutions, dont la FAO, le PNUD, la Banque mondiale, les banques régionales de développement, l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources, l'Institut international pour l'environnement et le développement et le World Resources Institute.

2. État d'avancement des cadres de planification nationale

16. Le NFAP Update, publié par le Département des forêts de la FAO, fait le point de tous les processus de planification stratégique nationale liés au secteur forestier, quel que soit le titre qu'on leur donne ou le cadre dont ils s'inspirent. Le numéro de juillet 1995 porte sur 98 pays, dont deux pays d'Europe orientale et deux pays méditerranéens. Les plans d'action nationaux

/...

pour l'environnement et autres stratégies nationales de conservation n'y sont pas examinés séparément, mais sont analysés dans le cadre de la planification forestière.

17. Le tableau 2 donne un aperçu des progrès que ces pays ont accomplis dans l'élaboration et l'exécution de programmes forestiers nationaux. Il y a lieu de noter que 15 des pays qui exécutent des programmes forestiers nationaux ont entrepris de revoir leurs programmes initiaux et de formuler des plans d'action révisés.

Tableau 2

État d'avancement des programmes forestiers nationaux dans les pays en développement et dans les pays en transition, par région, en 1996

État d'avancement en 1996	Nombre de pays par région				
	Afrique	Asie et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes	Pays méditerranéens	Europe orientale et CEI ^a
Programme formulé avant la CNUED : en cours de révision	4	5	6	0	0
Programme formulé avant la CNUED : en cours d'exécution	5	5	5	0	0
Programme formulé depuis la CNUED : en cours d'exécution	3	1	12	0	0
Programme formulé depuis la CNUED : prêt à être exécuté	4	3	1	0	0
Total partiel (programmes formulés)	16	14	24	0	0
Processus de planification en cours	6	4	2	0	0
Processus de planification dans la phase initiale	7	6	1	3	3
Total partiel (programmes dont le processus de planification a été amorcé)	13	10	3	3	3
Total partiel (programmes dont le processus est en cours)	29	24	27	3	3
Processus interrompu lors de la phase d'exécution ^b	4	0	3	0	0
Processus interrompu lors de la phase de planification ^b	5	0	2	0	0
Total partiel (programmes dont le processus a été interrompu)	9	0	5	0	0
Processus non amorcé	10	1	2	14	18
Nombre total de pays	48	25	34	17	21

^a Communauté d'États indépendants.

^b L'instabilité et l'absence de continuité politiques, les guerres et conflits locaux sont les principales causes de l'interruption des processus de planification et d'exécution.

3. Réalisations

/...

18. À l'heure actuelle, 54 pays en développement exécutent des programmes d'action forestiers nationaux et 26 autres pays ont mis en oeuvre des processus de planification. En outre, 3 pays méditerranéens et 3 pays d'Europe orientale et de la Communauté d'États indépendants (CEI) ont amorcé des processus de planification.

19. Il ressort de l'analyse de la situation dans les différents pays qui mènent des programmes d'action forestiers nationaux que nombre d'entre eux ont réalisé des progrès importants en ce qui concerne : la mise en place de nouvelles politiques et législations forestières, la réorganisation institutionnelle, la redéfinition du rôle de l'État, la décentralisation des responsabilités en matière de gestion des forêts, le transfert de responsabilités aux collectivités et groupements locaux, la transparence des débats et la participation au processus de prise de décisions; ainsi que la coordination et l'harmonisation des actions entreprises, qui s'inscrivent dans le cadre de stratégies cohérentes, intégrées et intersectorielles.

20. Les programmes d'action forestiers nationaux ont permis à plusieurs pays de progresser vers une planification à moyen et à long terme du secteur forestier. Un grand nombre d'entre eux ont recensé les grands problèmes forestiers, leurs incidences, les débouchés du secteur et les obstacles qui en freinent le développement, les principaux acteurs et leurs responsabilités ainsi que les options qui lui permettront de contribuer au développement régional et national.

21. Les effets de ces programmes sur la planification nationale ont été positifs à bien des égards pour de nombreux pays : intégration des forêts dans les plans nationaux de développement durable; modernisation des instituts forestiers; création de comités ou commissions de protection de l'environnement; et mise en oeuvre de projets importants. Ces programmes ont également exercé des effets positifs sur la mobilisation des ressources financières nationales ou internationales (voir E/CN.17/IPF/1996/5).

