

Tendances du droit forestier en Amérique et en Asie

ISSN 1020-4369

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

66



Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Tendances du droit forestier en Amérique et en Asie

Ellen Kern
Kenneth L. Rosenbaum
Rossana Silva Repetto
Tomme Young
Service droit et développement
Bureau juridique de la FAO

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

66

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture



Rome, 1999

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

M-13

ISBN 92-5-204239-3

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur. Toute demande d'autorisation devra être adressée au Directeur de la Division de l'information, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction.

© FAO 1999

PREFACE

Dans le passé récent, on a assisté à une accélération notable des réformes législatives en matière forestière dans le monde. Se démarquant des approches réglementaires axées sur la gestion publique des forêts en tant que ressources économiques, les lois forestières actuelles reconnaissent de plus en plus les intérêts multiples liés à la foresterie ou affectés par elle, en prêtant davantage attention aux fonctions sociales et environnementales des forêts, ainsi qu'à leur aménagement et à leur utilisation durables, tout en accordant une importance accrue à la participation d'un plus large éventail d'acteurs publics et privés. En général, les domaines dans lesquels les lois forestières ont été réorientées comprennent la gestion forestière locale et privée, les fonctions écologiques des forêts, la planification de la gestion forestière et les contrats d'exploitation des forêts.

Les évolutions juridiques tendant à promouvoir la gestion locale et privée des forêts ont pris diverses formes : nouveaux mécanismes pour la dévolution des pouvoirs de gestion aux communautés locales et aux groupes d'usagers, comme les accords de cogestion et les baux forestiers communaux ; reconnaissance des prétentions historiques, territoriales et foncières, des populations locales et des communautés autochtones ; décentralisation de diverses tâches de l'administration forestière au profit de structures locales ; promotion de la foresterie privée, y compris la restitution de terres forestières publiques dans les pays en transition vers l'économie de marché.

L'importance environnementale des forêts, surtout depuis la CNUED, est également de plus en plus reflétée dans les lois forestières. Dans les législations récentes, la dimension écologique des forêts est mise en exergue de plusieurs manières, notamment à travers l'obligation de tenir compte de la diversité biologique dans les inventaires forestiers ou celle d'intégrer les facteurs environnementaux dans les plans d'aménagement forestier, ainsi que l'exigence plus fréquente des études d'impact sur l'environnement comme instrument de gestion des forêts.

La planification de la gestion a aussi tendance à occuper une place plus importante, avec des objectifs élargis, dans les législations forestières contemporaines. De plus en plus nettement, les planificateurs sont tenus de prendre en considération les aspects de la durabilité et les questions sociales et écologiques qui étaient naguère ignorés dans les processus de planification forestière. Les lois forestières prescrivent aussi des formes plus poussées de participation du public à la formulation des plans d'aménagement forestier.

Alors que les anciennes lois sont généralement muettes sur les procédures et critères d'octroi des concessions et des contrats forestiers, les législations récentes tendent à préciser les conditions et démarches à respecter en la matière. Afin d'assurer plus de transparence et de responsabilité dans la prise de décision, les lois forestières fixent les règles de base concernant les systèmes d'appels d'offres publiques, notamment en ce qui concerne la forme et le contenu des soumissions et les qualifications professionnelles des soumissionnaires.

Le présent ouvrage essaie de dégager, sur une base régionale, les tendances majeures qui se font jour dans la législation forestière des différents pays. Ce premier volume est consacré à l'étude de lois forestières d'Amérique latine, d'Amérique du Nord, d'Asie et du Pacifique, alors que les législations africaines et européennes feront l'objet d'un deuxième volume. N'y sont analysées que les lois écrites, en vigueur ou en projet, se rapportant au

secteur forestier *stricto sensu*. Sauf rares exceptions, les autres lois régissant des questions connexes présentant un intérêt pour les forêts, telles que la protection de l'environnement, la gestion des terres, l'agriculture, la fiscalité ou le commerce, n'y sont pas examinées. Il ne s'agit pas non plus de tenter une analyse exhaustive de l'ensemble des lois forestières existant dans les différentes régions du monde, mais plutôt de présenter, à partir d'un échantillon représentatif de textes, les traits saillants des réformes législatives dans le secteur forestier.

Cette publication constitue un travail conjoint du Bureau juridique et du Département des forêts de la FAO. Ses auteurs, Ellen Kern, Kenneth Rosenbaum, Rossana Silva Repetto et Tomme Young, ont conseillé nombre de gouvernements en matière de législation forestière. La supervision technique de l'étude a été assurée par Mohamed Ali Mekouar et Jonathan Lindsay, juristes au Service droit et développement.

Lawrence Christy

Chef

Service droit et développement

Bureau juridique

Manuel Paveri

Chef

Sous-direction des politiques et institutions

Forestières

Département des forêts

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
<i>Preface</i>	iii
AMERIQUE LATINE	1
RESUME	3
I. INTRODUCTION	5
II. ANALYSE COMPAREE DES LEGISLATIONS NATIONALES	5
III. ORGANISATIONS ET FORUMS REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX	48
IV. CONCLUSIONS	51
LEGISLATION CONSULTEE	55
BIBLIOGRAPHIE	57
AMERIQUE DU NORD	59
RESUME	61
I. CADRE GENERAL	63
II. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	67
III. LEGISLATION NATIONALE	72
IV CONCLUSION	94
REFERENCES LEGISLATIVES	95
REFERENCES JURISPRUDENTIELLES	99
BIBLIOGRAPHIE	101
ASIE ET PACIFIQUE	103
RESUME	105
I. INTRODUCTION	107
II. DECENTRALISATION, DEVOLUTION ET PRIVATISATION	108
III. EVOLUTION RECENTE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION FORESTIERES	116
IV. RENFORCEMENT DES VALEURS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES EN MATIERE FORESTIERE	124
V. CONCLUSION	135
LEGISLATION EXAMINEE	137
BIBLIOGRAPHIE	139

AMERIQUE LATINE

par

Rossana Silva Repetto

Sommaire

	<i>Page</i>
RESUME	3
I. INTRODUCTION	5
II ANALYSE COMPAREE DES LEGISLATIONS NATIONALES	5
1. Bases constitutionnelles	5
2. Du début du siècle à 1975	7
2.1 Développement de l'industrie forestière, substitution des importations et début des politiques de protection des ressources forestières	7
2.2 Développement forestier basé sur les produits ligneux principaux	8
2.3 Méconnaissance initiale des droits des populations locales et autochtones et lente reconnaissance de ces droits	11
2.4 Octroi par le gouvernement de permis et de licences pour l'exploitation des ressources forestières commercialisables	12
2.5 Centralisation de la prise des décisions et formulation des politiques nationales	14
2.6 Création d'organismes publics chargés de l'exploitation directe des ressources et du recouvrement des impôts et des taxes	15
2.7 Développement des aspects techniques	16
2.8 Autres aspects appréhendés par les législations de cette période	17
2.8.1 Incendies de forêts	17
2.8.2 Réserves forestières	18
2.8.3 Quarantaines forestières et mesures de protection sanitaire	18
2.8.4 Semences forestières	18
2.9 Conclusions de la première période	18
3. La décennie 1975-1985	19
3.1 Impact du principe de rendement soutenable des activités forestières sur les institutions forestières publiques et effets des facteurs environnementaux sur la gestion des forêts	19
3.2 Reconnaissance de l'importance du rôle des communautés rurales et autochtones comme acteurs et bénéficiaires de la gestion des ressources forestières	21
3.3 Assouplissement de la notion de propriété publique des ressources naturelles	23

3.4	Autres traits caractéristiques de quelques législations de cette période	24
3.4.1	Traitement des infractions et des sanctions	24
3.4.2	Incendies de forêt et mesures de protection sanitaire	24
3.4.3	Réserves forestières	24
3.4.4	Recherche et formation forestières - Semences forestières	24
3.5	Conclusions de la seconde période	25
4.	De 1985 à aujourd'hui	25
4.1	Reconnaissance du rôle des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la diversité biologique	25
4.2	Réformes institutionnelles	28
4.3	Réformes des politiques des prix et des marchés de capitaux, et privatisation des activités forestières	30
4.4	Les concessions comme outil d'aménagement forestier	34
4.5	Reconversion de certains sous-secteurs agricoles et pastoraux à des usages forestiers	37
4.6	Démocratisation des ressources forestières	38
4.7	Reconnaissance des droits des populations autochtones et locales	40
4.8	Autres caractéristiques de la législation de cette période	42
4.8.1	Insaisissabilité, imprescriptibilité et inaliénabilité des terres forestières	42
4.8.2	Traitement des infractions et des sanctions	42
4.8.3	Incendies de forêt	44
4.8.4	Réserves forestières	45
4.8.5	Mesures de protection sanitaire	45
4.8.6	Semences forestières	45
4.8.7	Promotion de la transformation des ressources forestières	45
4.8.8	Promotion de la culture forestière et de la création d'emplois	47
4.9	Conclusions de la troisième période	47
III.	ORGANISATIONS ET FORUMS REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX	48
1.	Traité relatif à la coopération en Amazonie	49
2.	Commission centraméricaine de l'environnement et du développement et Conseil centraméricain des forêts et des aires protégées	50
3.	Alliance pour le développement durable	51
IV	CONCLUSIONS	51
.		
	LEGISLATION CONSULTEE	55
	BIBLIOGRAPHIE	57

RESUME

Le présent chapitre vise à dégager les principes et concepts qui, au cours du demi-siècle écoulé, ont orienté la législation forestière latino-américaine en réponse aux idées qui ont marqué la région et déterminé son développement politique et économique durant ce laps de temps.

Une analyse comparée de la législation forestière de divers pays d'Amérique latine est réalisée sur trois périodes: du début du siècle à 1975, la décennie 1975-1985 et de 1985 à aujourd'hui. L'analyse met en évidence l'évolution de ladite législation comme réponse aux défis qui se sont présentés durant les périodes considérées, en particulier l'impératif de décentralisation et de déconcentration, l'accroissement des demandes sociales vis-à-vis du secteur forestier, la reconnaissance de la fonction environnementale des forêts et la nécessité de leur protection, les réformes macro-économiques et la reconnaissance du rôle important joué par le secteur privé.

Il ressort de cette étude que l'évolution de la législation forestière de la région est marquée par un abandon du concept traditionnel de gestion forestière fondée essentiellement sur la production ligneuse et sa substitution par une gestion globale et durable visant à procurer des bénéfices continus pour assurer tant le bien-être de la population que pour réaliser les objectifs généraux du développement.

En ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles, on observe que les approches vont du développement économique grâce à l'industrie forestière et la génération de revenus provenant des forêts, à leur protection et exploitation rationnelle, jusqu'au concept actuel de développement durable. De même, une plus grande importance est accordée au rôle des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité. L'aménagement forestier est étroitement lié aux politiques foncières (usage et tenure des terres) et du développement rural, aux politiques macro-économiques et aux mesures d'ajustement structurel, ainsi qu'aux politiques du commerce international et du développement durable.

Cette évolution révèle également la reconnaissance de la nécessité de rehausser le cadre institutionnel du secteur forestier aux niveaux les plus élevés de décision, d'analyse des politiques et de planification des stratégies. L'adaptation des institutions aux objectifs visés par la politique forestière, et partant la législation y afférente, est perçue comme une condition de la réussite de cette dernière. Il apparaît aussi que, bien que l'élaboration de la politique et de la législation forestières soit une tâche du gouvernement, la seule manière d'appliquer celles-ci avec succès est qu'elles soient adaptées aux réalités, aux besoins et aux priorités du pays, ce qui ne peut se faire qu'à travers un processus participatif et d'adhésion de tous les intéressés.

La législation de certains pays reflète les changements survenus dans l'organisation de l'Etat eu égard à la décentralisation de ses compétences et attributions. Les collectivités régionales, provinciales et locales commencent à jouir d'une certaine autonomie, de pouvoirs d'autogestion et d'attributions spécifiques quant aux ressources forestières. Cette évolution fait également apparaître une dérégulation progressive et une tendance à la gestion de l'administration publique suivant des méthodes comparables à celles du secteur privé, ainsi

qu'une implication active des communautés autochtones et rurales et des divers acteurs sociaux.

Cependant, malgré les aspects positifs de l'évolution de la législation forestière dans la région, certaines lois forestières d'Amérique latine présentent des lacunes ou des problèmes d'applicabilité tels que: le manque de clarté dans la répartition des fonctions, attributions et mécanismes de coordination entre les instances du pouvoir exécutif et entre ces dernières et d'autres structures (pouvoir législatif, ONG, etc.); une faible régulation des mécanismes économiques et administratifs nécessaires à la protection, à la restauration et aux utilisations multiples des ressources forestières; l'absence, dans certains cas, d'incitations aux plantations forestières; le peu d'importance attachée à la recherche forestière et aux mécanismes visant à sa réalisation. De même, on accorde en général un intérêt limité aux produits forestiers non ligneux et à l'exploitation des forêts non concédées.

I. INTRODUCTION

Ce travail vise à dégager les principes et concepts qui, durant les cinquante dernières années, ont orienté la législation forestière latino-américaine en réponse aux idées qui, pendant ce laps temps, ont marqué la région et déterminé son développement politique et économique.

A cet effet, on a structuré le travail en distinguant trois périodes: la première, qui va du début du siècle jusqu'à 1975; l'intermédiaire, comprise entre 1975 et 1985; et la plus récente, qui va de 1985 à nos jours. Cette division chronologique se base sur celle utilisée dans le document FO:LAFC/93/5, préparé pour la 18e réunion de la Commission des forêts pour l'Amérique latine et les Caraïbes, qui a eu lieu en Uruguay en 1993. Ce document présente les étapes les plus marquantes par lesquelles sont passées les institutions forestières dans la région et leurs principales caractéristiques, les articulant autour des périodes mentionnées.

La présente étude entend faire une analyse comparée - et évolutive - de la législation forestière en vigueur dans quelques pays d'Amérique latine au cours des trois périodes indiquées. L'analyse met en évidence l'évolution de ladite législation comme réponse aux défis qui se sont présentés durant les périodes considérées, tels l'impératif de décentralisation et de déconcentration, l'accroissement des demandes sociales vis-à-vis du secteur forestier, la reconnaissance de la fonction environnementale des forêts et la nécessité de leur protection, les réformes macro-économiques et la reconnaissance du rôle important joué par le secteur privé.

II. ANALYSE COMPAREE DES LEGISLATIONS NATIONALES

1. Bases constitutionnelles

Plusieurs constitutions latino-américaines contiennent des dispositions relatives à l'environnement en général et aux forêts en particulier. Ainsi, l'article 126 de la Constitution du Guatemala de 1985 est spécialement consacré au reboisement (art. 126): le reboisement du pays et la conservation des forêts y sont déclarés d'urgence nationale; il prévoit aussi que la loi détermine la forme et les conditions d'exploitation rationnelle des ressources forestières, de leur régénération et de leur transformation, y compris les résines, caoutchoucs, produits végétaux sauvages non cultivés et autres produits similaires. L'exploitation de ces ressources doit profiter exclusivement aux Guatémalteques, personnes physiques ou morales. Quant aux forêts et à la végétation situées sur les berges des rivières et des lacs et à proximité des sources d'eau, elles doivent bénéficier d'une protection spéciale.

La Constitution nicaraguayenne de 1987 consacre également un chapitre aux droits des communautés de la Côte atlantique, disposant que l'Etat reconnaît les formes communales de tenure foncière de ces communautés, ainsi que le droit de jouissance des eaux et forêts se trouvant sur leurs terres communales (art. 89).

La Constitution brésilienne consacre un chapitre à l'environnement, en vertu duquel chacun a droit à un environnement écologiquement équilibré. Celui-ci représente une

richesse destinée à l'usage commun de la population. Les pouvoirs publics et la communauté ont le devoir de le défendre et de le préserver, au profit des générations tant présentes que futures. Afin d'assurer l'effectivité de ce droit, il incombe aux pouvoirs publics, notamment, de protéger et de restaurer les processus écologiques essentiels et d'assurer une gestion écologique des espèces et écosystèmes; de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique brésilien et de surveiller les organismes chargés de la recherche et de la manipulation de matériel génétique; de protéger la faune et la flore, en interdisant toute pratique pouvant mettre en danger ses fonctions écologiques. Il est également énoncé que la forêt amazonienne brésilienne, la *Mata Atlántica*, la *Sierra de Mar*, le *Pantanal Mato Grossense* et la zone côtière font partie du patrimoine national et doivent être utilisés conformément à la loi, dans des conditions qui garantissent la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (art. 225).

La Constitution du Brésil consacre également un chapitre aux Indiens. L'article 231 reconnaît l'organisation sociale des Indiens, leurs coutumes, leurs langues, leurs croyances et traditions, ainsi que leurs droits originels aux terres qu'ils occupent traditionnellement. La délimitation et la protection de celles-ci, ainsi que la sauvegarde de leurs autres biens, sont de la compétence de l'Union. Les terres des Indiens sont celles sur lesquelles ils vivent de manière permanente, qu'ils utilisent pour leurs activités productives et qui sont indispensables à la préservation des ressources naturelles nécessaires à leur bien-être et à leur reproduction physique et culturelle, conformément à leurs besoins et leurs coutumes. Les terres traditionnellement occupées par les Indiens doivent rester en leur possession de façon permanente; ils ont un droit d'usage exclusif des richesses du sol, des rivières et des lacs qui s'y trouvent. Les actes ayant pour objet l'occupation, le contrôle et la possession de ces terres, ou encore l'exploitation des richesses naturelles du sol, des rivières et lacs qui s'y trouvent, sont nuls et sans effet juridique, sauf cas d'utilité publique avérée de l'Union, conformément à la loi.

Dans son titre relatif au régime économique, la Constitution péruvienne de 1993 consacre un chapitre à l'environnement et aux ressources naturelles, précisant que ces dernières, qu'elles soient renouvelables ou non, font part du patrimoine de la nation et que l'Etat est souverain pour les exploiter. La loi fixe les conditions de leur utilisation et de leur affectation aux particuliers et l'Etat définit la politique nationale de l'environnement et promeut la gestion durable des ressources naturelles. L'Etat doit également promouvoir le développement durable de l'Amazonie au moyen d'une législation appropriée (art. 66-69).

Selon la Constitution argentine de 1994, chacun a droit à un environnement sain, équilibré et propice au développement humain, dans lequel les activités productives puissent satisfaire les besoins actuels sans compromettre ceux des générations futures. Par ailleurs, chacun a le devoir de préserver l'environnement et l'obligation de réparer les dommages écologiques qu'il provoque. Les autorités doivent veiller à la protection de ce droit et à la gestion rationnelle des ressources naturelles, ainsi qu'à la préservation du patrimoine naturel et culturel et de la diversité biologique (art. 41).

La Constitution bolivienne de 1967, modifiée en 1994, consacre un titre de sa partie III au régime agraire et aux droits des paysans. L'une de ces dispositions prévoit que l'Etat réglemente l'exploitation des ressources naturelles renouvelables de manière à assurer leur conservation et leur développement (art. 170). De plus, les droits sociaux, économiques et culturels des peuples autochtones vivant sur le territoire national sont reconnus, respectés et

protégés, en particulier ceux concernant leur identité, leurs terres, valeurs, langues, coutumes et institutions (art. 171).

Le chapitre 7 de la Constitution panaméenne de 1972, modifiée en 1994, est consacré au régime écologique et comprend un article selon lequel l'Etat régleme, contrôle et applique les mesures propres à garantir que l'utilisation et l'exploitation de la faune terrestre, fluviale et marine, ainsi que des forêts, terres et eaux, soient rationnellement effectuées, afin d'éviter leur dégradation et d'assurer leur préservation, leur régénération et leur maintien (art. 116). Les concessions pour l'exploitation du sol, du sous-sol et des forêts ou pour l'utilisation des eaux, notamment, doivent être fondées sur le bien-être social et l'intérêt public (art. 256). La chasse, la pêche et l'exploitation des forêts doivent être régulées par la loi, de façon à assurer le renouvellement des ressources et la durabilité de leurs bénéfices (art. 291).

2. Du début du siècle à 1975

2.1 Développement de l'industrie forestière, substitution des importations et début des politiques de protection des ressources forestières

Pendant la période allant approximativement du début du siècle à 1975, la législation et les institutions publiques ont été influencées par le modèle de développement économique visant à modifier les structures de production et à promouvoir l'industrialisation par la substitution d'importations et l'adoption de politiques protectionnistes. Dans le secteur forestier, cela se traduit par la volonté de **développer l'industrie forestière et de générer des revenus issus des forêts** et des opérations forestières, que l'on investit dans d'autres domaines du développement national (spécialement dans l'industrie métallurgique et la construction d'infrastructures).

Durant cette période, sont également posées les bases pour la **conservation des écosystèmes** et créés des parcs nationaux, des réserves et des refuges pour la faune et la flore sauvages. La loi forestière chilienne de 1925 a ainsi autorisé le Président de la République à créer des parcs nationaux récréatifs et des réserves forestières dans le but de sauvegarder certaines espèces arborescentes naturelles et de préserver la beauté du paysage. La protection des forêts naturelles était également assurée par l'interdiction de l'essartage par le feu et la coupe ou d'exploitation d'espèces naturelles autour de sources, sur les berges des rivières et sur les pentes supérieures à 45 pour-cent.

La loi vénézuélienne sur les forêts, les sols et les eaux de 1965 dispose que seront érigées en parcs nationaux les régions qui le méritent en raison de leur beauté naturelle ou de l'importance nationale de la flore et de la faune qu'elles recèlent. Dans les parcs nationaux, sont interdits la chasse, l'abattage ou la capture d'espèces de faune et la destruction ou la récolte de spécimens de flore. Il est également prévu que le gouvernement fixe, pour chaque parc national, les terres privées qui pourront être expropriées pour cause d'utilité publique (art.10-16).

Le Code forestier brésilien de 1965 prévoit quant à lui que les autorités compétentes peuvent protéger, de façon permanente, les forêts et autres types de végétation naturelle destinés à sauvegarder des lieux dotés d'une beauté ou d'une valeur scientifique ou historique exceptionnelle, ainsi que les espèces de faune et de flore menacées d'extinction. A cette fin,

les autorités compétentes créeront des parcs et des réserves biologiques nationaux, provinciaux et communaux (art. 3 et 5). L'accès aux plantes naturelles - ou à la diversité biologique, comme on dirait aujourd'hui - est réglementé par le Code forestier, qui soumet le commerce des plantes vivantes naturelles à des permis délivrés par l'autorité compétente. L'esprit conservationniste est aussi reflété par l'interdiction d'activités non programmées dans les forêts naturelles du bassin amazonien, ces dernières ne pouvant être exploitées que conformément à des plans de gestion approuvés par les autorités compétentes (art. 13 et 15).

La loi forestière hondurienne de 1972 inclut, parmi les catégories de zones forestières, celles appelées "zones forestières protégées", qui sont constituées des forêts publiques ou privées ayant une grande importance pour la protection des paysages, des eaux ou des sols, où ne peut être autorisée qu'une exploitation limitée, suivant les plans d'aménagement forestier établis ou approuvés par l'administration forestière. Dans ces zones, aucun acte pouvant altérer la végétation, la vie sauvage, le paysage, le sol ou entraînant une diminution des eaux, n'est permis s'il n'est prescrit par les plans d'aménagement forestier (art.11 et 42). Le Secrétariat aux ressources naturelles peut en outre ériger en "parc national", en tant que catégorie particulière de zone forestière protégée, des sites et paysages exceptionnellement pittoresques ou sauvages du territoire national, afin d'en favoriser l'accès et la jouissance, ainsi que le respect de sa beauté naturelle, de sa faune et sa flore, ses particularités hydrologiques et géologiques, et d'y empêcher tout acte de dégradation et de destruction. La priorité donnée à la conservation des ressources naturelles tient aussi au fait que les terres privées devant faire partie des parcs nationaux doivent être préalablement acquises par l'Etat par achat, échange ou même expropriation (art. 61-63).

La loi péruvienne sur les forêts et la faune sauvage de 1975 soumet au régime forestier les aires nécessaires à la protection et l'exploitation de la faune sauvage, ainsi que celles ayant une grande importance sur le plan historique, paysagistique et scientifique. Ainsi, les "unités de conservation" sont classées en parcs nationaux, réserves nationales, sanctuaires nationaux et sanctuaires historiques. La loi prévoit également que seront expropriés au profit de l'Etat les fonds privés nécessaires à la constitution de ces unités de conservation (art. 14-20).

2.2 Développement forestier basé sur les produits ligneux principaux

Les **produits ligneux principaux** constituent durant cette période le pilier du développement forestier. **L'exportation des matières premières forestières**, essentiellement du bois, avec en général une faible valeur ajoutée, limitée à quelques espèces seulement et, dans bien des cas, sans obligation de reboiser, a des effets préjudiciables sur le patrimoine forestier dans quelques pays de la région.

L'importance de l'approvisionnement de l'industrie forestière en matières premières se reflète dans la loi vénézuélienne de 1965 sur les forêts, les sols et les eaux, qui prescrit la création de réserves forestières sur des terrains en friche et des terrains publics chaque fois que cela est nécessaire pour assurer l'approvisionnement permanent de l'industrie nationale. La loi permet l'exploitation de produits forestiers pour la consommation propre des services publics, des entreprises d'Etat et des établissements autonomes, à condition qu'elle soit effectuée par leurs soins. Cela est tellement important pour l'époque que le Ministère des finances peut accorder des exonérations de l'impôt foncier et de tous autres impôts, taxes et

contributions prévus par la loi. Les mêmes exemptions jouent en cas d'exploitation de produits forestiers destinés aux établissements ruraux prévus par la loi sur la réforme agraire (art. 107).

Cependant, au Chili, la loi forestière de 1931 s'intéresse déjà au reboisement, encourageant les premières plantations à grande échelle par l'exonération fiscale des activités de reboisement. Avec le décret-loi n° 701 de 1974 sur le développement forestier, les incitations au reboisement se font encore plus attractives pour le secteur privé¹. Pour toute superficie reboisée incluse dans un plan de gestion, l'Etat accorde une bonification de 75 pour-cent des coûts nets de reboisement engagés par toute personne physique ou morale dans des terrains dits à vocation de préférence forestière². Sont également bonifiés les coûts nets de gestion des produits provenant de la plantation, effectuée conformément au plan de gestion (art. 12). De plus, sont exonérés de l'impôt foncier et ne sont pas pris en compte pour le calcul des bénéfices les terrains à vocation de préférence forestière, les forêts naturelles et artificielles et les plantations forestières qui s'y trouvent (art. 13). Le décret-loi 701 prévoit également une diminution de 50 pour-cent des impôts sur les bénéfices tirés de l'exploitation des forêts naturelles ou artificielles (art. 14).

En permettant aux sociétés anonymes d'acquérir des actions ou des droits dans toutes sociétés ayant pour objet principal la plantation ou l'exploitation de forêts, le décret-loi 701 a servi à attirer les capitaux privés. Plus encore, conformément à l'article 27 de la loi n° 16640 -qui a été abrogé par le décret-loi n° 701- ce n'était pas sur les terrains couverts de forêts artificielles, pas plus que sur les terrains déboisés à vocation de préférence forestière, que les propriétaires devaient exécuter des programmes de reboisement approuvés par le Ministère de l'agriculture. Malgré tous ces avantages, on a toujours affirmé que la meilleure incitation à la plantation est la sécurité foncière offerte à l'investisseur.

On remarque donc que, déjà, certaines législations cherchent à intégrer et développer les industries du bois et l'exploitation des richesses forestières. Conformément au décret législatif nicaraguayen n° 1381 de 1967, les concessions d'exploitation des forêts nationales répondent précisément à cet objectif d'intégration et de développement de la transformation du bois et de l'exploitation forestière. L'exploitation du bois comprend, selon le décret, la coupe, l'extraction, le stockage et le transport des types de bois désignés dans la concession, "avec l'obligation de les traiter et de les transformer dans le pays". La condition

1 Les modifications introduites par la loi n° 19561, de mai 1998, prévoient également d'importantes incitations: bonification (dans certains cas de 75 pour-cent et dans d'autres de 90 pour-cent) de la part de l'Etat, sur une période de quinze ans à compter du 1^{er} janvier 1996, valable une fois pour chaque superficie, d'un pourcentage des coûts nets sur les activités suivantes: reboisement de sols fragiles ou d'aires en voie de désertification, reboisement de sols dégradés et activités de récupération de ces sols, établissement de rideaux coupe-vent sur des sols dégradés ou en grave danger d'érosion éolienne, reboisement effectué par de "petits propriétaires forestiers" sur des sols à vocation forestière ou sur n'importe quel sol dégradé, reboisement sur sols dégradés avec des pentes supérieures à 10 pour-cent; (ii) exonération de l'impôt foncier agricole pour les terres à vocation forestière comportant des plantations bonifiées et des bois naturels; (iii) exonération du même impôt pour les terrains couverts de forêts de protection.

2 Les "terrains à vocation de préférence forestière" sont définis à l'article 2 du décret-loi n° 701 comme étant "ceux qui, en raison des conditions climatiques et pédologiques, ne doivent pas être labourés de manière permanente, qu'ils soient couverts de végétation ou non, à l'exclusion de ceux pouvant être utilisés pour l'agriculture, l'arboriculture ou l'élevage intensif, sans subir de dégradations".

indispensable pour que soit examinée et accordée une concession est que l'intéressé s'engage à réaliser, en un délai donné, une entreprise industrielle capable de mettre en œuvre un programme comprenant au minimum la coupe, le transport, le sciage, le séchage artificiel et le traitement chimique du type de bois auquel se rapporte la concession (art. 3, 4 et 10).

Cette loi met l'accent sur la nécessité d'incorporer de la valeur ajoutée au bois, en disposant que seuls peuvent être exportés le bois scié, séché artificiellement ou traité chimiquement, le bois transformé en meubles montés ou non et le bois laminé (art. 29). Bien qu'il s'agisse d'un dispositif légal remontant à 1967, il y est prévu que les concessions doivent assurer une exploitation continue et durable, que leur durée et leur étendue sont fonction de la capacité technique et économique du requérant, de la nature des travaux de transformation à réaliser, des conditions écologiques de la forêt et des perspectives socio-économiques du projet d'exploitation. Les articles 4 et 6 de la loi évoquent aussi les plans de gestion en prévoyant que le concessionnaire devra respecter un **plan général minimum de travaux** couvrant la durée de la concession.

La promotion des industries forestières figure parmi les objectifs de la loi forestière hondurienne de 1972, qui dispose que les exploitations forestières et les industries forestières du pays "auront pour objectif la transformation progressive de la matière première en produits le plus élaborés possible". La loi ajoute qu'une fois amorti l'investissement initial de l'entrepreneur, celui-ci doit mettre en place et opérer des entreprises industrielles pour la transformation de la matière première (art. 106). Cela suggère que le prélèvement et la commercialisation des ressources forestières sont possibles, sans valeur ajoutée, durant la durée d'amortissement de l'investissement. Est également créé, dans le budget général de l'Etat, un Fonds forestier national visant à promouvoir et faciliter les programmes de récupération, de protection et d'aménagement des zones boisées (art. 113-116).

Le Code forestier brésilien de 1965 prévoit une obligation de reboisement, par les entreprises industrielles grandes consommatrices de matières premières forestières, dans un rayon considéré économique pour le travail et le transport du bois. La production doit être, dans des conditions de travail raisonnables, équivalente aux besoins de consommation (art. 20). Les coûts du reboisement sont totalement déductibles de l'impôt sur le revenu et des impôts spécifiques au reboisement. Tant les forêts naturelles que les forêts plantées sont exonérées de toute charge fiscale, leur existence ne pouvant être prise en compte pour augmenter la valeur imposable des terrains sur lesquelles elles sont sises. De même, la valeur des produits forestiers issus de forêts plantées ne sera pas considérée comme un revenu imposable si elle est générée par l'auteur de la plantation (art. 38). Est également prévu l'octroi de crédits pour les projets de reboisement et pour l'acquisition des équipements nécessaires à de tels projets (art. 41).

La loi péruvienne relative aux forêts et à la faune sauvage de 1975, qui est à cheval entre la période analysée et la suivante (décennie 1975-1985), dispose que "l'Etat devra encourager l'établissement et le développement des activités de transformation". En encourageant les activités de transformation et de commercialisation, l'Etat doit respecter l'ordre de priorité suivant: d'abord, les entreprises de propriété sociale (avec participation des travailleurs); ensuite, les communautés autochtones; enfin, les communautés paysannes, les sociétés agricoles d'intérêt social et les coopératives. La transformation intégrale des produits forestiers et fauniques est une autre activité que l'Etat doit promouvoir en fournissant appui technologique et autres aides nécessaires (art. 66 et 68).

