



## Conseil économique et social

Distr. générale  
4 janvier 2002  
Français  
Original: anglais

---

### Forum des Nations Unies sur les forêts

#### Deuxième session

4-15 mars 2002

Point 4 h) de l'ordre du jour provisoire\*

#### Programmes forestiers nationaux

### Programmes forestiers nationaux

#### Rapport du Secrétaire général

##### *Résumé*

Le Groupe intergouvernemental sur les forêts/Forum intergouvernemental sur les forêts a estimé que les programmes forestiers nationaux orientaient utilement l'action en faveur de la gestion durable des forêts. Le présent rapport donne un aperçu des programmes forestiers nationaux en vigueur dans une centaine de pays, l'accent étant mis sur certaines catégories de pays. On y aborde les problèmes et les difficultés auxquels se heurtent les pays qui se sont dotés de programmes forestiers nationaux, notamment les pays en développement et les pays en transition sur le plan économique. Le Forum des Nations Unies est saisi d'un certain nombre de recommandations à sa deuxième session, qui visent à faciliter l'exécution des programmes forestiers nationaux.

---

\* E/CN.18/2002/1.



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–3	3
II. Généralités .....	4–8	3
III. La situation actuelle.....	9–62	4
A. Aperçu des tendances en matière de programmes forestiers nationaux.....	10	4
B. Progrès accomplis dans la mise au point et l'exécution des programmes forestiers nationaux .....	11–42	4
C. Coopération régionale .....	43–50	9
D. Mesures prises par les membres du Partenariat sur les forêts et par d'autres organisations internationales.....	51–54	11
E. Difficultés et enjeux .....	55–62	11
IV. Conclusions et enseignements tirés .....	63–71	12
V. Points proposés à l'examen du Forum des Nations Unies sur les forêts lors de sa seconde session .....	72	14

## I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément au programme de travail pluriannuel du Forum des Nations Unies sur les forêts, lequel prévoit que les programmes forestiers nationaux font partie des thèmes communs à examiner à chaque session. Ce rapport servira de point de départ aux débats que le Forum des Nations Unies sur les forêts consacrera à sa deuxième session à la question de la mise au point et de l'application des programmes forestiers nationaux. Fondé sur les renseignements qui étaient disponibles à l'époque, il contient un premier bilan des progrès accomplis dans l'établissement et l'exécution des programmes forestiers nationaux, compte tenu des mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum intergouvernemental sur les forêts.

2. Le rapport a été établi par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en étroite collaboration avec le secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts et en coopération avec d'autres organisations membres du Partenariat sur les forêts.

3. Le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum intergouvernemental sur les forêts ont conclu que les programmes forestiers nationaux constituaient un cadre viable pour aborder les problèmes propres au secteur forestier et faire appliquer de façon globale, intégrée et intersectorielle les mesures qu'ils ont proposées. Ils ont également constaté que ces programmes pouvaient servir à canaliser l'assistance au développement offerte aux pays en développement et aux pays en transition économique, dans le cadre des propositions susmentionnées.

## II. Généralités

4. Dans les conclusions du rapport sur les travaux de sa quatrième session (voir E/CN.17/1997/12, par. 8 à 16), le Groupe intergouvernemental sur les forêts a donné une définition générale des programmes forestiers nationaux. Les mesures proposées dans ledit rapport (principalement à l'alinéa a) du paragraphe 17) précisent les attributs et les principes généraux de ces programmes ainsi que d'autres éléments et aspects (voir al. b) à i) du paragraphe 17). On a considéré que l'expression « programmes forestiers nationaux »

désignait toute une gamme d'approches de la gestion forestière durable. Les programmes forestiers nationaux devraient être établis dans le respect de la souveraineté nationale, tenir compte de la situation et de la législation nationales et être compatibles avec les politiques et stratégies nationales, sous-nationales ou locales et, le cas échéant, avec les accords internationaux.

5. Le Groupe intergouvernemental sur les forêts a souligné qu'il importait de tenir compte des points suivants lors de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des programmes forestiers nationaux :

a) Partenariats et mécanismes participatifs permettant de faire intervenir les parties intéressées;

b) Reconnaissance et respect des droits coutumiers et ancestraux;

c) Stabilité des régimes fonciers;

d) Politiques intégrées, intersectorielles et itératives;

e) Approches axées sur les écosystèmes, la protection de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources biologiques;

f) Offre suffisante en matière de biens et services forestiers et estimation adéquate de leur valeur.

6. Le Groupe a recommandé d'utiliser les programmes forestiers nationaux comme base de la coopération nationale dans le secteur forestier. Il a également engagé les pays à se doter de mécanismes ou de stratégies de coordination efficaces et à recourir davantage aux partenariats afin de mettre en oeuvre les programmes forestiers nationaux.

7. Le Groupe a en outre encouragé les pays à faire usage de critères et d'indicateurs de gestion durable des forêts lors de la formulation, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des programmes forestiers nationaux. Les programmes forestiers peuvent aussi susciter un renforcement des capacités et de la coopération internationale et aider les pays en développement et les pays en transition économique à bénéficier de l'aide publique au développement.

8. Les programmes forestiers nationaux sont mis au point et exécutés dans des circonstances et selon des modalités différentes, qui sont fonction de facteurs tels

que la situation macroéconomique, le niveau de développement socioéconomique, les structures administratives en place et le type et l'état des massifs forestiers. Les mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum intergouvernemental sur les forêts sont de plus en plus souvent prises en considération dans la formulation et l'application des programmes forestiers nationaux. Dans les pays en développement, les politiques, stratégies et programmes visant à réduire de moitié la pauvreté et la faim d'ici à 2015 ont une incidence de plus en plus marquée sur l'ensemble des initiatives de développement, y compris sur les programmes forestiers nationaux.