22. La viabilité de ces programmes repose sur la capacité des pays considérés de s'engager dans des réformes politiques et institutionnelles et sur celle de la communauté internationale de répondre véritablement et de façon coordonnée à leurs besoins en assistance extérieure. La planification sectorielle a pour objectif essentiel d'orienter le débat national dans un sens qui facilitera le changement. Il faudra peut-être deux à trois ans avant de parvenir à un consensus, mais les processus de consultation et d'approbation sont au moins aussi essentiels que l'analyse technique, dans la mesure où, si la planification devait être confiée à des consultants extérieurs sans que ceux-ci se soucient d'assurer la continuité du processus, les programmes d'action forestiers nationaux n'auraient guère de chance d'être mis en oeuvre.

4. Obstacles et lacunes

23. Plusieurs études ont permis d'analyser les principaux obstacles à la mise en place véritable de programmes d'action forestiers nationaux.

a) Réforme politique et coordination intersectorielle

24. Deux grands obstacles ont été recensés :

a) Lenteur des réformes politiques et institutionnelles : dans de nombreux pays, l'absence de progrès et de transparence des processus de réforme politique et institutionnelle est l'élément qui a le plus freiné la mise en oeuvre des plans et programmes du secteur forestier.

b) Absence de coordination intersectorielle : les politiques et les moyens d'intervention relatifs aux plans d'aménagement du territoire et à l'exploitation foncière ne sont toujours pas coordonnés ni axés sur l'objectif commun du développement durable. Les mécanismes de coordination intersectorielle efficaces et de haut niveau constituent davantage l'exception que la règle (voir encadré 3).

25. Ces difficultés, qui dans de nombreux pays sont l'obstacle majeur à l'efficacité des plans et programme d'action forestiers nationaux, et freinent par ailleurs le financement international, sont les symptômes d'un mal plus profond, souvent considéré comme le manque d'engagement politique, et qui traduit les conflits d'intérêt entre divers groupements ainsi qu'entre les priorités nationales et internationales. Ces difficultés sont pour l'essentiel de caractère politique : l'utilisation des sols et le régime foncier sont des questions controversées, du fait notamment de la divergence des intérêts régionaux, ethniques, culturels et sociaux. Par ailleurs, les réalités politiques de nombreux pays (nécessité d'équilibrer le budget ou de satisfaire les demandes de certaines circonscriptions électorales d'importance majeure, par exemple), incitent certains gouvernements à privilégier les gains à court terme au détriment des avantages de longue durée, sans se soucier des conséquences sociales et écologiques d'une telle attitude.

26. Dans de nombreux pays en développement, les forêts sont coupées à blanc afin d'alléger la pression démographique sur les terres agricoles. Le déboisement est ainsi étroitement lié à la façon dont les ressources foncières du pays sont utilisées (voir E/CN.17/IPF/1996/2). Il serait naïf de croire qu'un programme portant sur un secteur aussi marginal que la sylviculture, lequel ne représente souvent qu'un faible pourcentage du produit intérieur brut (PIB), puisse avoir une incidence majeure sur des questions de portée aussi vaste. Le plus souvent, les actions les plus efficaces en matière de déboisement ne portent pas tant sur le secteur forestier que sur des éléments comme les politiques de population et de développement humain, la répartition des sols et le régime foncier, le développement industriel, le commerce, etc.

27. Pour qu'un programme d'action forestier national puisse remédier aux difficultés dont on a fait état plus haut, il doit être adopté en tant qu'instrument important au plus haut niveau politique et s'inscrire dans le cadre d'un projet de planification du développement de portée plus vaste. Les hommes politiques doivent participer à la formulation de ces programmes; il est indispensable de trouver des arguments décisifs pour garantir la conservation des forêts et leur développement durable; il faut enfin mobiliser une "masse critique" de décideurs de haut niveau résolus et bien informés, qui appuient sans réserve le plan ou le programme considéré. L'expérience a montré dans de

/...

nombreux pays que les hommes politiques sont sensibles à de tels instruments, notamment dans les domaines où la nécessité de se préoccuper de l'environnement et des forêts est de plus en plus largement reconnue. Par ailleurs, les médias jouent un rôle essentiel de sensibilisation de l'opinion publique.

Encadré 3

Plan forestier national et plan d'aménagement du territoire

L'exploitation des forêts n'est que l'une des nombreuses modalités possibles d'aménagement du territoire. L'importance accordée aux diverses utilisations des terres dans le monde varie beaucoup selon les pays. Dans les pays en développement, 720 millions d'hectares de terres sont actuellement affectés aux cultures (29 % du total des terres cultivables). D'ici à l'an 2010, ce chiffre devrait passer à 850 millions d'hectares, soit une augmentation de 130 millions d'hectares, dont la plupart proviendra des surfaces boisées. Dans les pays développés, c'est le contraire qui se produit. Au sein de l'Union européenne, par exemple, on s'efforce à présent de réduire les excédents agricoles en cessant de cultiver certaines terres. Le retour de ces terres à la sylviculture figure au nombre des options envisagées.