Cette loi interdit expressément l'exportation à des fins industrielles ou commerciales de produits forestiers et fauniques "à l'état naturel". Les exportations à des fins de recherche scientifique sont soumises à autorisation du Ministère de l'agriculture. Les entreprises de transformation ne peuvent acquérir ces produits que si leur exploitation a été autorisée par le Ministère de l'agriculture (art. 44, 69 et 71). La loi contient aussi des dispositions concernant les activités de promotion et un régime spécial financier et fiscal. Au titre des premières, le Ministère de l'agriculture peut créer ou promouvoir des services d'assistance technique, d'équipements forestiers, de traitement et de conservation des produits forestiers et fauniques, de commercialisation, de marketing et de transformation, de recherche et d'expérimentation. Pour les activités de reboisement et d'exploitation forestière effectuées en association, il est prévu des crédits à des taux préférentiels. De même, les personnes vivant dans des zones rurales frontalières qui se consacrent aux activités forestières jouissent d'un traitement spécial en termes d'assistance et de prestations de service (art. 72-76).

2.3 Méconnaissance initiale des droits des populations locales et autochtones, et lente reconnaissance de ces droits

Les conceptions de la **propriété publique des ressources naturelles et de sa fonction sociale** conduisent, dans un premier temps, à une **méconnaissance des droits**, aussi bien traditionnels que spécifiques de propriété des produits issus de la forêt, **des populations autochtones et locales**. Ainsi, les politiques d'octroi de concessions reconnaissent très rarement les usages coutumiers de la terre et les droits des populations autochtones vivant sur des terres publiques. Les garanties juridiques de ces droits sur les forêts font donc défaut.

Selon le Code forestier brésilien de 1965, sont propriété de tous les habitants du pays toutes les formes de végétation considérées bénéfiques aux terrains qu'elles couvrent. De même, les autorités compétentes peuvent conférer une protection permanente aux forêts destinées à sauvegarder "l'environnement nécessaire aux habitants de la forêt". Le Code dispose explicitement que les forêts formant le "patrimoine autochtone" font l'objet d'une protection permanente (art. 3).

La loi forestière hondurienne de 1972 habilite l'Etat à acquérir, par achat ou échange, des terres ou des droits forestiers au profit du domaine forestier inaliénable. Lorsqu'un propriétaire privé s'y oppose, l'Etat peut recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les mêmes dispositions s'appliquent pour intégrer dans le domaine de l'Etat ou de la commune concernée des terres forestières publiques dont la végétation arborée est privée ou vice versa (art. 40 et 41). D'après cette loi, sont dites "aires forestières en fidéicomis" les zones forestières privées possédées par les communautés tribales placées sous la tutelle de l'Etat. Les aires forestières publiques comprennent les aires forestières communales, dont les recettes d'exploitation reviennent aux communes qui en sont titulaires, non à l'Etat (art. 10).

La loi vénézuélienne sur les forêts, les sols et les eaux de 1965 (art. 58) et son règlement d'application de 1969 (art. 105) reconnaissent l'existence d'installations paysannes sur des terrains boisés et prescrivent la prise des mesures nécessaires à la protection de leurs ressources naturelles renouvelables. L'affectation de nouvelles terres à l'agriculture ou à

l'élevage dans un but de colonisation ou de réforme agraire est assujettie à la législation relative à la réforme agraire (art. 59 de la loi et 106 du règlement).

La loi sur les forêts et la faune du Pérou (1975) dispose que les ressources forestières et fauniques font partie du domaine public, qu'elles ne peuvent pas faire l'objet de droits acquis et qu'elles doivent être utilisées conformément à l'intérêt social. Sont considérées comme "ressources forestières" les terres dont la capacité d'utilisation principale est forestière, ainsi que les forêts et tous les éléments de la flore sauvage. Dans les aires "d'intérêt social", les travailleurs des entreprises privées d'exploitation ou de commercialisation des produits forestiers et fauniques doivent avoir une participation au moins égale à 3 pour-cent du revenu annuel desdites entreprises (art. 1^{er}, 3, 6 et 7). Seules les communautés autochtones peuvent exploiter le bois se trouvant sur leur territoire. Les exploitations à des fins industrielles ou commerciales doivent s'effectuer sous forme communautaire, de préférence par des entreprises "de propriété sociale" et moyennant des permis d'exploitation, délivrés par le Ministère de l'agriculture, prévoyant des programmes de reboisement. A cette fin, le Ministère doit assister les communautés autochtones en priorité (art. 35).

En ce qui concerne l'exploitation forestière à des fins industrielles ou commerciales dans les unités agricoles concédées en vertu de la loi sur les communautés autochtones et la promotion de l'agriculture dans les régions forestières (*Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva*), la loi forestière péruvienne exige un permis d'exploitation délivré par le Ministère de l'agriculture contre paiement des droits correspondants (art. 42). Les projets d'installations rurales prévus par la loi sur les communautés autochtones doivent prescrire l'utilisation optimale des ressources naturelles renouvelables, par l'intégration des activités forestières, agricoles, d'élevage, piscicoles et fauniques, dans le cadre d'entreprises de propriété sociale et d'autres structures associatives, tout en préservant les équilibres naturels et la productivité des écosystèmes (art. 61 et 62).

2.4 Octroi par le gouvernement de permis et de licences pour l'exploitation des ressources forestières commercialisables

Pour l'exploitation des ressources forestières domaniales, tant par des entreprises privées que par des établissements publics, le gouvernement délivre des concessions, permis ou licences suivant des conditions, caractéristiques et durées différentes.

Au Nicaragua, en vertu de la loi de 1967, pour l'exploitation des forêts "nationales", il faut des concessions d'exploitation du bois, alors que l'exploitation des forêts dites "non nationales" est soumise aux dispositions générales applicables à l'exploitation forestière. Le propriétaire d'une forêt "non nationale" doit demander l'autorisation d'exploiter au Ministère de l'économie, qui doit se prononcer dans un délai de 20 jours à l'issue duquel, faute de réponse ("silence administratif positif), l'autorisation est considérée comme délivrée (art. 3, 4, 5, 25 et 27).

En vertu de la loi forestière hondurienne de 1972, la cession à des particuliers de la possession de terres forestières publiques nécessite l'avis de l'administration forestière. Cela vaut également pour le transfert de propriété ou de droits d'exploitation de terrains forestiers

privés situés dans les zones d'intérêt forestier³, ainsi que pour leur déboisement par le propriétaire afin d'en faire des terres agricoles ou pastorales. L'autorisation est donc requise tant pour le déboisement que pour le changement d'affectation des terrains forestiers.

Au Honduras, l'exploitation des terres forestières publiques est soumise à autorisation préalable, qui peut être délivrée par: (i) adjudication publique, à l'initiative de l'Etat; (ii) contrat de fourniture de produits forestiers, passé entre l'Etat et des entreprises industrielles, avec l'approbation du Congrès national; (iii) permis d'exploitation à petite échelle donnant à des personnes physiques ou morales la possibilité de faire des coupes annuelles d'espèces commerciales pour une durée maximale de dix ans renouvelables; (iv) permis d'exploitation à grande échelle, délivré à des personnes physiques ou morales, dans des aires forestières soumises à des plans d'aménagement forestier, pour une durée de douze ans; et (v) licences d'exploitation autorisant toute exploitation de caractère non commercial, directement par la population rurale pour usage domestique, pour consommation personnelle ou familiale, pour construction d'habitations ou pour usage agricole (art. 69-81).

En ce qui concerne les utilisations de "proximité", tels le pâturage, le ramassage du bois de chauffe ou l'habitat rural, si elles sont compatibles avec la sauvegarde des forêts, reconnues par la coutume locale et réalisées sur des terrains communaux par les voisins de la commune concernée, elles peuvent être autorisées gratuitement par l'administration forestière de l'Etat ou par les communes concernées (art. 71).

Aux termes de la loi vénézuélienne de 1965, l'exploitation de produits forestiers sur des terrains en friche ou domaniaux se fait par contrat, concession ou permis, sauf lorsqu'elle est effectuée par le gouvernement. Les droits d'exploitation sont incessibles sans l'accord préalable du gouvernement, car ils portent sur des terrains domaniaux. De même, l'exploitation du bois et du charbon de bois à des fins domestiques, d'étais pour les clôtures et de bois de construction sur une même propriété, sur des terrains privés ou domaniaux, requiert un permis délivré par le fonctionnaire compétent. Les contrats ou concessions pour l'exploitation de produits forestiers sur les terrains en friche peuvent être délivrés pour une durée maximale de 50 ans, alors que les permis sont annuels (art. 44-52, 65 et 68 de la loi; art. 107, 113 et 114 du règlement).

La détermination des aires boisées des terres privées destinées de façon permanente à la production forestière relève du Ministère de l'agriculture et leur exploitation est soumise à un plan d'aménagement forestier dûment approuvé par l'autorité compétente (art. 73 et 74 de la loi et 121 et 123 du règlement). Dans chaque cas, le Ministère de l'agriculture doit fixer la part, en argent ou nature, due à l'Etat pour l'exploitation des produits forestiers en terrain domanial. L'interventionnisme qui caractérise l'époque se manifeste par le fait que le Ministère doit fixer également le prix minimum des produits exploités (art. 103 et 104).

Selon loi péruvienne sur les forêts et la faune (1975), l'exploitation du bois à des fins industrielles ou commerciales doit être autorisée par le Ministère de l'agriculture, selon l'ordre de priorité suivant: (i) entreprises de propriété sociale et communautés autochtones; (ii) entreprises publiques; (iii) communautés paysannes, sociétés agricoles d'intérêt social et

3 Selon l'article 11, sont des zones d'intérêt forestier "les aires forestières publiques ou privées classées en fonction du critère de l'intérêt économique pertinent, en particulier pour la création d'unités d'aménagement ou d'unités industrielles d'exploitation forestière".

coopératif; (iv) entreprises privées; (v) petits exploitants. Dans les quatre premiers cas, il est prévu des contrats d'exploitation forestière incessibles, d'une durée de dix ans renouvelables, comprenant des programmes de reboisement. Dans le dernier cas, les contrats d'exploitation forestière incessibles sont délivrés aux petits exploitants effectuant personnellement les travaux d'exploitation du bois, pour des périodes de deux ans à dix ans. Une des causes de rescision des contrats est le non-paiement des contributions en faveur des aires d'intérêt social sus-évoquées dans les 90 jours suivant la clôture du bilan de l'exercice financier (art. 30-40).

Le Code forestier brésilien de 1965 réserve aux forêts privées non soumises à des règles d'utilisation un traitement particulier. Ainsi, dans les régions méridionales et dans le sud du centre-ouest, la destruction de forêts naturelles ou régénérées est permise à condition que 20 pour-cent de la superficie de chaque propriété demeure couverte de forêts. Dans ces régions et dans les zones déboisées, il est interdit de défricher la forêt pour affecter la terre à un usage agricole; seule est permise la coupe d'arbres pour la production de bois. Dans les zones non encore cultivées, la destruction de forêts naturelles pour l'installation de nouvelles exploitations agricoles est tolérée jusqu'à un maximum de 50 pour-cent de la superficie du fonds. Seuls les terrains couverts de pins brésiliens (*Araucaria angustifolia*) sont exclus du champ d'application de ces règles. Dans les zones septentrionales, les normes techniques applicables doivent être définies par l'autorité compétente (art. 16).

On observe ainsi que, dans la législation de cette période, la conversion de terrains forestiers à l'agriculture ou l'élevage est en général admise dans le but de "conquérir des terres". Outre la loi hondurienne, la loi vénézuélienne dispose également à ce sujet que le Ministère de l'agriculture doit délimiter le patrimoine forestier national afin d'assurer sa sauvegarde, "sans préjudice du nécessaire développement de l'agriculture et de l'élevage", en indiquant les zones devant être définitivement conservées à l'état de forêts et celles qui, pour des raisons économiques, doivent être destinées à d'autres usages (art. 61).

Le Code forestier du Brésil, en revanche, déclare d'intérêt public la limitation et le contrôle du pâturage dans des aires spécifiques importantes pour la conservation et la multiplication de la végétation forestière. Les autorités publiques sont habilitées à interdire la coupe de tout type d'arbre en raison de sa localisation, sa rareté, sa beauté ou sa valeur botanique. Les terrains affectés à l'agriculture dans le cadre des plans de réforme agraire ne peuvent être situés dans les zones forestières de protection permanente ni dans les forêts pourvoyeuses de bois et d'autres produits forestiers (art. 4, 7, et 8). De même, au Pérou, les terres à vocation essentiellement forestière ne peuvent être utilisées à des fins agricoles, quel que soit leur emplacement sur le territoire national (art. 5 de la loi sur les forêts et la faune).

2.5 Centralisation de la prise des décisions et formulation des politiques nationales

La prise des décisions, la formulation de la politique et de la législation nationales, ainsi que l'application de cette dernière, incombent généralement aux seuls gouvernements centraux. Durant cette période, ni les autorités régionales ou locales, ni les secteurs privés et communautaires ne jouent un rôle important en la matière.

Pourtant, déjà en 1965 - peut-être justement parce qu'il s'agit d'un Etat fédéral -, le Code forestier brésilien dispose que l'Union contrôlera directement l'application du code, soit par le biais du Ministère de l'agriculture, soit en accord avec les Etats et municipalités, en créant s'il y a lieu les services requis à cette fin (art. 22).

Egalement, la loi péruvienne sur les forêts et la faune, édictée à un moment (1975) où il existe déjà une conscience de cette nécessité, divise le territoire national en "districts forestiers", qui sont des subdivisions des "zones agraires", dans le but d'améliorer l'administration des ressources forestières et fauniques, en fonction de leurs caractéristiques écologiques et pour des motifs opérationnels (première disposition complémentaire).

2.6 Création d'organismes publics chargés de l'exploitation directe des ressources et du recouvrement des impôts et des taxes

Durant cette période sont promulguées des lois forestières traduisant les concepts sus-analysés et **sont créés des organismes publics spécialement chargés de recouvrer des impôts et les taxes, d'exploiter directement les ressources et d'exercer les fonctions de police forestière.** Les institutions gouvernementales de cette période ne s'étendent pas sur l'analyse de la contribution du secteur forestier au développement et encore moins sur la formulation de stratégies et sur l'élaboration de plans de développement sectoriel, s'occupant principalement d'asseoir les droits de l'Etat sur les ressources naturelles et de lui réserver les bénéfices tirés de leur exploitation, tant par le recouvrement d'impôts que par l'exploitation directe des ressources.

La loi forestière hondurienne de 1972 prévoit le perfectionnement des compétences administratives et techniques de l'administration forestière. Pour l'accomplissement de ses attributions, l'administration forestière doit disposer d'un personnel qualifié, dont font partie les gardes forestiers, qui sont dotés de pouvoirs de police. De plus, la loi dispose que, pour assurer l'efficacité de l'administration forestière, il faut veiller à la sélection, la préparation et l'entraînement du personnel technique et administratif et des gardes forestiers (art. 7 et 8). En 1974, le décret-loi 103 crée la Corporation hondurienne de développement forestier (COHDEFOR), par l'intermédiaire de laquelle l'Etat peut participer directement à l'exploitation forestière.

Au Brésil, bien que l'Union contrôle l'application du Code forestier, cela n'empêche pas les autorités de police de mener, de leur propre initiative, les actions qui relèvent de leur compétence. Dans l'exercice de leurs attributions, les agents forestiers jouissent du statut de "fonctionnaires publics de sécurité" et peuvent même être armés (art. 22-24). Conformément à la loi vénézuélienne sur les forêts, les sols et les eaux de 1965, le Ministère de l'agriculture assure l'administration, l'inspection, le contrôle et la défense des ressources naturelles renouvelables. La garde forestière est composée du personnel qualifié de la garde nationale et, si nécessaire, de fonctionnaires techniques et administratifs (art. 96-99).

En vertu de la loi péruvienne sur les forêts et la faune (1975), il appartient au Ministère de l'agriculture de régler et d'assurer la protection des ressources forestières et fauniques, ainsi que d'autoriser leur exploitation, l'Etat pouvant seul utiliser les forêts

nationales⁴. L'exploitation forestière, la transformation et la commercialisation des produits forestiers par l'Etat doivent se faire par le biais des entreprises publiques existantes et créées à cette fin dans le secteur agricole (art. 4, 10 et 32). Il incombe également au Ministère de l'agriculture, conjointement avec les ministères concernés, de contrôler l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits forestiers et fauniques à l'état naturel. La loi crée aussi la Police forestière du Pérou, corps spécialisé relevant de la Direction générale de la garde civile (art. 89-93).

2.7 Développement des aspects techniques

Durant cette période, les aspects techniques se développent largement, les cadres techniques reçoivent des formations leur permettant d'évaluer et d'administrer les ressources forestières (recouvrement des taxes, contrats d'exploitation, ventes par adjudication, etc.), ainsi que de résoudre les problèmes techniques y afférents. Dans ce contexte, des écoles forestières sont créées, où l'accent est mis sur la biologie, la technologie et l'industrie du bois. La recherche se développe, mais les sciences du développement restent peu liées entre elles. La priorité donnée à la formation en matière d'évaluation des ressources se fait donc au détriment de la formation dans les domaines de la planification, la formulation et l'exécution des politiques de développement sectoriel.

Ainsi, le Code forestier du Brésil (1965) déclare d'intérêt national l'adoption et la diffusion de technologies visant à améliorer le rendement économique du bois et à assurer son utilisation efficace durant les processus de transformation (art. 4). Dans les deux ans qui suivent la promulgation du code, les questions forestières doivent être incluses dans les ouvrages scolaires, après accord du Conseil fédéral de l'éducation. De même, les chaînes de radio et de télévision doivent transmettre, pendant au moins cinq minutes par semaine, des programmes sur les questions forestières, préalablement approuvés par l'autorité compétente. L'Union et les Etats favorisent la création et le développement d'écoles de formation forestière aux différents niveaux scolaires. De même, une semaine forestière doit être célébrée - avec des réunions, conférences et cérémonies destinées à vulgariser la valeur économique et sociale des ressources forestières - aux dates fixées par décret pour l'ensemble du pays (art. 42 et 43).

La loi hondurienne de 1972 invite l'université nationale et le Ministère de l'environnement à assurer la formation académique des forestiers et le Ministère de l'éducation à développer une conscience nationale protectrice des ressources naturelles (art. 5). La loi péruvienne sur les forêts et la faune de 1975 dispose que, dans le but de développer des technologies propres et d'apporter l'assistance nécessaire en matière de recherche et d'expérimentation forestière, l'Etat doit fournir les moyens nécessaires à l'amélioration de la recherche forestière au sein du Ministère de l'agriculture et de l'université péruvienne (septième disposition complémentaire).

4 Conformément à l'article 10 de la loi, les forêts nationales sont "les forêts naturelles déclarées aptes à la production continue de bois et d'autres produits forestiers et fauniques".

2.8 Autres aspects appréhendés par les législations de cette période⁵

2.8.1 Incendies de forêts

Un aspect important, traité dans la plus grande partie des lois, est celui des **incendies de forêts** lesquels, encore aujourd'hui, représentent une menace importante pour l'intégrité du patrimoine forestier. Les textes analysés - pendant les périodes étudiées - contiennent des dispositions sur la prévention des incendies de forêts ainsi que sur les mesures nécessaires pour les combattre et les éteindre.

Selon le Code forestier du Brésil de 1965, lorsque des produits forestiers ou du charbon sont utilisés comme combustibles, il faut obligatoirement utiliser les équipements permettant de prévenir la propagation des incendies dans les forêts voisines (art. 11). Lorsque les équipements disponibles ne suffisent pas à éteindre les incendies en milieu rural, il appartient aux autorités forestières, ainsi qu'à toutes autres autorités publiques, de trouver les équipements nécessaires et de mobiliser les personnes à même d'apporter assistance en ce domaine (art.25).

La loi hondurienne de 1972 confère la responsabilité principale en matière de prévention des incendies aux adjudicataires, titulaires de permis d'exploitation et bénéficiaires de contrats de fourniture de produits forestiers, ces contrats et permis devant contenir des plans de prévention et de lutte contre les incendies. Des "zones à risque d'incendie", pouvant englober des terrains publics et privés, agricoles, pastoraux et forestiers, doivent être instituées. Y sont interdits le défrichage, l'essartage et le déblaiement; les feux; le pâturage; la coupe, la destruction, l'écorçage ou la mutilation de tout type de végétation; ainsi que l'extraction de résines et de caoutchouc. L'administration forestière doit organiser la lutte contre les incendies de forêts au moyen de mesures préventives, répressives et réparatrices. Les bureaux de télégraphe, téléphone et radio doivent transmettre gratuitement et prioritairement toute communication concernant la protection des forêts (art. 42-54).

Conformément à la loi vénézuélienne sur les forêts, les sols et les eaux (1965), le gouvernement doit prendre les mesures techniques nécessaires pour prévenir, maîtriser et éteindre les incendies de forêt. Les feux de végétation à des fins agricoles ou pastorale doivent être réglementés par le Ministère de l'agriculture et interdits lorsque la zone concernée est à vocation forestière ou possède une quantité appréciable d'espèces précieuses fruitières ou productrices de latex, de résines, d'essences, d'huiles, de caoutchouc, d'écorces, de plantes médicinales, etc. Les services officiels ou privés de télécommunication, la radio et la télévision doivent transmettre, gratuitement et en urgence, les informations qu'ils reçoivent concernant les incendies de forêt et les mesures prises par les autorités forestières pour les maîtriser. La loi crée, au sein du Ministère de l'agriculture, le Conseil national de prévention et d'extinction des incendies de forêt, en tant qu'organisme de conseil et de coordination de l'administration publique en la matière (art. 26-33 de la loi et art. 66 de son règlement d'application).

5 Les thèmes développés dans ce paragraphe ne constituent pas une caractéristique exclusive à la législation de cette période; ils se retrouvent, avec quelques variantes, dans la législation des périodes successives.

2.8.2 *Réserves forestières*

Les dispositions relatives aux réserves forestières visent essentiellement à prévenir la disparition de certaines espèces forestières en danger d'extinction et à éviter que d'autres espèces ne le deviennent. Les réserves constituent aussi un moyen de rationaliser la gestion de ressources naturelles renouvelables qu'elles renferment.

La loi vénézuélienne sur les forêts, les sols et les eaux évoque les **réserves forestières** en disposant que, par résolution du Ministère de l'agriculture, peut être interdite l'exploitation, totale ou partielle, d'espèces forestières déterminées et d'autres espèces végétales, pendant une durée limitée ou indéfinie, dans le but de prévenir leur extinction ou de réguler leur utilisation (art. 53). De même, la loi péruvienne de 1975 dispose que le gouvernement peut, sur proposition du Ministère de l'agriculture, interdire pour une durée indéfinie l'exploitation des espèces de flore en danger d'extinction (art. 43).

2.8.3 *Quarantaines forestières et mesures de protection sanitaire*

Une autre question traitée par certaines lois forestières est celle des **quarantaines forestières et des mesures sanitaires** correspondantes, destinées à prévenir et combattre l'introduction et la propagation de fléaux et de maladies pouvant s'attaquer aux ressources forestières.

La loi forestière du Honduras (1972) permet de soumettre à quarantaine les zones forestières affectées et même de déclarer l'état d'urgence forestier en cas de fléaux ou de maladies s'attaquant aux ressources forestières du pays (art. 55-58). Selon le Code forestier du Brésil (1965), la prévention et l'éradication des fléaux et maladies pouvant affecter la végétation forestière sont d'intérêt national (art. 4). De même, la loi péruvienne de 1975 prévoit que des normes de contrôle sanitaire forestier et faunique doivent être édictées par le Ministère de l'agriculture (art. 88).

2.8.4 *Semences forestières*

Certaines législations comportent également des dispositions sur les **semences forestières**. Ainsi, au Honduras, l'administration forestière est chargée de surveiller les importations et exportations de semences forestières, en procédant à des contrôles de qualité, d'origine et même phytosanitaires (art. 59 et 60 de la loi de 1972).

2.9 Conclusions de la première période

Il ressort de l'analyse de la législation forestière de cette période que celle-ci s'assigne pour objectif le développement de l'industrie forestière par la substitution d'importations. De même, on assiste à l'adoption de politiques de conservation des ressources forestières, qui posent les bases de la protection des écosystèmes et de la création des aires protégées. On observe aussi que, progressivement, les droits des populations locales et autochtones, initialement méconnus, commencent à être reconnus, et que les aspects forestiers techniques et culturels acquièrent une importance accrue.

Par ailleurs, la période analysée se caractérise par une centralisation de la prise des décisions et de la formulation des politiques nationales et elle se traduit par la création d'organismes publics chargés d'exploiter directement les ressources, de recouvrer les impôts et les taxes, ainsi que d'octroyer les permis et licences d'exploitation.

3. La décennie 1975-1985

Certains faits importants affectant les caractéristiques sectorielles de l'époque se produisent durant cette décennie et se reflètent dans la législation forestière. En particulier, on observe successivement une montée des préoccupations environnementales, une plus grande reconnaissance du rôle des communautés locales et un assouplissement de la notion de propriété publique.

3.1 Impact du principe de rendement soutenable des activités forestières sur les institutions forestières publiques et effets des facteurs environnementaux sur la gestion des forêts

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm, 1972) a fait naître une prise de conscience du rôle joué par les forêts dans les équilibres écologiques globaux, qui a entraîné, notamment, des changements institutionnels dans le secteur forestier et l'introduction dans la législation de cette période de thèmes environnementaux touchant aux ressources naturelles.

Au Nicaragua, une loi de 1981 abolit le système des concessions sur les ressources naturelles - propriété nationale - qui était appliqué à grande échelle et avait donné lieu à une sylviculture commerciale sans scrupules, avec pour résultat une diminution importante des stocks forestiers. L'Etat prend alors le contrôle direct du secteur forestier par le biais de la Corporation forestière du peuple (CORFOP), chargée de l'exploitation, la transformation et la vente du bois provenant des terres publiques. Il résulte de cette gestion publique une diminution significative des exportations de produits forestiers.

Au Mexique, avec la création en 1982 du Secrétariat au développement urbain et à l'écologie (SEDUE), suite à la promulgation en 1981 de la loi relative à la protection de l'environnement, l'administration de la flore, de la faune et des aires naturelles protégées est transférée du Secrétariat aux forêts à la SEDUE. Cette dualité de fonctions et de compétences entre institutions publiques s'observe également au Brésil, où le Secrétariat à l'environnement (SEMA), créé par le décret n° 73030 de 1973 dans le but d'impulser la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, partage la compétence de gestion des forêts avec l'Institut brésilien de développement forestier, qui avait été créé en 1967, dont le rôle est ainsi affaibli.

Au Chili, les écologistes s'opposent au développement des exportations favorisé par les primes instituées par le décret-loi n° 701, sus-analysé, critiquant les atteintes causées à l'environnement, même si ce décret prohibe le remplacement des forêts naturelles par les plantations forestières. En pratique, une telle conversion forestière s'effectuait apparemment

grâce à une disposition permettant aux autorités forestières de l'approuver dans des zones où la forêt naturelle "ne se prête pas à l'exploitation commerciale"⁶.

La loi chilienne sur le développement forestier, qui a été modifiée en 1979 par le décret-loi n° 2565, institue le **plan de gestion**, instrument destiné à rationaliser l'exploitation des ressources naturelles d'un terrain déterminé afin d'en tirer un maximum de bénéfices, tout en garantissant leur conservation, leur amélioration et leur accroissement (art. 2)⁷. Le plan de gestion, élaboré par un ingénieur forestier ou un agronome spécialisé, doit être présenté dans le délai d'un an à compter de la délivrance du certificat attestant la vocation forestière du terrain (art. 8). Pour modifier un plan de gestion, il faut d'abord le soumettre à la Corporation nationale forestière. La coupe ou l'exploitation, effectuées ou non sur des terrains à vocation forestière, ne peuvent être effectuées qu'après approbation du plan de gestion correspondant par la Corporation nationale forestière (art. 21 de la loi et art. 15 du règlement 346). De plus, toute coupe ou exploitation est assortie de l'obligation de reboiser ou de réhabiliter un terrain d'une superficie au moins égale à celle exploitée (art. 22). Ainsi, les dispositions relatives au plan de gestion ne traitent uniquement de la coupe, mais toutes les activités liées à la gestion durable des forêts, laquelle englobe la planification et l'exécution d'une série d'opérations antérieures et postérieures à la coupe.

Quant à la procédure d'approbation du plan de gestion, la loi chilienne prévoit le silence administratif positif: lorsque le plan est présenté à la Corporation nationale forestière, celle-ci a 120 jours pour l'approuver ou le rejeter; si elle ne se prononce pas dans ce délai, le plan est considéré comme approuvé (art. 10 de la loi et 10 du règlement). Le silence administratif positif - critiqué par certains auteurs et défendu par les partisans de la débureaucratization de l'administration - s'applique aussi à la déclaration que la Corporation nationale forestière doit faire en ce qui concerne la qualification des terrains à vocation forestière: la Corporation doit se prononcer dans le délai de 60 jours à compter de la date de la demande, faute de quoi la demande est considérée comme approuvée (art. 4)⁸.

La loi équatorienne de 1981 sur les forêts et sur la protection des zones naturelles et de la vie sauvage comporte des dispositions importantes sur le rendement durable des activités forestières. Ainsi, la superficie objet d'adjudication, pour les contrats d'exploitation, doit être limitée à l'étendue permettant d'obtenir la matière première à partir de reboisements à hauteur de 50 pour-cent de la capacité industrielle de l'entreprise, obligeant celle-ci à utiliser le bois des plantations. De plus, les établissements de transformation primaire du bois sont tenus d'acheter et d'utiliser uniquement la matière première dont l'exploitation aura été autorisée. Enfin, sont déclarés obligatoires et d'intérêt public le boisement et le reboisement des terres publiques et privées à vocation forestière, de même qu'est interdite leur utilisation à d'autres fins, ce qui exclut la possibilité de changer l'affectation des terres forestières (art. 12, 22 et 67).

-
- 6 "Cambios en las políticas forestales de America Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México", G. Castilleja. UNASYLVA, 175, Vol. 44, 1993/4.
- 7 La loi n° 19561, qui modifie le décret-loi n° 701, ajoute le mot "préservation" des ressources naturelles à la définition antérieure, incluant ainsi les "écosystèmes" desdites ressources.
- 8 Ces dispositions sont maintenues dans la loi n° 19561.

La loi équatorienne cherche aussi à augmenter le degré de transformation des matières premières forestières, en prévoyant que les Ministères de l'agriculture et de l'industrie doivent déterminer le niveau technique minimum des industries d'exploitation primaire et améliorer les systèmes de transformation des ressources forestières. Dans le but de rationaliser l'exploitation de ces ressources, les Ministères de l'agriculture, de l'industrie et des finances peuvent interdire temporairement ou définitivement l'importation ou la fabrication de machines, d'équipements, d'outils et d'autres instruments en rapport avec cette activité (art. 64-68). Il semble qu'on cherche ainsi à prévenir l'exploitation outrancière des ressources forestières, mais au lieu d'imposer des conditions d'accès aux ressources, on s'attaque au problème en interdisant l'importation de machines susceptibles d'apporter une valeur ajoutée au bois obtenu légalement et de façon durable.

3.2 Reconnaissance de l'importance du rôle des communautés rurales et autochtones comme acteurs et bénéficiaires de la gestion des ressources forestières

La Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural (1979) et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (1972) - au cours desquelles la dimension sociale de la protection de l'environnement a été soulignée -, déterminent le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans la reconnaissance de la problématique -et des droits- des communautés dont l'alimentation et la survie dépendent des forêts et dont les pratiques sociales et culturelles ont été forgées par les forêts. En 1978, lors du VIII^{ème} Congrès forestier mondial de Jakarta, dont le thème était "La forêt au service de la collectivité", les principes définis lors de la Conférence de Stockholm ont été mis en relief, à propos du milieu forestier, et l'importance du développement forestier et du rôle des communautés locales a été soulignée à cet égard.

La FAO a entamé durant cette période un programme dans ce domaine. Selon une étude qu'elle a réalisée sur les activités forestières et le développement des communautés locales⁹, le rôle que peut jouer le secteur forestier dans le développement rural varie énormément d'une société à l'autre et d'une localité à l'autre. D'abord, le développement du secteur forestier doit s'insérer dans le contexte plus large du développement rural¹⁰. Ensuite, le développement forestier est intimement lié aux modes de vie en milieu rural et requiert de ce fait un traitement global¹¹. Une politique visant à intégrer le secteur forestier au développement rural peut nécessiter une législation appropriée en matière de tenure foncière, de réforme agraire et de colonisation des terres. Enfin, si le développement rural doit se faire

9 *Actividades Forestales en el Desarrollo de Comunidades locales*. Etude FAO Forêts n° 7. FAO/SIDA, Rome, 1978.