### III. La situation actuelle

9. On trouvera ci-après un aperçu des tendances et de la situation en matière de programmes forestiers nationaux, suivi d'une description des mesures régionales, sous-régionales et internationales qui étayaient les initiatives nationales. On traite tout d'abord de la situation des pays en développement, puis de celle des pays en transition économique et enfin de celle des pays industrialisés. Le présent rapport n'a pas pour objet de décrire de façon approfondie les initiatives de chaque pays mais plutôt d'appeler l'attention sur certains aspects marquants, ceci afin de rendre compte de toute une gamme de pratiques.

#### A. Aperçu des tendances en matière de programmes forestiers nationaux

10. En 1998-1999, 145 pays ont répondu à une enquête de la FAO sur les programmes forestiers nationaux. Une centaine ont indiqué qu'ils en étaient au stade de l'exécution, les autres ayant atteint à des degrés divers le stade de la mise au point. Le tableau ci-après précise la phase dans laquelle se trouvent les programmes forestiers nationaux selon les régions.

Tableau I  
**Stade atteint par les programmes forestiers nationaux dans différentes régions**

	<i>Stade atteint</i>		<i>Nombre total de programmes forestiers nationaux</i>
	<i>Planification</i>	<i>Exécution</i>	
Afrique	21	22	43
Asie	10	14	24
Proche-Orient	–	3	3
Amérique latine et Caraïbes	–	33 <sup>a</sup>	33
Pays en transition économique	3	11	14
Pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques	–	21	21
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>104</b>	<b>138</b>

<sup>a</sup> En Amérique latine et dans les Caraïbes, sept des 33 pays concernés ont fait état de progrès insuffisants.

#### B. Progrès accomplis dans la mise au point et l'exécution des programmes forestiers nationaux

11. On trouvera ci-après une brève présentation des programmes forestiers nationaux de quelques pays. Le propos n'est pas d'évaluer ces programmes mais plutôt de montrer, au moyen de quelques exemples, où en sont les pays de différentes régions.

##### Pays en développement

12. En Asie, les orientations choisies en matière de gestion forestière sont aussi diverses que les régimes politiques et économiques de la région. La plupart des 14 pays qui ont déclaré appliquer des programmes forestiers n'ont pas attendu la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement pour commencer à agir. En règle générale, les programmes forestiers ont été lancés dans le cadre du Plan d'action forestier tropical ou sous forme de plans directeurs pour le secteur forestier avec l'aide d'une institution financière, telle que la Banque mondiale ou la Banque asiatique de développement.

13. Le programme vietnamien a été lancé en 1988 dans le cadre du Plan d'action forestier tropical. Le programme actuel doit permettre de reboiser cinq millions d'hectares. Il s'agit d'une initiative gouvernementale majeure en matière de gestion durable des forêts qui est spécialement conçue pour répondre aux besoins nationaux en matière de développement. Ce programme fait partie de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et insiste sur le rôle crucial que le secteur forestier peut jouer en la matière. L'Assemblée nationale et le Premier Ministre reçoivent des rapports périodiques sur l'exécution du programme et prennent les décisions voulues. Par ailleurs, le Gouvernement vietnamien et les donateurs internationaux ont signé un accord afin que les principes et les éléments constitutifs d'un véritable programme forestier national se retrouvent dans le programme de reboisement. Une évaluation commune a été menée à bien en 2000 avec la participation de toutes les parties prenantes et a débouché sur un programme d'appui au secteur forestier, lequel a pour objet de coordonner l'aide publique au développement et l'action des organisations non gouvernementales dans le cadre des activités de programmation et de budgétisation du gouvernement. Un groupe s'est constitué au sein du partenariat du programme « Reboiser cinq millions d'hectares » en vue de coordonner les activités. Il est financé par un fonds commun d'affectation spéciale géré par le ministère compétent.

14. Les problèmes posés par la mobilisation de ressources internes et externes et l'établissement de conditions de nature à attirer les capitaux privés sont actuellement à l'étude. Par ailleurs, dans le cadre de la décentralisation et des réformes économiques, on insiste de plus en plus sur la question de la gestion des ressources forestières par les acteurs locaux. Le fait que les différentes parties prenantes coopèrent plus étroitement s'explique par l'existence de consultations plus ouvertes, une meilleure information et une plus grande participation aux décisions. Parmi les principaux problèmes il faut citer le manque de ressources, notamment de ressources humaines; les intérêts divergents des différents groupes en présence; les difficultés rencontrées pour mobiliser la société civile et le secteur privé; la difficulté à appliquer une approche décentralisée en l'absence de mécanismes institutionnels sous-nationaux. En outre, l'évaluation systématique des mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts/Forum

intergouvernemental sur les forêts s'est révélée malaisée.

15. En Inde, le Ministère de l'environnement et des forêts a été l'initiateur du Programme national d'action forestière. Ce programme, qui couvre l'ensemble du secteur pour les 20 prochaines années, a pour objectif de mettre un terme au déboisement et de porter la superficie boisée à 33 % de la superficie totale, conformément à la politique forestière nationale adoptée en 1988. Il confirme le rôle que jouent les forêts pour la viabilité à long terme de l'environnement, le développement agricole et la réduction de la pauvreté, ainsi que l'importance de la participation des populations locales à la gestion viable des forêts. Le programme, dont la formulation a été achevée en 1999, est actuellement mis en oeuvre.

16. Le Programme national d'action forestière de l'Inde met l'accent sur les questions à traiter et les programmes à appliquer pour exploiter les forêts de façon viable en coordonnant les activités de toutes les parties concernées, et met en lumière certaines des questions qui se posent à un pays à structure fédérale lorsqu'il formule une telle approche. Le document, qui regroupe divers éléments de programmes d'action forestière formulés par les gouvernements des États, prévoit des liaisons intersectorielles bien définies qui s'intègrent dans les plans nationaux de développement. Le processus préparatoire du Programme national d'action forestière, qui a donné lieu à des études et à des rapports spéciaux sur le secteur forestier, a permis de réunir une quantité de données considérable. La portée et le contenu des programmes d'action des États ont été examinés au cours d'ateliers nationaux et régionaux auxquels les différentes parties prenantes ont largement participé.