La gestion durable des forêts doit être conçue comme s'inscrivant dans le cadre d'un plan efficace d'aménagement du territoire qui définit leur importance pour ce qui est de l'utilisation des sols dans un contexte dynamique.

Le chapitre 10 d'Action 21 a pour objectif "de faciliter l'affectation des terres à des utilisations offrant les plus grands avantages durables et le passage à une gestion intégrée et durable des terres". Pour ce faire, il faudrait se soucier des questions écologiques, sociales et économiques, et en particulier des droits des particuliers et des groupes (populations autochtones et femmes, par exemple).

Toutefois, comme on l'avait déjà fait observer dans le rapport du Secrétaire général sur une conception intégrée de la planification et de la gestion des terres (E/CN.17/1995/2), on ne dispose toujours pas d'informations suffisamment précises sur l'utilisation des sols au niveau national, si bien que très peu nombreux sont les pays qui ont élaboré des politiques et plans d'aménagement du territoire; de ce fait, les procédures et structures institutionnelles indispensables pour permettre une action intégrée et cohérente restent embryonnaires.

En l'absence de politiques et de plans d'aménagement du territoire, chaque secteur essaye d'élaborer sa propre stratégie, créant ainsi le principal obstacle à une utilisation du sol plus productive et durable consistant précisément en l'application de cette méthode fragmentée et sectorielle grâce à laquelle on s'efforce actuellement de trouver un équilibre entre terres disponibles et besoins des populations en terres.

b) Stratégies de planification et de mise en oeuvre

28. Les principales lacunes relevées dans la planification et la mise en oeuvre du développement durable des forêts à l'échelon national sont les suivantes :

a) La prédominance d'une planification et d'une mise en oeuvre du sommet à la base : même s'il est couramment admis que, pour avoir des résultats positifs, toute intervention forestière doit reposer une demande (fondée par exemple sur des priorités, des ressources, une expérience, des traditions et des problèmes locaux), les efforts déployés pour que les concepts de planification et de mise en oeuvre de la base au sommet deviennent opérationnels restent insuffisants;

b) L'absence de priorités clairement définies quant aux modalités de mise en oeuvre : les plans et programmes d'action forestier ne sont bien souvent que des catalogues de projets où les priorités ne sont pas suffisamment définies, que ce soit à l'échelon des programmes où à l'intérieur de ceux-ci. Les liens entre chaque programme et entre les éléments du programme ne sont pas clairement établis;

c) L'absence de capacités nationales : les capacités nationales de planification et de mise en oeuvre des programmes forestiers sont inadéquates à la viabilité des réformes politiques et institutionnelles proposées et aux programmes de développement.

c) Financement et coordination avec et entre les donateurs

29. Le financement et la coordination des sources privées et publiques, nationales et internationales sont sans nul doute des concepts clefs des programmes d'action forestiers nationaux (pour des informations plus détaillées sur ces questions, voir E/CN.17/IPF/1996/5). Le financement de projets ne permet que rarement de déboucher sur des programmes complets et efficaces et de progresser dans la réalisation des objectifs nationaux du développement. La Banque mondiale et d'autres banques de développement ont proposé d'adopter une approche sectorielle de vaste portée du financement des investissements. Ainsi, les programmes d'investissement sectoriel seraient élaborés sur la base d'une stratégie sectorielle, par exemple un programme d'action forestier national. On pourrait ainsi éviter de détourner les priorités et assurer une compréhension mutuelle des objectifs, engagements et responsabilités. Cela permettrait également d'améliorer la coopération et la coordination interinstitutions.

30. En se fondant sur les principes d'une approche sectorielle de vaste portée, le PNUD a élaboré la notion d'accords de partenariat sur les forêts entre chaque pays et la communauté des donateurs de manière à regrouper les engagements nationaux et le soutien des donateurs aux programmes d'action forestiers nationaux. Ces programmes seraient réservés aux pays résolument engagés dans la lutte contre le déboisement au niveau national et déterminés à s'attaquer aux causes profondes de ce phénomène.

B. Planification forestière dans les pays industrialisés

31. Dans les pays industrialisés, où la société est très urbanisée, la place réservée au secteur forestier et l'importance qui lui est accordée sont en pleine évolution et risquent de compromettre la sylviculture traditionnelle. Des débats passionnés se multiplient sur le thème "Arbre et forêts : pour qui et à quel usage?". Un nombre croissant d'institutions et de particuliers estiment que la primauté donnée jusqu'ici à la production de bois à usage industriel doit céder la place à un nouveau type d'exploitation forestière orientée vers un développement écologiquement viable.