10 D'après l'étude citée, cela ne doit pas conduire à diminuer les ressources disponibles pour l'investissement dans les zones urbaines, puisqu'une partie des dépenses engagées dans les zones rurales préviendra l'émigration qui, autrement, viendrait s'ajouter aux charges qui grèvent déjà le budget des villes. L'accroissement de la productivité rurale augmentera également la quantité totale de ressources disponibles pour les deux secteurs.

11 Selon l'étude citée, les améliorations de la productivité agricole ou de l'organisation des pâturages peuvent être des conditions préalables au dégagement de terres pour la sylviculture, auquel cas une coordination des différents services techniques est nécessaire. Dans certains cas, un réaménagement de la propriété des terres peut être nécessaire pour assurer une meilleure utilisation des ressources.

par l'adaptation des communautés aux technologies, procédures, institutions et systèmes afférents à leurs propres sociétés, sans que cela ne conduise à un anéantissement de leurs valeurs, il doit exister un courant d'information et d'opinion beaucoup plus large entre les communautés et les organismes extérieurs. Ce courant ne doit pas fonctionner à sens unique: la politique doit être élaborée en tenant compte des points de vue de la population rurale. Les activités forestières dans le développement de la communauté doivent être un processus partant de la base vers le haut et non l'inverse. Enfin, le fait que la sylviculture soit un processus à long terme exige l'engagement permanent du gouvernement.

En résumé, selon l'étude précitée, sont indispensables: la communication et la coordination constantes entre la population et les organismes publics participant aux programmes de développement rural intégré; un changement des mentalités et des comportements de la part des gens et des fonctionnaires, grâce à la formation; la création de structures adéquates pour favoriser la communication et la participation; la révision des dispositifs juridiques relatifs à la tenure des terres forestières et aux droits d'usage coutumiers; des programmes éducatifs assurant aux personnels une bonne connaissance des problèmes ruraux et sociaux, et pas seulement des questions forestières.

Au Honduras, le décret-loi n° 103 de 1974 précité - connu sous le nom de loi forestière sociale - reconnaît explicitement la problématique de la paysannerie vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts et ses droits dans le développement forestier, en adoptant le concept du "système social forestier", lequel a marqué l'histoire forestière de la région.

La loi équatorienne 1981 dispose que les portions de forêts productrices appartenant à l'Etat sur lesquelles vivent des autochtones doivent être exploitées exclusivement par ces derniers. Ceux-ci ont en outre un droit exclusif d'exploitation des ressources forestières non ligneuses et fauniques sur les terres qu'ils possèdent (art. 36 et 38). La loi prévoit aussi que des portions du patrimoine forestier de l'Etat peuvent être allouées aux coopératives ou organisations d'agriculteurs, qui s'engagent à les gérer de façon associative, à les reboiser et à les conserver, à la condition qu'ils ne cèdent pas les terres ainsi reçues (art. 37). De plus, il appartient au Ministère de l'agriculture d'appuyer - y compris financièrement - les coopératives, communes et autres organisations d'agriculteurs et de promouvoir la création de nouveaux organismes ayant pour objectif d'entreprendre des programmes de boisement et de reboisement, d'exploitation et de transformation des ressources forestières. De même, les propriétaires de terres forestières, notamment les associations, coopératives, communes et autres entités constituées par des agriculteurs, reçoivent de l'Etat une assistance technique et financière pour la création et la gestion de nouvelles forêts (art. 12 et 16).

Au Mexique, les *ejidos* (communautés rurales) sont habilités, durant cette période, à participer directement à l'exploitation et à la transformation de leurs ressources forestières. Conformément à la Constitution mexicaine, toutes les forêts, indépendamment de leur régime foncier, appartiennent à la Nation. Aussi est-ce le gouvernement fédéral qui doit réguler l'exploitation du bois. Jusqu'à l'adoption de la loi forestière de 1986, l'exploitation forestière commerciale s'effectuait moyennant des concessions octroyées à des entreprises considérées d'intérêt public. Les concessions accordées par le gouvernement fédéral incluaient également les terres des *ejidos*, ce qui donnait lieu à d'importants conflits entre ces derniers et les concessionnaires, car les bénéfices économiques tirés par les *ejidos* des concessions étaient minimes, alors que l'exploitation du bois entraînait la dégradation des forêts. La loi forestière de 1986 a posé les bases pour l'élimination progressive des

concessions et pour la création par les *ejidos* de coopératives forestières indépendantes leur permettant d'exploiter directement leurs terres forestières.

Si ce système d'exploitation constitue une avancée importante dans la reconnaissance des droits des communautés rurales, dans la pratique les coopératives forestières ont trouvé des forêts dégradées et appauvries, dont les ressources ne suffisaient pas à couvrir leurs besoins. On peut cependant dire que les coopératives *d'ejidos* ont, grâce à la reconnaissance de leurs droits, réussi à conserver une plus grande partie de la valeur des produits extraits de leurs forêts. Une autre conséquence importante des activités forestières des *ejidos* a été la diminution des défrichements, grâce à la délimitation des terres forestières qu'ils exploitaient en permanence.

3.3 Assouplissement de la notion de propriété publique des ressources naturelles

La fonction sociale de la propriété publique des ressources naturelles, qui avait conduit lors de la période antérieure à la méconnaissance des droits privés et communautaires, qu'il s'agisse de la propriété ou de l'usage des ressources forestières, commencent à s'assouplir durant la présente période.

Avec la loi équatorienne de 1981, l'Etat garantit le droit de propriété des terres forestières et des forêts privées. Le patrimoine forestier de l'Etat comprend les terres forestières dont l'Etat est propriétaire, les forêts naturelles dont elles sont couvertes, les forêts plantées pour son compte, ainsi que la flore et la faune sauvages. On en déduit, *a contrario*, que les forêts naturelles situées dans les terres n'appartenant pas à l'Etat sont de propriété privée. Cette interprétation semble confirmée par le fait que les terres et ressources naturelles privées comprises dans les zones naturelles protégées doivent être expropriées et incorporées dans le domaine de l'Etat (art. 1^{er}, 9 et 73). Toutefois, l'exploitation des forêts productrices privées est soumise à autorisation du Ministère de l'agriculture (art. 35). De plus, les terres privées forestières ou à vocation forestière, qui sont dépourvues de forêts, doivent nécessairement être reboisées, sous peine d'expropriation (art. 10).

Comme pendant la période antérieure, l'exploitation des forêts étatiques de production permanente doit être effectuée, par ordre de priorité, suivant l'une de ces modalités: (i) par administration directe ou déléguée à d'autres organismes publics; (ii) par des entreprises d'économie mixte; (iii) par des contrats d'exploitation conclus, sur appel d'offres, entre le Ministère de l'agriculture et des personnes physiques ou morales nationales; (iv) par contrat de gré à gré. L'Etat et les entreprises publiques sont donc prioritaires; viennent ensuite les entreprises d'économie mixte dans lesquelles l'Etat est actionnaire majoritaire; ce n'est qu'en troisième lieu que les personnes privées peuvent se voir concéder des droits d'exploitation, à condition d'être ressortissantes du pays. En outre, la loi prévoit que les contrats ne confèrent à leurs bénéficiaires ni la propriété ni aucun autre droit réel sur les terres couvertes de forêts et que celles-ci ne peuvent être grevées de servitudes ou de sûretés. Une autre particularité de ces contrats est leur durée, qui ne peut être ni inférieure à trois ans ni supérieure à dix ans (art. 20-32).

3.4 Autres traits caractéristiques de quelques législations de cette période

3.4.1 *Traitement des infractions et des sanctions*

La plupart des lois forestières comprennent un titre ou un chapitre consacré à la définition des infractions à leurs dispositions et aux sanctions qui leur sont applicables.

La loi équatorienne de 1981 prévoit des infractions administratives et les sanctions correspondantes, consistant en amendes et saisies, sans préjudice des actions pénales y afférentes. Les montants des amendes sont fixes, ce qui est peu indiqué, car ils peuvent devenir obsolètes avec le temps. C'est pourquoi il est préférable d'adopter des clauses d'indexation automatique. La récidive est considérée comme une circonstance aggravante, qui entraîne l'annulation des autorisations ou licences. Les agents forestiers qui commettent des infractions sont destitués de leur charge.

Sont également prévues les règles de procédure et les autorités chargées d'exercer les poursuites et d'imposer les sanctions, ainsi que les voies de recours (titre IV). Parmi les infractions définies par la loi, on trouve la collecte, sans l'autorisation requise, d'espèces animales et d'échantillons botaniques dans les aires naturelles protégées. Cette disposition peut être considérée comme participant à la régulation de l'accès à la diversité biologique; elle fait partie des normes qui se sont développées plus tard, durant la dernière décennie, après l'adoption de la convention sur la diversité biologique de 1992.

3.4.2 *Incendies de forêts et mesures de protection sanitaire*

La loi équatorienne sur les forêts et sur la protection des zones naturelles et de la vie sauvage charge le Ministère de l'agriculture, les propriétaires et détenteurs de forêts, ainsi que les exploitants forestiers contractuels, de prévenir et combattre les **incendies de forêt, les fléaux et les maladies** pouvant affecter les forêts et la végétation naturelle. L'assurance agricole que peuvent souscrire les personnes physiques ou morales propriétaires de forêts plantées couvre les risques liés aux incendies, fléaux et maladies. La prévention, le contrôle et l'éradication de ces derniers sont d'intérêt national (art. 60-63).

3.4.3 *Réserves forestières*

La loi équatorienne dispose que le Ministère de l'agriculture doit créer des réserves visant à protéger les forêts et la vie sauvage. Les réserves, qui peuvent être partielles ou totales, à court, moyen ou long terme, sont établies lorsque des motifs d'ordre écologique, climatique, hydrique, économique ou social le justifient (art. 39).

3.4.4 *Recherche et formation forestières - Semences forestières*

La loi équatorienne comprend également des dispositions concernant la recherche et la formation forestières, que le Ministère de l'agriculture doit promouvoir. Ce dernier doit aussi mettre en place un programme de semences forestières, sous la forme d'un organe technique et administratif chargé de la promotion et de la création de pépinières et de parcs à

semences, ainsi que de la conservation et la distribution de semences certifiées (chapitre VII).

3.5 Conclusions de la seconde période

Durant la décennie 1975-1985, parallèlement à l'impact produit par les débuts du développement durable sur les institutions forestières et sur la gestion des forêts, avec la reconnaissance par les gouvernements de l'importance du rôle des communautés locales comme acteurs et bénéficiaires de la gestion des ressources forestières, avec l'assouplissement de la notion de propriété publique des ressources naturelles, le nombre d'organisations non gouvernementales augmente et leur influence sur les ressources forestières se développe, leur capacité d'action s'accroît et leur importance grandissante, au double plan national et international, leur permet d'exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils modifient leurs politiques. Ces développements ont été déterminants dans les changements qui ont marqué cette époque et qui ont trouvé écho dans les législations analysées.

4. De 1985 à aujourd'hui

Le fait que la plupart des pays de la région aient un taux d'inflation élevé, une dette extérieure excessive et un taux de change déficitaire a conduit à l'adoption de programmes d'ajustement structurel, qui ont mis fin au modèle de développement de substitution d'importations et à la politique d'expansion industrielle, entraînant ainsi une diminution des activités productives des entreprises étatiques. Durant cette période, le rôle des forêts dans la protection de l'environnement et dans la conservation de la diversité biologique est reconnu, les structures institutionnelles et les politiques des prix sont réformées, les activités forestières privées se développent et les droits des populations autochtones sont consacrés.

4.1 Reconnaissance du rôle des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la diversité biologique

Au cours de la période actuelle, tous **les pays reconnaissent pleinement le rôle fondamental que jouent les forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la diversité biologique**. Cela se traduit par l'adoption de législations visant à mettre en œuvre les instruments environnementaux internationaux approuvés par les pays de la région (Agenda 21 de la CNUED; Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ["Principes forestiers"]; Convention sur la diversité biologique; Convention sur le commerce international des espèces en danger d'extinction [CITES]; etc.).

Les objectifs de conservation doivent également viser à maintenir les revenus et les moyens de subsistance que les forêts offrent aux communautés locales et autochtones. A cet égard, le principe 3(a) des Principes forestiers prévoit que les "stratégies et politiques nationales devraient constituer un cadre permettant d'intensifier les efforts... de gestion, de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts et des terres forestières".

Cela suppose une utilisation multiple des forêts, comprenant l'obtention de bénéfices autres que le bois, comme la protection des bassins versants, le tourisme, les aliments, la conservation des ressources génétiques et des écosystèmes¹².

Les lois les plus récentes tendent à consacrer le concept de **développement durable**. Ainsi, l'un des objectifs du règlement forestier du Nicaragua (décret n° 45-93 de 1993) est d'assurer l'exploitation rationnelle et durable des ressources forestières du pays et la conservation de sa biodiversité. Il prévoit à cet effet: (i) des permis pour l'exploitation de types déterminés de bois, pour des volumes donnés et dans des zones spécifiques; (ii) des permis de reconnaissance pour explorer les ressources forestières disponibles sur les terres étatiques en vue de leur exploitation, qui peuvent être délivrés tant aux nicaraguayens qu'aux étrangers résidants au Nicaragua (art. 3 et 5). Le règlement soumet les scieries industrielles à une obligation d'étude d'impact sur l'environnement afin d'évaluer les effets de leur installation, y compris ceux des déchets solides et liquides qu'elles produisent (art. 46).

La survie des palmeraies naturelles et de la forêt naturelle est une priorité absolue en Uruguay, où la loi n° 15939 de 1987 interdit leur coupe et toute autre opération pouvant leur porter atteinte. En ce qui concerne la forêt naturelle, deux exceptions sont prévues: (i) quand le produit de l'exploitation est destiné à un usage domestique et à l'éclairage d'établissements ruraux; (ii) en cas d'autorisation délivrée par la Direction des forêts, sur la base d'un rapport technique.

La loi forestière guatémaltèque de 1989 avait également pour objet la protection, la conservation, l'exploitation, la transformation, la réhabilitation et l'administration des ressources forestières, en fonction des principes d'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles renouvelables (art. 1^{er}). L'Etat devait donner des primes en faveur des projets de reboisement, des actions d'entretien, de protection et de gestion des forêts naturelles, ainsi que de lutte contre les incendies ou les fléaux (art. 83). La nouvelle loi forestière de 1996 précise que les forêts doivent être à la base du développement économique et social et que, moyennant leur gestion durable, elles doivent produire des biens contribuant à satisfaire les besoins d'énergie, de logement et de nourriture. L'accroissement de la productivité des forêts et des biens et services qu'elles apportent à la société constitue le critère de leur gestion. La loi déclare d'urgence nationale et d'intérêt social le reboisement et la conservation des forêts. Le développement durable des forêts doit être réalisé grâce à: l'accroissement de la productivité des forêts existantes, par une gestion conforme à leur potentiel biologique et économique; la conservation des écosystèmes forestiers; le reboisement des zones forestières déboisées, afin de pourvoir aux besoins du pays en produits forestiers (art. 1^{er}).

La loi forestière mexicaine de 1992 avait également pour objectif de réguler l'exploitation des ressources forestières et de promouvoir leur conservation et leur restauration. Les normes d'exploitation et les mesures d'encouragement devaient tendre vers une gestion durable des produits ligneux et non ligneux, qui contribue au développement socio-économique des usagers ou propriétaires, individus et communautés, de la ressource; à la protection et la restauration des forêts et de leur biodiversité; ainsi qu'à la promotion des plantations et des travaux forestiers.

12 "Reseña de la Situación Forestal en América Latina y el Caribe", *Situación de los Bosques en el Mundo*, FAO, Roma, 1997.

L'un des objectifs qui a conduit à l'adoption du décret de 1997 portant réforme de cette loi forestière est la volonté de mieux articuler les législations environnementale et forestière, afin de fonder cette dernière sur les principes de la durabilité et de minimiser les impacts environnementaux des plantations forestières commerciales. Ainsi, la nouvelle loi dispose que la politique forestière et la réglementation des activités forestières doivent être conformes aux principes, critères et normes de la loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement. De plus, les amendements introduits en 1997 améliorent le contrôle de l'exploitation forestière afin de combattre la coupe illégale et instituent des procédures administratives claires pour attester de la provenance légale des produits forestiers. Ainsi, quiconque transporte, transforme ou stocke des matières premières forestières, sauf celles destinées à un usage domestique, doit attester leur provenance légale moyennant: (i) des avis d'exploitation, pour le bois en grume, de construction ou pour les produits non ligneux; (ii) des reçus forestiers, des factures ou documents de vente dans les autres cas; (iii) les registres tenus par les centres de stockage ou de transformation (art. 20).

La loi bolivienne de 1996 a pour objet de réglementer l'utilisation durable et la protection des forêts pour les générations actuelles et futures, en conciliant l'intérêt social, économique et écologique du pays (art. 1^{er})¹³. Elle comporte en outre des dispositions sur le principe de précaution, selon lequel lorsqu'il existe des indices sérieux révélant qu'une action ou une omission dans la gestion forestière pourrait engendrer des dommages graves ou irréversibles à l'écosystème, les intéressés doivent prendre des mesures visant à prévenir ou à enrayer ces atteintes et ne peuvent s'exonérer de leur responsabilité en invoquant l'incertitude scientifique ou l'absence de règles en la matière, ni même l'autorisation délivrée par l'autorité compétente (art. 9). La loi prévoit également des incitations à la réhabilitation des terres dégradées; la protection et l'utilisation durable des forêts comme condition d'octroi des permis d'exploitation forestière (art. 26); et l'obligation d'utiliser uniquement les produits forestiers provenant de forêts soumises à un plan de gestion (art. 27), en écho aux exigences de certains importateurs de bois qui imposent un certificat garantissant que le bois importé provient de forêts naturelles gérées de façon durable.

L'objectif de la loi forestière du Costa Rica de 1996 est également d'assurer la protection et l'administration des forêts naturelles, ainsi que la production, l'exploitation, la transformation et le développement des ressources forestières, conformément au principe de l'utilisation adéquate et durable des ressources naturelles renouvelables (art. 1^{er}). L'Etat peut entreprendre ou autoriser la réalisation, dans le patrimoine naturel, d'activités de recherche, de formation et d'écotourisme, après approbation du Ministère chargé de l'environnement, lequel peut imposer, le cas échéant, des études d'impact sur l'environnement (art. 18). De même, les plans de gestion doivent prévoir les impacts éventuels de l'exploitation forestière sur l'environnement (art. 20).

A Cuba, la loi forestière de 1998 définit les principes et les règles générales relatifs à la protection, à la croissance et au développement durable du patrimoine forestier national¹⁴.

-
- 13 L'article 3(g) de la loi définit l'utilisation durable comme l'exploitation de tous les éléments constitutifs des forêts, de manière à garantir la conservation de leur potentiel, leurs structure, fonctions, diversité biologique et processus écologiques à long terme.
 - 14 Le patrimoine forestier comprend les forêts naturelles et artificielles, les terrains destinés à la foresterie, les aires déboisées aptes aux activités forestières, ainsi que les arbres d'espèces forestières se développant isolément ou en groupes, indépendamment de leur localisation et de leur propriété (art. 3).

Elle a aussi pour objectifs la conservation de la diversité biologique associée aux écosystèmes forestiers, la réglementation des usages multiples et durables des forêts et la promotion de l'exploitation rationnelle des produits non ligneux (art. 1^{er}). A cette fin, le Ministère de l'agriculture est habilité à prendre les dispositions nécessaires à la protection et au développement durable des forêts, à l'approvisionnement des industries forestières, à la réalisation des travaux d'inventaire et d'aménagement forestier, à la détermination des espèces forestières menacées d'extinction et à leur régénération, etc. (art. 6).

En vertu de la loi cubaine, le Ministère chargé de l'environnement est également compétent pour superviser l'exécution des programmes de protection de l'environnement et de développement durable du patrimoine forestier, ainsi que pour contrôler l'application des réglementations relatives à la protection et l'utilisation durable de la diversité biologique des écosystèmes forestiers (art. 8). De plus, le chapitre consacré à la protection prévoit que des aires forestières seront réservées à la préservation des ressources génétiques. En coordination avec le Ministère chargé de l'environnement, le Ministère de l'agriculture doit réglementer la reproduction, la gestion et la conservation des espèces, des individus ou des gènes compris dans les ressources génétiques forestières (art. 54).

4.2 Réformes institutionnelles

Les réformes institutionnelles répondent aux objectifs des programmes d'ajustement structurel (diminution du taux d'inflation et du déficit de la balance des paiements à des fins de stabilité économique). Les programmes d'ajustement structurel impliquent en général la réduction des dépenses publiques, la dévaluation monétaire et l'augmentation de la charge fiscale. Ces mesures se traduisent par: (i) une diminution de la capacité opérationnelle des institutions due à la réduction de leur budget; il s'ensuit un affaiblissement, voire la suppression des incitations fiscales et des subventions, ainsi que des réductions de personnel, d'équipements et d'activités des institutions forestières, si ce n'est leur intégration dans les organismes environnementaux ou même leur disparition dans certains pays; (ii) une diminution des capacités techniques desdites institutions due à une compétitivité salariale inférieure à celle du secteur privé, entraînant la fuite des professionnels les plus qualifiés.

Au Mexique, le Secrétariat aux forêts a été, en 1985, rabaissé au niveau d'une direction au sein du Secrétariat à l'agriculture. Ce dernier est responsable de l'application de la loi forestière de 1992. Malgré l'abaissement du niveau hiérarchique - et donc des ressources - du Sous-secrétariat aux forêts, la loi lui conférait une mission de contrôle, d'inspection et de coordination. Il était ainsi chargé d'autoriser l'exploitation forestière, le reboisement des terrains forestiers et à vocation forestière¹⁵, ainsi que les programmes forestiers, dont il devait superviser l'exécution. Il devait également coordonner les actions de lutte contre les incendies de forêt; effectuer des inspections et des audits dans les terrains forestiers et dans des centres de stockage et de transformation de matières premières forestières; veiller à ce que l'exploitation forestière se fasse sur la base de plans de gestion

15 En vertu de l'article 3 de la loi forestière de 1992, constituent des terrains forestiers les terrains couverts de forêts, de bois ou de végétation forestière dans les zones arides; les terrains à vocation forestière sont ceux qui, non couverts par lesdites végétations, peuvent, pour des raisons climatiques, pédologiques ou topographiques, avoir une utilisation forestière, à l'exclusion de ceux qui, sans subir de dégradation permanente, peuvent être utilisés pour l'agriculture et l'élevage.

approuvés; promouvoir les associations entre *ejidos*, collectivités, petits propriétaires et producteurs forestiers, ainsi qu'entre ces derniers et les investisseurs. Le Secrétariat était aussi chargé de l'administration directe des réserves et zones forestières domaniales et des parcs nationaux, ainsi que des terrains forestiers ne relevant pas d'un autre service.

Depuis 1997, l'application de la loi forestière relève du Secrétariat à l'environnement, aux ressources naturelles et à la pêche. D'autres fonctions lui sont assignées, en plus de celles prévues en 1992, comme celles d'édicter des normes officielles en matière forestière et de veiller à leur respect; d'autoriser l'exploitation forestière et le boisement et d'évaluer leurs répercussions sur l'environnement; d'autoriser le changement d'affectation des terres forestières; de contrôler l'exécution des normes officielles sanitaires concernant les espèces forestières; d'imposer des mesures de sécurité et d'infliger les sanctions applicables aux infractions forestières (art. 5).

Au Brésil, la loi n° 7735 de 1989 crée l'Institut brésilien de l'environnement (IBAMA), suite à la disparition de divers organismes publics chargés de l'administration des ressources naturelles (Institut brésilien de développement forestier, Bureau spécial de l'environnement, Surintendance du développement de la pêche, Surintendance du développement du caoutchouc). La création de l'IBAMA répondait aux exigences des programmes d'ajustement structurel quant à la rationalisation des fonds publics et au souci d'efficacité dans l'utilisation des ressources renouvelables suivant les principes du développement durable. L'IBAMA tend à intégrer les diverses fonctions, à assurer la compatibilité des actions étatiques et fédérales avec le développement durable et à promouvoir une plus grande participation des Etats¹⁶. La loi n° 8490 de 1992 crée le Ministère de l'environnement qu'elle charge de planifier, coordonner et superviser les activités liées à la politique nationale de l'environnement et à la préservation et la gestion durable des ressources naturelles renouvelables. Avec la création de ce nouveau Ministère, le secteur forestier est intégré à l'administration de l'environnement. Toutes les attributions politiques et normatives relatives aux forêts lui sont transférées de l'IBAMA, transformant celui-ci en une agence technico-opérationnelle. Depuis lors, le Ministère est responsable de la planification et la formulation des programmes de gestion durable des ressources forestières.

En Argentine, l'Institut forestier national (IFONA) est dissout en 1991 (décret n° 534/91) et ses fonctions et son personnel sont répartis entre deux domaines: plantations industrielles et forêts naturelles. Les responsabilités liées au premier domaine sont assignées à la Direction de la production forestière du Secrétariat à l'agriculture (décret n° 438/92), pendant que le Secrétariat aux ressources naturelles et à l'environnement est chargé d'exécuter les politiques de protection, de récupération et d'utilisation du capital forestier de manière à en maintenir la qualité et la diversité et à garantir sa gestion durable.

En 1992, la loi hondurienne de modernisation agricole (décret-loi n° 31-92) introduit de profonds changements dans le contexte socio-économique d'intervention de l'administration forestière. La direction et la coordination de celle-ci sont transférées de la Corporation hondurienne de développement forestier (COHDEFOR) au Secrétariat aux ressources naturelles, la première restant en charge de la conservation des terres forestières

16 Morell, M.G et Paveri-Anziani, M. "Evolución de las instituciones forestales gubernamentales en America Latina: cómo mejorar su acción". *UNASYLVA* 178, Vol. 45, 1994-93.

publiques et de la promotion des activités industrielles dans le secteur privé. En 1993, la loi générale de l'environnement crée un Ministère de l'environnement, dont de nombreuses compétences sont directement liées aux ressources forestières. La loi fixe un cadre permettant d'orienter les activités agricoles, forestières et industrielles vers des formes d'exploitation compatibles avec l'utilisation rationnelle et durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

A Cuba, la résolution 15 de 1995 crée un Service forestier au sein du Ministère de l'agriculture qu'elle charge de l'application de la politique forestière du pays, séparant ainsi les fonctions administratives des fonctions productives ou économiques. L'Etat n'a plus d'activité économique entrepreneuriale; c'est l'Unité responsable des entreprises forestières étatiques, placée également sous la tutelle du Ministère de l'agriculture, qui s'en occupe désormais. Cela traduit une diminution de l'intervention de l'Etat dans les activités économiques et, dans une certaine mesure, une relative tendance à la dérégulation.

La loi guatémaltèque de 1989 affectait des fonds à l'autorité chargée de son application: les recettes provenant des taxes pour services rendus par la Direction générale des forêts et de la vie sauvage (DIGEBOS) devaient profiter à celle-ci (art. 18). La loi forestière de 1996 crée l'Institut national des forêts (INAB), qui succède à la DIGEBOS. Organisme autonome et décentralisé, doté de la personnalité juridique et d'un patrimoine propre, il est l'organe public directeur en matière forestière (art. 5). Son patrimoine se compose du Fonds forestier privé; des actifs de la DIGEBOS, qui doivent lui être transférés; des donations et subventions de toute origine; de la part du budget que l'Etat lui assigne; et des biens qu'il acquiert. L'INAB doit recevoir chaque année au moins 10 pour-cent du budget de fonctionnement alloué au Ministère de l'agriculture. Il est autorisé à céder et acquérir tous biens meubles ou immeubles et à recevoir des donations. Il peut également contracter des emprunts et financer des opérations commerciales se rapportant aux activités forestières pour lui-même ou pour des tiers (art. 20, 21 et 25).

En vertu de la loi forestière costaricaine de 1996, le Ministère chargé de l'environnement est responsable du secteur et exerce la tutelle de l'administration forestière, laquelle est chargée de coordonner les activités de police forestière avec les autorités de police, les municipalités et le Ministère des domaines. La loi crée l'Office national des forêts, organisme semi-public doté de la personnalité juridique, soumis au contrôle de la *Contraloria General* (cour des comptes) pour la gestion des fonds publics. Il lui appartient de proposer au Ministère de l'environnement des stratégies de développement des activités forestières et de promouvoir les programmes d'investissement dans le secteur forestier, en mobilisant les financements nécessaires (art. 5-10).

4.3 Réformes des politiques des prix et des marchés de capitaux, et privatisation des activités forestières

Les réformes des politiques des prix et des marchés de capitaux et la privatisation sont les trois instruments principaux utilisés dans les programmes d'ajustement structurel pour atteindre les objectifs à long terme de croissance durable. La politique d'encouragement de la croissance économique, par le biais de la dérégulation et de la réduction des interventions de l'Etat dans les activités économiques, représente un défi pour la gestion

forestière durable, dans la mesure où la libéralisation tend à promouvoir les actions forestières dans les forêts publiques.

Au Honduras, avec la loi de 1992 de modernisation agricole, la propriété des fonds forestiers est restituée à leurs propriétaires, avec pleine maîtrise de la terre; l'importation d'intrants pour la production forestière est libéralisée; le monopole de l'Etat sur l'exploitation du bois et les réglementations internes du commerce des produits forestiers sont supprimés. Au Mexique, la loi forestière de 1992 s'insère dans une politique macro-économique qui encourage la dérégulation, le marché libre, l'investissement privé et la privatisation des *ejidos*. Un amendement à l'article 27 de la Constitution permet la vente des terres des *ejidos* et la loi forestière a été prise en application de cette disposition constitutionnelle (c'est également le cas de la nouvelle loi, issue des modifications introduites en 1997).

Dans cet esprit, diverses **garanties juridiques pour les industries et les entreprises** sont contenues dans les législations récentes, telle que la loi forestière bolivienne de 1996, aux termes de laquelle les concessions, transférables et à long terme (40 ans renouvelables), sont octroyées par enchères publiques. Les concessions à long terme visent à établir un lien plus stable dans le temps entre producteurs et contrôleurs, à favoriser la généralisation de la durabilité et à garantir l'approvisionnement régulier des industries forestières. En outre, la loi crée le Fonds national de développement forestier afin de mobiliser des financements pour l'utilisation durable et la protection des forêts (art. 23)¹⁷. La loi prévoit aussi des primes en faveur de la réhabilitation des terres dégradées, consistant dans: des remises pouvant aller jusqu'à 100 pour-cent de la patente forestière; l'octroi du droit de propriété des terres réhabilitées; une déduction de 10 pour-cent au plus du montant annuel des dépenses réhabilitation de la masse imposable au titre des bénéficiaires des entreprises; une assistance technique spécialisée pour les travaux de réhabilitation (art. 17).

De même, la loi uruguayenne n° 15939 de 1987 encourage le reboisement en accordant des avantages fiscaux pour les forêts plantées déclarées protectrices et les forêts naturelles de protection. Ces avantages peuvent consister dans l'exemption de tout impôt foncier rural et la déduction des recettes de l'exploitation forestière de la masse imposable au titre des revenus agricoles et de l'impôt sur le patrimoine. La loi accorde également aux producteurs et entreprises ruraux, industriels ou agro-industriels, qui s'adonnent au boisement, à l'exploitation ou la transformation du bois national, pendant 15 ans, des facilités pour la réalisation de certaines activités, notamment les plantations et aménagements forestiers; l'exploitation de bois et d'autres produits forestiers; l'utilisation de produits forestiers comme matière première pour la production industrielle et énergétique; la transformation, la préservation et le séchage du bois. Ces facilités consistent en l'exonération des droits de douane et des taxes portuaires sur les matières premières, équipements, machines, véhicules, etc. nécessaires à l'installation et au fonctionnement des entreprises.

17 Les fonds forestiers répondent à la nécessité d'encourager le développement durable des ressources forestières, par le financement de projets et d'activités de conservation, d'amélioration et de développement des ressources forestières (inventaires, aménagement, protection, reboisement, recherche). Les fonds peuvent être alimentés par le produit des impôts (sur les ventes de bois, le commerce des produits des scieries, etc.), des amendes ou saisies, des ressources assignées par le Budget national, des héritages, legs, donations, etc.

Au Nicaragua, à partir de 1990, la nouvelle politique fait une place plus importante au secteur privé, avec des encouragements à l'investissement étranger et aux exportations, ce qui entraîne le démantèlement de la Corporation forestière du peuple (CORFOP). Le règlement forestier de 1993 favorise les investissements étrangers dans le secteur, en mettant l'accent sur l'aménagement forestier et la sécurité foncière des propriétaires forestiers privés (art. 4).