17. Les efforts portent actuellement sur la mobilisation de fonds, auprès de sources tant extérieures qu'internes, pour mettre en oeuvre le Programme d'action national sur les forêts. À cet effet, les gouvernements des États ont été invités à augmenter les ressources qu'ils allouent au secteur des forêts.

18. Les principaux problèmes que pose le passage du stade de la planification à celui de la mise en oeuvre ont trait à la mobilisation de crédits suffisants, qu'ils proviennent de sources internes ou des partenaires de développement. Il est maintenant possible de renforcer les liens entre le développement du secteur forestier et

la poursuite de l'objectif plus vaste que constitue la réduction de la pauvreté, conformément aux priorités du Gouvernement indien et de la communauté internationale.

19. Suite à l'enquête menée par la FAO (voir par. 10 ci-dessus), tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont répondu qu'ils appliquaient un programme forestier national, dont l'état d'avancement variait selon le pays.

20. La politique forestière et la stratégie adoptée pour le secteur par le Costa Rica comprend de nombreux éléments du programme forestier national proposé par le GIF/FIF, à savoir : a) large participation communautaire; b) décentralisation des responsabilités; c) détermination de la valeur économique des produits et des services forestiers; d) mise au point d'instruments reposant sur les mécanismes du marché; et e) intégration dans des cadres d'action plus larges ayant trait à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire. Le Costa Rica, qui s'est attaché à intégrer systématiquement nombre des propositions d'action dans son programme forestier national, en particulier celles qui ont trait à la détermination de la valeur des services écologiques des forêts, peut être considéré comme un pionnier dans ce domaine.

21. Les efforts récemment déployés ont abouti aux principaux résultats suivants : a) la politique relative au secteur forestier a été actualisée, avec la participation d'un large éventail de parties prenantes, et un plan national pour le développement forestier énonçant les priorités stratégiques pour le secteur a été établi; b) différents partis politiques et groupes parlementaires ont participé à la concertation relative à la stratégie et aux politiques forestières, ce qui leur a permis de mieux comprendre les rôles respectifs des différents acteurs participant au processus; c) la stratégie et les politiques forestières font désormais partie des programmes d'action du Gouvernement et de la société civile, et constituent ainsi un programme concret qui répond aux besoins de la société.

22. Les principaux problèmes que pose la mise en oeuvre du programme forestier national du Costa Rica sont notamment les suivants : a) le processus doit être institutionnalisé, afin d'empêcher qu'il soit mis à mal par les pressions résultant habituellement de changements politiques/électorales; b) la dynamique doit être maintenue pour que le plan soit traduit dans

les faits; c) il faut continuer de sensibiliser toutes les parties prenantes, à tous les niveaux, et les encourager à prendre des engagements; et d) il faut assurer la viabilité à long terme du processus.

23. Au Brésil, le programme forestier national qui a été officiellement adopté en 2000, a été lancé par le Président de la République en tant que nouveau cadre d'action politique et institutionnel pour la gestion viable des forêts. Plus de 600 institutions représentant des exploitants forestiers, des mouvements sociaux, des organisations écologiques, des universités, le secteur privé et différentes instances gouvernementales ont participé aux consultations sur le programme forestier national. Il est prévu d'intégrer un certain nombre de propositions d'action du GIF/FIF dans le programme forestier national. Le programme met l'accent sur des mesures intersectorielles liées aux objectifs nationaux de développement et vise à mettre en place un système de gestion viable des forêts du pays. L'objectif à court terme consiste à lancer un certain nombre de mesures à tous les niveaux : gouvernement fédéral, gouvernements des États et instances locales. À moyen terme, il s'agit de renforcer le cadre d'action et de prendre des mesures en vue de mettre fin à l'exploitation non viable des forêts et de stimuler le développement économique. À plus long terme, il s'agit de faire en sorte que toutes les activités forestières soient conformes aux principes de gestion des forêts adoptés par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992.

24. Le programme forestier national du Brésil comprend les éléments suivants : a) extension du couvert forestier; b) amélioration de la gestion des forêts naturelles du domaine public; c) amélioration de la gestion des forêts naturelles appartenant à des propriétaires privés; d) suivi et évaluation; e) prise en compte des problèmes relatifs aux populations traditionnelles et autochtones; f) éducation, science et technologie forestières; g) détermination de la valeur des services écologiques relatifs aux forêts; et h) renforcement des institutions et vulgarisation forestière.

25. En Colombie, un certain nombre de ministères fédéraux ont participé à l'élaboration du programme forestier national afin de favoriser l'harmonisation des politiques intersectorielles. Le pays a par ailleurs réussi à mobiliser d'importantes ressources internes au profit du secteur forestier, et à obtenir des prêts importants de

la part de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement.

26. En Afrique, environ 50 % des pays ont indiqué à la FAO qu'ils avaient lancé un processus d'élaboration d'un programme forestier national, les autres ayant déclaré qu'ils appliquaient déjà de tels programmes. Toutefois, aucun des programmes forestiers nationaux ne bénéficie de financements adéquats et tous les pays de la région pâtissent du manque de personnel qualifié dans ce domaine. L'approche participative est peu utilisée dans de nombreux pays. Les pays qui sont en proie à des troubles civils ont le plus grand mal mettre en oeuvre leur programme forestier national et connaissent les taux de déboisement les plus élevés du monde. Ainsi, le Burundi a perdu 40 % de son couvert forestier dans les années 90.

27. Le Gouvernement du Malawi a lancé son programme forestier national en janvier 2001. Il s'agit d'un cadre stratégique auquel ont adhéré les parties prenantes, qui sont convenues des domaines d'action prioritaires aux fins du développement du secteur forestier. Le programme forestier national du Malawi reprend nombre des principes de base applicables à ce type de programme, tels qu'ils sont énoncés dans les propositions d'action du GIF/FIF. Le Département des forêts assure la coordination de ce programme, qui bénéficie des orientations définies par le Forum du programme forestier national. Le processus mis en place a permis de mettre en lumière la contribution que les forêts apportent à la réduction de la pauvreté, telle qu'elle ressort du document stratégique de réduction de la pauvreté du Malawi, et à l'instauration de modes de subsistance viables.