32. Les projets de réforme des principes forestiers donnent la priorité au respect des écosystèmes, à la protection de la nature, au maintien de la diversité biologique et à la filière des produits non ligneux. Ils mettent aussi en question la réglementation publique des forêts privées. Or, même si les mentalités évoluent rapidement quant au rôle des territoires forestiers et de la sylviculture, les plans et pratiques appliqués par les propriétaires forestiers (dont les pouvoirs publics) sont lents à s'adapter, ce qui explique en partie la virulence des critiques qui peuvent aller jusqu'à paralyser les offices publics des forêts.

Tableau 3

Problèmes posés par la planification des forêts nationales des pays développés

Problème	Conséquences
La planification repose sur un modèle informatique complexe.	Les plans forestiers atteignent un tel degré de technicité que le public a rarement son mot à dire. Seuls une poignée d'experts peuvent comprendre les divers choix techniques envisageables. Le modèle de planification ne reflète pas de manière satisfaisante les valeurs esthétiques et immatérielles auxquelles les citoyens accordent souvent beaucoup d'importance.
La planification compare les divers débouchés possibles mais n'aborde pas la question des pratiques forestières (coupes à blanc par exemple).	Les grands choix d'orientation ne sont pas pris en compte dans le cadre de planification.
Les plans sont présentés sous forme de longs rapports rédigés dans un jargon administratif et assortis de nombreux tableaux de données très fournis.	La lecture des rapports ne permet pas de comprendre le fond des problèmes.
Les planificateurs adoptent une démarche passive et sélective pour solliciter la participation du public (représenté pour l'essentiel par des groupes d'intérêts catégoriels locaux ou régionaux).	Cette méthode ne permet pas de consulter les associations de protection de la nature et les groupes écologistes à caractère plus général qui exposent leurs griefs lors des phases suivantes.
Dans le meilleur des cas, le public ne peut donner son avis qu'à une phase très avancée du processus de planification.	Le plan peut se heurter à des objections inattendues lorsqu'il est rendu public.

Problème	Conséquences
La planification repose pour l'essentiel sur un mode de communication unilatéral et n'encourage pas l'interaction.	Ce sont des agents extérieurs qui décident du contenu des plans forestiers sans consulter les professionnels du secteur.
Les plans font l'impasse sur les questions litigieuses afin d'éviter tout affrontement.	Faute d'exposer les différends au grand jour, les plans finissent par être contestés devant les tribunaux

Source : Voir tableau 1. Adopté de l'étude de C. V. Barber, N. C. Johnson et E. Hafild Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States (Washington, D. C., World Resources Institute, 1994).

33. La planification des forêts publiques est en principe un processus équitable qui donne à tous les groupes intéressés le même pouvoir de défendre légitimement leurs intérêts propres. Le plan doit donc faire acte de médiation entre ces divers groupes d'intérêts en retenant l'une ou l'autre des options proposées pour la gestion forestière.

34. Or, les systèmes de planification en vigueur ne permettent pas toujours d'atteindre cet objectif. Le cas des forêts nationales des États-Unis d'Amérique et de la France est instructif à cet égard, car bien que ces pays consacrent des efforts considérables à la planification tant du point de vue technique que scientifique, les plans de gestion forestière sont violemment critiqués. Comme indiqué dans le tableau 4, les problèmes sont surtout de nature institutionnelle. Les résultats obtenus grâce à la planification sont parfois mal perçus du public, y compris des forestiers. Enfin, le mode de présentation des plans, sous forme de longs documents complexes et de lecture difficile, ne fait rien pour arranger les choses.

C. Enseignements à tirer

1. Aspects fondamentaux de la planification

35. L'analyse des résultats obtenus grâce à la planification forestière dans deux contextes radicalement différents montre que les mêmes enseignements peuvent être tirés dans les pays en développement et les pays industrialisés. Les observations les plus importantes sont les suivantes :

a) Qui dit planification dit vision. Pour réussir, le plan doit être la concrétisation d'une vision collective de l'avenir et doit mobiliser la volonté et les moyens nécessaires pour faire de cette vision une réalité;

b) La planification est synonyme de concertation. Pratiquement tous ceux qui ont étudié la question sont parvenus à la conclusion que la planification donne les meilleurs résultats lorsque les divers groupes intéressés y prennent part du début à la fin. Ce cadre interactif doit être délibérément mis en place et encouragé et non pas laissé au hasard (voir encadré 4);

c) La planification se heurte surtout à des divergences d'intérêts sociopolitiques. Il s'agit moins d'opérer des choix techniques que d'atténuer et d'équilibrer les pressions sociopolitiques antagonistes qui s'exercent sur le secteur forestier;

/...

d) La planification doit tenir compte avant tout des valeurs sociales et culturelles. En effet, le respect de ces valeurs et la satisfaction des besoins jugés fondamentaux influent très favorablement sur l'image qu'a le public du secteur forestier;

e) La planification doit être souple et évolutive. La participation du public, les échanges de vues et les retours d'information permettent aux responsables de réviser régulièrement leur plan en fonction des évolutions. La planification doit savoir tirer en permanence les leçons qui s'imposent;

f) La planification repose sur la centralisation des décisions, la participation active des principaux acteurs et la mise en place de relations aussi fructueuses que possible entre les différents groupes d'intérêts;

g) Il faudra renforcer considérablement les moyens dont disposent les pays en développement pour réaliser une planification plus concertée en éliminant les obstacles liés aux communications, aux transports, à la langue et à la culture et au déclin des institutions.