En Colombie, la loi n° 139 de 1994 crée le certificat d'incitation forestière (CIF), sorte de reconnaissance des bienfaits du reboisement, dont les apports environnementaux et sociaux profitent à l'ensemble de la population. Le CIF a pour but de promouvoir les investissements directs dans de nouvelles plantations forestières de protection-production sur des terrains à vocation forestière. Peuvent y accéder les personnes privées, physiques ou morales, les organismes décentralisés et les collectivités territoriales qui s'engagent à respecter un plan de gestion forestière. Les terrains à reboiser couverts par le CIF ne sont pas soumis aux programmes de réforme agraire (art. 1^{er} et 12). Le CIF peut aller jusqu'à: (i) 75 pour-cent des coûts d'installation de plantations d'espèces autochtones - ou 50 pour-cent pour les espèces introduites; (ii) 50 pour-cent des coûts d'entretien, de la seconde à la cinquième année après réalisation de la plantation; (iii) 75 pour-cent des coûts d'entretien, durant les cinq premières années, des forêts naturelles comprises dans un plan gestion forestière.

De même, en Argentine, la résolution 778 de 1992 institue des incitations en faveur des plantations forestières, qui bénéficient en priorité aux reboisements peu rémunérateurs et aux petits producteurs, ainsi qu'aux actions de développement forestier régional.

La loi forestière guatémaltèque de 1989 prévoyait aussi des garanties de cet ordre. Elle ne considérait pas incultes ou vacantes, ni sujettes à expropriation, les terres couvertes de forêts, quels que soient leur état, développement, origine, composition, âge et fonction (art. 4). Les projets forestiers (reboisement, entretien, protection et gestion des forêts, lutte contre les incendies et fléaux) bénéficiaient d'avantages fiscaux durant la période fixée par le plan de gestion. Le titulaire du projet recevait un certificat d'investissement forestier couvrant les coûts engagés. Valables quatre ans, ces certificats permettaient des dégrèvements, allant jusqu'à 50 pour-cent, de l'impôt sur le revenu et de la vignette automobile. De plus, le Fonds de développement forestier devait financer les plantations industrielles, la gestion des forêts naturelles et les activités agro-sylvo-pastorales. Etaient en outre exonérés de l'impôt foncier pendant 10 ans les propriétaires qui reboisaient au moins 50 pour-cent de leurs terres.

La loi forestière guatémaltèque de 1996 reconnaît que la participation du secteur privé à la gestion durable des forêts renforce l'apport de la foresterie au développement économique et social. Aussi prévoit-elle des incitations à l'investissement dans les activités forestières afin d'accroître la production, la commercialisation, la diversification, la transformation et la conservation des ressources forestières. L'Etat accorde ces avantages, par l'intermédiaire de l'Institut national des forêts (INAB) et en coordination avec le Ministère des finances, aux propriétaires de terres qui réalisent des projets de reboisement et de gestion des forêts naturelles. A cet effet, l'INAB reçoit une dotation annuelle lui permettant d'accorder des incitations forestières équivalentes à 1 pour-cent du budget de l'Etat. Les avantages fiscaux sont accordés aux projets de reboisement pendant une durée maximale de cinq ans. Pour en bénéficier, le propriétaire doit présenter au Ministère des finances un certificat établi par l'INAB attestant que la plantation est conforme au plan y afférent (art.

71-81). L'INAB doit aussi mettre en place un programme de garantie des crédits bancaires accordés aux petits propriétaires pour le développement forestier. En outre, il est prévu de créer un Fonds forestier privé, alimenté par des recettes fiscales, dons, crédits, etc., destiné à la promotion de programmes forestiers et agroforestiers, à la création de plantations industrielles, à la gestion de forêts naturelles, à la recherche, la formation et l'assistance technique, etc. (art. 82-86).

La loi paraguayenne n° 536/95 d'encouragement au reboisement consacre son chapitre II aux incitations forestières. Les coûts de reboisement, lorsqu'ils sont effectués sur les fonds ruraux "de priorité forestière"¹⁸, sont remboursés par l'Etat, une seule fois, à hauteur 75 pour-cent. Sont également remboursés à 75 pour-cent les coûts d'entretien des plantations pendant les trois premières années, à condition de respecter les prescriptions du plan de gestion (art. 7). Le chapitre III, relatif au régime fiscal, crée ainsi une fiscalité spéciale pour ces fonds "de priorité forestière" et les forêts qui s'y trouvent, qui sont exemptés de toute autre charge fiscale. L'impôt foncier est réduit à 50 pour-cent tant que les fonds sont soumis au programme de reboisement (art. 13). Au titre de l'impôt sur le revenu, le montant imposable est présumé égal à 10 pour-cent de la valeur des arbres ou produits prélevés des plantations (art. 14). De surcroît, celles-ci ne sont sujettes ni à la réforme agraire ni à l'expropriation, sauf pour des travaux d'infrastructure tels que routes, ponts, canaux ou barrages (art. 3).

La loi forestière cubaine de 1998 crée le Fonds national de développement forestier (FONADEF), dont l'objectif est la promotion et le financement de projets et d'activités en matière d'inventaire, d'aménagement, de protection et de recherche (art. 12). Le Ministère de l'agriculture peut, dans ce cadre, proposer au Ministère des finances l'adoption des mesures suivantes: (i) incitations aux personnes qui réalisent des plantations forestières et des travaux sylvicoles; (ii) réduction ou exemption de droits de douane à l'importation de technologies, équipements ou intrants destinés au développement forestier; (iii) avantages fiscaux ou financiers aux entreprises, coopératives, communautés et petits propriétaires et usufruitiers de terres pour les inciter à les boiser (art. 14).

Un Fonds national de financement forestier est institué par la loi forestière costaricaine de 1996. Son but est de financer, notamment par des crédits aux petits et moyens producteurs, les opérations de reboisement, les pépinières forestières, les systèmes agroforestiers, les améliorations technologiques dans l'exploitation et la transformation du bois, etc. (art. 46). La loi crée aussi le certificat de protection de la forêt: délivré aux propriétaires ou exploitants par le Fonds, il récompense les services qu'ils rendent à l'environnement grâce à la conservation de leur forêt. D'une durée qui ne peut être inférieure à 20 ans, ces certificats constituent des titres nominatifs négociables et peuvent servir au paiement des taxes et impôts. Leurs détenteurs bénéficient en outre d'autres avantages, telle que l'exonération de l'impôt foncier et de l'impôt sur le patrimoine.

Afin d'inciter les propriétaires privés à intégrer leurs terres dans des parcs nationaux, on leur a d'abord accordé une réduction de l'impôt sur le revenu. Cette mesure s'étant avérée insuffisante, on a ensuite institué une taxe de 10 pour-cent sur les combustibles, dont le produit a permis de créer un fonds d'indemnisation des propriétaires qui maintiennent leurs

18 Ceux dont il est établi, par des études techniques, que la vocation productive est de préférence forestière.

forêts intactes, qui recevaient alors, par hectare, le montant qu'ils auraient perçu s'ils les avaient exploitées. Dans un troisième temps, afin d'augmenter les ressources dudit fonds, on a émis des titres nommés "certificats d'émission de gaz à effet de serre", qui peuvent être vendus à des entreprises, surtout de pays développés, pour recycler le dioxyde de carbone qu'elles émettent. En se basant sur le degré de croissance des forêts et sur la nature de leur végétation, on calcule le volume de dioxyde de carbone pouvant être recyclé par hectare, puis une entreprise spécialisée fixe la portion de forêt qui ne pourra pas être déboisée de 20 à 25 ans, en échange de l'acquisition des certificats. En quelques années, ce mécanisme a engendré 140 millions de dollars destinés à la conservation des forêts et à la rétribution de leurs propriétaires.

En contrepartie des avantages environnementaux qu'ils procurent, les propriétaires de forêts naturelles sont exonérés de l'impôt foncier et de l'impôt sur le patrimoine. Ils bénéficient aussi d'incitations au reboisement, comme l'exonération de l'impôt foncier du terrain planté, de l'impôt sur les terres incultes et de l'impôt sur le patrimoine. Cependant, le Ministère chargé de l'environnement est habilité à créer, sur les terres privées, des aires protégées pour préserver les ressources naturelles qu'elles recèlent. Les terres en question peuvent être intégrées volontairement dans les aires protégées ou achetées par accord direct entre les parties, à défaut de quoi elles peuvent être expropriées. De plus, lorsque la loi établit, en se fondant sur l'intérêt public, qu'une terre est indispensable à la conservation de la diversité biologique ou des ressources hydriques, il est fait interdiction au propriétaire d'en couper les arbres ou d'en changer l'affectation (art. 2).

En Uruguay, aussi, certaines garanties du droit de propriété sont diminuées du fait de la priorité donnée au boisement. La loi de 1987 dispose ainsi qu'il est obligatoire de boiser les terrains nécessitant une protection pour les besoins de la sauvegarde ou de la réhabilitation des ressources naturelles, qu'ils soient privés ou publics. Le propriétaire ne désirant pas effectuer les travaux requis peut vendre son terrain à des particuliers ou à l'Etat. A l'expiration du délai fixé pour le boisement, si celui-ci n'est pas réalisé, l'expropriation du terrain est déclarée d'utilité publique (art. 12-16)

Au nom du développement forestier durable, la loi forestière de 1996 permet de mettre fin, en cas d'utilité publique, aux droits d'exploitation forestière accordés à des particuliers, ainsi que certaines limitations légales telles que les restrictions administratives, servitudes, interdictions et prestations liées aux exigences de l'aménagement territorial et de la durabilité de la gestion forestière (art. 5 et 6).

4.4 Les concessions comme outil d'aménagement forestier

Dans certains pays, les concessions redeviennent un mécanisme par lequel on autorise des activités forestières privées sur des terres publiques. Mais elles ont tendance à ne plus être axées sur la phase d'exploitation et deviennent plutôt des outils d'aménagement forestier. Cette transformation se reflète de diverses manières dans les nouvelles législations¹⁹:

19 "Aspectos normativos y legislativos de la ordenación forestal sostenible", M.-R. de Montalembert et F. Schmithusen. *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993-94.

- (a) rationalisation du régime de concessions, en reliant leur durée à la superficie concédée, aux types d'opérateurs privés, au degré de transformation des matières premières, au volume des investissements privés et à la contribution socio-économique de l'exploitation ;
- (b) renforcement de l'aménagement à long terme, en fixant le volume des coupes annuelles, au lieu de se baser uniquement sur la superficie exploitée ;
- (c) encouragement des réinvestissements dans le maintien de la productivité des forêts, au moyen de la plantation, la lutte contre les incendies, l'amélioration des infrastructures forestières, etc. ;
- (d) prise en compte plus systématique des exigences de la préservation de la diversité biologique et de la protection des paysages dans la réglementation des concessions forestières ;
- (e) incitations à l'utilisation durable des ressources par l'exploitant, grâce à un système de renégociations à intervalles réguliers.

Un bon exemple de cette tendance est illustré par l'ancienne loi guatémaltèque de 1989, selon laquelle l'exploitation des ressources forestières se faisait soit par concession lorsqu'il s'agissait de forêts domaniales, soit par licence dans le cas des forêts privées. Les concessions étaient octroyées par adjudication publique, pour des périodes ne pouvant excéder 10 années renouvelables. A la mort du concessionnaire, elles n'étaient transmissibles à ses héritiers que s'ils réunissaient les mêmes qualités et conditions que lui (art. 11 et 12). Enfin, les concessions étaient révocables: l'intéressé ne pouvait, en cas de révocation, obtenir le renouvellement (art. 16). Afin de garantir le reboisement de l'aire concédée, une caution d'un montant équivalent aux taxes d'exploitation des ressources concernées devait être fournie (art. 13). Conformément au principe de souveraineté nationale (art. 7)²⁰, les concessions sur des terrains domaniaux ne pouvaient être accordées qu'à des guatémaltèques d'origine ou à des sociétés commerciales légalement constituées au Guatemala, dont 70 pour-cent du capital est apporté par des guatémaltèques (art. 9). Les mêmes dispositions étaient en principe applicables aux licences d'exploitation de ressources forestières sur des terrains privés.

Avec la loi de 1996, la procédure d'octroi des concessions change peu. Leur durée est cependant nettement plus longue: suivant le temps de régénération des forêts, elle peut aller jusqu'à 50 ans. La concession forestière est définie comme le pouvoir que l'Etat confère à des guatémaltèques, personnes physiques ou morales, de réaliser des exploitations forestières dans des forêts domaniales, à leurs risques et périls. La licence donne les mêmes droits, dans les mêmes termes, pour l'exploitation durable des ressources forestières sur les terrains privés. Octroyées par l'INAB, les concessions sont de deux catégories: (i) les concessions de terres boisées pour la gestion des forêts, sur la base d'un plan de gestion; (ii) les concessions de terres non boisées, à vocation forestière, afin de les reboiser au moyen de la régénération artificielle ou naturelle. A égalité de qualités, les concessions sont prioritairement adjudgées aux communautés de base juridiquement organisées. La caution doit être avalisée et couvrir la valeur des ressources exploitables selon le plan opérationnel quinquennal approuvé. Quant

20 Selon l'article 7, aux fins de la protection des forêts, de leur exploitation rationnelle et du reboisement du pays, l'Etat est souverain sur tout le territoire national, sur les biens de son patrimoine et sur ses réserves territoriales.

aux recettes des concessions, 50 pour-cent vont aux communes du ressort et doivent être investies dans des programmes forestiers, le reste allant au fonds forestier privé de l'INAB (art. 27-33).

En Bolivie, la loi forestière de 1996 prévoit trois modes d'exploitation forestière: (i) la concession forestière sur des terres publiques; (ii) l'autorisation d'exploiter des terres privées; (iii) les permis de défrichement. L'exercice des droits conférés n'est maintenu que s'il est compatible avec la protection et l'exploitation durable des forêts (art. 26-28). Les concessions sont délivrées pour l'exploitation des ressources autorisées. Elles sont inscrites au registre foncier et transférables après autorisation de l'administration forestière. Le paiement de la patente forestière est annuel. L'intégralité de la superficie concédée doit être protégée, y compris sa biodiversité, sous peine de révocation (art. 29). Les autorisations d'exploitation de forêts privées ne sont accordées qu'à la demande du propriétaire ou avec son consentement exprès, aux mêmes conditions que la concession (art. 32). Les permis de défrichement sont accordés lorsque les terres sont aptes à d'autres usages, pour réaliser des bandes coupe-feu ou des voies de transport, pour installer des lignes téléphoniques ou électriques, pour effectuer des travaux publics ou en vue d'éradiquer des fléaux ou maladies (art. 35).

La loi bolivienne fixe des cas d'incompatibilité pour l'octroi des concessions. Ainsi, ne peuvent obtenir des concessions forestières, personnellement ou par tiers interposés, pendant l'exercice de leur fonction et un an après sa cessation, le Président et le Vice-Président de la République, les parlementaires, les ministres, les magistrats des juridictions supérieures, les autorités exécutives de la réforme agraire, le Procureur général, le Directeur des ressources naturelles renouvelables, le Directeur des forêts, les préfets, les conseillers communaux, les maires, etc. L'interdiction s'étend à leurs conjoints, ascendants et descendants jusqu'au deuxième degré. Il est également interdit aux étrangers d'obtenir des titres d'exploitation forestière dans un rayon de 50 kilomètres des frontières (art. 39 et 40).

Les **plans et programmes de gestion**, apparus au cours de la période précédente, sont maintenus et dans certains cas perfectionnés comme instruments d'aménagement forestier. La loi guatémaltèque de 1989 faisait du plan de gestion un outil fondamental de contrôle de l'exploitation. L'exploitation du bois, sauf pour les besoins de la consommation familiale²¹ et pour les forêts plantées, n'était possible qu'en vertu d'une licence délivrée par la DIGEBOS conformément au plan de gestion (art. 47). Dans la loi forestière de 1996, le plan de gestion constitue un programme d'actions pour l'aménagement sylvicole de la forêt, dans un but commercial ou non, en vue d'assurer la conservation, l'amélioration et l'accroissement de ses ressources. L'INAB doit exiger, dans les soumissions aux appels d'offres de concessions, un plan de gestion de la forêt concernée, qui doit ensuite faire partie du contrat de concession (art. 30). Le plan de gestion doit prévoir une étude d'impact sur l'environnement et des plans opérationnels quinquennaux. Il est approuvé par l'INAB. Selon la nature et l'importance de l'exploitation, il est élaboré par différents spécialistes de la foresterie, dûment agréés par l'INAB. Dans les exploitations forestières supérieures à 100 m³ par an, il faut recourir à un "régent forestier", qui est solidairement responsable avec l'exploitant de la bonne exécution du plan de gestion (art. 48, 51 et 52).

21 En vertu de l'article 46(b), il s'agit d'une exploitation non lucrative destinée à satisfaire les besoins en combustibles et en poteaux pour les clôtures et constructions, exclusivement pour la consommation personnelle et familiale.

Pour jouir des avantages fiscaux et financiers prévus par la loi forestière uruguayenne de 1987, les intéressés doivent également présenter un plan de gestion afférent aux travaux d'exploitation et de régénération des forêts, qui doit être approuvé par la Direction des forêts (art. 49). En vertu de la loi bolivienne de 1996 aussi, le plan de gestion est requis pour toute exploitation forestière: il constitue une condition indispensable à l'exercice légal des activités forestières, fait partie intégrante des titres d'exploitation et ses prescriptions ont une valeur juridique contraignante (art. 27).

Selon la loi forestière mexicaine de 1997, une autorisation du département ministériel chargé de l'environnement est requise pour l'exploitation des ressources ligneuses des terres forestières ou à vocation forestière. Elle concerne aussi bien le programme de gestion que l'étude d'impact sur l'environnement. Les programmes de gestion doivent être approuvés dans les 30 jours qui suivent la demande. La loi de 1992 consacrait le silence administratif positif: faute de décision à l'expiration de ce délai, l'autorisation était considérée comme accordée (art. 11-13)²². La loi modifiée en 1997 ne prévoit pas expressément le sort à réserver aux demandes d'autorisation auxquelles il n'est pas donné suite dans les délais prévus.

Les boisements productifs commerciaux de 20 à 250 hectares doivent être réalisés sur la base d'un programme intégré de gestion environnementale et forestière. Créé par la loi de 1997, ce document technique de planification et de suivi fixe les prescriptions en matière d'environnement et les actions et procédures relatives au boisement (art. 17). Il intègre donc deux aspects mais requiert une décision unique de l'autorité compétente dans les deux matières, ce qui permet une unification des procédures, des formalités et des critères applicables. Quant à l'exploitation de ressources à des fins domestiques et à l'exercice d'activités sylvo-pastorales sur des terres forestières, ils sont soumis aux normes officielles édictées par le ministère compétent (art. 13).

4.5 Reconversion de certains sous-secteurs agricoles et pastoraux à des usages forestiers

Les transformations économiques qu'a connues la région ces dernières années, telle que l'insertion des économies nationales dans les marchés mondiaux, ont influé sur le secteur agro-sylvo-pastoral, le rendant plus compétitif, ce qui a conduit à la **reconversion de certaines terres agricoles et pastorales à des usages forestiers**. Les systèmes agroforestiers représentent ainsi des alternatives de plus en plus intéressantes d'utilisation de la terre.

L'un des objectifs du règlement du Nicaragua de 1993 est de garantir une utilisation de la terre conforme à sa vocation, sans la dégrader. C'est ainsi que le changement d'affectation des terres forestières est interdit, sauf pour des projets d'intérêt national et après une étude d'impact sur l'environnement (art. 3 et 54). De même, selon la loi forestière bolivienne de 1996, les terres doivent être utilisées conformément à leur vocation principale,

22 La loi forestière costaricaine de 1996 exclut expressément le silence administratif positif en matière de ressources naturelles. Lorsque l'administration forestière ne règle pas les affaires portées à sa connaissance dans les délais impartis, le fonctionnaire responsable s'expose aux sanctions prévues par les lois (art. 4).

quel que soit leur régime de propriété ou de tenure, sauf changement d'affectation agricole ou pastorale en usage forestier ou de protection (art. 12).

Parmi les catégories de forêts que prévoyait la loi forestière guatémaltèque de 1989, il y avait celles dites "naturelles sous gestion agroforestière". La DIGEBOS devait s'assurer que les terres à vocation forestière utilisées à des fins agro-pastorales soient boisées et que les usagers prennent des mesures de conservation des sols (art. 40). Dans les terres où les forêts sont associées à l'agriculture et à l'élevage, la DIGEBOS devait établir des plans de gestion impliquant les paysans dans ces systèmes de production mixte agro-sylvo-pastorale. Quant aux terres à vocation forestière occasionnellement cultivées, la DIGEBOS devait définir leur capacité d'utilisation et déterminer si le système agro-sylvo-pastoral permet de les incorporer plus tard dans des reboisements ou s'il était préférable de les maintenir sous une forme mixte de production.

L'un des objectifs de la loi forestière guatémaltèque de 1996 est de réduire le déboisement et de ralentir l'extension des terres agricoles, par des utilisations de la terre plus conformes à leurs vocations, compte tenu des caractéristiques du sol, de la topographie et du climat. Les terres couvertes de forêts ne peuvent être considérées incultes ou vacantes, quels que soient leur état, origine, composition, âge ou fonction (art. 2). Avant d'allouer des terres pour un usage agricole, l'Institut national de transformation agraire (INTA) doit recueillir l'avis de l'INAB, lequel doit s'assurer que la terre en question n'est pas à vocation forestière (art. 44). S'agissant des terres boisées de plus d'un hectare, leur affectation à une utilisation non forestière nécessite une approbation de l'INAB, délivrée sur la base d'une étude technique établissant que lesdites terres ne sont pas à vocation forestière. Lorsque le changement d'affectation est approuvé, l'intéressé a le choix entre reboiser une superficie équivalente à celle transformée ou en payer la contre-valeur au Fonds forestier privé.

En vertu de la loi forestière mexicaine de 1997, le Secrétariat à l'environnement ne peut autoriser le changement d'affectation des terres forestières que de façon exceptionnelle, après avis du Conseil régional compétent et sur la base d'études techniques démontrant que la biodiversité ne sera pas compromise et qu'il n'en résultera pas l'érosion des sols et la détérioration ou la diminution de l'eau (art. 19bis).

4.6 Démocratisation des ressources forestières

Le succès des politiques et de la législation dépend de leur capacité de réponse et d'adaptation aux réalités, besoins et priorités du pays, ce qui ne peut se faire que par un processus participatif et l'acceptation de toutes les parties prenantes, agents (propriétaires, concessionnaires et responsables des ressources) et bénéficiaires (communauté nationale), tant au stade de la formulation qu'à celui de l'exécution, en raison de la diversité des intérêts liés à la conservation et à l'exploitation des forêts.

La loi forestière bolivienne de 1996 fait d'intéressantes avancées dans ce sens. Elle démocratise les ressources en permettant une plus grande participation citoyenne au contrôle, l'accès aux informations relatives au régime forestier, la possibilité d'élever des protestations ou de promouvoir des initiatives auprès de l'autorité compétente, l'octroi des concessions par adjudication publique. La loi organise aussi la participation des préfectures et communes à la gestion des forêts et l'accès des communautés locales et autochtones aux

concessions forestières. Les préfetures sont habilitées à établir et exécuter les plans de développement forestier départemental et des programmes d'investissement dans la recherche et la formation forestières, la réhabilitation et le reboisement de terres forestières, la préservation de l'environnement, etc. Les communes peuvent proposer de mettre en réserve jusqu'à 20 pour-cent des forêts publiques productives en vue de les concéder aux communautés locales. Elles peuvent aussi inspecter les exploitations forestières de leur ressort pour vérifier le respect des autorisations d'exploitation et des permis de défrichement, (art. 8, 24 et 25).

Au Guatemala également, en vertu de la loi forestière de 1996, les concessions sont accordées par appel d'offres publiques, après évaluation des ressources forestières concernées. Les commissions communales de l'environnement apportent leur concours à l'INAB pour l'application de la loi, mais sans pouvoir de décision (art. 8). Les municipalités délivrent les permis de coupe des arbres situés dans le périmètre urbain, pour des volumes inférieurs à 10 m³/permis/an. Elles doivent aussi prévenir l'exploitation illégale des produits forestiers dans leur ressort, avec le soutien de l'INAB (art. 54 et 58).

Les institutions chargées de l'application du règlement forestier du Nicaragua de 1993 doivent notamment: (i) associer les populations locales, en particulier les propriétaires forestiers, à la planification, la prise des décisions et la gestion des forêts à travers les conseils forestiers communaux; (ii) veiller à ce que les populations locales soient les premières à profiter des emplois liés aux activités forestières et des bénéfices économiques et sociaux qui en découlent; (iii) encourager la participation féminine et autochtone à l'exécution des projets forestiers; (iv) faire de l'aménagement forestier un moyen pour les populations locales d'accéder aux technologies et financements dans le secteur forestier (art. 4). L'Institut des ressources naturelles et de l'environnement (IRENA) doit employer un coordinateur du service forestier dans les départements et les régions ayant pour fonctions: (i) d'octroyer, d'enregistrer et de contrôler les permis d'exploitation forestière; (ii) d'assister et de former la population et les propriétaires forestiers en matière de gestion des ressources naturelles et de conservation des sols; (iii) de promouvoir et coordonner des projets locaux de réhabilitation des forêts (art. 20 et 21).

Sous l'empire de la loi forestière mexicaine de 1992, une modalité particulière de démocratisation des ressources forestières consistait dans les conventions que le Secrétariat de l'agriculture pouvait passer avec les Etats pour l'administration de réserves naturelles, d'aires protégées ou de terres forestières ne relevant pas d'une autre institution, situées dans leur ressort territorial. Le Secrétariat pouvait aussi autoriser le transfert de l'administration des aires protégées à des personnes physiques ou morales pour assurer leur protection, leur développement et leur surveillance, à des fins de recherche, de tourisme ou autres (art. 26).

La loi forestière mexicaine de 1997 tend à promouvoir la coordination des différents niveaux de gouvernement et la concertation entre ceux-ci et les divers secteurs de la société (art. 1^{er}). Dans cet esprit, le Secrétariat à l'environnement doit créer un organe consultatif, le Conseil technique forestier, comprenant des représentants de l'administration fédérale, d'institutions académiques et de centres de recherches, d'organisations patronales, d'ONG, liés au secteur forestier. Des conseils régionaux doivent aussi être institués, avec des représentants des Etats, des communes, des *ejidos*, des communautés et des petits propriétaires, etc. (art. 6). Tant le Secrétariat que les intéressés peuvent demander aux conseils régionaux des avis sur les demandes d'autorisation d'exploitation forestière, avant

que les décisions y afférentes ne soient prises. Les conseils peuvent proposer des directives pour promouvoir la participation des secteurs social et privé à la planification et l'exécution des activités forestières dans la région ou l'Etat concerné. Quant au droit à l'information en matière forestière, il s'exerce conformément aux dispositions y relatives de la loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (art. 19bis).

Aux termes de la loi forestière costaricaine de 1996, l'administration forestière doit être organisée en régions forestières, de façon à déconcentrer les services forestiers centraux. Les conseils régionaux de l'environnement, créés en 1995, sont compétents pour examiner les problèmes forestiers de la région. Ils contribuent à la surveillance et la protection des forêts et participent à la formulation des politiques régionales d'incitations au reboisement (art. 5 et 12).

En ce qui concerne la **concertation pendant l'élaboration des lois forestières**, on peut citer le cas de l'Equateur, où l'actualisation de la politique et de la législation forestières s'est faite à travers un processus participatif. Pour que lesdites politique et législation puissent remédier aux insuffisances de leurs devancières, il fallait compter aussi bien sur le soutien politique du gouvernement que sur l'appui de la société et des groupes d'intérêt dépendant des ressources forestières, en particulier les habitant des forêts.

De même, le projet de loi forestière péruvienne tire ses origines d'une proposition qui avait été élaborée de manière participative, avec la collaboration de la Chambre nationale des forêts, l'Association péruvienne des ingénieurs forestiers, l'Université d'agronomie, à partir d'ateliers auxquels avaient pris part des représentants des autorités forestières, de l'Université, d'entreprises du secteur, d'ONG, de communautés autochtones et paysannes, d'organisations professionnelles et, en général, des usagers et bénéficiaires des ressources forestières.

4.7 Reconnaissance des droits des populations autochtones et locales

Du **point de vue social**, la législation de cette période reconnaît ou réaffirme les droits des populations locales et leur capacité de gestion collective. Elle favorise aussi une large participation des groupes d'usagers à la prise de décision, à la conservation et l'entretien des forêts, en leur garantissant l'accès à celles-ci et en prévoyant une répartition équitable des avantages qu'elles procurent entre les populations locales.

En ce sens, le règlement forestier nicaraguayen de 1993 met l'accent sur les droits des communautés locales. Si une communauté prouve qu'elle a la possession des terres qu'elle occupe, elle acquiert des droits sur elles, pouvant ainsi, du moins théoriquement, soit céder ses droits à une entreprise pour l'exploitation des ressources forestières, soit vendre un volume déterminé de bois²³. Conformément au décret n° 38-92 de 1992, qui a créé des réserves forestières, les communautés autochtones historiquement installées à proximité de ces réserves peuvent y continuer leurs pratiques traditionnelles et l'exploitation domestique de la flore et de la faune.

23 "Cambios en la políticas forestales de América Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México", G. Castilleja. *UNASYLVA* 175, Vol.44. 1993.94.

De même, la loi forestière costaricaine encourage la constitution et le renforcement des associations pour le développement du secteur forestier, en insistant sur la nécessité de faire bénéficier les paysans et petits producteurs des revenus issus de l'exploitation, la commercialisation et la transformation des ressources forestières. Elle prévoit également la mise en place de programmes destinés aux communautés rurales ayant pour but d'associer les petits propriétaires au reboisement (art. 8).

D'après la loi forestière bolivienne de 1996, les zones traditionnellement occupées par les populations autochtones et les terres qu'elles exploitent pour leur subsistance ne peuvent être considérées comme des occupations de fait (art. 14). Certaines zones comme celles occupées par les châtaigniers, le caoutchouc ou les palmistes, doivent être concédées en priorité aux usagers traditionnels, communautés paysannes et groupements du lieu (art. 31). Les autochtones ont le droit exclusif d'exploiter les forêts des terres communautaires dûment reconnues par la Constitution (qui a ratifié la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes dans les pays indépendants) (art. 32).

La loi chilienne n° 19561 de 1998 introduit le concept de "petit propriétaire forestier", défini comme la personne qui, réunissant les qualités de petit producteur agricole (selon la loi n° 18910), travaille et possède un ou plusieurs fonds ruraux dont la superficie totale n'excède pas 12 hectares. Sont considérés petits propriétaires forestiers les communautés agricoles (régies par le décret n° 5 de 1968), les communautés autochtones (régies par la loi n° 19253), les communautés de biens résultant de la réforme agraire, etc. Les petits propriétaires forestiers ne sont pas tenus de présenter les études techniques et les plans de gestion prescrits par la loi, à condition qu'ils respectent les plans types élaborés par la Corporation nationale forestière. Celle-ci peut édicter des normes de gestion pour des espèces ou forêts particulières, que les intéressés doivent respecter. Elle peut également fournir une assistance technique gratuite aux petits propriétaires forestiers (art. 29).

S'agissant de la **propriété forestière**, la loi forestière mexicaine de 1992 s'appliquait indépendamment du régime foncier (art. 3). Les *ejidos*, propriétaires ou possesseurs de terres forestières ou à vocation forestière qui, en raison de la faiblesse de leurs ressources ou de la petitesse de leurs fonds, ne peuvent pas recourir à des techniciens privés, pouvaient demander une assistance technique pour leur programme de gestion (art. 24). Les amendements introduits en 1997 facilitent la participation du secteur social grâce à des sûretés juridiques accrues, ainsi que par la prise en compte des droits d'usage des communautés autochtones dans les procédures d'autorisation d'exploitation des forêts et par la valorisation de leurs connaissances traditionnelles.

Par ailleurs, le Secrétariat à l'environnement élabore, conjointement avec les services compétents de l'administration fédérale, des programmes et des instruments économiques visant à encourager la participation et les investissements des secteurs sociaux et privés dans les activités de boisement, de protection, d'exploitation durable et d'utilisation multiple des ressources forestières. Les *ejidos*, communautés autochtones, propriétaires et possesseurs de ressources forestières doivent être associés aux activités de production, de transformation et de commercialisation du bois susceptibles d'améliorer leurs conditions socio-économiques (art. 33). Dans ce but, ils peuvent proposer des projets de développement et de financement en matière forestière, en concertation avec les services compétents (art. 33bis-1).

La loi forestière cubaine de 1998 charge le Ministère de l'agriculture de promouvoir la participation des communautés, en coordination avec les organes locaux, à la protection, à l'exploitation et au développement des forêts, et de veiller à ce qu'elles bénéficient des biens et services forestiers (art. 7-h). Les habitants des forêts ont le droit de les utiliser, sans affecter leur intégrité ni leur biodiversité. Ce droit consiste à récolter les fruits, le bois mort, les plantes alimentaires, ornementales et médicinales, ainsi qu'à faire paître ses propres animaux, sans endommager les arbres et les sols. La quantité des fruits récoltés doit se limiter aux besoins individuels et familiaux et leur commercialisation est interdite (art. 46 et 48).