28. Le programme forestier national du Malawi a aussi entraîné un certain nombre de changements, notamment : a) une réforme du mode d'établissement du budget forestier, afin de tenir compte des priorités du programme forestier national; b) un renforcement des liens entre la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la réduction de la pauvreté; c) le lancement d'arrangements de cofinancement avec des partenaires du développement, au moyen d'approches sectorielles visant à créer des synergies et à réduire la complexité des tâches administratives liées à l'exécution des programmes. Le processus relatif au programme forestier national devrait conduire à réviser la politique forestière de 1996, notamment pour ce qui a trait au rôle des chefs traditionnels, à la souplesse des institutions

villageoises, à l'approbation des règlements communautaires, et au partage des profits des activités forestières communautaires. Le processus a été lancé avec l'appui du Département des forêts, de grandes organisations non gouvernementales et de quelques organismes donateurs. Aujourd'hui, un nombre beaucoup plus grand d'organismes donateurs, d'organisations non gouvernementales et d'entreprises du secteur privé font du programme forestier national le cadre de leur appui au secteur forestier, fait sans précédent au Malawi.

29. La principale difficulté consistera à maintenir la dynamique créée pendant la phase d'élaboration du programme pour passer à la phase de mise en oeuvre. Il faut mettre au point des approches réalistes visant à accroître la participation du secteur privé et à décentraliser les responsabilités. La mise en place d'un système de suivi participatif est aussi essentielle pour que le programme forestier national évolue en fonction des leçons de l'expérience.

30. Ces dernières années, la République-Unie de Tanzanie a entrepris une vaste réforme de son secteur forestier. Au milieu des années 90, la politique forestière du pays a été réexaminée, dans le cadre d'un processus participatif, en vue de redéfinir les rôles respectifs du Gouvernement, des communautés locales et du secteur privé en ce qui concerne la gestion viable des forêts, et de déterminer les changements institutionnels et législatifs nécessaires. Ce processus a abouti à une nouvelle formulation du Programme national d'action forestière (élaboré à la fin des années 80/au début des années 90) : celui-ci est devenu le programme forestier national, qui a été officiellement adopté en novembre 2001. Comme le programme du Malawi, le programme forestier national de la Tanzanie prévoit de faire participer tous les acteurs concernés à la concertation sur le secteur forestier sur le rôle qu'il doit jouer à l'avenir. Tous les bailleurs de fonds extérieurs, multilatéraux comme bilatéraux, qui contribuent au financement du secteur forestier se sont engagés à diriger leur aide future sur les programmes inscrits au programme forestier national, le Gouvernement s'attachant fermement à coordonner les apports extérieurs conformément aux priorités nationales.

31. Les principales difficultés consistent à mener à bien les réformes institutionnelles au niveau du Gouvernement central, ainsi qu'à décentraliser et privatiser la gestion des forêts. D'importants efforts

devront être consentis pour mettre en place les capacités nécessaires au niveau des districts et des communautés et il faudra concevoir des mesures efficaces pour encourager la participation du secteur privé. Il faudra également, en collaboration avec la communauté des donateurs, accroître la capacité du secteur de s'autofinancer et s'employer à formuler une approche à l'échelle du secteur.

### **Pays en transition**

32. Dans nombre de pays en transition, les programmes forestiers nationaux sont axés sur la révision des politiques, de la législation et des structures institutionnelles relatives à la forêt en vue de les adapter au passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. La réparation des ressources forestières, la revitalisation du secteur forestier privé, la définition de nouvelles attributions pour les institutions publiques et d'autres intervenants, la conception et la mise en oeuvre d'un système d'avantages financiers adapté ainsi que la prise en compte de la dimension sociale du changement figurent parmi les grands thèmes des programmes.

33. Parmi les pays qui ont répondu à l'enquête menée par la FAO, 11 pays ont fait état d'un programme forestier national au stade de la mise en oeuvre et trois au stade de la planification. D'une manière générale, tous les pays en transition situés en Europe travaillent à appliquer les résolutions d'Helsinki de la deuxième Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe (1993) et ont lancé un programme forestier national.

34. La Fédération de Russie, qui présente le domaine forestier le plus vaste au monde, a adopté un nouveau code forestier en 1997, qui a servi de base pour son programme forestier national. À l'instar des autres pays en transition, les grands problèmes du pays relèvent de la nécessité d'instaurer et de gérer de nouveaux mécanismes institutionnels destinés à faciliter les échanges entre le Gouvernement, toujours détenteur des ressources forestières, et le secteur privé.

35. En Lettonie, le programme forestier national a pour objectif de : a) associer la société civile, les organisations non gouvernementales et les autres parties prenantes à la planification et à la gestion du secteur forestier; b) renforcer les mécanismes institutionnels relatifs aux forêts; c) élaborer une législation relative aux forêts bien adaptée à l'économie de marché; et d) procéder à une

planification stratégique du secteur. On s'attache aux éléments ou principes tels que la participation, l'approche intégrée et intersectorielle et le renforcement des capacités. Un comité directeur interorganisations a été créé pour prendre en charge la coordination de l'initiative et une équipe spéciale supervise les opérations sur le terrain. Il importe au plus haut point de : a) définir des objectifs stratégiques concrets et des programmes utiles; b) découvrir le moyen d'améliorer la compétitivité de l'industrie forestière lettonne sur le marché international; et c) renforcer la coopération de l'industrie forestière avec les secteurs de l'éducation, de la recherche et des finances.