2. Problèmes institutionnels

36. Comme il est difficile d'éviter la complexité et la polémique en matière de planification forestière, la qualité des institutions en place peut influencer considérablement sur le succès ou l'échec des plans. Tout aussi importante est la qualité des liens établis avec les autres administrations publiques, les particuliers, les groupes de défense d'intérêts catégoriels et les organisations non gouvernementales. Les offices nationaux des forêts sont souvent freinés par la faiblesse de leurs moyens institutionnels, malgré les vains efforts déployés des années durant pour y remédier.

37. La planification se complique encore davantage dans les pays qui s'efforcent de passer à un nouveau programme d'action dans le domaine sylvicole. On peut définir cette transition de multiples façons mais, en général, elle comprend les volets ci-après : a) gestion de l'environnement et rôle social de l'exploitation forestière; b) facilitation de préférence à la réglementation; c) gestion décentralisée et participative; et d) prise en compte des facteurs relatifs aux marchés et aux prix. Il reste à savoir si les offices des forêts suivent réellement ces lignes directrices. L'application du nouveau programme d'action ne pourra progresser que si l'on dispose d'un certain nombre de capacités :

a) Capacité de concevoir et de proposer des plans, politiques et stratégies prospectives pour le secteur forestier dans le cadre des programmes nationaux de développement (c'est-à-dire de planifier la planification);

b) Capacité de créer et d'utiliser des sources d'information fiables (statistiques et données) à l'appui de la prise de décisions dans le domaine forestier;

c) Capacité de s'assurer le concours de divers "clients" (groupes de défense d'intérêts catégoriels) pour établir des programmes d'action et formuler des politiques;

/...

d) Capacité de coordonner avec les autres organismes publics l'aménagement du territoire, les politiques de développement et d'autres questions intersectorielles;

e) Capacité d'élaborer et d'appliquer des politiques en matière de prix, de fiscalité, de subventions, de crédit et autres instruments économiques éprouvés au profit du secteur forestier;

f) Capacité de mener des activités aux niveaux régional et local (concernant par exemple les effectifs et les qualifications du personnel, les structures de gestion, l'établissement de rapports et la communication et les infrastructures matérielles);

g) Capacité d'établir des budgets, d'effectuer les opérations comptables et de gérer des fonds;

h) Capacité d'acquérir de l'expérience en matière de gestion et d'en tirer profit;

i) Capacité de faire évaluer les mentalités pour tout ce qui a trait aux politiques et programmes du secteur forestier par le biais des médias, des services de relations publiques et par divers autres moyens.

Encadré 4

Options stratégiques permettant aux organisations non gouvernementales de jouer pleinement leur rôle de représentation et d'appui dans les processus de planification

Les diverses options ont été classées dans un ordre correspondant à différentes phases du processus de planification :

1. Évaluation ou inventaire national par des experts indépendants des moyens dont disposent les organisations non gouvernementales et recensement des atouts, faiblesses, problèmes, ressources et besoins de chaque organisation.
2. Libre accès à l'information, élaboration et application d'une stratégie d'information et de communication reposant chaque fois que possible sur une coalition d'organisations non gouvernementales.
3. Participation des organisations non gouvernementales, en tant que représentants du public, aux comités directeurs et autres mécanismes institutionnels officiels.
4. Ateliers à l'échelle nationale chargés d'élaborer une stratégie de participation au processus de planification auxquels assisteraient les organisations non gouvernementales représentées.