4.8 Autres caractéristiques de la législation de cette période

4.8.1 Insaisissabilité, imprescriptibilité et inaliénabilité des terrains forestiers

Certaines législations consacrent ces principes. La loi forestière costaricaine de 1996 fixe les conditions d'insaisissabilité et d'inaliénabilité du patrimoine naturel de l'Etat, y compris les terres forestières, en précisant que leur possession par des particuliers ne crée aucun droit réel à leur profit et que l'action en revendication de l'Etat est imprescriptible (art. 14). De même, en vertu de la loi forestière bolivienne de 1996, l'occupation de fait de terres forestières, domaniales ou privées, ne permet pas d'en acquérir la propriété par usucapion, l'action en récupération desdites terres étant imprescriptible.

L'un des amendements les plus significatifs introduits dans la loi forestière mexicaine en 1997 est contenu dans le nouvel article 3, selon lequel la propriété de la terre inclut les ressources forestières qui s'y trouvent. Les *ejidos*, communautés et particuliers sont ainsi propriétaires des ressources forestières comprises dans leurs propres terres.

4.8.2 Traitement des infractions et des sanctions

Bien qu'elle consacre un titre aux contrôles et sanctions, la loi uruguayenne ne contient pas de dispositions détaillées sur les infractions et les peines. Elle prévoit seulement que les manquements aux dispositions législatives et réglementaires en matière forestière sont sanctionnés par des amendes allant de dix à cinquante fois le coût du boisement par hectare, sans préjudice des éventuelles actions civiles et pénales. Elle détermine aussi les autorités chargées de la constatation des infractions et de l'application des sanctions (art. 69).

La loi forestière cubaine comprend un chapitre traitant des sanctions administratives et de la responsabilité civile et pénale. Les premières frappent les personnes qui contreviennent aux dispositions édictées par les textes complémentaires de la loi (art. 66-

68)²⁴. Sur le plan de la responsabilité civile, le Ministère de l'agriculture ou toute personne ayant subi un préjudice peut en réclamer réparation auprès du Ministère public. La réparation doit se faire de préférence sous la forme de travaux de réhabilitation du patrimoine forestier (art. 69-71). Au titre de la responsabilité pénale, les actions et omissions socialement dangereuses et pénalement sanctionnées qui portent atteinte aux forêts sont punies conformément à la législation pénale en vigueur (art. 72).

Le règlement forestier nicaraguayen de 1993, dans son chapitre relatif aux infractions et sanctions, détermine les agissements constitutifs d'infractions administratives et fixe leurs sanctions. Il prévoit en outre que toute violation de ses dispositions et des normes émises par le SFN-IRENA est sanctionnée conformément aux prescriptions du règlement. Les sanctions prévues sont de nature administrative (amendes, saisies, suspension ou annulation de permis, etc.), la récidive étant une circonstance aggravante. Pour l'application des sanctions, il est prévu une procédure simple et rapide, avec possibilité de contester les décisions prises devant le Directeur du Service forestier de l'IRENA, lequel tranche en dernier ressort (chapitre XVI).

La loi paraguayenne d'encouragement au reboisement de 1995 sanctionne par des amendes, assises sur la valeur estimée du terrain concerné, le défaut d'exécution des plans de reboisement et des programmes de reboisement prévus par les plans de gestion forestière (art. 20). L'exploitant forestier est tenu de reboiser une superficie au moins égale à celle exploitée, dans les conditions prévues par le plan de gestion (art. 24). Il incombe au Service forestier national de faire appliquer les sanctions. Les sommes recouvrées doivent être déposées sur un compte agréé par le Ministère des finances et utilisées pour l'exécution du programme de reboisement institué par la loi (art. 26).

La loi forestière bolivienne de 1996 assortit les contraventions au régime forestier²⁵ de sanctions administratives (avertissements écrits, amendes progressives, révocation des droits concédés, annulation des licences délivrées), variables selon leur gravité et en fonction de la récidive. Les amendes sont basées sur des pourcentages progressifs du montant des patentes correspondantes. Les délits sont classés suivant les catégories du Code pénal, si bien que les peines édictées par ce dernier leurs sont applicables (art. 41 et 42), avec possibilité de former des recours, en "révocation" et hiérarchique (art. 43-45).

La loi forestière mexicaine comporte deux chapitres consacrés à la classification et la détermination des infractions et sanctions. Le premier définit les agissements constitutifs

24 La technique législative cubaine est particulière en la matière. Le décret-loi n° 136 de 1993 relatif au patrimoine forestier et à la faune ne comprenait pas de dispositions répressives, mais la même année le décret n° 180 sanctionnait les infractions aux dispositions du premier texte, en faisant référence au décret-loi n° 99 de 1987 relatif aux infractions personnelles, qui habilite le Conseil des Ministres à réglementer ces dernières dans les différents secteurs. Le décret n° 180 répertorie les infractions à la réglementation sur le patrimoine forestier et la faune et fixe les sanctions principales et accessoires y afférentes (amendes, saisie des instruments utilisés pour commettre l'infraction, obligation de reboiser, etc.). La commission de l'infraction dans une aire protégée est une circonstance aggravante. Aux termes des dispositions finales de la loi forestière de 1998, le Ministère de l'agriculture doit proposer au Conseil des Ministres un texte modifiant et remplaçant le décret n° 180.

25 "Ensemble de normes d'ordre public réglementant l'utilisation durable et la protection des forêts et terres forestières et le régime légal de concession aux particuliers, dont les droits et obligations sont clairement définis" (art.3(e)).

d'infractions administratives et fixe les sanctions correspondantes, (avertissement, amendes indexées sur le salaire minimum), y compris les peines accessoires (suspension des autorisations d'exploitation ou de l'inscription au registre; saisies des produits de l'infraction et des moyens utilisés pour la commettre; fermeture des centres de stockage et de transformation dans lesquels se déroulent des activités délictuelles). La récidive constitue une circonstance aggravante et le contrevenant peut choisir entre le paiement d'une amende ou l'exécution de travaux de conservation ou de restauration des ressources forestières. Le deuxième chapitre prévoit la responsabilité solidaire des personnes impliquées dans la commission des infractions et fixe les critères d'aggravation des sanctions. Le recours en révision peut être formé suivant les dispositions de la loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement et de la loi fédérale sur la procédure administrative. Le Secrétariat est habilité à infliger les sanctions et à dénoncer les délits forestiers aux autorités compétentes (art. 5-VXII).

La loi forestière guatémaltèque de 1996 consacre également un de ses titres aux délits et contraventions forestiers, qu'elle sanctionne conformément aux dispositions du Code pénal. Elle définit aussi d'autres délits en la matière (atteintes aux ressources forestières, incendies de forêt, récolte, exploitation et commercialisation de produits forestiers sans autorisation, falsification de documents pour obtenir des avantages forestiers, inexécution des plans de gestion forestière, changement d'affectation de la terre sans autorisation, coupe d'arbres protégés, etc.), ainsi que les contraventions administratives et leurs sanctions.

La loi forestière costaricaine de 1996 dispose que les personnes physiques et morales sont civilement responsables des dommages écologiques qu'elles causent, conformément aux dispositions du Code civil. Les autorités chargées de l'application de la loi sont considérées comme complices dans les cas où, bien qu'ayant eu connaissance d'une infraction, elles n'ont pas sanctionné le coupable (art. 57). Les sanctions applicables sont des peines privatives de liberté et des peines accessoires (saisie, déchéance). Elles sont augmentées d'un tiers lorsque le délinquant est un fonctionnaire.

En vertu de la loi chilienne de 1998, modifiant le décret-loi n° 701, l'inexécution du plan de gestion pour des causes imputables à l'exploitant ou au propriétaire est sanctionnée par des amendes calculées sur la base de l'UTM. De même, le non-respect de l'obligation de reboiser et des mesures de protection constitue une faute grave. L'autorité compétente pour appliquer les sanctions est le juge du tribunal de police, lequel connaît aussi, en première instance, des plaintes déposées par les fonctionnaires de la Corporation nationale forestière ou par les carabiniers. La loi ne traite pas des contraventions forestières en général, mais uniquement de celles liées au plan de gestion.

4.8.3 *Incendies de forêt*

Les lois de cette période comprennent également des dispositions relatives aux **incendies de forêt**. Ainsi, la loi forestière du Costa Rica déclare d'intérêt public les actions visant à prévenir et éteindre les incendies de forêt (art. 35). La loi uruguayenne de 1987 dispose que le gouvernement doit édicter des normes obligatoires de prévention des incendies de forêt (art. 29) et que les financements qu'elle prévoit pour des travaux de protection forestière s'appliquent aux ouvrages et équipements nécessaires à la lutte contre

les incendies (tours de contrôle, bandes anti-incendie, matériel de communication, moyens techniques de signalisation à distance, etc.) (art. 31).

Selon le règlement forestier nicaraguayen de 1993, il appartient aux titulaires de permis d'exploitation d'élaborer et d'exécuter un plan minimum de prévention, de contrôle et de lutte contre les incendies de forêt. A l'achèvement de l'exploitation, cette obligation incombe au propriétaire de la terre concernée (art. 52 et 54). La loi forestière guatémaltèque de 1996 fait obligation à toute personne ayant connaissance d'un incendie de forêt et aux transporteurs de le signaler. Les autorités civiles et militaires doivent apporter l'assistance requise et les moyens à leur disposition pour prévenir et combattre les incendies de forêt. Le fait que les services de télégraphe et de radiocommunication aient l'obligation de fournir gratuitement leurs moyens pour relater immédiatement le sinistre montre que la protection des forêts contre les incendies est une priorité nationale (art. 36). Tous les propriétaires, locataires ou occupants de fonds ruraux doivent en permettre l'accès aux personnes luttant contre des incendies et collaborer à l'extinction du feu (art. 37).

La loi forestière mexicaine de 1997 charge le Secrétariat à l'environnement d'édicter les normes officielles relatives au contrôle, à la coordination et à l'exécution des actions de prévention et de lutte contre les incendies de forêt. A cet effet, il recherche le concours des autres services de l'administration fédérale et des Etats, ainsi que la participation des secteurs social et privé et des citoyens en général (art. 27 et 28). Les propriétaires, possesseurs et exploitants de terrains forestiers sont tenus de prévenir et combattre les incendies de forêt (art. 29).

Dans la loi forestière cubaine de 1998, le système de protection contre les incendies de forêt comprend des activités de prévention, de contrôle et d'extinction, ainsi que de recherche et de formation. A cette fin, un programme national, élaboré par le Ministère de l'intérieur, en coordination avec les Ministères chargés de l'agriculture et l'environnement et la Défense civile, est approuvé par le Conseil des ministres (art. 60). Le Ministère de l'intérieur est responsable de la mise en œuvre du système de protection (art. 9). Durant les périodes à hauts risques d'incendie, la circulation et le stationnement de personnes et véhicules dans les forêts et leurs alentours peuvent être interdits ou limités (art. 64).

4.8.4 Réserves forestières

Selon la loi mexicaine de 1997, des **réserves forestières** peuvent être créées par le gouvernement sur la base d'études techniques réalisées par le Secrétariat à l'environnement, sur avis du Conseil technique consultatif forestier et après avoir consulté les propriétaires et possesseurs des terrains concernés. Lorsque des terrains forestiers ou à vocation forestière sont l'objet de dégradation, désertification ou déséquilibres écologiques, le Secrétariat adopte des programmes de restauration visant à y rétablir les processus naturels. Les décrets instituant des réserves forestières en précisent les caractéristiques, la durée, les limites et les restrictions, ainsi que les mesures de soutien des communautés concernées (art. 32bis).

De même, la loi forestière costaricaine de 1996 habilite l'administration forestière à créer des réserves pour la protection des espèces forestières menacées d'extinction, d'autres espèces végétales et animales ou d'autres des organismes en péril, à partir d'études techniques réalisées à cet effet (art. 6).

4.8.5 *Mesures de protection sanitaire*

La loi uruguayenne de 1987 contient des dispositions relatives à la protection sanitaire des forêts (art. 28). Des dispositions similaires se trouvent aussi dans la loi guatémaltèque de 1996 (art. 39-42), la loi mexicaine de 1997 (art. 30 et 31) et la loi cubaine de 1998 (art. 52 et 53).

4.8.6 *Semences forestières*

En général, cette matière est traitée dans la législation générale relative aux semences, mais il arrive que les lois forestières la réglementent aussi. La loi forestière guatémaltèque de 1989 consacrait ainsi des dispositions aux **semences forestières** faisant obligation à toute personne qui les exploite ou les commercialise de s'inscrire à la DIGEBOS. Les forêts productrices de semences devaient aussi être enregistrées et contrôlées par cette institution, laquelle devait elle-même installer et entretenir de telles forêts, qui pouvaient également être créées par des particuliers (art. 58 et 59). La loi forestière de 1996 ne consacre qu'un seul article à la production de semences forestières de haute qualité, qui charge l'INAB, comme naguère la DIGEBOS, de créer et contrôler les forêts semencières, de délivrer des certificats attestant la qualité des semences et d'établir les registres y afférents (art. 59).

4.8.7 *Promotion de la transformation des ressources forestières*

Contrairement à la première période étudiée, caractérisée par l'importance de l'exploitation des produits ligneux et de l'exportation des matières premières forestières, les lois actuelles conçoivent l'exploitation forestière de façon intégrée, s'assignant pour objectif la transformation des ressources forestières et l'exportation de produits forestiers ayant reçu une valeur ajoutée.

Ainsi, la loi paraguayenne de 1995 habilite le gouvernement à encourager par des crédits de développement des initiatives privées pour la gestion des forêts naturelles, les plantations forestières et la transformation de produits forestiers (art. 19). La loi bolivienne, qui tend à promouvoir une utilisation intégrée et efficiente des forêts²⁶, prévoit que les centres de transformation devront favoriser la diversification des produits et l'accroissement de leur valeur ajoutée (art. 10).

La loi guatémaltèque de 1996 charge l'INAB de promouvoir l'exploitation intégrale des arbres par des systèmes de transformation assurant une plus grande valeur ajoutée aux produits forestiers (art. 62). L'exportation du bois en grumes et de certains bois de sciage est ainsi interdite (art. 65). La loi forestière costaricaine de 1996 consacre un chapitre à la transformation du bois, dont l'objectif est d'optimiser celle-ci en ayant recours aux techniques d'exploitation les plus efficaces (art. 52).

26 L'utilisation intégrée et efficiente des forêts est "l'utilisation durable de la plus grande variété possible, écologiquement recommandable et commercialement viable, de ressources forestières, en limitant le gaspillage des ressources exploitées et en prévenant les dommages évitables aux forêts restantes" (art. 3-f).

La loi forestière cubaine de 1998 crée le Registre forestier national, dont le but est d'organiser et de contrôler les activités de stockage, d'exploitation et de transformation du bois. Il veille à ce que les centres destinés à ces activités soient enregistrés et agréés et qu'ils remplissent les conditions de sécurité requises pendant la transformation (art. 40 et 41). Les personnes physiques et morales qui effectuent la transformation primaire du bois sont tenues de respecter les normes techniques de conservation prescrites (art. 42).

4.8.8 Promotion de la culture forestière et de la création d'emplois

La **promotion de la culture forestière et la création d'emplois** sont des aspects novateurs importants traités par la loi forestière mexicaine de 1997. Elle prévoit la promotion de la culture forestière grâce à des programmes éducatifs et de vulgarisation permettant à la population de mesurer l'importance de la protection et de la gestion durable des forêts, du développement technologique et de la recherche forestière, ainsi que la modernisation de l'activité forestière et la création d'emplois dans le secteur forestier, au profit des *ejidos*, des petits propriétaires, des communautés autochtones et d'autres propriétaires ou possesseurs de ressources forestières (art. 1^{er}). De même, le Secrétariat doit promouvoir, en coordination avec les services compétents, des programmes et projets d'éducation, de formation, de recherche, de communication et de vulgarisation pour le développement de la culture forestière (art. 5).

La loi forestière du Costa Rica vise aussi la création d'emplois et l'amélioration du niveau de vie de la population rurale, en associant cette dernière à la sylviculture (art. 1^{er}). L'Office national des forêts doit mener des campagnes de vulgarisation et de formation, au profit de la population, sur les avantages liés à la gestion adéquate des forêts et à la création de plantations forestières.

La loi forestière cubaine de 1998 dispose que la recherche scientifique et les activités éducatives peuvent être effectuées dans tous les types de forêts, dans le respect des normes de leur gestion (art. 29). Dans cet esprit, des forêts éducatives et scientifiques sont créées dans les jardins botaniques (art. 26).

4.9 Conclusions de la troisième période

Cette période se caractérise par la reconnaissance du rôle des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la diversité biologique, qui se manifeste par la place centrale qu'occupe la durabilité dans la majorité des lois étudiées. Nombre de réformes institutionnelles sont par ailleurs liées aux programmes d'ajustement structurel. Les politiques des prix et les marchés de capitaux sont également réformés, parallèlement à la privatisation des activités forestières dans la plupart des pays.

L'octroi de concessions est la méthode d'aménagement forestier dominante; certains sols agricoles et pastoraux sont reconvertis à des utilisations forestières; la transformation du bois est encouragée, avec exploitation intégrée des arbres et exportation de produits forestiers à valeur ajoutée; enfin, la culture forestière et la création d'emplois liés à la gestion durable des forêts sont impulsées.

La démocratisation des ressources forestières répond à la reconnaissance de l'existence d'une diversité d'intérêts en matière de protection et d'exploitation des forêts, se traduisant par la participation de tous les acteurs concernés tant à la formulation de la législation qu'à son exécution. En matière sociale, les droits des populations autochtones et locales, y compris leur capacité de gestion collective, sont reconnus et consacrés. La participation des usagers à la prise des décisions et aux actions de protection et de gestion est favorisée, leur droit d'accès aux ressources est reconnu et la répartition équitable des revenus issus des forêts est promue.

Il s'agit dans l'ensemble de législations mieux articulées et plus complètes, répondant davantage aux demandes sociales, économiques et écologiques. Cependant, elles n'imposent pas toujours des études d'impact sur l'environnement pour les projets susceptibles de nuire au patrimoine forestier ou au milieu naturel. Les prescriptions en la matière devraient être en harmonie avec lois relatives aux investissements et à l'environnement. Mais l'importance accordée pendant cette période au rôle écologique des forêts ne diminue pas pour autant leur fonction productive ou leur capacité à attirer les investissements²⁷.

Pendant la rédaction de ce chapitre, deux projets de lois argentins visant à remédier aux méfaits du déboisement étaient en préparation. La première proposition, relative à la sauvegarde du patrimoine forestier, concerne la restauration des forêts dégradées grâce à des subventions attribuées aux propriétaires désireux de réintroduire des espèces naturelles. A cette fin, un fonds forestier serait créé et alimenté, notamment, par les donations des organisations de coopération et éventuellement par une dotation du budget national. De plus, les études d'impact écologiques seraient exigées pour tout projet forestier affectant l'environnement et une Commission nationale pour la prévention des incendies de forêts serait créée. En vertu de la seconde proposition, toutes les forêts naturelles situées sur des terres publiques devraient être déclarées "forêts protégées", à raison de leur contribution à la conservation de la biodiversité et au bien-être public en général. De ce fait, leur reconversion à d'autres utilisations serait interdite.

De même, un projet de loi relative à la réhabilitation des forêts naturelles et au développement forestier était en préparation au Chili, visant principalement à promouvoir la protection et la récupération des forêts naturelles, moyennant leur aménagement, afin qu'elles puissent remplir leurs fonctions de production forestière durable et de conservation des sols, des écosystèmes et de l'environnement.

III. ORGANISATIONS ET FORUMS REGIONAUX ET SOUS-REGIONAUX

Les forêts du monde représentent aujourd'hui une valeur inestimable pour l'humanité, dont les effets se répercutent au-delà des frontières nationales. La majorité des questions forestières concernent plusieurs pays ou une région déterminée, rendant par-là nécessaire une coordination entre les Etats concernés. Schmithüsen et de Montalembert (1991) notent à cet égard que les problèmes forestiers nationaux requièrent des efforts et des remèdes nationaux, dont la mise en œuvre peut nécessiter le concours de la communauté internationale. Quant aux problèmes forestiers communs à plusieurs pays ou à une région

27 "Aspectos normativos y legislativos de la ordenación forestal sostenible", M-R. de Montalembert et F. Schmithüsen. *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993-94.

entière, ils appellent une coordination régionale et des processus de coopération acceptables par les pays concernés. Enfin, les problèmes universels requièrent des mesures mondiales convenues par l'ensemble de la communauté internationale.

En Amérique latine, des organisations et des forums régionaux et sous-régionaux, tels que la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement, le Conseil centraméricain des forêts et aires protégées et le Traité relatif à la coopération en Amazonie (TCA), contribuent à créer, dans un cadre intégré de coopération, les changements nécessaires au développement durable.

1. Traité relatif à la coopération en Amazonie

Le Traité relatif à la coopération en Amazonie (TCA) est né dans un contexte où, face à l'augmentation de la consommation des produits du bois, il fallait développer des programmes d'aménagement rationnel des forêts et des modèles technologiques appropriés. Le TCA a été signé à Brasilia le 3 juillet 1978 par le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Pérou, le Surinam et le Venezuela. Son objectif est d'œuvrer conjointement à la gestion rationnelle des ressources naturelles dans le bassin amazonien, le développement intégré de celui-ci passant par un équilibre entre la croissance économique et la préservation de l'environnement.

En vertu de l'article 1^{er} du traité, les parties s'engagent à entreprendre des actions conjointes pour un développement harmonieux et mutuellement profitable de leurs territoires amazoniens, ainsi que pour la protection de l'environnement et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles de ces territoires. Conscients que le patrimoine amazonien constitue une source irremplaçable pour la prospérité économique de leurs peuples, les États parties au traité s'engagent à favoriser une distribution équitable des bénéfices tirés de leurs ressources, à améliorer le niveau de vie de leurs peuples et à intégrer les territoires amazoniens dans leurs économies nationales respectives.

Le TCA a réalisé des progrès substantiels grâce à la coopération politique et technique qu'il a impulsée. Le fait que le secrétariat du TCA soit assuré *pro tempore* par l'État partie où doit se dérouler la prochaine réunion ordinaire du Conseil de la coopération en Amazonie a facilité la participation régulière de toutes les parties, conférant ainsi plein effet à sa fonction de coordination.

Le processus de Tarapoto sur la durabilité de la forêt amazonienne, auquel participent les huit pays du TCA, a été déclenché à l'initiative de ce dernier. La Proposition de Tarapoto, souscrite en février 1995, prévoit l'élaboration de critères et d'indicateurs répondant aux spécificités des écosystèmes de la région et à ses conditions socioculturelles. Il s'agit d'une déclaration multidisciplinaire tendant à impulser les efforts régionaux et nationaux de planification du développement durable, en vue d'une gestion forestière basée sur des critères socio-économiques et environnementaux²⁸. La Proposition représente aussi un guide pour les pays amazoniens tant pour la formulation de politiques que pour l'adoption de positions communes lors des forums internationaux.

28 Samanez-Mercado, Roberto. "Criteria and Indicators for Sustainable Management of the Amazon Forest". *RECIEL*, Volume 5, Issue 1^{er}, 1996.

2. Commission centraméricaine de l'environnement et du développement et Conseil centraméricain des forêts et des aires protégées

Les présidents centraméricains ont créé en 1990 la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement (CCAD), comprenant les ministres des ressources naturelles et de l'environnement de la sous-région. En 1992, dans le contexte du Sommet de la Terre, s'est tenu à Managua le XIIème sommet des présidents centraméricains lors duquel a été adoptée la Convention pour la conservation de la biodiversité et la protection des aires sauvages prioritaires d'Amérique centrale. Celle-ci crée le Conseil centraméricain des forêts et aires protégées (CCAB-AP), composé des directeurs des services des aires protégées des pays membres. Par la suite, le XIVème sommet des présidents a adopté au Guatemala, le 19 octobre 1993, la Convention centraméricaine pour la gestion et la conservation des écosystèmes naturels forestiers et le développement des plantations forestières, par laquelle la sous-région entend renforcer les activités forestières suivant un modèle participatif et décentralisé.

Traduisant une vision intégrée de l'environnement et du développement, cette convention tend à prévenir le changement d'affectation des forêts et à promouvoir la réhabilitation des terres déboisées et la création d'un système homogène de classification des sols, par la réorientation des politiques d'utilisation des terres forestières, l'interdiction des actions provoquant la destruction des forêts et l'aménagement du territoire suivant des options durables. La convention reconnaît que le potentiel des forêts d'Amérique centrale, en termes de biens et services, n'est ni estimé à sa juste valeur, ni exploité de manière rationnelle et durable. Elle déclare que la diversité génétique, les valeurs esthétiques et les produits forestiers peuvent contribuer de façon déterminante et durable à la lutte contre le sous-développement en Amérique centrale.

La convention n'évoque pas l'exploitation industrielle des forêts, mais elle encourage le développement de plantations à petite échelle comme moyen de satisfaire les besoins fondamentaux des populations rurales. Les programmes forestiers doivent donc donner la priorité à la fourniture du bois à usage domestique et des produits forestiers consommés par les communautés locales.

Dans le chapitre qu'elle consacre aux aspects financiers, la convention engage les Etats parties à: (i) favoriser la création de fonds spécifiques pour le financement des actions prioritaires; (ii) créer des mécanismes permettant de réinvestir les recettes générées par les forêts (exploitation forestière, écotourisme, eau potable, production hydroélectrique, biotechnologie, etc.); (iii) mettre en place des systèmes de crédit aux groupes ethniques, femmes, jeunes, associations civiques, communautés locales, etc. pour les aider à développer des programmes forestiers; et (iv) prévenir le trafic illégal de la flore, de la faune, du bois et d'autres produits. Le chapitre relatif à la participation populaire invite les Etats à encourager la participation de tous les intéressés, notamment les communautés locales et les populations autochtones, les exploitants, les organisations professionnelles et non gouvernementales, les habitants des zones forestières, etc., dans la planification, l'exécution et l'évaluation de la politique forestière.

Bien que la convention soit très courte et que ses prescriptions soient à peine plus précises que celles des autres conventions de la sous-région, elle est importante car c'est la première convention qui traite spécifiquement, de manière globale, de la gestion des forêts,

en plus d'être l'un des premiers accords sur l'environnement conclus depuis la Conférence de Rio de 1992. Alors que la perspective d'une convention universelle sur les forêts demeure hypothétique, celle-ci concrétise la volonté d'un groupe de pays en développement de créer un cadre juridique pour la gestion durable de leurs forêts, sur la base des principes forestiers adoptés à Rio (Amien, 1995).

La convention charge la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement de créer un Conseil centraméricain des forêts et aires protégées, composé des directeurs des services forestiers des pays membres et des coordonnateurs des plans d'action forestiers nationaux, qui sont conjointement chargés d'assurer le suivi de la convention. En 1995, le Conseil est devenu l'organisme de tutelle politique et technique de tous les projets régionaux de coopération relatifs à l'environnement. A ses réunions ordinaires, participent des représentants de l'Association des forestiers centraméricains, de la Chambre centraméricaine des exploitants forestiers, de la Coordination autochtone et paysanne de l'agroforesterie communautaire, du Conseil consultatif femme et développement et de la Fédération des communes centraméricaines²⁹.

3. Alliance pour le développement durable

L'une des actions sous-régionales suscitées par les préoccupations d'environnement a été la tenue à Managua, en 1994, d'un Sommet écologique, pendant lequel les Présidents centraméricains et le Premier Ministre de Belize ont créé l'Alliance pour le développement durable (ALIDES). Ce nouveau cadre d'intégration et de coopération régionale se fonde sur sept principes majeurs: (i) respect de la vie sous toutes ses formes; (ii) amélioration de la qualité de la vie humaine; (iii) gestion durable de la diversité de la terre; (iv) promotion de la paix et de la démocratie comme fondements de la coexistence humaine; (v) respect de la diversité culturelle et ethnique de la région; (vi) meilleure intégration économique entre les pays de la région et avec le reste du monde; et (vii) responsabilité inter-générationnelle dans le développement durable.

L'ALIDES représente un cadre inédit où l'Amérique centrale peut forger son propre modèle de développement et dans lequel le CCAD et le CCAB peuvent contribuer à inscrire le développement forestier dans la nouvelle vision centraméricaine du développement.

IV. CONCLUSIONS

1. L'évolution de la législation forestière du sous-continent latino-américain illustre l'abandon du concept traditionnel de gestion forestière centrée sur la production ligneuse au profit d'une gestion intégrée et durable, qui contribue autant au bien-être de la population qu'à la réalisation des objectifs généraux du développement.

2. Les objectifs de l'exploitation des ressources naturelles ont été axés initialement sur les exigences du développement économique, par la promotion de l'industrie forestière et

29 Segura, O., Kaimowitz, D. et Rodríguez, J. *Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*, EDICPSA, San Salvador, 1997.

l'augmentation des revenus issus des forêts, puis sur leur conservation et leur utilisation rationnelle, enfin sur le concept actuel de développement durable.

3. Peu à peu, le rôle des forêts dans la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité a gagné du terrain. En général, l'aménagement forestier dépend étroitement des politiques de gestion et de tenure de la terre et de développement rural, des politiques macro-économiques et des programmes d'ajustement structurel, ainsi que des politiques de commerce international et de développement durable.

4. Non sans quelques obstacles, cette évolution traduit également une reconnaissance de la nécessité de hisser les institutions forestières aux plus hauts niveaux de décision, d'analyse politique et de planification stratégique. Il est important que le cadre institutionnel soit adapté aux objectifs de la politique et de la législation forestières afin de pouvoir les mettre en œuvre avec succès.

5. L'évolution de la législation forestière latino-américaine montre aussi que, bien que l'élaboration de la politique et de la législation forestières relève du Gouvernement, elles ne peuvent être appliquées que si elles sont adaptées aux réalités, besoins et priorités des pays, ce qui nécessite des processus participatifs faisant intervenir tous les intéressés. Cette tendance à assurer la participation des divers acteurs concernés est présente dans toutes les lois récentes d'Amérique latine.

6. Par ailleurs, dans les législations forestières des dernières années, la déconcentration administrative a permis d'associer progressivement la population rurale à l'aménagement, à la conservation et à la jouissance des ressources forestières.

7. De plus, des changements structurels ont entraîné la décentralisation des compétences de l'Etat dans certains pays. Les collectivités régionales, provinciales et locales commencent à jouir d'une certaine autonomie, de pouvoirs propres et d'attributions spécifiques eu égard aux ressources forestières.

8. Cette diminution des interventions de l'Etat et le renforcement corrélatif de la décentralisation s'accompagnent généralement d'une tendance à la dérégulation, d'une gestion de l'administration publique comparable à celle du secteur privé, ainsi que d'une participation accrue des communautés autochtones et rurales et des divers acteurs sociaux.

9. Malgré les aspects positifs de l'évolution de la législation forestière dans le sous-continent, certaines lois comportent des lacunes ou posent des problèmes d'applicabilité tels que le manque de clarté dans la répartition des attributions et dans les mécanismes de coordination, aussi bien entre les structures gouvernementales qu'entre ces dernières et d'autres instances (pouvoir législatif, ONG, etc.); l'insuffisante régulation des instruments économiques et administratifs requis pour la conservation, la protection, la restauration et l'utilisation multiple des ressources forestières; l'absence, dans certains cas, d'incitations aux plantations forestières; le peu d'importance attachée à la recherche forestière.

10. De même, on n'accorde en général qu'un intérêt limité à la mise en valeur des produits forestiers non ligneux, ainsi qu'aux modalités d'exploitation des forêts non concédées et à la protection et la gestion des terres restituées ou non revendiquées. La faible

attention accordée aux produits non ligneux conduit à leur commercialisation dans des circuits informels et à leur exploitation économique à des niveaux restreints ou locaux.

11. Certaines législations ne consacrent pas de dispositions aux infractions et sanctions (classification des délits et graduation des peines suivant leur gravité, règles de constatation, de poursuite, de jugement, etc.), renvoyant ces questions aux législations connexes. La détermination des comportements constitutifs d'infractions dans un domaine spécifique - en l'espèce les forêts - ainsi que la fixation de leurs sanctions, sont de nature éminemment législative et devraient se faire à travers la loi de base concernée.