36. La Slovaquie s'attache à l'élaboration d'une politique, d'une stratégie et d'une législation en matière de forêts, ainsi qu'à leur harmonisation avec les mécanismes institutionnels concernés de l'Union européenne. De nouveaux instruments ont été créés avec la participation active des intervenants clefs et l'on a mené des enquêtes auprès des groupements forestiers et des responsables du secteur public et de la société civile. Les résultats des enquêtes ont été largement diffusés, et l'on a fait appel à la participation du grand public pour perfectionner lesdits instruments. L'objectif de l'opération était de jeter les bases du programme forestier national slovaque. Des mesures particulières ont été prises pour renforcer les capacités au moyen de formations intensives en planification forestière dispensées aux professionnels engagés dans le processus. On a, en outre, mis au point des supports pédagogiques destinés aux cours de formation professionnelle de niveau universitaire. Enfin, une approche de type participatif a été élaborée pour la planification et la programmation relatives aux forêts, approche que le Gouvernement a ensuite reprise pour l'appliquer au secteur agricole.

### **Pays industrialisés**

37. En 1999, le Ministère fédéral allemand de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture a invité d'autres ministères fédéraux, les Länder (États) et des organisations non gouvernementales à prendre part à l'élaboration d'un programme forestier national. Conçu à partir des principes et éléments établis par le Groupe intergouvernemental sur les forêts, et reposant sur l'initiative conjointe de six pays intitulée « Putting the

IPF Proposals for Action into Practice » (Mise en pratique des mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts) pour soutenir le Forum intergouvernemental sur les forêts, l'initiative est mise en oeuvre sur un mode participatif et échelonné. Dans le cadre de cette initiative, on a procédé à a) une évaluation scientifique de la pertinence des propositions de mesures pour l'Allemagne formulées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts et de l'état d'avancement de leur mise en oeuvre; b) un débat avec les différentes parties prenantes consacré aux résultats de cette évaluation et à la définition de règles générales de procédure; et c) la prolongation des échanges entre les parties prenantes dans le cadre d'une nouvelle phase portant sur deux années.

38. La stratégie de mise en oeuvre des mesures proposées par le Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts adoptée par l'Allemagne repose sur l'expérience acquise lors de l'élaboration du programme forestier national pilote dans l'État fédéral de Bade-Wurtemberg et sur les échanges consécutifs en matière de politique forestière nationale. En Bavière, on expérimente actuellement, à l'échelle de l'État, une initiative analogue.

39. La tâche la plus importante consiste à s'assurer que le programme forestier national : a) présente une dimension intersectorielle; b) fait bien partie de la stratégie nationale en matière de viabilité; c) est transparent et d'excellente qualité; d) appelle la participation active des intervenants; e) est fondé sur le consensus et engage les différents acteurs; et f) est mis en oeuvre par des mesures concrètes appuyées par des ressources suffisantes.

40. Le programme forestier national finlandais 2010, adopté en 1999, perpétue la tradition du pays en matière de programmes et repose sur le nouveau programme pour l'environnement en matière de foresterie. Il porte sur un grand nombre de thèmes, notamment sur les aspects économique, écologique, social et culturel de l'exploitation des forêts. Sa conception satisfait non seulement à la demande intérieure mais aussi aux nouvelles normes internationales applicables aux politiques forestières. Élaboré sur la base d'une participation active de la société civile, il a pour objectif de composer avec les différents groupes d'intérêt concernés, ainsi qu'avec l'opinion publique. Préalablement à la mise en oeuvre

du programme, on a procédé à une évaluation de ses effets sur l'environnement.

41. Le programme sera actualisé et géré en fonction de l'évolution de la demande et des données d'expérience recueillies. Il est tributaire non seulement des mesures gouvernementales mais aussi des décisions et mesures adoptées par l'industrie forestière et les propriétaires forestiers. Un Conseil sur les forêts, à composition élue et très diversifiée, doté de plusieurs comités de travail, supervise la mise en oeuvre et le suivi du programme. Les centres forestiers régionaux ont également mis au point 13 programmes forestiers infranationaux sur un même mode participatif, et élaborent actuellement des critères et des valeurs applicables à cet échelon. Le débat ininterrompu entretenu sur la question des réserves naturelles revêt une grande importance dans la mise en oeuvre et l'essor du programme forestier national.

42. La National Forest Strategy (1998-2003), Sustainable Forests: A Canadian Commitment – Stratégie nationale canadienne en matière de forêts – est née à la suite de consultations publiques menées dans tout le pays et d'un examen mené par les différentes parties intéressées destiné à définir plus avant et développer l'idée d'une gestion durable des forêts au Canada. Elle repose sur les acquis de la stratégie quinquennale précédente et s'inscrit dans sa continuité. Neuf orientations stratégiques et 121 mesures ont été déterminées sur la base d'un consensus entre les différentes parties intéressées. Le Conseil canadien des ministres de forêts, constitué des ministres responsables des forêts aux échelons fédéral, provincial et territorial, assume les fonctions d'administrateur public de la stratégie et garantit que l'examen sur l'état d'avancement de la stratégie est bien assuré par une équipe d'experts indépendants, et que cette équipe rend compte de cet examen. La Coalition pour la stratégie nationale sur les forêts, qui représente une vaste gamme d'intérêts forestiers du pays, supervise la mise en oeuvre et l'évaluation de la Stratégie puis fait rapport au Conseil à ce sujet.

### C. Coopération régionale

43. Du fait de la grande portée des programmes forestiers nationaux, il est délicat de distinguer avec précision ce qui relève de la coopération régionale dans le secteur forestier et ce qui relève de l'appui aux

programmes forestiers nationaux. La présente section donne quelques exemples de coopération régionale.

44. La FAO coordonne l'information relative aux programmes forestiers nationaux de trois régions du monde : l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, et l'Amérique latine et les Caraïbes. Chaque bureau régional dispose d'un conseiller de la FAO en programmes forestiers nationaux présent à plein temps, chargé d'assurer le courtage des informations, de mettre sur pied des réseaux régionaux et sous-régionaux et d'établir des synthèses systématiques sur l'état d'avancement des programmes forestiers nationaux.