5. Établissement de critères permettant de déterminer quelles sont les organisations qui doivent être associées au processus de planification pour assurer la prise en compte de tous les intérêts.
6. Définition par consensus des droits et des devoirs liant les organisations non gouvernementales aux pouvoirs publics et matérialisation de ces droits et devoirs sous forme d'engagements écrits ou de mesures concrètes. Mise au point d'une procédure permettant de régler les différends qui pourraient surgir dans l'accomplissement d'objectifs communs.
7. Établissement, avec le concours des organisations non gouvernementales, d'indicateurs de développement, de participation et de capacités.
8. Rédaction d'un document de synthèse préliminaire, à laquelle les organisations non gouvernementales seraient très étroitement associées, sur toutes les informations nécessaires pour assurer une participation plus active des divers acteurs concernés.
9. Formation aux techniques et aux approches participatives s'adressant aux organisations non gouvernementales nationales.
10. Programme à l'appui des organisations non gouvernementales, comprenant une aide à la constitution de coalitions nationales, des stages de formation et une action générale de soutien au profit des organisations qui contribuent directement aux études locales concertées, à la microplanification et aux évaluations participatives.
11. Études locales concertées (répondant aux besoins définis dans le document de synthèse faisant l'objet de l'option 8 ci-dessus), réalisées avec l'aide des organisations non gouvernementales.
12. Participation des organisations non gouvernementales, en leur qualité de représentants du public, aux tables rondes de donateurs chargées d'examiner les besoins financiers.
13. Projets concertés relatifs à l'environnement élaborés et exécutés par les collectivités locales avec l'aide des organisations non gouvernementales.
14. Microplanification de projets bénéficiant du concours des collectivités locales, avec l'appui des organisations non gouvernementales.
15. Évaluation concertée des projets et examen continu du processus de planification avec les organisations non gouvernementales.

38. Diverses mesures de renforcement des capacités ont été mises en oeuvre dans cette optique. Il incombe aux intéressés de se mobiliser pour renforcer leurs moyens, les décisions ne pouvant venir ni d'en haut ni de l'extérieur. On risquerait d'aller à l'encontre du but recherché si on marginalisait certains des principaux acteurs, les offices des forêts par exemple. Par ailleurs, si l'on veut s'engager dans un nouveau programme d'action forestier, il faudra dresser dès le départ un bilan réaliste de la situation. La planification ne saurait se dispenser des petites étapes successives nécessaires à toute progression authentique.

3. Cadre de politique générale

39. La planification forestière suscite de violentes controverses du fait de la multiplicité des orientations possibles. L'exploitation forestière a toujours fait l'objet de législations, de réglementations et de régimes de sanctions; or, cette approche, loin de résoudre les problèmes, en crée de nouveaux. Le recours aux lois de l'économie de marché n'a pas davantage de succès, car le secteur forestier produit toutes sortes de biens, services et valeurs non marchands.

40. Si le laissez-faire est tout aussi inopérant que les mesures autoritaires pour promouvoir le bien-être social, quels choix doit-on opérer? Cette question n'a pas été suffisamment débattue et devra faire l'objet d'un examen approfondi à tous les niveaux de la planification forestière. La plupart des spécialistes préconisent une troisième voie, celle des incitations économiques, mais il n'est pas certain que les responsables de la planification forestière et les décideurs adhèrent à cette thèse. Il est beaucoup plus courant d'imposer des réglementations par intérêt personnel.

Encadré No 5

Planification forestière nationale et population autochtone

Le chapitre 26 d'Action 21, intitulé "Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés", privilégie le renforcement, la protection et la reconnaissance des droits des populations autochtones, précisant que ces dernières devraient participer, aux échelons national et local, aux stratégies de gestion et de conservation des ressources, telles que celles proposées dans d'autres secteurs d'Action 21 (voir l'alinéa c) du paragraphe 26.3).

La Déclaration de principes relatifs aux forêts reconnaît l'importance de cette participation pour toutes les populations qui vivent de la forêt, en précisant que les gouvernements devraient encourager, en leur en fournissant l'occasion, les parties intéressées, parmi lesquelles les collectivités locales et la population autochtone, à participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à la planification des politiques forestières nationales. Elle prévoit également que les capacités indigènes et les connaissances locales appropriées en matière de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient être reconnues, respectées, enregistrées, perfectionnées

et, le cas échéant, utilisées dans l'exécution des programmes, et que tout avantage en découlant devrait être équitablement partagé avec les populations autochtones. Ce principe trouve son expression juridique dans les articles 8 et 10 de la Convention sur la diversité biologique.

Jusqu'au début des années 90, les exercices de planification prévoyaient rarement que les populations autochtones participent à la formulation des programmes et projets forestiers. Ces populations avaient le sentiment d'être marginalisées et méprisées parce que leurs institutions politiques n'étaient pas reconnues et elles subissaient les effets d'un développement imposé d'en haut. Depuis cinq ans, la situation commence à changer grâce, notamment, à la conclusion d'alliances nationales et internationales entre les populations autochtones et à leur action. Dans certains cas, ces alliances ont abouti à l'élaboration de programmes d'action spécifiques. C'est ainsi que les propositions ci-après ont été avancées :

a) Les stratégies forestières nationales devraient être élaborées en associant pleinement les populations locales et autochtones, afin de faciliter les évaluations écologiques, politiques, économiques et sociales, ainsi que la formulation de projets de réforme agraire, et de garantir les droits des collectivités autochtones et locales concernant leurs terres, leurs ressources et leur culture;

b) Pour être rationnelles, l'exploitation des forêts et les autres activités de prospection dans ce domaine devraient tenir compte des dimensions sociales, économiques et politiques du développement. Cette orientation nécessitera une planification intersectorielle favorisant le développement durable et englobant les moyens de production et de subsistance des populations locales, de façon que le développement parte de la base au lieu d'être imposé du sommet;

c) Il faut apporter aux problèmes politiques et sociaux rencontrés par les populations locales une solution qui serve les intérêts des communautés pauvres et marginalisées, c'est-à-dire qui renforce aussi bien les droits de ces dernières que leurs capacités d'intervention.