LEGISLATION CONSULTEE

Argentine

- Constitution de 1994
- Résolution 845/92 du 14 septembre 1992 fixant les normes applicables à tout le pays concernant le régime de promotion des plantations forestières effectuées en 1992
- Propositions de lois forestières, 1997

Bolivie

- Constitution de 1994
- Loi forestière n° 1700 du 12 juillet 1996
- Décret n° 24453 du 21 décembre 1996: règlement d'application de la loi forestière

Brésil

- Constitution de 1998
- Loi n° 4771 du 15 septembre 1965: Code forestier
- Loi n° 7735 de 1989 créant l'Institut brésilien de l'environnement

Chili

- Loi sur les forêts de 1925
- Loi forestière de 1931
- Décret-loi n° 701 du 15 octobre 1974 sur le développement forestier
- Règlement d'application du décret-loi n° 701 du 26 décembre 1974
- Décret-loi n° 2565 du 21 mars 1979 remplaçant le décret-loi n° 701
- Loi n° 19561 du 16 mai 1998 modifiant certaines dispositions du décret-loi 701

Colombie

- Loi n° 139 du 21 juin 1994 créant le certificat d'incitation forestière et édictant d'autres dispositions
- Décret n° 824 du 3 août 1994 d'application de la loi n° 139

Costa Rica

- Loi forestière n° 7575 du 16 avril 1996
- Décret n° 25721/MINAE du 23 janvier 1997 d'application de la loi n° 7575

Cuba

- Décret-loi n° 136 du 3 mars 1993 sur le patrimoine forestier et la faune sauvage
- Décret n° 180 du 4 mars 1993: contraventions à la réglementation sur le patrimoine forestier et la faune sauvage
- Résolution n° 15 de 1995 créant le Service forestier
- Loi forestière n° 85 du 21 juillet 1998

Equateur

- Décret législatif n° 74 du 14 août 1981: loi sur les forêts et la conservation des aires naturelles et de la vie sauvage
- Décret n° 1529 du 16 février 1983: règlement général d'application de la loi sur les forêts et la conservation des aires naturelles et de la vie sauvage

Guatémala

- Constitution de 1985
- Décret n° 70-89 du 23 novembre 1989: loi forestière
- Accord gouvernemental n° 961-90: règlement d'application de la loi forestière
- Décret législatif n° 101-96 du 2 décembre 1996: loi forestière

Honduras

- Décret législatif n° 85 du 18 novembre 1971: loi forestière
- Décret-loi n° 103 de 1974 créant la Corporation hondurienne de développement forestier (COHDEFOR)
- Décret-loi n° 31-92 de 1992: loi de modernisation agricole

Mexique

- Loi forestière de 1986
- Décret législatif du 9 décembre 1992: loi forestière
- Décret de 1997 réformant et complétant certaines dispositions de la loi forestière

Nicaragua

- Constitution de 1987
- Décret législatif n° 1381 du 23 août 1967: loi de protection et de développement des richesses forestières du pays
- Règlement du 1er février 1977 créant le Fonds forestier national
- Décret n° 38-92 du 26 juin 1992 créant des réserves forestières
- Décret n° 39-92 du 26 juin 1992: moratoire forestier
- Décret n° 45-93 du 15 octobre 1993: règlement forestier

Panama

- Constitution de 1987

Paraguay

- Loi n° 536-95 du 20 décembre 1994 sur la promotion du boisement et du reboisement
- Décret n° 9425 du 21 juin 1995 portant règlement d'application de la loi n° 536/95

Pérou

- Constitution de 1993
- Décret-loi n° 21147 du 13 mai 1975: loi sur les forêts et la faune sauvage
- Décret n° 158-77-AG du 31 mars 1977: règlement sur la conservation de la flore et de la faune sauvage

Uruguay

- Loi forestière n° 15939 du 15 décembre 1987

Venezuela

- Loi sur les forêts, les sols et les eaux du 30 décembre 1965
- Décret n° 1333 du 11 février 1969: règlement d'application de la loi sur les forêts, les sols et les eaux
- Décret n° 2117 du 12 avril 1977: réforme partielle du règlement d'application de la loi sur les forêts, les sols et les eaux

BIBLIOGRAPHIE

Forestry for local community development. Etudes FAO Forêts n° 7. FAO, Rome, 1978.

Alpizar Zúñiga, William. "La Implementación Conjunta en el Sector Forestal como una Opción Viable para el Desarrollo Sostenible en Países en Desarrollo. Costa Rica: un caso en la vida real". Contribution au *XIème Congrès forestier mondial*, Antalya, 1997.

Amilien, Caroline. "*Droit international et gestion durable des forêts tropicales*". Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences, Aix-Marseille, 1995.

Ascher, Markus. "Legislación Forestal en Costa Rica -Requisitos para la Elaboración de Planes de Manejo". Proje forestier IDA-FAO-Hollande. Liberia, Guanacaste, Costa Rica, 1997.

Base Juridica y Reglamentaria de Aspectos Institucionales del Tratado de Cooperación Amazónica. Document SPT-TCA-ECU-01. République de l'Equateur, Ministère des affaires étrangères, Secrétariat pro tempore du Traité relatif à la coopération en Amazonie. Quito, octobre 1990.

Castilleja, G. "Cambios en las Políticas Forestales de América Latina: los casos de Chile, Nicaragua y México". *UNASYLVA* 175, Vol. 44, 1993/4.

De Montalembert, M.-R. et Schmithüsen, F. "Aspectos Normativos y Legislativos de la Ordenación Forestal Sostenible". *UNASYLVA* 175, vol. 44, 1993/4.

Evolución de las Instituciones Forestales Gubernamentales en América Latina y el Caribe. Commission Forestière pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, 18ème réunion, Maldonado, Uruguay, 6-10 décembre 1993, FO: LAFC/93/5, octobre 1993.

FAO. Programa de Acción Forestal Argentina. "Legislación Forestal", 1994.

François, T. "Qué es lo que debe contener una legislación forestal elemental ?" *UNASYLVA*, 1961.

Laarman, Jan G. "*Government Policies affecting Forests in Latin America: an Agenda for Discussion*". Interamerican Development Bank, Social Programs and Sustainable Development Department. Environment Division, Working Paper ENV3. Juin 1995.

Leme Machado, Paulo Alfonso. "*Direito Ambiental Brasileiro*". 5a edição, Malheiros Editores, Sao Paulo, 1995.

Mandel-Campbell, Andrea. "Argentina: President soon to sign decrees to protect country's remaining forests". *International Environment Reporter*. The Bureau of National Affairs, Inc., Washington DC., 17 septembre 1997.

Morell, M.G. et Paveri-Anziani, M. "Evolución de las instituciones forestales gubernamentales en América Latina: como mejorar su acción". *UNASYLVA* 178, Vol. 45, 1994/3.

Oviedo, Paola. "Principios y Elementos de un Instrumento Legal para la Protección Mundial de todos los Bosques". Contribution au *XIème Congrès forestier mondial*, Antalya, Turquie, 13-22 octobre 1997.

Pavez Lizárraga, Iciar et Bojanic Helbingen, Alan. *El Proceso Social de Formulación de la Ley Forestal de Bolivia de 1996*. Serie: Bosques y Sociedad N° 1. CIFOR-CEDLA-TIERRA-PROMAB, Bolivia, 1998.

Paveri Anziani, M. et Mekouar, A. *Formulación de una Nueva Ley Forestal: Informe de Misión Conjunta a Cuba*. FAO, TCP/CUB/5612, Rome, septembre 1996.

"Raseña de la Situación Forestal en América Latina y el Caribe (Anexo)". Contribution de RLC au document *Situación de los Bosques del Mundo*, FAO, 1997.

Reyes Rodríguez, Juan José A. *Más Leyes, Decretos y Planes?* Toluca, Mexique, septembre 1996.

Samanéz-Mercado, Roberto. "Criteria and Indicators for Sustainable Management of the Amazon Forest". *RECIEL*, Volume 5, Issue 1, 1996.

Segura, Olman, Kaimowitz, David y Rodríguez, Jorge (editores). *Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de las Restricciones para el Desarrollo del Sector Forestal*. 1a. Edition EDICPSA, San Salvador, 1997.

Schmithüsen, F. et Montalembert M.-R. "Tendencias Actuales de las Políticas Forestales". *Xème Congrès forestier mondial*, Paris, 1991.

Villegas, Carmen (editora). *Legislación Forestal en los Países que forman parte del Programa IICA-Trópicos*. Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano. Turrialba, Costa Rica, 1977

AMERIQUE DU NORD

Par

Kenneth L.Rosenbaum

Sommaire

	<i>Page</i>
RESUME	61
I CADRE GENERAL	63
1.1 Biologie, société et gouvernement	63
1.1.1 Les forêts	63
1.1.2 Les demandes en ressources	63
1.1.3 Les modes de propriété	64
1.1.4 Le fédéralisme	66
1.2 Conséquences sur la réglementation forestière	67
II. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX	67
2.1 Les documents de la CNUED de 1992	67
2.1.1 La Convention sur la diversité biologique	67
2.1.2 La Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et les Principes forestiers	68
2.1.3 La Convention-cadre sur les changements climatiques	69
2.2 Les accords commerciaux	69
2.3 La coopération technique	71
2.4 Le traité sur les oiseaux migrateurs	71
III. LEGISLATION NATIONALE	72
3.1 Cadre juridique de base	72
3.2 Examen des principaux thèmes	74
3.2.1 Objectifs de la gestion	74
3.2.2 Planification et étude d'impact sur l'environnement	77
3.2.3 Recours des particuliers contre les actions de l'administration	80
3.2.4 Reconnaissance des droits des populations autochtones	81
3.2.5 Lutte contre la pollution affectant les forêts	83
3.2.6 Espèces menacées et biodiversité	86
3.2.7 Aires protégées	90
3.2.8 Fiscalité	91
3.2.9 Infractions forestières	93
IV. CONCLUSION	94
REFERENCES LEGISLATIVES	95
REFERENCES JURISPRUDENTIELLES	99
BIBLIOGRAPHIE	101

RESUME

Ce chapitre passe en revue les évolutions récentes des législations forestières au Canada et aux Etats-Unis. Les lois affectant les espaces naturels d'Amérique du Nord sont adoptées par deux gouvernements nationaux et soixante gouvernements infra-nationaux. Ces derniers ont eu à s'adapter à la transformation des demandes sociales en matière de ressources forestières sur les terres privées autant que publiques.

Les deux pays sont parties à plusieurs traités touchant aux forêts. Les instruments issus de la CNUED ont consacré le concept de développement durable. Des accords commerciaux ont posé la question de savoir si les politiques et les lois forestières n'affectent pas le commerce de façon déloyale. La coopération technique et les accords relatifs à la faune ont favorisé la conservation des ressources forestières.

Les évolutions juridiques internes ont été différentes, mais certaines tendances générales ont émergé. Les objectifs de la gestion forestière fixés par la loi se sont élargis, l'accent étant mis sur l'utilisation durable d'une gamme croissante de ressources commerciales et non commerciales. Les dispositions traitant de la planification et des études d'impact sur l'environnement sont devenues plus détaillées et permettent une plus large participation du public, même si celle-ci a parfois ralenti le processus de planification et suscité des réactions visant à limiter le rôle du public. Les juridictions ont recherché des voies équitables et efficaces habilitant les citoyens intéressés à faire appel contre les actions de l'administration qui affectent les forêts. Les populations autochtones ont obtenu la reconnaissance de leurs droits sur certaines forêts, en particulier au Canada.

Les questions de pollution ont été intégrées dans la gestion forestière, conduisant parfois les gouvernements à renforcer la réglementation des pratiques forestières. Les lois visant à la protection de la biodiversité ont modifié les politiques sur l'ensemble du sous-continent et ont influé de façon significative sur les pratiques forestières dans certaines régions. Les gouvernements ont consacré davantage de terres aux espaces naturels. Les législateurs réexaminent l'influence de la fiscalité sur la gestion forestière privée. Et certaines lois créent de nouvelles infractions forestières, telles que celles sanctionnant les actes de sabotage par ceux qui s'opposent aux coupes de bois.

I. CADRE GENERAL

1.1 Biologie, société et gouvernement

Aux Etats-Unis comme au Canada, les questions forestières s'inscrivent dans un contexte juridique et géographique complexe. Quatre facteurs contribuent à une telle complexité: la nature des forêts, les demandes de ressources, les modes de propriété et le fédéralisme.

1.1.1 *Les forêts*

Les forêts nord-américaines sont vastes et variées. Mis ensemble, les Etats-Unis et le Canada possèdent plus de 13 pour-cent du potentiel mondial de forêts productives (FAO 1997, pp. 10 et 12). Les différents types de forêts vont de la taïga de haute altitude aux mangroves des marais, en passant par les forêts de conifères géants de la côte pacifique, les forêts tempérées de feuillus de l'Est des Etats-Unis, les pins des hauts plateaux et les cyprès des marais de bas-fonds de l'extrême Sud, ainsi que d'autres types de forêts.

Certaines forêts, telles celles de l'extrême Nord ou des hautes montagnes de l'Ouest, sont éloignées des établissements humains et comportent de vieilles espèces antérieures à la colonisation européenne. D'autres forêts, au Nord-Est et au Sud-Est des Etats-Unis, sont des plantations qui ont été réalisées sur d'anciennes terres agricoles.

Comparées aux forêts européennes, les forêts nord-américaines possèdent une plus grande diversité biologique. Cela est dû, en partie, à la géographie nord-américaine qui a permis à un plus nombre d'espèces forestières de survivre aux changements climatiques de l'ère glaciaire, ainsi que, probablement, au fait que l'Amérique du Nord possède de plus vastes superficies forestières non fragmentées par les activités humaines et un plus grand nombre de vieilles forêts restées intactes.

1.1.2 *Les demandes en ressources*

La demande sociale en ressources forestières est à la fois diversifiée et fluctuante. Dans certaines régions, comme le Maine et la Colombie britannique, la production ligneuse constitue un pilier important de l'économie. La production et l'utilisation des produits ligneux dans les deux pays sont bien quantifiées. Par exemple, en 1994, les Etats-Unis ont produit l'équivalent de 422 millions de m³ de bois débité, de contre-plaqué, de placage et de trituration, ils ont exporté 65 millions de m³ et importé 102 millions de m³ de produits ligneux. La consommation nette de fibres dérivant de produits ligneux s'élevait à 460 millions de m³. De plus, près de 88 millions de m³ de bois de chauffage étaient consommés. Le Canada était le plus grand fournisseur de bois importés aux Etats-Unis et le second consommateur, après le Japon, des exportations américaines de bois (*US Bureau of the Census 1997*, pp. 691-92).

En 1995, le Canada a produit 188 millions de m³ de bois commercialisable³⁰. En 1996, le Canada était le plus grand exportateur mondial de produits forestiers, en ayant à son actif 20 pour-cent des produits forestiers sur le marché international. En valeur, 71 pour-cent des exportations sont allées aux Etats-Unis, 11 pour-cent au Japon et 9 pour-cent à l'Union européenne³¹.

Les autres ressources forestières, bien que plus difficilement quantifiables, demeurent néanmoins importantes. Dans certaines régions, comme celles avoisinant les parcs nationaux situés le long des Montagnes Rocheuses, la forêt représente le principal lieu de loisirs et d'attraction pour les touristes. Certaines forêts constituent l'habitat d'espèces menacées, comme le pic à crête rouge qui vit dans les vieux pins du Sud-Est des Etats-Unis. Certaines forêts ont une importance primordiale pour les ressources piscicoles, tels les saumons du Pacifique, qui se reproduisant dans des cours d'eau forestiers, du Sud de l'Alaska au Nord de la Californie. D'autres encore servent de pâturages, assurent l'approvisionnement public en eau potable de qualité ou remplissent une fonction religieuse pour les populations autochtones.

L'intérêt attaché aux forêts vient également de leur valeur foncière et certaines d'entre elles ont été défrichées par les populations à des fins d'expansion urbaine, notamment. Inversement, des terrains dénudés, dont d'anciennes terres agricoles, ont été reboisés ces dernières années. Ainsi, entre 1980 et 1995, le couvert forestier a augmenté de 2,6 pour-cent (FAO 1997, p. 17).

Bien que la production de ressources ligneuses et fourragères demeure significative, pendant les trois dernières décennies, d'autres fonctions forestières sont devenues de plus en plus importantes. On a assisté à une augmentation de la demande en loisirs, en biodiversité et autres produits non consommables de la part la population urbaine, dont l'affluence vers les forêts ne cesse de croître. Les ONG environnementales sont devenues d'ardents défenseurs de la protection de ces utilisations forestières et s'opposent aux intérêts industriels dans l'espoir d'influencer les politiques forestières publiques.

1.1.3 Les modes de propriété

Les forêts nord-américaines sont réparties entre propriétaires privés et publics. Les 417 millions d'hectares de forêts canadiennes sont, pour la plupart, la propriété des provinces. Les propriétaires privés, quant à eux, détiennent environ 6 pour-cent de l'ensemble des terres forestières, qui renferment à peu près 10 pour-cent des forêts ayant un potentiel ligneux commercial. Seules les forêts de la Nouvelle Ecosse, une province aux dimensions relativement modestes, sont en majorité aux mains de propriétaires privés. L'Etat fédéral possède 23 pour-cent de la totalité du couvert forestier, principalement à l'extrême Nord, avec seulement 2 pour-cent des terres boisées à vocation commerciale. Les provinces détiennent 71

30 Statistiques canadiennes, <<http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/prim41.htm>>.

31 Natural Resources Canada, N. R. Fact Sheet, <http://www.nrcan.gc.ca/mms/nrcanstats/factsheet.htm>.

pour-cent de la totalité des forêts, avec 88 pour-cent de terres boisées à vocation commerciale³².

Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral est le plus grand propriétaire forestier, mais la plupart des terres propres à la production ligneuse se trouvent entre les mains des privés. Les forêts des Etats-Unis s'étendent sur 298 millions d'hectares, dont quelques 198 millions sont classés comme étant biologiquement et juridiquement aptes à la production ligneuse commerciale. Les Etats fédérés et les municipalités ne possèdent qu'une petite part des terres boisées à vocation commerciale, soit environ 7 pour-cent. L'Etat fédéral détient à peu près 20 pour-cent des forêts, à l'Ouest pour l'essentiel, comportant des zones importantes pour la production des résineux. Les propriétaires privés, quant à eux, possèdent environ 73 pour-cent des forêts (*U.S. Bureau of the Census* 1997, p. 690). Les 100 millions d'hectares de forêts classées comme étant impropres à la production ligneuse commerciale relèvent en grande partie du domaine fédéral. Situées surtout à l'Ouest du pays, ces forêts comprennent de vastes espaces protégés, comme parcs ou réserves, dans lesquels l'exploitation ligneuse est prohibée.

La propriété publique aux Etats-Unis est complexe parce que les terres fédérales sont gérées par une multitude d'agences à statuts juridiques variables. Ainsi, bien que la plupart des forêts fédérales relèvent du système forestier national géré par le Service forestier (*U.S. Forest Service*), de grandes superficies sont administrées par le Service de la pêche et de la faune (*U.S. Fish and Wildlife Service*), le Service des parcs nationaux (*National Park Service*), l'Office de gestion des terres (*Bureau of Land Management*), l'Office des affaires indiennes (*Bureau of Indian Affairs*), le Ministère de la défense et d'autres agences. Certaines dispositions, telles que celles régissant les études d'impact sur l'environnement de la loi sur la politique nationale de l'environnement (*National Environmental Policy Act*) ou encore celles relatives à la protection des espèces de la loi sur les espèces menacées (*Endangered Species Act*), s'appliquent à toutes ces institutions. D'autres règles, comme celles concernant la procédure et les objectifs de la planification contenues dans les lois relatives à la gestion forestière nationale (*National Forest management Act*) ou à la gestion et la planification fédérales des terres (*Federal Land Planning and Management Act*), ne s'appliquent qu'à certaines institutions spécifiques.

Cette étonnante diversité des modes de propriété dans les deux pays tient à l'histoire, telle qu'elle a reflétée par le droit. Au moment de la constitution de l'Etat fédéral canadien, les provinces étaient délimitées à peu près comme elles le sont aujourd'hui. L'Acte constitutionnel de 1867 ayant conféré aux provinces la propriété des terres publiques situées dans leur ressort géographique, elles continuent maintenant de détenir la plupart des terres forestières.

Aux Etats-Unis, lorsque l'Etat fédéral a été constitué dans sa forme actuelle, la majorité des terres étaient l'objet de revendications conflictuelles de la part des Etats et des puissances coloniales de l'époque. Aux termes du compromis qui a donné naissance à l'Etat fédéral américain, les treize Etats originels de la côte atlantique ont renoncé, au profit de l'Etat central, à leurs revendications sur les terres situées à l'Ouest des Monts Appalaches. Par la suite, l'Etat fédéral est devenu également maître de toute terre publique comprise dans les

32 Natural Resources Canada, "State of the Forests: Canada's Forests - An Overview", et "State of the Forests 1996", p. 31, <<http://nrcan.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>>.

territoires que les Etats-Unis ont acquis par achat ou par traité. Pendant longtemps, l'Etat fédéral a encouragé l'installation d'établissements humains, en vendant ces terres publiques à bas prix ou en les distribuant aux colons et aux investisseurs, en particulier à des compagnies de chemin de fer. Ainsi, bien que l'Etat fédéral américain demeure le plus grand propriétaire forestier du pays, une grande partie des forêts productives se trouve entre les mains des privés.

1.1.4 Le fédéralisme

En Amérique du Nord, la compétence en matière de réglementation forestière est répartie entre les différents niveaux de gouvernement. Les Etats-Unis et le Canada étant tous deux des Etats fédéraux, les attributions dans ce domaine sont partagées entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés ou provinces. Dans les deux pays, la Constitution définit les pouvoirs fédéraux de façon limitative; en droit et en pratique, l'Etat fédéral n'est pas enclin à régler les questions d'intérêt «local», telle que la gestion des terres privées.

L'équilibre des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement diffère d'un pays à l'autre. Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral est relativement puissant par comparaison avec ce qu'il est au Canada. La compétence fédérale pour régler le commerce interétatique et extérieur (Constitution fédérale, art. I, sec. 8, cl. 3) s'entend des activités susceptibles d'affecter un tel commerce, même lorsqu'elles s'exercent entièrement à l'intérieur d'un seul Etat. Cette compétence en matière de commerce est à la base de la législation américaine sur la faune, la pollution des eaux, les zones humides, les pesticides et la pollution de l'air, toutes matières potentiellement importantes pour la foresterie. La compétence fédérale en matière d'impôt sur le revenu (Constitution fédérale, amendement XVI) a aussi des effets notables sur les décisions concernant l'exploitation forestière commerciale. L'Etat fédéral est habilité à mettre en œuvre des traités, y compris au regard des forêts, sauf lorsqu'ils impliquent des actions expressément prohibées par la Constitution³³. A l'égard des forêts fédérales, la Constitution confère à l'Etat fédéral un pouvoir réglementaire de principe, ne laissant aux Etats fédérés qu'un rôle secondaire (Constitution fédérale, art. IV, sec. 3, cl. 2).

Au Canada, les provinces disposent, quant aux questions forestières, de pouvoirs beaucoup plus étendus que ceux des Etats fédérés américains. Aux termes de l'Acte constitutionnel de 1867 (secs. 91, 92 et 109), les provinces possèdent la plupart des terres publiques sises dans leur ressort territorial et elles ont le pouvoir de légiférer en matière de vente et de gestion des terres publiques et des produits ligneux qui en sont issus. L'Etat fédéral influence néanmoins la foresterie provinciale de manière indirecte. Par exemple, au titre de sa compétence en matière de protection des pêcheries, il peut interdire le dépôt, dans les cours d'eaux, de résidus d'exploitation du bois susceptibles de nuire aux poissons³⁴. L'Etat fédéral peut négocier des traités mais, contrairement aux Etats-Unis, il n'est pas

³³ Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920) (confirmation d'un texte d'application du traité sur les Oiseaux migrants).

³⁴ Cependant, dans l'affaire Fowler v. R. (1980) 2 S.C.R. 213, la cour a annulé une loi fédérale interdisant le rejet de résidus d'exploitation dans des cours d'eaux, servant d'habitats pour le poisson, au motif que ladite loi n'exigeait pas de rapporter la preuve de la réalité du dommage subi par le poisson. A l'opposé, une interdiction fédérale générale de rejet des résidus d'exploitation dans les eaux côtières a été confirmée au titre de l'exercice d'une prérogative législative de l'Etat fédéral eu égard à des questions d'intérêt national: R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd. (1988) 1 S.C.R. 401.

automatiquement compétent pour les exécuter lorsque cela exige des actions sortant du cadre habituel des compétences fédérales. La clause dite «de paix, d'ordre et de bonne administration» confère à l'Etat fédéral une compétence de principe pour traiter de tous problèmes d'importance et de portée nationales. Toutefois, les juridictions n'ont jamais usé de cette faculté pour accroître délibérément les pouvoirs fédéraux. Les provinces maîtrisent donc la réglementation forestière, en leur double qualité de propriétaires fonciers majeurs et de principaux artisans de la législation forestière.

1.2 Conséquences sur la réglementation

L'interaction des quatre facteurs susvisés fait que les propriétaires forestiers sont confrontés à toute une série de problèmes et de contraintes juridiques, qui varient selon les types de forêt, d'utilisation, de propriété et de compétence. Avec 50 Etats et 10 provinces, du seul fait de la multiplicité des compétences territoriales, le sous-continent dispose d'au moins 60 cadres juridiques différents. A cela s'ajoute, source de complexité croissante, la diversité des lois régissant les propriétés publique et privée, ainsi que des lois spécifiques applicables à tel ou tel type de terre, comme les zones humides ou les habitats indispensables à la faune. Les développements qui suivent soulignent quelques traits et aspects communs de cet éventail de dispositifs juridiques.

II. INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Les Etats-Unis et le Canada sont parties à plusieurs conventions internationales touchant aux forêts. Le plus souvent, l'objectif premier d'un traité est de promouvoir de nouvelles politiques forestières, qui peuvent être éventuellement suivies d'innovations législatives. Quelques conventions peu nombreuses, en particulier celles relatives au commerce, peuvent avoir un puissant effet indirect sur les ressources forestières. De plus, au moins un traité relatif à la faune a servi de fondement à de récentes actions en justice mettant en cause l'exploitation des forêts.

2.1 Les documents de la CNUED de 1992

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992, a débouché sur une série d'accords intéressant les forêts. Il s'agit de la Convention sur la biodiversité, de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, de l'Agenda 21, des Principes forestiers et de la Convention-cadre sur les changements climatiques, notamment.

2.1.1 La Convention sur la biodiversité

Le Canada a été le premier pays industrialisé à signer et ratifier cette convention. Il l'a ratifiée avec l'assentiment de toutes ses provinces, en leur assurant, semble-t-il, que sa mise en œuvre n'impliquerait pas de réformes législatives majeures. Cette conception canadienne de la mise en œuvre est de nature plus politique que législative. En 1995, un groupe de travail,

à composition fédérale et provinciale, a élaboré une stratégie canadienne de la biodiversité. Certaines provinces, notamment l'Ontario et le Québec, sont en train d'élaborer leur propre stratégie d'exécution de la convention.

Les Etats-Unis ont signé cette convention le 4 juin 1993, mais ils ne l'ont pas encore ratifiée. Leurs principales préoccupations, exprimées avant la Conférence de Rio, restent liées à la nature des droits découlant des valeurs économiques de la biodiversité³⁵.

Quant à la législation interne des deux pays ayant trait aux forêts, à la faune et à la biodiversité, il en est fait état de façon détaillée plus loin.

2.1.2 La Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et les Principes forestiers

Ces trois documents sont l'expression d'un consensus mondial, à l'échelon gouvernemental, sur la nécessité d'un développement durable des ressources naturelles. Mais leurs objectifs sont de portée générale. Dès lors qu'il est appliqué à des situations spécifiques, le concept de développement durable conduit souvent à des divergences quant à la définition même de cette notion.

Avant et après la Conférence de Rio, des gouvernements et des ONG du monde entier se sont efforcés d'appliquer l'idée de développement durable à la gestion forestière. Onze nations, dont le Canada et les Etats-Unis, ont formé un groupe de travail sur "les critères et indicateurs pour la conservation et la gestion durable des forêts tempérées et boréales", connu sous le nom informel de Processus de Montréal. En 1995, à travers la Déclaration de Santiago, ils ont adopté une série de critères et d'indicateurs nationaux, non juridiquement contraignants, pour l'aménagement durable de ces forêts.

Les efforts des Etats-Unis visant à promouvoir le développement durable se sont notamment traduits par la création d'un Conseil présidentiel pour le développement durable et d'un Groupe de travail fédéral inter-agences sur les indicateurs de développement durable. En 1993 à Helsinki, les Etats-Unis se sont engagés à poursuivre l'objectif d'une gestion durable des forêts nationales à l'horizon 2000. Les discussions en cours au sein des agences fédérales de gestion des ressources ont conduit à l'élaboration de rapports et de recommandations sur la gestion forestière durable et sur l'application de la Déclaration de Santiago³⁶.

En 1992, le Canada a élaboré une stratégie forestière nationale comportant un engagement en faveur du développement durable, que l'Etat fédéral, les provinces et les territoires ont adoptée à l'unanimité. Le Conseil canadien des ministres des forêts, qui comprend tous les ministres provinciaux chargés des forêts, est en train d'élaborer et d'appliquer des indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de gestion durable.

³⁵ Déclaration des Etats-Unis faite lors de la réunion du Programme des Nations Unies pour l'environnement à l'occasion de l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (22 mai 1992), 31 I.L.M. 848 (1992).

³⁶ Voir, par ex., les discussions sur le site du Service forestier américain: <[http://www.fs.fed.us/land/sustain- dev](http://www.fs.fed.us/land/sustain-dev)>.

La législation nationale reflétant cet appel international en faveur d'une gestion forestière durable est décrite plus loin.

2.1.3 La Convention-cadre sur les changements climatiques

La Convention-cadre sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto, adopté en 1997, n'ont pas encore conduit à des réformes concrètes en matière de gestion forestière. Les arbres absorbent le carbone de l'atmosphère et contribuent ainsi à ralentir les changements climatiques causés par les gaz à effet de serre. Les lois prescrivant la diminution des émissions de gaz à effet de serre et reconnaissant les propriétés des puits de carbone pourraient encourager le reboisement et la gestion des forêts. Un Etat américain au moins, l'Oregon, a fait de la réduction des gaz à effet de serre un critère pour autoriser l'implantation de centrales thermiques au fuel (Oregon Admin. Rules, secs. 345-023-0010(2)).

2.2 Les accords commerciaux

Bien que les deux pays soient généreusement dotés de ressources forestières, chacun d'entre eux importe des produits forestiers en provenance de l'autre. Chaque année des millions de mètres cubes de grumes, des millions de tonnes de papier et de pâte à papier, ainsi que des centaines de millions de mètres carrés de contre-plaqué traversent la frontière dans les deux directions (*U.S. Bureau of the Census* 1997, p. 692).

Les différends commerciaux entre les deux pays concernant le bois remontent au moins aux années 1930 (Random Lengths Publications 1997). Depuis 1982, les Etats-Unis et le Canada se sont opposés sur le point de savoir si, de par ses politiques forestières, ses lois et ses prix du bois sur pied, le Canada ne subventionnait pas le bois exporté aux Etats-Unis. Par trois fois au moins depuis 1983, les Etats-Unis ont accusé le Canada d'influencer les prix des résineux de façon déloyale, en vendant le bois des forêts non domaniales à des prix réduits ou en limitant les exportations (Sinclair 1993, p. 195). Ces prétentions se sont soldées par un accord aux termes duquel, de 1987 à 1991, les provinces canadiennes devaient permettre aux autorités américaines d'examiner et d'approuver leurs plans de gestion forestière si elles voulaient éviter des surtaxes sur le bois exporté aux Etats-Unis³⁷. Cet accord a été critiqué par des écologistes parce qu'il décourageait les provinces d'investir dans le reboisement et la foresterie, investissement qui revenait, d'après les Etats-Unis, à subventionner l'industrie du bois (Sinclair 1993, pp. 211 et 212). En vertu d'un accord actuellement en vigueur, les exportations canadiennes doivent être surtaxées lorsqu'elles excèdent les quotas préétablis.

Les accords généraux de libre échange, d'abord l'Accord de libre échange entre le Canada et les Etats-Unis³⁸, à présent l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA)³⁹,

ont réformé les modes de règlement des litiges commerciaux entre les deux pays. Ces accords éliminent les barrières commerciales mais imposent aux pays de ménager un "terrain de jeu loyal" pour le commerce, dans lequel les industries ne soient pas favorisées par des aides publiques directes ou indirectes équivalant à des subventions. Plus largement, les Etats-Unis et le Canada sont également parties à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et sont membres de l'Organisation mondiale du commerce⁴⁰.