45. Les six commissions forestières régionales de la FAO font également office de forum pour la coopération et le partage de l'information. Se réunissant tous les deux ans, elles permettent aux dirigeants des institutions forestières nationales de la région de débattre des questions du moment et des problèmes naissants qui présentent un intérêt commun, notamment des programmes forestiers nationaux.

46. En Asie, différents organismes régionaux – Institut asiatique de technologie, Association des institutions de recherche forestière de l'Asie et du Pacifique, Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique, Association des nations de l'Asie du Sud-Est, Programme de mise en valeur du bassin du Mékong, Centre régional de formation forestière communautaire et Teaknet – apportent leur soutien aux pays qui prennent part à une initiative de programme forestier national.

47. En Amérique latine et aux Caraïbes, quatre organes sous-régionaux apportent un appui en matière de gestion forestière, bien que leurs activités ne soient pas exclusivement axées sur ce domaine. L'Organisation du Traité de coopération amazonienne, qui comprend les 10 pays du bassin de l'Amazone, soutient activement les programmes forestiers et environnementaux régionaux, en s'attachant particulièrement à l'établissement de critères et d'indicateurs. La Communauté des Caraïbes continue de faciliter les communications relatives aux activités sous-régionales dans le domaine de l'élaboration des programmes forestiers nationaux. Les sept pays d'Amérique centrale membres ont donné mandat à la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement de faciliter l'élaboration des programmes forestiers nationaux dans la région et de coordonner la Stratégie forestière centraméricaine. Le

MERCOSUR (Marché commun du Sud) joue un rôle essentiel dans l'élaboration des programmes forestiers nationaux dans la région et a mis en place un centre de développement forestier, constitué de partenaires du secteur privé.

48. En Afrique, la coopération régionale dans le domaine des programmes forestiers nationaux est peu développée. Toutefois, certaines organisations sous-régionales apportent un appui à leurs pays membres dans certains domaines intéressant la politique forestière. Par exemple, l'Organisation africaine du bois, le Conseil des ministres du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel et la Communauté de développement de l'Afrique australe ont participé à plusieurs initiatives sous-régionales au cours des dernières années, notamment à l'organisation de séminaires en collaboration avec la FAO. En outre, l'Académie africaine des sciences a lancé, en 1998, un projet visant à former les principaux acteurs du secteur forestier au nouveau paradigme dans 16 pays africains. Le projet fournit également des informations et des conseils à d'autres pays africains afin de promouvoir le suivi des programmes nationaux.

49. Au cours des dernières années, trois études relatives à l'adaptation des principes et lignes directrices des programmes forestiers nationaux ont été réalisées dans les différentes sous-régions africaines et notamment en Afrique centrale, en Afrique de l'Est et en Afrique australe, et dans les pays du Sahel. Les activités visant à renforcer les capacités grâce à l'organisation d'ateliers techniques régionaux, dont la coordination est assurée par la FAO, se poursuivent.

50. En Europe, la Conférence ministérielle sur la protection des forêts a organisé plusieurs ateliers sur les programmes forestiers nationaux dans le contexte européen. Ces ateliers ont confirmé l'importance de cet instrument pour les pays européens et ont contribué à préciser le concept de programme forestier national en Europe. Un projet de document sur les programmes forestiers nationaux a été examiné par plusieurs réunions d'experts et sera inscrit à l'ordre du jour de la quatrième Conférence ministérielle en 2003. La Conférence ministérielle a également facilité la discussion de questions connexes en Europe centrale et orientale.

## **D. Mesures prises par les membres du Partenariat sur les forêts et par d'autres organisations internationales**

51. Les mesures prises par les organisations membres du Partenariat pour appuyer les programmes nationaux sur la forêt sont décrites dans le document-cadre qui définit la contribution du Partenariat aux travaux du Forum des Nations Unies sur les forêts. Deux des principales initiatives prises sont exposées ci-après.

52. Outre le soutien qu'elle apporte aux programmes nationaux sur les forêts au niveau régional, la FAO, en collaboration avec différentes organisations de coopération internationale, a récemment mis en place un Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux afin d'aider les pays en développement à mettre en oeuvre leurs programmes forestiers nationaux. Ce mécanisme visera principalement à renforcer les capacités, à partager les informations, et à enregistrer des connaissances locales. Le Mécanisme bénéficie de l'appui de plusieurs donateurs et des pays en développement participants.

53. Une autre grande initiative, le Programme mondial sur les forêts, qui est en place depuis quatre ans, facilite l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes forestiers nationaux. Le Programme, d'abord confié au PNUD, puis à la Banque mondiale, aide à renforcer la capacité nationale de planification et de gestion forestières et recueille des renseignements sur les éléments des programmes forestiers nationaux et les questions connexes, notamment sur les moyens d'existence, la gouvernance et les stratégies de financement. Ses activités actuelles sont centrées au Cameroun, au Costa Rica, au Guyana, au Malawi et au Viet Nam.

54. La FAO continue d'apporter une aide aux pays qui demandent une assistance dans le cadre du Programme de coopération technique. Plusieurs pays en développement et économies en transition ont récemment fait appel à cette aide pour lancer des programmes forestiers nationaux. L'Organisation internationale des bois tropicaux apporte une aide financière à des projets nombreux et divers dans des pays tropicaux producteurs de bois, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, qui complètent ainsi les programmes forestiers nationaux. Plusieurs organisations bilatérales et multilatérales apportent

également un soutien aux programmes forestiers nationaux des pays en développement.

## **E. Difficultés et enjeux**

### **Pays en développement**

55. Du fait de la diversité des conditions des différents pays et des éléments des programmes forestiers nationaux, il est difficile de formuler des observations générales sur les difficultés rencontrées, les enseignements tirés de l'expérience et les enjeux. Toutefois, il est possible de discerner certains traits communs, en particulier au niveau régional.