III. PRÉPARATIFS DU DÉBAT DE FOND

41. Pour la troisième session du Groupe, le Secrétaire général établira un rapport sur l'élément de programme I.1 qui contiendra des propositions sur les mesures à prendre fondées sur les résultats des travaux du Groupe à sa précédente session. Lors de la première session, le Gouvernement allemand avait proposé de financer une consultation d'experts concernant l'application de la Déclaration de principes relatifs aux forêts, sur le thème du "Renforcement des programmes nationaux d'utilisation des forêts et des sols". La principale consultation se tiendra à Munich du 16 au 21 juin 1996. Auparavant, le Groupe des conseillers forestiers, agissant en coopération avec les organisations bilatérales et multilatérales intéressées, prêterait son concours aux pays en développement qui s'intéressent au renforcement des programmes nationaux

/...

d'utilisation des forêts et des sols. La consultation d'experts doit être organisée au titre des éléments de programme I.1 et II (coopération internationale en matière d'assistance financière et de transfert de technologies).

42. À l'issue de cette consultation, des propositions devraient être formulées à l'intention du Groupe, pour examen, sur les thèmes suivants :

a) Intégration de la planification du secteur forestier dans le cycle national de programmation;

b) Coordination des différents exercices de planification organisés à l'échelon international;

c) Compatibilité des politiques et programmes forestiers nationaux avec les différents accords internationaux en vigueur et les résolutions de l'Organisation des Nations Unies;

d) Utilisation efficace et rationnelle des mécanismes techniques et financiers internationaux existants et analyse de leurs avantages comparés pour ce qui est d'apporter une solution aux principaux problèmes rencontrés dans les différents sous-secteurs de la foresterie au niveau national.

IV. AUTRES MESURES ET THÈMES QUE LE GROUPE POURRAIT EXAMINER

43. La gestion écologiquement rationnelle des forêts implique une vision à très long terme. Des personnalités influentes ont cependant d'ores et déjà avancé des notions et priorités nouvelles dans les débats sur la question intitulée "Arbres et forêts : pour qui et à quel usage?". D'une part, cette décision traduit une sensibilisation accrue et, parfois, une profonde inquiétude en ce qui concerne les menaces qui pèsent sur l'environnement, notamment les préoccupations concernant la santé des forêts et le déboisement. D'autre part, elle reflète un intérêt d'ordre sociopolitique croissant pour les droits des communautés autochtones et des populations pauvres des zones rurales en matière de conservation et d'utilisation des forêts. Si du point de vue de la biologie, la gestion des forêts reste à peu près la même, la situation est très différente sur les plans politique et social de ce qu'elle était il y a 10 à 20 ans. Dans ce nouveau contexte, ce sont les priorités, les instruments et les processus qu'il faut repenser.

44. Tout en ménageant la souplesse voulue pour tenir compte des différences culturelles, les domaines d'action devraient faire l'objet d'une priorité élevée :

a) Participation publique : dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, et à de multiples niveaux, la planification forestière devrait faire appel à une très large participation populaire afin de répondre à la question "Arbres et forêts : pour qui et à quel usage?". Il faut élaborer des stratégies qui permettent aux planificateurs d'interroger des groupes et des particuliers dont les vues seraient, dans le cas contraire, insuffisamment prises en considération, comme c'est le cas des groupes défavorisés sur le plan des communications ou du pouvoir sociopolitique;

/...

b) Gestion des conflits : une large participation en matière de planification occasionne inévitablement des conflits. Il importe donc de prévoir, au moment de l'élaboration de la planification, les moyens d'atténuer et de négocier les conflits;

c) Valeur non marchande et valeur de non-usage : il s'agit d'élargir la portée de la planification forestière pour l'intégrer dans la gestion de l'ensemble de l'environnement naturel. Les principaux thèmes à étudier sont notamment les approches écosystémiques, la durabilité, les moyens de préserver les options pour l'avenir et l'application de politiques qui tiennent compte des valeurs indirectes (principalement écologiques) et intrinsèques;

d) Résultats socio-économiques : dans le domaine forestier, les mesures de contrôle et d'incitation doivent obéir à la notion d'efficacité. De plus, les groupes et les particuliers qui bénéficient d'avantages découlant de l'exploitation des forêts devraient en payer le coût;

e) Coordination multiniveau : dans le cadre d'une planification sectorielle, on arrête des orientations et des objectifs stratégiques. La gestion de régions, de projets et de forêts et la planification d'entreprises permettent de définir les possibilités qui s'offrent à des niveaux moins élevés. Il faut trouver les moyens de lier la planification descendante et la planification ascendante de manière qu'elles se complètent.