Les accords de libre échange sont critiqués par les écologistes qui craignent que les pays puissent en user pour remettre en cause les mesures de protection de l'environnement en tant que restrictions aux exportations ou obstacles au commerce. Ils redoutent également que la concurrence sur les marchés internationaux n'engendre des pressions politiques pour restreindre lesdites mesures environnementales, qui renchérissent les produits forestiers.

Les défenseurs des accords de libre échange estiment, en revanche, qu'ils sont de nature à améliorer la protection de l'environnement. Ils avancent que les pressions politiques internes empêcheront l'affaiblissement des lois nationales relatives à l'environnement et que le commerce international exercera une pression pour le respect des normes internationales de protection des forêts. Au crédit du commerce et de son essor, ils mettent des récents efforts entrepris par les ONG environnementales et le secteur industriel dans les deux pays en vue d'instituer une certification non officielle de l'aménagement durable des forêts. Ils pensent aussi que le commerce a incité les pays à s'entendre sur les critères et indicateurs de la foresterie durable, tels que ceux recommandés par la déclaration précitée de Santiago.

Selon l'ALENA, les parties sont en droit d'adopter des mesures juridiques légitimes de protection de l'environnement (art. 904). En vue de remédier aux problèmes d'environnement de manière plus spécifique, les Etats parties à l'ALENA ont conclu l'Accord nord-américain sur la coopération en matière d'environnement (ANACE)⁴¹. Aux termes de ses articles 3 et 5, les parties assurent un «haut niveau» de protection de l'environnement et une mise en œuvre effective des lois environnementales. En outre, la partie V de l'ANACE fixe une procédure permettant de mettre en cause une partie qui néglige d'assurer l'exécution de ses lois relatives à l'environnement.

Toutefois, ces dispositions ne sont que faiblement applicables aux forêts. Le «droit de l'environnement», tel défini à l'article 45 de l'ANACE, inclut les lois de protection de la flore et de la faune, des habitats et des espaces naturels, mais il n'englobe pas les lois relatives à la gestion des ressources naturelles, qu'il s'agisse d'exploitation commerciale, de subsistance ou

³⁷ Sinclair 1993, p. 197, citant le Mémoire d'accord entre les Etats-Unis et le Canada sur le commerce des grumes de résineux et ses amendements.

³⁸ Signé à Ottawa, Washington et Palm Springs les 22 et 23 décembre 1987 et entré en vigueur le 1er janvier 1989; 27 I.L.M. 281(1988).

³⁹ Signé à Washington, Ottawa et Mexico les 8, 11, 14 et 17 décembre 1992 et entré en vigueur le 1er janvier 1994 ; 32 I.L.M. 289(1993).

⁴⁰ Ces accords comprennent: l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Acte final réunissant les résultats du cycle de l'Uruguay ; et l'Accord créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

⁴¹ Signé à Mexico, Washington et Ottawa les 8, 9, 12 et 14 septembre 1993 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994; 32 I.L.M. 1480(1993).

de droits d'usage traditionnels. Bien que la limite entre les deux catégories de lois soit imprécise, nombre de lois forestières n'entrent probablement pas dans le champ d'application de l'ANACE (Johnson & Beaulieu 1996, pp. 189-192).

Il est difficile de prédire les effets à long terme de l'ALENA et de l'ANACE sur les forêts nord-américaines. On pourrait certes citer le cas d'une loi forestière qui a dû être révisée et affaiblie sous l'influence de l'ALENA. Il n'en reste pas moins que le principe de libre échange pourrait un jour être invoqué contre ces lois ou que les pressions économiques exercées par le marché puissent affecter les forêts de façon incidente. Les ONG environnementales et les industries forestières suivent attentivement l'évolution de la situation dans ce domaine.

2.3 La coopération technique

Les Etats-Unis et le Canada ont fini par admettre que certains aspects de la gestion des forêts ignorent les frontières nationales. Les deux pays ont donc conclu, entre eux⁴² et avec d'autres Etats de l'hémisphère, des traités de coopération technique sur la foresterie et des domaines connexes. Ceux-ci se sont traduits par des programmes de coopération entre les agences des deux pays chargées de la gestion des forêts, des parcs et de la faune, ainsi qu'avec leurs homologues des pays voisins. Par exemple, le Canada et les Etats-Unis ont aidé le Mexique à conserver les forêts servant de gîte hivernal aux papillons monarques du Sud du Canada. De même, un programme intitulé "Partenaires en plein vol" soutient la conservation des habitats des oiseaux dans l'hémisphère.

Les Etats-Unis (mais non le Canada) sont parties à la convention sur la protection de la nature et de la préservation de la flore et la faune sauvage dans l'hémisphère Ouest, communément appelée "Convention de l'hémisphère Ouest". Ce traité multilatéral datant de 1942 fait obligation aux parties de créer des aires naturelles protégées, d'adopter des lois de protection de la faune et de la flore et de prendre toute autre mesure nécessaire à la protection de la faune et des zones remarquables du point de vue naturel, culturel et paysagistique. Quoique les Etats-Unis s'acquittent apparemment de leurs obligations découlant de ce traité, celui-ci n'a pas exercé une grande influence sur la poursuite des objectifs proclamés. Plus significativement, le traité a permis de jeter les bases de la coopération technique au sein de l'hémisphère, d'organiser une série de conférences internationales sur la protection de la nature et de lancer d'autres formes de coopération bilatérale et multilatérale.

2.4 Le traité sur les oiseaux migrateurs

Depuis 1916, les deux pays sont liés par un accord bilatéral sur la protection des oiseaux migrateurs⁴³. Aux Etats-Unis, ce traité a permis, compte tenu des pouvoirs constitutionnels de l'Etat fédéral en matière d'application des traités, l'adoption de lois

⁴² Mémoire d'accord sur la coopération dans le domaine des programmes concernant les forêts, signé par les Etats-Unis et le Canada à Washington le 17 mai 1990.

⁴³ Convention pour la protection des oiseaux migrateurs aux Etats-Unis et au Canada; Charles I. Bevans, ed., *Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776-1949*, p. 375.

fédérales pour la protection de ces oiseaux. Des ONG environnementales ont récemment essayé d'invoquer la loi relative au traité sur les oiseaux migrateurs - texte américain d'application de ce traité - dans des procès mettant en cause des coupes de bois préjudiciables aux oiseaux migrateurs durant la nidification⁴⁴. Ayant été conçue comme une loi pénale, elle ne s'est pas avérée aussi efficace dans les procès civils intentés par les ONG que les autres lois relatives à la faune, telle la loi américaine sur les espèces en danger. Au Canada, la loi fédérale relative au traité sur les oiseaux migrateurs, adoptée en 1917 et révisée en 1994, assure la mise en œuvre du traité, mais elle ne semble pas constituer un élément majeur pour la gestion des forêts.

III LEGISLATION NATIONALE

Cette section relative à la législation nationale donne d'abord un aperçu sur le cadre juridique général des forêts aux Etats-Unis et au Canada. Puis les développements suivants traitent de certains thèmes de façon plus détaillée, en soulignant les tendances législatives récentes.

3.1 Cadre juridique de base

Dans les deux pays, les lois forestières de base comprennent des dispositions régissant la propriété. A la base de toute analyse juridique concernant la foresterie se pose cette question : à qui appartient la terre ? Le propriétaire a le droit de disposer comme il l'entend des ressources de son fonds, sous réserve des restrictions légales existantes. Celles-ci sont parfois peu nombreuses, mais quelquefois elles sont si fortes qu'elles réduisent pratiquement à néant les droits du propriétaire.

La première strate de restrictions, telles la *nuisance* ou le *trespass*, procède du régime général du droit de la propriété. Les lois de base sur la propriété dans les deux pays tirent leur origine du droit britannique (*Common Law*), exception faite de l'Etat de la Louisiane et de la province du Québec, dont le droit s'inspire du Code civil français (*Civil Law*). Dans certains Etats du Sud-Ouest des Etats-Unis, l'influence de la tradition espagnole reste notable sur le droit de la propriété, du temps où ces territoires faisaient encore partie du Mexique. Cependant, l'empreinte de la *Common Law* est la plus largement diffusée.

D'autres lois générales régissant la propriété et le commerce affectent la foresterie. Par exemple, les lois fiscales influencent fortement les choix de gestion des forêts privées. Ainsi, la taxation fédérale des revenus provenant des plantations forestières améliorées fait l'objet de vifs débats aux Etats-Unis. Les Etats, les provinces et certaines circonscriptions locales prélèvent annuellement des taxes assises sur la valeur foncière. Les taxes intégrant la valeur des arbres incitent les propriétaires à couper leurs arbres à un âge assez précoce afin de

⁴⁴ Exemples: *Sierra Club v. Martin*, 933 F. Supp. 1559 (N.D. Ga. 1996) (le Service forestier américain ne devrait pas passer des contrats permettant des coupes d'arbres durant la saison de nidification qui causeraient directement la destruction des oiseaux en violation de la loi), cassé par 110 F. 3d 1551 (11th Circ. 1997) (le Service forestier américain n'est pas une «personne» sujette aux dispositions de la loi); *Malher v. U.S. Forest Service*, 927 F. Supp 1559 (S.D. Ind. 1996) (la simple destruction des habitats d'oiseaux migrateurs ne constitue pas une violation de la loi).

diminuer le montant de la taxe à payer. Dans la mesure où les taxes reflètent la valeur du fonds en fonction du "meilleur usage" qu'il est possible d'en faire, elles peuvent encourager les propriétaires de terres boisées à les reconvertir à des utilisations générant des revenus plus élevés et plus réguliers. Depuis le début du siècle, la solution adoptée par plusieurs territoires riches en ressources forestières a été de fixer des taux spéciaux d'imposition réduite pour les terres forestières.

La plupart, sinon la totalité, des Etats et des provinces tente par ailleurs d'influencer la gestion des forêts privées par des moyens de nature non réglementaire. Ils disposent presque tous de fonctionnaires qualifiés qui prodiguent gratuitement des conseils techniques en matière forestière aux propriétaires fonciers. De plus, la majorité des gouvernements aide les propriétaires à combattre les incendies de forêts; certains fournissent des plants subventionnés; d'autres encore élaborent des Codes volontaires de bonnes pratiques forestières.

Les propriétaires privés sont tenus au respect de multiples dispositions réglementaires. Celles-ci varient suivant les Etats et les provinces. Certains n'imposent presque aucune règle à la gestion des forêts. Inversement, la Californie va jusqu'à obliger les propriétaires à engager des agents forestiers habilités et à soumettre à l'administration, pour approbation, des plans de gestion avant toute coupe d'arbres.

Les deux Etats fédéraux réglementent rarement, de façon directe, la gestion des forêts privées, mais ils peuvent édicter des règles concernant certains aspects accessoires de la foresterie. Par exemple, les lois fédérales relatives à la pollution de l'eau (examinées plus loin) peuvent affecter le dépôt des résidus de coupe ou la construction de routes forestières. Rares sont les cas où une loi connexe, telle la loi américaine interdisant la destruction des habitats de certains animaux en danger, parvient à restreindre sérieusement les usages de la forêt.

Les terres forestières domaniales peuvent être gérées à diverses fins, allant de la préservation de la faune à la production du bois. La loi peut spécifier comment l'Etat doit gérer certaines terres ou lui donner un pouvoir de gestion plus ou moins discrétionnaire. Par exemple, dans les deux pays, les lois créant les parcs nationaux prescrivent la préservation des éléments naturels dans l'intérêt des visiteurs. Les lois régissant les forêts nationales américaines prévoient une gestion multi-usages, y compris les loisirs, la protection de la faune et l'exploitation du bois, et elles confèrent à l'agence compétente un large pouvoir discrétionnaire quant au choix des usages particuliers. Les lois imposent cependant aux agences des procédures spécifiques pour la prise des décisions de gestion, notamment en vue d'assurer la transparence et la participation du public.

En général, les Etats ne réalisent pas directement les opérations d'exploitation forestière, qu'ils préfèrent concéder à des compagnies privées. Aux Etats-Unis, on procède habituellement par ventes de bois à court terme, l'administration restant maîtresse des objectifs de gestion à long terme. Au Canada, il peut s'agir de concessions à plus long terme, suivant lesquelles le concessionnaire est tenu de préparer un plan de gestion qu'il soumet à l'approbation de l'administration.

3.2 Examen des principaux thèmes

3.2.1 Objectifs de la gestion

Dans le monde entier, la profession forestière s'est depuis longtemps engagée dans la voie de la gestion durable des forêts. Ce qui a surtout changé avec le temps, c'est la question de savoir quelles sont les ressources forestières nécessitant une gestion durable.

Historiquement, cela a conduit à allonger la liste des ressources que les gestionnaires des forêts sont censés maintenir et développer. La législation régissant les forêts nationales américaines en fournit une illustration. En 1891, la loi fédérale originelle sur les réserves forestières a autorisé le Président à créer des réserves afin de protéger les ressources en bois et d'assurer l'approvisionnement en eau (loi du 3 mars 1891). En 1944, en vue de promouvoir la stabilité économique, le Congrès a adopté, le 29 mars 1944, une "loi sur le rendement soutenu de la gestion forestière" (*Sustained-Yield Forest Management Act*), permettant aux propriétaires fonciers privés de conclure des accords de gestion volontaire avec les responsables des terres fédérales, afin de créer des "cercles de travail" mixtes privés-fédéraux produisant un volume constant de bois pour alimenter les industries locales. En 1960, le Congrès a adopté une «loi sur le rendement soutenu des usages multiples» (*Multiple Use Sustained-Yield Act*, 16 U.S.C., secs. 528-531) qui a ajouté, au bois et à l'eau, les loisirs, le pâturage, la pêche et la faune aux objectifs de gestion des forêts fédérales. Elle a prévu aussi que l'utilisation des forêts doit s'opérer sans porter préjudice à la productivité de la terre.

Les trente dernières années ont connu un changement de priorité parmi ces objectifs, aux dépens de la production ligneuse. Cette évolution est due en particulier: (i) au classement, par le Président ou le Congrès, de certaines terres fédérales, dont les réserves de faune, les parcs, les monuments et les fleuves pittoresques, comme aires affranchies de toute coupe de bois; (ii) à une protection légale plus stricte de la faune, comme dans la loi sur les espèces en danger, examinée ci-dessous; (iii) aux règles d'aménagement imposant une planification plus participative et obligeant les organismes concernés à tenir compte des choix du public dans la détermination des usages de la terre. Les lois relatives à l'aménagement du territoire sont également plus favorables aux ressources non ligneuses. C'est ainsi le cas de la loi relative à la gestion des forêts nationales, qui comprend des dispositions sur la préservation de la diversité des communautés animales et végétales et sur la protection des cours d'eau contre les effets nuisibles de l'exploitation forestière (pollutions, dommages aux poissons et à leurs habitats, etc.).

Dans l'ensemble, les Etats fédérés ont été plus lents que l'Etat fédéral à se démarquer de la gestion principalement ligneuse des forêts publiques, mais il y a eu des exceptions. Le Wisconsin a amendé sa législation en 1995 pour substituer la foresterie durable aux plantations forestières comme principe directeur de la gestion des forêts (*Wisconsin Statutes*, sec. 28.04). Les constitutions de certains Etats de l'Ouest déclarent que les forêts de l'Etat doivent être gérées de manière à procurer des revenus pour les écoles publiques⁴⁵.

⁴⁵ Exemples: constitutions de l'Oregon, article VIII, sections 2 et (5)(2), de Washington, article IX, section 3, et de l'Idaho, article 9, section 4.

Ces Etats peuvent satisfaire à un minimum d'obligations pour la protection des autres ressources, mais ils privilégient les utilisations forestières les plus lucratives, généralement la production de bois. En 1997, l'Oregon, dont la Constitution contient une telle disposition, a organisé des audiences publiques sur les objectifs de gestion à adopter par l'Etat. Le Conseil des forêts de l'Etat en a conclu que la production de bois doit rester une fonction majeure des forêts publiques, mais que l'Etat doit mettre l'accent sur la protection des poissons et de la faune, sur les loisirs et sur d'autres ressources, même s'ils ne lui procurent pas des revenus directs.

La plupart des Etats laissent carte blanche aux propriétaires privés quant à la gestion de leurs forêts. Toutefois, même les Etats qui s'abstiennent de toute réglementation dans ce domaine ont tendance à requérir une plus large protection des ressources. Durant la première moitié du siècle, les lois forestières des Etats étaient axées sur la lutte contre les incendies et sur la régénération des produits ligneux. Au cours des trente dernières années, les Etats les plus avancés ont élaboré des législations forestières assez sophistiquées, prévoyant des bandes de protection des cours d'eau, des espaces réservés le long des autoroutes panoramiques et une meilleure protection de la faune. Les lois de l'Oregon⁴⁶ et de la Californie⁴⁷ sont de bons exemples à cet égard.

Aux Etats-Unis, l'Etat fédéral et les Etats fédérés recourent également à des approches non réglementaires pour promouvoir une gestion multi-usages des forêts privées. La plupart des Etats possèdent des services de vulgarisation relevant de leurs universités qui fournissent aux propriétaires fonciers des conseils en gestion gratuits. De nombreux Etats ont élaboré des codes volontaires des "meilleures pratiques de gestion" visant à réduire l'érosion des sols et la dégradation de la qualité de l'eau. En 1997, l'Etat de Washington a autorisé un programme expérimental visant à établir, avec la participation active du public, des plans d'aménagement multi-espèces pour sept propriétés privées (*Revised Code of Washington*, secs. 76.09.350-360).

L'Etat fédéral dispose de plusieurs programmes visant à promouvoir une meilleure gestion des forêts privées, dont bon nombre sont réalisés en collaboration avec les Etats fédérés, qui mettent des fonds fédéraux à la disposition des Etats désireux d'exécuter de tels programmes. Ceux-ci consistent à fournir, notamment, des conseils aux propriétaires fonciers, une assistance pour la lutte contre les incendies, les maladies et les insectes, ainsi que des subventions pour couvrir les frais de gestion des terres privées et la création de servitudes de protection de forêts importantes du point de vue environnemental⁴⁸. L'Etat fédéral encourage les agriculteurs à maintenir sous leur couvert végétal naturel certaines terres écologiquement sensibles, telles les zones humides boisées et les terres très érosives. En 1985, le Congrès américain a voté une loi refusant toute subvention aux agriculteurs qui défrichent de telles terres à des fins agricoles (16 U.S.C., secs. 3811-3823).

Le Canada également a connu un changement d'orientation en ce qui concerne les objectifs de gestion des forêts. Pendant longtemps, la législation forestière canadienne s'est

⁴⁶ Oregon Forest Practices Act, Oregon Revised Statutes, sections 527.610-.992.

⁴⁷ Z'berg-Nejedly Forest Practices Act of 1973, California Public Resources Code, secs. 4511-4628.

⁴⁸ The Erodible Lands and Wetlands Conservation and Reserve Program, 16 U.S.C., secs. 3801-3862.

surtout préoccupée des ressources ligneuses. Un chercheur en droit a distingué quatre phases dans la période dominée par la réglementation axée sur les ressources ligneuses. Dans la première phase, exceptées les règles générales du droit de la propriété, les utilisations de la forêt ne sont pas réglementées. Dans la deuxième phase, les ressources sont réglementées dans le but d'assurer une rente économique à l'Etat par les revenus procédant des coupes de bois. Dans la troisième phase, l'accent est mis sur la conservation des ressources ligneuses, y compris l'incitation à la régénération naturelle et la lutte contre le gaspillage. Dans la quatrième phase, la loi encourage la gestion active des ressources ligneuses, par la régénération artificielle et la planification de la gestion à long terme (Ross 1995, p. 63).

Certains pourraient penser que la production de bois demeure encore l'objectif central du droit forestier canadien. Néanmoins, depuis la CNUED de 1992, les provinces canadiennes attachent plus d'importance à la gestion des ressources non ligneuses sur les terres publiques. Ainsi, la loi de la Colombie britannique de 1994 (*Forest Practices Code Act*) prévoit que la gestion forestière doit englober les ressources ligneuses et fourragères, les loisirs, les paysages, la faune, l'eau, la pêche, la diversité biologique et le patrimoine culturel. Pour sa part, la loi de l'Ontario de 1994 (*Crown Forestry Sustainability Act*) vise à assurer, entre autres objectifs, la durabilité des forêts publiques. Quant au Québec, il a amendé sa loi forestière en 1996, ajoutant à ses buts celui de promouvoir la reconnaissance des forêts comme patrimoine commun, ainsi que leur développement durable. De même, l'un des objectifs de la loi du Saskatchewan de 1996 (*Forest Resources Management Act*) est de promouvoir l'utilisation durable des terres forestières.

Certaines réorientations des objectifs de gestion des forêts ont été de nature plus politique que législative. Par exemple, suite aux fortes critiques publiquement exprimées, aux plans interne et international, à propos de coupes intensives de bois effectuées dans des forêts provinciales proches de *Clayquot Sound*, le gouvernement de la Colombie britannique a demandé à un comité scientifique de lui recommander des pratiques forestières plus durables. Le comité a proposé des mesures tendant à diminuer les impacts de l'exploitation forestière sur la qualité de l'eau et sur la faune, que le gouvernement a entérinées en 1995 (Dudley, Jean-Renaud & Sullivan 1995, p. 66).

Cette évolution en faveur des valeurs non ligneuses des forêts s'est traduite par des réformes des administrations forestières dans près de la moitié des provinces. Depuis 1990, Terre-Neuve, la Nouvelle Ecosse, le Nouveau Brunswick et le Québec ont tous intégré leurs services forestiers dans des agences s'occupant plus largement des ressources naturelles, et l'Alberta a fusionné son service forestier avec son agence de protection de l'environnement (Ross 1995, p. 57).

Comme aux Etats-Unis, la majorité des provinces canadiennes ont opté pour la non-réglementation de la gestion des terres forestières privées. Cependant, quelques-unes ont adopté des mesures d'incitation en faveur de certaines activités de gestion. Par exemple, la loi forestière québécoise contient plusieurs dispositions prévoyant la fourniture de conseils et d'assistance aux propriétaires forestiers privés qui pratiquent une gestion moderne de leurs forêts⁴⁹.

⁴⁹ Loi forestière, Revised Statutes of Québec, chapter F-4.1, secs. 118-124.40. Ces dispositions reflètent la loi du 19 décembre 1986, 1986 Statute of Quebec, chapter 108, et ses amendements successifs, notamment la loi du 20 juin 1996, 1996 Statute of Quebec, chapter 14.

Les observations qui précèdent ont été centrées sur l'ouverture de la gestion forestière à des préoccupations autres que la production ligneuse, mais la question se pose aussi de savoir en quoi doit constituer la gestion durable du bois. Par exemple, les Etats-Unis et le Canada possèdent des forêts naturelles recelant des arbres de grande dimension dont l'âge dépasse largement la durée de la rotation commerciale. Il est théoriquement possible d'exploiter ces vieilles forêts dans un court laps de temps sans détruire la productivité de la terre, mais le volume annuel récolté baissera et se stabilisera à un niveau plus faible après que les derniers arbres âgés auront été coupés. Il est également possible de fixer, dès le départ, le volume de coupe autorisé à un niveau plus bas, correspondant à celui de la durabilité. Cela implique que les vieux arbres soient exploités plus lentement, sur une durée plus longue. La loi et la politique de Colombie britannique adhèrent à la première conception de la durabilité, basée sur la productivité de la terre⁵⁰. La loi fédérale américaine, qui est fondée sur la deuxième approche en ce qui concerne les forêts nationales, impose un niveau de coupe constant qui a tendance à ralentir l'exploitation des vieilles forêts (16 U.S.C., sec. 1611(a)).

3.2.2 Planification et étude d'impact sur l'environnement

Les Etats-Unis disposent d'un système "stratifié" de planification et d'étude d'impact sur l'environnement applicable aux terres fédérales. La loi centrale en la matière est celle relative à la politique nationale de l'environnement (*National Environmental Policy Act, NEPA*) de 1970. Elle exige une étude d'impact sur l'environnement (EIE) préalablement aux actions fédérales importantes qui affectent de façon significative la qualité de l'environnement humain. La participation du public au processus est requise par la jurisprudence et la réglementation (40 C.F.R. pts. 1500-1508).

Aux Etats-Unis, la loi de 1974 relative à planification des ressources forestières et pastorales renouvelables (*Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act*) et la loi de 1976 sur la gestion forestière nationale (*National Forest Management Act, NFMA*) ainsi que leurs règlements d'application concernant la planification (36 C.F.R., pts. 215-221), font obligation au Service forestier d'établir des programmes et des évaluations des ressources renouvelables au niveau national; des plans régionaux pour le système forestier national; et des plans de gestion foncière et des ressources pour les quelque 125 unités forestières du système. Le Service forestier doit préparer les plans forestiers avec la participation du public et sur la base d'EIE. Les plans doivent être actualisés tous les 10 à 15 ans. Les opérations de gestion importantes, telle que la construction de routes ou la vente de coupes, doivent être prévues par le plan forestier ou faire l'objet d'une EIE séparée.

Le *NEPA*, tout comme le *NFMA*, requièrent une approche interdisciplinaire de la part de l'administration pour l'analyse des problèmes environnementaux. Une des conséquences en a été la forte augmentation du nombre de professionnels, autres que les forestiers, travaillant pour le Service forestier. Les biologistes, hydrologues, écologistes et spécialistes des loisirs, devenus plus nombreux, ont contribué à introduire, au sein du Service, des valeurs plus "biocentriques" et moins utilitaristes (Brown & Harris 1998).

⁵⁰ Voir *Sierra Club of Western Canada v. British Columbia (Chief Forester)*, 13 Can. Env'tl. L. Rep. (n.s.) 13 (B.C. Sup. Ct. 1993).

Le processus de planification a été critiqué comme étant trop contraignant. Il a généré de multiples conflits et la préparation ainsi que l'application des plans a nécessité plus de temps que ne l'avait prévu le Congrès. Occasionnellement, le Congrès a dû recourir à des formes de planification temporaire pour faire face à des situations d'urgence. Par exemple, en 1995, le Congrès a élaboré une procédure expéditive pour planifier des ventes de bois rendues nécessaires pour sauver du bois atteint ou menacé par les insectes, la maladie ou le feu. Ces dispositions ont cessé d'avoir effet à la fin de 1996 (16 U.S.C., sec. 1611 note).

Ces dérogations aux lois relatives à la planification ont été controversées. Des projets de loi, encore pendants devant le Congrès (S. 1253, 105th Cong. 1st Sess. 1997), ayant pour effet d'écourter les phases de la planification et de restreindre la participation du public, ont été fortement contestés par les milieux environnementalistes. Le Ministre de l'agriculture a mis en place un comité de scientifiques de haut niveau pour tenir, à travers le pays, des audiences publiques dans ce domaine et formuler des recommandations sur les réformes de la planification.⁵¹

A cet égard, on se demande quelle est l'importance respective qu'il convient de donner aux intérêts locaux et nationaux. Les autorités locales sont souvent plus préoccupées que celles nationales des conséquences de la planification sur l'économie locale. Dans un cas récent en Californie du Nord, un comité *ad hoc*, le *Quincy Library Group*, représentant l'industrie et les défenseurs locaux de l'environnement, a proposé un projet global de gestion des terres fédérales au niveau local. Le comité a demandé au Congrès d'adopter la proposition et d'exempter les forêts locales des autres obligations fédérales de planification. Les ONG environnementales nationales s'y sont opposées car, selon elles, cela reviendrait à détourner la procédure de planification fixée par la loi fédérale.

Aux Etats-Unis, la foresterie sur les terres publiques et privées est sujette à divers régimes de planification et d'EIE. La loi fédérale (*NEPA*) ne s'applique à des opérations publiques ou privées que lorsque celles-ci requièrent des fonds fédéraux ou l'approbation d'une agence fédérale. Dans plusieurs Etats, le service forestier a carte blanche pour gérer les forêts étatiques et les propriétaires privés ne sont aucunement obligés de faire des notifications ou de préparer des plans avant de procéder à la gestion de leurs forêts.

Quelques Etats, cependant, imposent des obligations de notification, de soumission de plan ou d'enquête publique. Par exemple, la loi du Maine de 1989 requiert des plans, préparés par des forestiers habilités, pour les coupes rases de plus de 50 acres, ces plans n'étant pas nécessairement accessibles au public. Dans l'Oregon, des amendements de 1991 à la loi forestière (*Forest Practices Act*) exigent une déclaration à l'administration préalablement au commencement des opérations forestières, ainsi que des plans pour l'exécution des opérations dans les zones sensibles. La Loi de 1975 de l'Etat de Washington classe les opérations forestières en quatre catégories. Celles de la catégorie I ne requièrent ni déclaration ni plan; celles de la catégorie II nécessitent une déclaration préalable; celles de la catégorie III exigent un plan et une déclaration; et celles de la catégorie IV doivent se conformer aux lois de l'Etat relatives à l'EIE. Selon une loi californienne de 1973, les particuliers doivent soumettre des plans de gestion forestière, préparés par des forestiers habilités et répondant à plusieurs

⁵¹ L'avis officiel de création de ce comité et invitant le public à y désigner des membres pour le représenter est paru dans 62 Reg. Fed. 43691 (15 août 1997).

exigences de protection des ressources forestières. Ils sont accessibles au public pour examen et observations et doivent être approuvés par un comité étatique (*Z'berg-Nejedly Forest Practices Act*).

Au Canada, le gouvernement fédéral a créé, par un décret de 1973, le Comité des évaluations environnementales et l'EIE est devenue une obligation légale fédérale en 1979.⁵² Cependant, pour les projets forestiers, le droit fédéral exige rarement des études complètes d'impact sur l'environnement. Quelques provinces ont adopté des lois générales sur les EIE⁵³, mais seules trois ou quatre d'entre elles les appliquent aux activités forestières (Ross 1995, p. 115; Ross & Saunders 1993, p. 76).

Les obligations de planification propres aux forêts varient d'une province à l'autre, mais la tendance est à leur augmentation et au renforcement de la participation du public. La loi forestière de Colombie britannique de 1994 (*Forest Practices Code Act*) fait obligation aux entreprises détenant des droits de coupe sur les terres publiques de préparer des plans de gestion conformes aux prescriptions sylvicoles fixées par les responsables de district des forêts provinciales. Ces entreprises doivent rendre leurs plans publics et accepter de recevoir les observations du public. La Colombie britannique dispose aussi d'une loi sur l'évaluation environnementale datant de 1994, mais les plans forestiers ont été exclus de son champ d'application par voie réglementaire. Au début des années 1990, la Commission des ressources et de l'environnement de Colombie britannique a essayé, par la conciliation des divers intérêts en présence, d'établir des plans régionaux d'utilisation des terres, mais cette tentative a échoué faute de consensus.

Selon la loi forestière de l'Ontario de 1994 (*Crown Forest Sustainability Act*), les détenteurs de droits de coupe sur les terres publiques doivent disposer d'un plan de gestion préparé par un forestier habilité. La loi prévoit aussi la création de comités locaux de citoyens chargés de conseiller le Ministre sur les questions forestières et fait obligation à la province d'aviser le public avant tout octroi d'autorisation d'exploitation des ressources forestières.

La loi forestière de 1996 du Saskatchewan (*Forest Resources Management Act*) requiert des plans fonciers intégrés pour les forêts provinciales. Ces plans doivent permettre au public de participer à leur exécution, leur contrôle, leur évaluation et leur révision.

Le Québec a fait une expérience dite des "forêts à habiter". Par contrat, des compétences limitées à l'égard des terres provinciales ont été transférées aux administrations locales. Partant de l'hypothèse que celles-ci sont plus proches de la population et plus ouvertes à sa participation que ne le sont les administrations provinciales, l'objectif recherché a été de promouvoir une gestion forestière qui profite aux résidents locaux.

⁵² Ross & Saunders 1993, p. 76-79, citant un décret du 20 décembre 1973; plus amendement au Government Organization Act et Environmental Assessment and Process Review Guidelines Order de 1984.

⁵³ Exemple: Environmental Assessment Act, Rev. Stat. of Newfoundland (1990).

3.2.3 Recours des particuliers contre les actions de l'administration

Lorsque l'administration prend une décision affectant des forêts privées ou publiques, il arrive que la loi permette aux citoyens d'intenter des recours contre ladite décision. Il peut s'agir de recours administratifs (auprès de l'instance qui a pris la décision) ou juridictionnels (par l'exercice de poursuites).

Traditionnellement, l'Etat fédéral américain est ouvert aux recours contre les actes de l'administration. Par exemple, le Service forestier permet, depuis longtemps, d'introduire des recours informels ou semi-formels, à l'encontre de ses décisions, par toute personne à qui elles font grief. Ainsi, un citoyen ou une ONG jouissant des fonctions récréatives ou de la biodiversité d'une forêt peuvent former un recours contre une vente de bois à un tiers. Des fonctionnaires du Service, qui ne sont pas des juges, instruisent ces recours et les parties n'ont pas besoin d'un avocat pour les introduire. Souvent, la procédure est entièrement "écrite" et se déroule sans débats ou confrontations entre les parties intéressées.