56. En Asie, les obstacles à l'élaboration des programmes nationaux sur les forêts sont les suivants :

a) De nombreux pays connaissent mal les activités du Forum des Nations Unies sur les forêts et du Partenariat sur les forêts, ce qui ne facilite pas la mise en oeuvre, sur une large échelle, des propositions d'action se rapportant aux programmes forestiers nationaux;

b) Certains pays hésitent à s'embarquer dans la réalisation de programmes forestiers nationaux, car ils ont souffert dans le passé du manque d'appui de la communauté internationale, notamment dans le domaine financier;

c) De nombreux pays manquent des capacités qui sont nécessaires dans le domaine des communications publiques et de la participation pour mener avec succès des programmes forestiers nationaux;

d) Les données et informations pertinentes sur le secteur manquent. Il en va de même des ressources financières, ce qui entrave l'exécution des programmes forestiers nationaux.

57. En Amérique latine, les principaux obstacles sont les suivants :

a) De nombreux pays ne disposent pas du soutien politique nécessaire, au niveau le plus élevé, pour réformer le secteur forestier et ont du mal à promouvoir un débat constructif entre les décideurs, par exemple ceux du Ministère des finances et du Ministère de l'agriculture, sur les aspects intersectoriels de la gestion durable de la forêt;

b) Dans la plupart des pays, les institutions publiques du secteur forestier sont fragiles et ne peuvent guère résoudre les problèmes qui se posent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur forestier;

c) La société civile, en particulier les pauvres et les groupes marginalisés, participent peu au débat sur les questions forestières;

d) Les données et les informations disponibles sont souvent obsolètes ou incomplètes, ce qui entrave l'efficacité des activités de planification et de suivi;

e) Le financement des programmes forestiers nationaux de la plupart des pays d'Amérique latine est tributaire de l'aide publique au développement, qui est en diminution.

58. En général, l'élaboration des programmes forestiers nationaux se heurte à de nombreux obstacles dans les pays africains. Ceux-ci subissent, encore plus fortement, les mêmes contraintes institutionnelles, financières et politiques que les pays d'Asie et d'Amérique latine. Par ailleurs, le secteur forestier africain a toujours été tributaire des financements extérieurs, ce qui rend la rationalisation des mécanismes de coopération indispensable. Enfin, dans de nombreux pays africains, les effets intersectoriels des programmes forestiers, en particulier ceux qui sont liés à la pauvreté et à l'occupation des sols, sont très importants et il a été difficile d'en tenir compte pleinement dans les programmes forestiers nationaux.

59. L'exécution de programmes forestiers nationaux est impossible dans les pays de la région qui souffrent d'instabilité politique.

### **Économies en transition**

60. Dans les économies en transition, les principaux enjeux sont les suivants : a) relier les aides extérieures et les initiatives locales; b) assurer la coordination avec les autres secteurs et entre les secteurs; c) trouver, pour chaque pays, un programme et un rythme d'exécution adaptés à la transition; d) obtenir la participation des principaux acteurs; e) rallier des soutiens politiques; f) assurer des communications, flux d'informations et un degré de transparence suffisants; g) assimiler systématiquement les enseignements tirés de l'expérience d'autres pays; h) combiner expérience locale et connaissances internationales; i) attribuer à tous les acteurs des fonctions et des responsabilités claires; j) concevoir des critères et des instruments

d'évaluation de la mise en oeuvre; k) appliquer des solutions innovantes en matière de financement et établir des régimes de certification volontaire; et l) renforcer les capacités et les investissements dans les ressources humaines.

61. Dans l'ensemble, les pays européens ont une longue tradition en matière de formulation et de mise en oeuvre de politiques forestières. Les difficultés consistent maintenant à aligner ces politiques sur l'approche introduite par le Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts. Dans le projet de document sur les programmes forestiers nationaux de la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, les principales difficultés sont résumées comme suit :

a) Concevoir des mécanismes efficaces de participation du public;

b) Utiliser des approches globales et plurisectorielles, qui prennent en compte l'impact de la foresterie sur les autres secteurs et inversement; concevoir des politiques nationales compatibles avec les engagements internationaux; sensibiliser les autres secteurs aux objectifs forestiers; et mettre en place des instruments et des mécanismes de coopération; et

c) Faire des programmes forestiers nationaux des processus itératifs à long terme qui assurent la cohérence et la continuité des politiques forestières, s'adaptent à l'évolution du milieu et de l'état des connaissances et s'appuient sur un suivi et une évaluation systématique.

62. Dans ce projet de document, la Conférence ministérielle considère le renforcement des capacités comme particulièrement important dans les pays d'Europe centrale et orientale et souligne la pertinence des éléments et principes suivants pour l'Europe : a) compatibilité avec les politiques nationales et les engagements internationaux; b) intégration dans les stratégies de développement durable du pays; et c) synergies entre les initiatives et conventions internationales relatives à la forêt.

## **IV. Conclusions et enseignements tirés**

63. Les pays ont déployé des efforts considérables pour mettre en place des processus de programmation forestière nationale qui se conforment à la définition générale et aux grands principes définis par le

Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts. Ainsi peut-on relever les tendances suivantes :

a) Les programmes forestiers nationaux sont, en général, des processus itératifs et adaptables à long terme dont les mécanismes de suivi sont de plus en plus liés aux critères et indicateurs nationaux de développement conçus pour une gestion durable des forêts;

b) Beaucoup de pays en développement essaient de mettre en place des conditions favorables au développement durable du secteur forestier;

c) Des mécanismes ont été conçus pour assurer une meilleure coordination et collaboration intersectorielle;

d) De nouvelles mesures et de nouveaux instruments sont proposés en matière de réformes structurelles, de capacités d'autofinancement des secteurs et d'investissements privés;

e) On peut trouver dans tous les groupes de pays des exemples réussis d'élargissement de la participation à un plus grand nombre de parties concernées dans l'élaboration des programmes forestiers nationaux;

f) La décentralisation et la délégation des pouvoirs constituent des stratégies fondamentales, tout comme la stabilisation du régime foncier.