45. On trouvera en annexe certaines caractéristiques essentielles des programmes forestiers nationaux. Le Groupe souhaitera peut-être donner des conseils sur les aspects théoriques de la conception de tels programmes, ainsi que sur les activités qui devraient être exécutées dans le cadre des préparatifs de la troisième session.

Notes

¹ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8 et rectificatifs), résolution 1, annexe III.

² Ibid., annexe II.

³ Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Centre d'activité du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière), juin 1992.

Annexe

DOUZE ÉLÉMENTS CLEFS DES PROGRAMMES FORESTIERS NATIONAUX

1. Exploitation écologiquement viable des forêts. La raison d'être et l'objectif fondamental d'un programme forestier national est de garantir la conservation, la gestion et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières.
2. Souveraineté et autorité nationales. Un programme forestier national est une activité dont l'État doit assumer entièrement la direction et la responsabilité.
3. Partenariat. Un programme forestier national a pour objet d'associer toutes les parties prenantes à une même entreprise. Ce partenariat sera d'autant plus fort qu'il saura tirer parti des capacités particulières de chaque partenaire.
4. Participation. Dans un programme forestier national, l'étude des problèmes et des options et l'adoption des politiques, des stratégies et des programmes qui en résultent sont des processus participatifs couronnés par un consensus entre toutes les parties intéressées. La transparence et l'échange d'informations sont indispensables pour aboutir à ce consensus.
5. Stratégie globale et intersectorielle. Dans un programme forestier national, les forêts sont considérées comme différents écosystèmes réunissant de nombreux éléments interdépendants en équilibre dynamique et produisant des biens et services variés. La foresterie concerne également les arbres des zones rurales et elle est pratiquée compte tenu des impératifs de la gestion écologiquement rationnelle des sols, de la stabilité de l'environnement et du développement économique et social. Les habitants des zones forestières font également partie de cet écosystème.
6. Approximations successives. Un programme national est un processus cyclique qui comprend aussi bien des activités de planification que des activités d'application, de suivi et d'évaluation. C'est également un processus continu qui reflète en permanence les modifications de l'environnement et l'acquisition de nouvelles connaissances, même au stade de la mise en oeuvre. Il importe donc d'arrêter des objectifs et des calendriers concrets et d'établir périodiquement des enquêtes et des rapports indépendants.
7. Renforcement des capacités : Il s'agit là d'un élément essentiel de tout programme forestier national. Tout au long du processus, des mesures sont prises pour renforcer les capacités de planification et d'application des organismes nationaux et d'autres acteurs essentiels, le but étant que ces derniers deviennent moins tributaires de l'aide extérieure.
8. Réformes politiques et institutionnelles. L'une des priorités d'un programme forestier national est de garantir un cadre politique et institutionnel propice à la mise en valeur écologiquement rationnelle des forêts. Les problèmes relatifs à ce cadre doivent être traités de façon

/...

globale, en prenant en considération l'interdépendance des différents secteurs et les articulations qui les relie.

9. Compatibilité avec la politique nationale et les initiatives mondiales. Un programme forestier national doit aligner les plans nationaux de mise en valeur écologiquement rationnelle sur les stratégies régionales et locales. Ces plans devraient être intégrés dans la planification de l'aménagement du territoire à l'échelon national et local, et dans des programmes de portée plus vaste, comme les plans de protection de l'environnement et les mesures concernant l'application des dispositions d'Action 21 et des conventions et initiatives connexes.

10. Sensibilisation. Un programme forestier national doit mettre en relief le rôle du secteur forestier de manière que ce dernier bénéficie d'un rang de priorité plus élevé dans les programmes nationaux. Il faut que la valeur des forêts et des arbres soit pleinement reconnue, y compris leur contribution au bien-être social, économique et environnemental.

11. Engagement national. Un programme forestier national doit être appuyé par un engagement à long terme de tous les acteurs nationaux, notamment au niveau de la formulation des politiques et de la prise de décisions.

12. Engagement international. Il est indispensable que la communauté internationale et ses institutions prennent des engagements à long terme, respectent les politiques, les stratégies et les programmes approuvés par chaque pays et modifient en conséquence leurs priorités.