64. En résumé, on constate un renforcement de la tendance à la mise en oeuvre par les pays des propositions d'action du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts et, notamment, à l'adoption du système de programmes forestiers nationaux et du principe d'une intervention et d'une programmation plus progressives et participatives. Toutefois, il est trop tôt pour mesurer l'impact de ces changements en termes de progrès dans le sens d'une gestion durable des forêts.

65. Surmonter les principales contraintes intersectorielles, en particulier, lorsqu'un important soutien politique est nécessaire, pose de grandes difficultés, en particulier aux pays en développement. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour resserrer les liens avec les programmes et instruments plus vastes de réduction de la pauvreté, en vue de garantir un financement approprié de la mise en oeuvre des programmes forestiers nationaux. Si l'on souhaite progresser sur la voie de la décentralisation et de la

délégation des pouvoirs, les questions relatives à la gouvernance devront également être abordées.

66. Les pays peuvent tirer un meilleur parti des processus de programmation forestière nationale en tant qu'instruments de mise en oeuvre des propositions d'action du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts, mais pas seulement celles concernant les programmes forestiers nationaux.

67. La mise à disposition d'informations et de connaissances de grande qualité, qui constitue une des conditions d'une participation effective, doit se dérouler dans la transparence et toucher l'ensemble des acteurs impliqués dans les processus de programmation forestière nationale. Mais les mécanismes nécessaires font encore fréquemment défaut.

68. L'utilisation effective des connaissances et informations exige un effort systématique de renforcement des capacités, notamment chez les acteurs dont la collaboration est indispensable pour parvenir à une gestion durable des forêts et ceux qui, jusqu'à présent, ont été écartés. Il convient de disposer d'informations sur les processus et accords internationaux relatifs aux forêts, comme le Groupe intergouvernemental sur les forêts, le Forum intergouvernemental sur les forêts, le Forum des Nations Unies sur les forêts et les conventions qui ont fait suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, afin de faciliter l'incorporation des résultats de ces processus et accords dans les politiques et les processus nationaux.

69. La résolution des problèmes financiers, auxquels sont confrontés de nombreux pays en développement et beaucoup de pays en transition dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs programmes forestiers nationaux, requiert une concertation des efforts. Des initiatives multilatérales nouvelles et novatrices (comme le Programme mondial sur les forêts et le mécanisme pour les programmes forestiers nationaux) destinées à servir de mécanismes favorisant l'élaboration de programmes forestiers nationaux selon des méthodes souples et sous la direction du pays, commencent à voir le jour. La communauté internationale doit poursuivre ces efforts et en assurer un suivi systématique.

70. Les organisations membres du Partenariat sur les forêts continueront à jouer un rôle de catalyseur dans la conception et la mise en oeuvre effectives de programmes forestiers nationaux par les pays. Le

mécanisme pour les programmes forestiers nationaux promet un accroissement de l'aide et de la coordination internationales. En matière de ciblage de l'aide à de tels programmes dans plusieurs pays clefs, le Programme mondial sur les forêts, qui bénéficie du soutien du PNUD, de la Banque mondiale et de plusieurs donateurs bilatéraux, continuera à jouer un rôle important. Il serait possible de mobiliser plus efficacement des ressources provenant d'autres organisations membres du Partenariat pour aider les pays en développement à concevoir et mettre en oeuvre leurs programmes forestiers nationaux.

71. Traditionnellement, on considère que les programmes forestiers nationaux sont essentiellement des exercices de planification des activités forestières du secteur public. Cette conception évolue rapidement dans la mesure où de plus en plus de pays reconnaissent que le secteur privé joue un rôle important dans la gestion des forêts et qu'il peut constituer une source conséquente de nouveaux financements. La nécessité d'accroître la participation du secteur privé est particulièrement marquée dans de nombreux pays en développement où la programmation est peu organisée et manque de perspectives à long terme. Le processus de programmation forestière nationale devrait prévoir des efforts particuliers pour améliorer les relations entre les secteurs public et privé.

## **V. Points proposés à l'examen du Forum des Nations Unies sur les forêts lors de sa seconde session**

72. Le Forum pourrait souhaiter étudier les éléments suivants pour appuyer ses décisions visant à faciliter la mise en oeuvre des programmes forestiers nationaux :

a) Souligner une nouvelle fois l'importance du caractère plurisectoriel d'un véritable programme forestier national, en insistant sur l'interaction entre le secteur forestier et les autres secteurs dans le traitement de questions telles que la dépaupérisation, les modes de subsistance durables et le développement économique;

b) Reconnaître la nécessité d'améliorer la compréhension des principaux aspects thématiques et méthodologiques de la programmation forestière nationale, tels que la gouvernance, la décentralisation,

les modes de vie durables, la pauvreté et le financement, et la nécessité de diffuser ces informations aux niveaux national et international;

c) Demander instamment aux pays de renforcer la participation de la société civile dans les programmes forestiers nationaux, afin de traiter plus efficacement les questions telles que la gouvernance, la démarginalisation et le renforcement des capacités locales;

d) Demander aux organisations donatrices de concentrer leur aide au renforcement des capacités aux programmes forestiers nationaux dans les pays en développement et les pays à économie en transition;

e) Appeler les pays à apporter leur soutien au mécanisme pour les programmes forestiers nationaux et au Programme mondial sur les forêts dans leurs efforts de promotion des programmes forestiers nationaux;

f) Demander aux pays de renforcer la coopération régionale dans le partage des informations, le renforcement des capacités et les autres efforts de conception, mise en oeuvre, suivi et évaluation des programmes forestiers nationaux;

g) Encourager les pays à rendre compte de la conception et de la mise en oeuvre de leurs programmes forestiers nationaux dans leurs rapports au Forum des Nations Unies sur les forêts;

h) Inviter la FAO à mener une enquête globale sur la situation de la mise en oeuvre des programmes forestiers nationaux et à en présenter les résultats lors de la quatrième session du Forum des Nations Unies sur les forêts.