Dans les années 1980, les ONG environnementales ont librement usé de ces possibilités de recours pour s'opposer aux ventes de bois. L'industrie du bois s'en est plainte en faisant noter que quiconque pouvait, moyennant un simple timbre poste, retarder une vente de bois; et avec une photocopieuse, produire suffisamment de recours pour bloquer des douzaines de ventes. Nombre de ces recours étaient cependant fondés.

La réponse législative donnée dans les années 1990 a consisté à rationaliser les procédures de recours et à inviter les parties intéressées à s'impliquer dans les activités de l'agence avant que ne soient prises des décisions susceptibles de recours. Ainsi, le Service forestier doit rendre publiques les décisions d'exécution des plans forestiers et donner un délai de 30 jours pour leur mise en œuvre. Désormais, seules les personnes ayant présenté des observations dans ce délai sont en droit de former des recours administratifs. Le Service tente de régler le différend de façon informelle; en cas d'échec, une procédure formelle expéditive est engagée⁵⁴.

Les décisions du Service sont également attaquables devant les tribunaux. Dans les années 1970, la Cour suprême des Etats-Unis a jugé que les membres d'ONG défendant des intérêts d'ordre environnemental ou esthétique affectés par des décisions de l'agence ont le droit de les contester en justice⁵⁵. Dans les années 1990, la Cour a eu tendance à faire marche arrière en la matière, exigeant des plaignants la preuve d'un préjudice direct et spécifique découlant des décisions de l'agence, ainsi que l'existence d'intérêts clairs et «non spéculatifs» aux cas où ils obtiennent gain de cause⁵⁶. La Cour a aussi requis que l'action contestée soit "mûre" - au sens d'une décision finale de l'agence sur le point de produire des effets concrets. Une personne opposée à un plan de gestion forestière général à long terme peut former un recours administratif dès que le Service forestier décide de l'approuver. Cependant, d'après le

⁵⁴ 16 U.S.C., sec. 1612 note (instruction du Congrès révisant les procédures de recours); 36 C.F.R. pt. 215 (règlement de l'agence concernant les recours contre l'application du plan).

⁵⁵ Sierra Club v. Morton, 405 U. S. 727 (1972).

⁵⁶ Exemple: Lujan v. National Wildlife Federation, 497 U.S. 871 (1990).

concept de "maturité" des actions, un recours ne peut être valablement formé devant les tribunaux que lorsque le Service forestier prend une mesure spécifique d'exécution du plan⁵⁷.

A deux reprises au moins, lorsque des poursuites judiciaires ont risqué de retarder d'importantes ventes de bois fédéral, le Congrès américain a furtivement décidé d'imposer des limitations temporaires aux possibilités de recours. L'une d'elles a été motivée par la disposition dite du "hibou tacheté" de 1989 (*Public Law* No. 101-121, sec. 318), évoquée ci-après dans la section consacrée à la biodiversité. L'autre, datant de 1995, a été suscitée par la disposition dite de "sauvegarde" (16 U.S.C., sec. 1611 note), examinée ci-dessus dans la section sur la planification. Très controversées, ces deux restrictions n'ont pas ensuite été renouvelées.

Au Canada, la pratique des recours administratifs n'est pas aussi enracinée qu'elle l'est aux Etats-Unis. Certaines provinces ne disposent pas de procédures spéciales pour former des recours administratifs contre les actes de l'administration, ce qui peut limiter la participation effective. Par exemple, en Colombie britannique, la loi forestière de 1994 (*Forest Practices Code Act*) confère aux personnes affectées par les décisions administratives le droit de les contester au moyen d'un recours administratif, mais une tierce personne touchée par cette décision n'a pas le même droit.

Les juridictions canadiennes sont relativement ouvertes aux ONG environnementales qui contestent les actions forestières de l'administration. Elles font droit à leurs actions en justice lorsqu'elles concernent des risques graves de préjudices irréparables à des biens publics⁵⁸. Toutefois, certains juges canadiens, moins sévères que leurs homologues américains à l'égard des activités forestières commerciales, ont donné plus de poids que ne l'ont fait les juges américains aux préjudices résultant des perturbations économiques ou des interférences judiciaires dans la politique gouvernementale⁵⁹.

3.2.4 Reconnaissance des droits des populations autochtones

Les populations autochtones nord-américaines ont occupé et utilisé les forêts du continent pendant des milliers d'années avant l'arrivée des colons européens. Les Européens apportèrent de nouvelles conceptions du droit et des droits fonciers. Depuis lors, les droits exercés sur les forêts ont été l'objet de contestations plus ou moins vives.

Le statut juridique des populations autochtones est complexe tant aux Etats-Unis qu'au Canada. Tantôt ces populations sont traitées comme des nations souveraines, dont les relations sont régies par des traités conclus entre des tribus et des Etats-nations modernes. Tantôt elles sont traitées comme des entités sub-nationales soumises aux lois fédérales. Tantôt encore elles sont traitées comme des pupilles de la nation.

⁵⁷ Ohio Forestry Ass'n v. Sierra Club, 66 U.S. Law Week 4376 (U.S. Sup. Ct. 18 May 1998).

⁵⁸ Sunshine Village Corp. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) [1996] 20 Can. Env. Rpts. (n.s.) 171 (Fed. Ct. App.) (recours contre le développement du ski dans un parc national).

⁵⁹ Algonquin Wildland League v. Ontario (Minister of Natural Resources) [1996] 21 Can. Envtl. L. Rpts. (n.s.) 102 (Ont. Ct. Justice, General Division).

Aux Etats-Unis, la plupart des revendications foncières des populations autochtones ont été réglées par des traités signés au 19^{ème} siècle. Ceux-ci leur ont souvent réservé les droits de chasse et de pêche, ainsi que celui d'accéder aux terres à des fins religieuses. Occasionnellement, ces droits permettent d'exercer des actions en justice liées à la gestion des forêts. Dans les années 1980, par exemple, une association tribale s'est opposée au passage d'une route à travers une zone de forêt fédérale, considérée comme sacrée par les membres de la tribu. Le procès a provoqué des discussions sur les droits des autochtones et la liberté de religion, dont certaines sont parvenues jusqu'à la Cour suprême⁶⁰. Les droits de pêche des autochtones, en particulier la pêche au saumon sur la côte pacifique, ont amené plusieurs tribus à participer à la planification de la gestion forestière, en se faisant les avocats de la protection des habitats.

Aux Etats-Unis, mis à part l'Alaska, les terres des autochtones sont largement comprises dans des «réserves». L'Etat fédéral en détient les titres de propriété, mais en tant que mandataire agissant pour le compte des tribus, sous le contrôle des tribunaux. L'Office fédéral des affaires indiennes relevant du Ministère de l'intérieur est responsable de la gestion des terres réservées (Morishima 1997, pp. 4-9; Gordon et al. 1997, pp. 10-14). En vertu de la loi de 1990 sur la gestion des ressources forestières indiennes (*National Indian Forest Resources Management Act*), la gestion des forêts s'effectue conformément aux orientations générales données par les tribus occupant ces terres. Une loi fédérale de 1970 (*Native Claims Settlement Act*) a créé en Alaska des structures indigènes auxquelles elle a attribué, en propriété directe, de vastes portions du territoire de l'Etat.

Telle qu'amendée en 1982, la Constitution canadienne réaffirme les droits des populations autochtones découlant de la coutume et des traités. Au Canada, comme aux Etats-Unis, des «terres réservées» aux autochtones sont détenues par l'Etat pour le compte de ces derniers, sur la base d'une loi (*Indian Act*) régissant leurs relations dans ce domaine. Un règlement forestier (*Indian Timber Regulations*) fixe les modalités d'octroi des permis d'exploitation sur ces terres. Désormais, les autochtones sont considérés comme les «populations originelles» (*First Nations*) et l'Etat négocie avec les tribus afin de leur accorder davantage d'autonomie pour l'utilisation des terres réservées.

Les revendications des Indiens ne se limitent pas aux terres réservées. Au Canada, de vastes étendues d'autres terres, y compris des forêts, sont également revendiquées. L'incertitude régnant autour de la nature de ces revendications a donné lieu à de nombreux procès. Lorsque les prétentions d'un groupe d'autochtones sont fondées, elles peuvent se traduire par l'exclusion d'autres groupes des terres revendiquées et par des utilisations plus modernes de la terre, comme la foresterie, qui restent compatibles avec l'attachement traditionnel du groupe à la terre⁶¹. Les tribunaux ont ainsi jugé que les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent réglementer les utilisations des terres par les autochtones que pour des raisons impérieuses et essentielles, qui peuvent aller de la promotion du développement

⁶⁰ Northwest Indian Cemetery Protective Association v. Peterson, 565 F. Supp. 586 (N.D. Cal. 1983) en partie confirmé et en partie infirmé, 795 F.2d 688 (9th Cir. 1986) infirmé et renvoyé sous le nom Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association, 485 U.S. 439 (1988).

⁶¹ Delgamuukw v. British Columbia (1997) 3 S.C.R. 1010, 1083.

économique à la protection de l'environnement⁶². La réglementation doit également s'inscrire dans le cadre de la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des populations originelles.

Dans un cas récent au Nouveau Brunswick, une cour d'appel provinciale a jugé que les membres de la tribu Micmac détenaient, sur la base d'un traité, un droit de coupe sur tous les arbres des terres provinciales⁶³. Ce droit s'étend aussi à des terres sur lesquelles la province a accordé, à des non autochtones, des permis de coupe. D'après un récent arrêt de la Cour d'appel de Colombie britannique, les prétentions des autochtones sur les ressources forestières font obstacle à la délivrance aux privés, par la province, de permis de plantations forestières, en application de la loi forestière provinciale⁶⁴. La Cour Suprême de Colombie britannique a récemment annulé un permis de coupe provincial autorisant une entreprise privée à exploiter des arbres dans une zone traditionnelle de chasse et de collecte autochtone⁶⁵.

Les incertitudes et aléas des décisions judiciaires quant à la reconnaissance des droits des autochtones ont poussé plusieurs populations originelles à négocier de nouveaux traités pour la délimitation des propriétés forestières (McKee 1996). Ainsi, plus de 40 négociations de ce type se déroulent actuellement en Colombie britannique. La récente jurisprudence favorable aux intérêts des autochtones a contribué à renforcer leur position dans ces pourparlers.

3.2.5 Lutte contre la pollution affectant les forêts

Bien que n'étant pas habituellement considérées comme des lois forestières, les lois relatives à la lutte contre la pollution imposent un contrôle accru des pratiques forestières, surtout aux Etats-Unis. Tant ces derniers que le Canada ont mis en place une solide législation antipollution pour la protection de la qualité de l'air et de l'eau. Les programmes des deux pays ont été initialement axés sur les sources importantes de pollution industrielle, telles les usines. Ils se sont ensuite élargis aux formes de pollution résultant de la foresterie, telle la pollution de l'eau par le dépôt de débris de coupe ou la pollution de l'air provenant des feux autorisés. La nécessité de lutter contre ces formes de pollution mineure, à des fins de maintien de la qualité de l'air et de l'eau, confère auxdites lois une importance croissante en matière forestière.

La loi fédérale américaine sur la qualité de l'eau (*Clean Water Act*) a mis sur pied un programme national de lutte contre la pollution des eaux, que les Etats sont chargés d'exécuter après approbation fédérale. Si un Etat ne souhaite pas prendre de mesures réglementaires dans ce domaine, c'est l'administration fédérale qui réalise le programme dans ledit Etat. La loi fait obligation à l'administration d'établir des objectifs de qualité de l'eau pour chaque plan d'eau, dont les rivières et ruisseaux. La loi a été conçue pour atteindre ces objectifs, moyennant des normes techniques applicables à des sources fixes de pollution, telles les usines. Cependant,

⁶² Delgamuukw v. British Columbia (1997) 3 S.C.R. 1010, 1083, 1107-11; R. v. Gladstone (1996) 2 S.C.R. 723; R. v. Sparrow (1990) 1 S.C.R. 1075.

⁶³ R. v. Paul (1997) 193 N.B.R.2d 321 (New Brunswick Queen's Bench).

⁶⁴ Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests) (1997) 98 B.C.A.C. 42.

⁶⁵ Metecheah v. Minister of Forests (B.C. Sup. Ct. 24 June 1997).

lorsque ces normes ne suffisent pas à garantir un objectif de qualité de l'eau, l'Etat concerné ou le gouvernement fédéral doit essayer de contrôler d'autres sources de pollution ou imposer des mesures plus strictes aux sources fixes de pollution.

La loi fédérale sur la qualité de l'eau engage les Etats à adopter de «meilleures pratiques de gestion» (MPG, *Best Management Practices - BMPs*) pour les activités causant une pollution diffuse de l'eau, telles les opérations forestières et agricoles. La plupart des Etats ont fixé des MPG par le biais de leurs lois et agences forestières, plutôt qu'à travers les lois et agences antipollution (Environmental Law Institute 1997, pp. 32-36). Dans de nombreux Etats, l'application des MPG est volontaire, l'administration se limitant à vulgariser les bonnes pratiques auprès des propriétaires fonciers et des bûcherons.

Quelques Etats ont adopté des lois dites des "mauvais acteurs" habilitant les autorités étatiques à édicter des arrêtés spéciaux rendant exécutoires les MPG ou d'autres mesures similaires en cas d'atteintes à l'environnement. Par exemple, en Virginie, l'agent forestier de l'Etat peut, à la suite d'une audience publique, prendre un arrêté spécial obligeant un particulier à mettre un terme à des pratiques sylvicoles non conformes aux MPG et qui entraînent ou sont susceptibles de provoquer une pollution (*Code of Virginia*, sec. 10.1-1181.2).

Dans d'autres Etats, les MPG sont obligatoires et s'appliquent largement aux opérations forestières. Par exemple, au Nevada, la délivrance des permis de coupe est conditionnée par le respect des MPG.⁶⁶ Dans l'Oregon, les opérateurs de coupe sont tenus au respect des MPG et le public est habilité à demander à la Commission forestière de l'Etat d'adopter des MPG plus rigoureuses (*Oregon Revised Statute*, secs. 527.724 & 765).

La loi fédérale sur la qualité de l'eau interdit également le dépôt de matériaux, sans permis, dans les zones humides. Elle comporte une exception, conçue de façon restrictive, pour les activités sylvicoles "normales". Ainsi, le remblai de zones humides pour y réaliser des plantations de pins, ou leur défrichage en vue de leur reconversion en terres agricoles (ainsi que le déplacement de terre et le dépôt du matériel végétal coupé qui s'ensuivent), ne relèvent pas de la sylviculture normale et requièrent des permis fédéraux (33 C.F.R. sec. 323.4). Ce système de permis est conçu de façon à minimiser les atteintes à l'environnement résultant de ces activités. Afin d'obtenir un permis pour l'exercice d'une activité pouvant endommager une zone humide, un investisseur doit éventuellement accepter de compenser le dommage en restaurant une terre dégradée voisine (33 C.F.R. sec. 320.4(r)).

Aux Etats-Unis, la lutte contre la pollution de l'air est, comme en matière d'eau, du ressort de l'administration fédérale, avec une participation des Etats. La plupart des Etats y prennent activement part et jouent un rôle primordial en imposant des normes de qualité de l'air aussi strictes, sinon plus rigoureuses, que celles contenues dans les lois fédérales.

Aux Etats-Unis et au Canada, une préoccupation majeure en matière de pollution de l'air a été l'impact des pluies acides sur les écosystèmes naturels, dont les forêts. La plupart des substances polluantes qui provoquent les pluies acides en Amérique du Nord proviennent

⁶⁶ Nevada Revised Statute, sec. 528.042 (requiert un permis); Nevada Admin. Code, sec. 445A.340 (le permis doit inclure des MPG).

de vastes centrales thermiques utilisant le fuel. Ces polluants se concentrent principalement dans la vallée du fleuve Ohio aux Etats-Unis et sont transportés par les vents dominants vers le Nord-Est des Etats-Unis et le Sud-Est du Canada. Dans l'Etat nord-oriental du Maine, l'agent forestier de l'Etat est spécialement habilité à surveiller les effets de la pollution de l'air sur les forêts (12 *Maine Revised Statute*, sec. 8101(1)(A)).

En 1990, sous la pression du Canada, les Etats-Unis ont adopté un programme pour l'échange des émissions de précurseurs des pluies acides provenant des industries importantes (*Clean Air Act*, titre IV, secs. 401-415). Avec la réalisation progressive de ce programme dans les années 1990, il est prévu que les émissions de ces précurseurs seront réduites de moitié, diminuant ainsi les pluies acides de façon considérable.

Une autre disposition de la loi en question (*Clean Air Act*), d'importance croissante pour les activités forestières, est celle qui vise à protéger la qualité de l'air dans les parcs et autres espaces réservés, en particulier quant à la visibilité (42 U.S.C. secs. 7401-7671q; 42 U.S.C. secs. 7491 & 7492). A l'Ouest des Etats-Unis, notamment, où les parcs sont plus nombreux qu'à l'Est, se pose la question de la protection de la visibilité. Le gouvernement fédéral a récemment proposé de nouvelles règles tendant à obliger les Etats à fournir davantage d'efforts «raisonnables» en vue d'éliminer les émissions régionales affectant les aires protégées⁶⁷.

Une des causes d'altération de la visibilité réside dans l'usage du feu pour brûler les débris de coupe ou les broussailles. Dans l'Oregon, par exemple, les feux de forêt prescrits doivent être pratiqués conformément au plan de gestion des émanations de fumée (*Smoke Management Plan, Oregon Admin. Rules*, secs. 629-615-0300).

L'incendie est un phénomène naturel dans certains écosystèmes forestiers nord-américains. Certains forestiers sont arrivés aujourd'hui à la conclusion que la prohibition des incendies de forêt, pendant des décennies, a fini par perturber ces écosystèmes, en modifiant la composition de leurs espèces et en les rendant plus vulnérables aux calamités, telles les invasions d'insectes. Ils pensent que la réintroduction des feux contrôlés est nécessaire à la santé des forêts. Ce souci devra cependant être concilié avec les exigences d'une meilleure qualité de l'air.

Le Canada est aussi confronté à des problèmes de contrôle de la pollution liée aux forêts. La compétence majeure de l'Etat fédéral en matière de qualité de l'eau est dérivée de ses attributions dans le domaine de la pêche. En 1980, la Cour suprême a jugé que, au titre de cette compétence, l'Etat peut réglementer les dépôts de débris de coupe dans les cours d'eau intérieurs, à condition qu'ils ne nuisent pas aux poissons⁶⁸. Cependant, l'Etat fédéral peut interdire (ce qu'il fait) le rejet des débris de coupe dans les eaux côtières, dans la mesure où la

⁶⁷ Environmental Protection Agency, Regional Haze Regulations Notice of Proposed Rulemaking, 62 Fed. Reg. 41138 (31 juillet 1997), extension de la période d'enquête publique, 62 Fed. Reg. 55202 (23 octobre 1997).

⁶⁸ *Fowler v. R.* [1980] 2 S.C.R. 213. Les dispositions sur la qualité de l'eau pouvant affecter la coupe figurent dans la loi sur la pêche (Fisheries Act, Revised Statute of Canada 1985, chapter F-14, secs. 33(3), 35 & 36). Dans l'affaire *Fowler*, l'interdiction générale (sec. 33) du dépôt de débris de coupe dans les habitats du poisson a été jugée excessive, au motif qu'elle s'étend à des actes pouvant s'avérer inoffensifs pour le poisson.

lutte contre la pollution marine constitue, d'après la jurisprudence, une question d'intérêt national.

La réglementation de la pollution de l'air et de l'eau relève principalement de la compétence des provinces. A l'instar des Etats américains, les lois provinciales sur la pollution de l'eau sont axées sur les sources de pollution industrielle. Les lois provinciales régissant les pratiques forestières incluent souvent des dispositions sur la protection des habitats fluviaux ou aquatiques. Toutefois, les problèmes de qualité de l'eau liés à la foresterie, contrairement à ceux que pose la protection des habitats, semblent revêtir moins d'importance dans les provinces canadiennes que dans les Etats américains.

3.2.6 Espèces menacées et biodiversité

Aux Etats-Unis, les lois fédérales sur la biodiversité touchant aux forêts datent des années 1970. Aux termes de la loi sur les espèces en danger de 1973 (*Endangered Species Act, ESA*), telle qu'elle a été amendée, une liste des plantes et des animaux menacés et en voie de disparition doit être établie. Les citoyens et les ONG peuvent adresser à l'administration des pétitions pour l'inscription d'espèces, qui est tenue de leur donner une réponse prompte et motivée.

L'inscription d'une espèce sur la liste emporte plusieurs obligations. En vertu de la loi, le gouvernement fédéral doit désigner des habitats sensibles et établir des plans de sauvegarde pour les espèces inscrites. Les agences fédérales doivent prêter leur concours pour la protection des espèces inscrites et consulter les fonctionnaires fédéraux chargés de la faune, suivant une procédure formelle, lorsqu'un projet est susceptible d'affecter lesdites espèces. La loi interdit également le commerce de ces espèces et met en œuvre la convention sur le commerce international des espèces menacées (*CITES*).

Quant aux prélèvements d'animaux inscrits en vertu de l'*ESA*, ils font l'objet de nombreuses interdictions, que les juridictions font respecter moyennant des injonctions, en se fondant sur la présomption que la protection de ces espèces est d'intérêt public⁶⁹. Le Service américain de la pêche et de la faune interprète la notion de prélèvement, dans le cadre de l'*ESA*, comme incluant les modifications significatives de l'habitat ou sa dégradation, lorsqu'elles provoquent la mort ou la blessure des animaux, par altération de leurs fonctions importantes, telles que l'alimentation ou la reproduction (50 C.F.R., sec. 17.3).

Eu égard aux forêts fédérales, la réglementation de la planification édictée par le Service forestier américain va plus loin que l'*ESA* en termes de protection de la biodiversité. A des fins de planification, ces terres fédérales sont divisées en 125 forêts environ. Chaque forêt doit disposer d'un plan de gestion à long terme des ressources et du sol, et le plan forestier doit assurer le maintien de populations viables d'espèces indigènes existantes et d'espèces non indigènes dont l'introduction est souhaitable (36 C.F.R., sec. 219.19).

⁶⁹ *Tennessee Valley Authority v. Hill*, 437 U.S. 153 (1978) (la Cour suprême américaine a jugé que la loi sur les espèces en danger crée une présomption d'intérêt public pour la protection des espèces inscrites, l'injonction étant le moyen approprié pour faire cesser les captures).

L'inscription des espèces et la réglementation de la planification ont eu des impacts majeurs sur la gestion des forêts dans plusieurs régions du pays. Les espèces intéressantes présentes en forêt sont notamment le saumon du Pacifique (au Nord-Ouest), le mulot marbré (au Nord-Ouest), le pic à crête rouge (au Sud-Est) et le hibou tacheté mexicain (au Sud-Ouest).

L'exemple le plus significatif de la portée des lois relatives à la faune, ainsi que du rôle des ONG et des tribunaux dans leur mise en œuvre, concerne le hibou tacheté des forêts du Pacifique Nord-Ouest. Le Service de la pêche et de la faune l'a inscrit comme espèce menacée, au titre de l'*ESA*, à la suite d'une action en justice intentée par des ONG contre l'administration pour avoir arbitrairement rejeté la pétition d'un citoyen visant à inscrire cet oiseau⁷⁰. Le Service forestier a aussi été poursuivi par des ONG au motif que les normes de traitement du hibou dans les forêts nationales étaient inadéquates au regard du *NFMA* et du *NEPA*⁷¹. Le Congrès a réagi par l'exclusion temporaire de certaines ventes de bois dans la région concernée du champ d'application de ces lois et par la limitation des possibilités de recours juridiques (*Public Law* 101-121, sec. 318), mais il a ensuite été mis fin à ces mesures controversées. Par la suite, des ONG ont engagé, avec succès, une action en justice pour obliger le Service forestier à protéger les habitats essentiels de faune⁷². Des poursuites judiciaires subséquentes exercées par des ONG à l'encontre des agences fédérales de gestion foncière ont pratiquement arrêté l'exploitation des forêts fédérales abritant le hibou⁷³. Finalement, le président Clinton a demandé la préparation d'un plan pour la conservation de la biodiversité dans les forêts du Nord-Ouest, qui prenne en considération les effets socio-économiques des mesures de protection sur les communautés locales dépendant de l'industrie du bois.

La protection des habitats a été pour beaucoup dans la réduction significative, entre 1989 et 1994, des coupes de bois dans les forêts nationales (*U.S. Bureau of the Census* 1997, p. 689). Les baisses les plus importantes ont concerné les forêts abritant le hibou tacheté.

L'interdiction, par l'*ESA*, du prélèvement d'animaux inscrits s'applique également aux terres privées. Dans un cas concernant la protection de l'habitat du hibou tacheté dans des forêts privées, la Cour suprême a confirmé l'interprétation donnée par l'administration à la notion de "prélèvement" comme incluant les altérations de l'habitat⁷⁴.

Certains propriétaires fonciers ont soutenu que la réglementation fédérale de l'utilisation des terres privées dans un but de protection de la faune aux fins de l'*ESA* équivaut à une expropriation non conforme à la Constitution fédérale et ont demandé au juge à être

⁷⁰ Northern Spotted Owl v. Hodel, 716F. Supp. 479 (W.D. Wash. 1988). En l'occurrence, l'administration n'a pas contesté la citation de l'espèce comme principal plaignant - ce qu'elle aurait pu faire. De temps à autre, une espèce est citée comme partie à un procès aux États-Unis, mais aucune juridiction appelée à statuer en la matière n'a encore reconnu à une espèce le droit d'ester en justice.

⁷¹ Seattle Audubon Society v. Robertson, Civ. No. 89-160 (W.D. Wash. 24 mars 1989) (arrêté temporaire sur les ventes de bois).

⁷² Northern Spotted Owl v. Lujan, 758 F. Supp. 621 (W.D. Wash. 1991).

⁷³ Seattle Audubon Society v. Evans, 771 F. Supp. 1081 (W.D. Wash. 1991) confirmé 952 F.2d 297 (9th Cir. 1991); Seattle Audubon Society v. Moseley, 798 F. Supp. 1473 (W.D. Wash. 1992) confirmé sous le nom Seattle Audubon Society v. Espy, 998 F.2d 699 (9th Cir. 1993).

⁷⁴ Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon, 115 S. Ct. 2407 (1995).

indemnisés pour les pertes de valeur desdites terres. En l'occurrence, la jurisprudence s'est efforcée d'opérer une distinction entre réglementation acceptable et expropriation inacceptable. Pour sa part, le législateur fédéral a préparé des projets de loi - qui n'ont pas été adoptés - selon lesquels l'administration pourrait être contrainte d'indemniser les propriétaires dans les cas où des lois environnementales réduiraient de plus de 20 pour-cent la valeur marchande de leurs terres⁷⁵. En général, les tribunaux ont été réticents à ordonner de telles compensations, sauf lorsque la réglementation privait le propriétaire de tout usage économique de son bien⁷⁶.

L'administration fédérale a tenté de couper court aux controverses concernant les espèces menacées en passant des accords avec les propriétaires fonciers privés. L'administration est habilitée, en vertu de l'ESA, à approuver des plans de conservation de l'habitat (PCH) dans le cadre desquels les propriétaires s'engagent à prendre, sur leurs terres, des mesures spécifiques de protection et de réhabilitation des espèces inscrites. En contrepartie, ils peuvent mener des activités, comme l'exploitation du bois, susceptibles d'entraîner des prélèvements limités de plantes ou d'animaux protégés. L'administration a eu la faculté d'adopter des PCH depuis plus de 20 ans, mais c'est seulement à partir des cinq dernières années qu'elle a commencé à en faire usage de façon résolue.

Certains membres du Congrès et le Ministère de l'intérieur se sont mis d'accord sur un ensemble de réformes de l'ESA⁷⁷, dont quelques-unes sont largement acceptées. Par exemple, les propriétaires de forêts dans la région des pins du Sud ont maintenant avantage à abattre les arbres avant qu'ils ne deviennent suffisamment vieux pour attirer les pics à crête rouge, espèce protégée. En vertu de la loi actuelle, dès l'arrivée d'un pic, l'habitat devient protégé. Aux termes de la loi en projet, un propriétaire foncier privé pourrait adopter un plan de gestion permettant la coupe d'arbres âgés, à condition d'assurer un habitat provisoire pour le pic à l'issue du cycle de croissance des arbres. D'autres dispositions du projet de loi tendent à assouplir les mesures de protection en vigueur et mécontentent la communauté environnementaliste. Inversement, les ONG représentatives des propriétaires privés pensent que la proposition n'est pas assez audacieuse. Les lendemains de ce projet de loi restent donc incertains.

En matière de protection de la biodiversité, le rôle des Etats est varié (*Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law 1998*). L'ensemble des cinquante Etats fédérés ont conclu des accords de coopération avec le gouvernement fédéral concernant des projets spécifiques pour la protection des espèces fédéralement inscrites. Quarante-cinq Etats ont leurs propres lois sur les espèces en danger, mais celles-ci se contentent le plus souvent d'interdire de nuire aux espèces inscrites, de les acheter ou de les vendre. Cependant, les lois de quelques Etats, comme la Californie (*California Fish and Game Code*), sont modelées sur la législation fédérale et traitent de la protection de l'habitat et de la planification de la restauration, ainsi que d'autres questions.

⁷⁵ Ex.: H.R. 9 et S. 605, projets de lois introduits au 104^{ème} Congrès, 1^{ère} session (1995).

⁷⁶ Ex.: *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) (compensation due à cause d'une loi sur l'aménagement du territoire empêchant toute activité de développement dans une terre insulaire de la barrière côtière).

⁷⁷ Introduites sous forme de propositions de loi comme section 1180, 105^{ème} Congrès, 1^{ère} session (1997).

Les agences étatiques chargées de la pêche et de la faune ont eu tendance à créer ou à développer des services de «non-chasse» pour promouvoir la conservation des habitats et les activités récréatives liées à la faune autres que la chasse et la pêche. Toutefois, les budgets de ces services sont généralement plus faibles que ceux des programmes étatiques de chasse.

Quelques Etats ont pris des mesures novatrices en matière de biodiversité. La Floride a adopté une loi en 1990 (*Preservation 2000 Act*), qui a été amendée en 1995 et 1997, permettant l'acquisition de terres pour préserver les habitats et les écosystèmes, les achats étant financés par la vente de bons du Trésor. En 1992, les électeurs du Colorado ont amendé leur Constitution afin que les bénéfices réalisés par la loterie de l'Etat soient affectés à l'acquisition de terres réservées aux maintiens des parcs et des habitats. Pour sa part, la Californie a entrepris un effort de planification biorégionale sur la base d'un accord relatif à la diversité biologique signé par l'Etat et les agences fédérales.

L'Oregon, de son côté, a pris une initiative pour la restauration du saumon côtier intéressant plusieurs zones forestières le long de sa côte pacifique. Dans un premier temps, l'adoption de ce plan a conduit le gouvernement fédéral à surseoir à l'inscription des populations de saumon coho sur la liste fédérale des espèces en danger. Cependant, une décision judiciaire a donné gain de cause à une ONG ayant soutenu que le gouvernement fédéral ne peut pas, aux termes de l'ESA, fonder la protection et la restauration des espèces sur un programme essentiellement volontaire. La cour a donc demandé au gouvernement fédéral de reconsidérer l'inscription du saumon⁷⁸.

Au Canada, il n'existe pas de loi fédérale de base sur les espèces en danger. Telle que la compétence des provinces en matière de ressources naturelles est définie par la Constitution, on se demande si le Canada pourrait disposer un jour d'une loi fédérale aussi forte que celle des Etats-Unis. En 1996, le gouvernement a déposé auprès du parlement un projet (C-65) de loi fédérale sur les espèces en danger, mais il a été controversé et n'a pas été adopté.

Néanmoins, le Canada compte quelques lois fédérales et initiatives importantes ayant trait aux espèces en danger. La loi canadienne sur la faune donne au ministre de l'environnement un large pouvoir pour œuvrer, en coopération avec les autorités provinciales, en faveur de la protection de toute espèce en danger d'extinction. La liste des espèces menacées est dressée par le Comité national sur l'état de la faune en danger au Canada (*COSEWIC*).

En 1992, le Canada a adopté la loi fédérale relative à la protection des plantes et des animaux sauvages et à la réglementation du commerce interprovincial et international (*Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act*). En 1996, avec l'aval des provinces, le gouvernement fédéral a pris les règlements d'application de cette loi. Ces dispositifs permettent, entre autres choses, de mettre en œuvre la *CITES* au Canada. De même, en 1996, les ministres fédéraux et provinciaux ont accepté le principe d'un accord national sur la protection des espèces menacées. Cet accord a institué, au niveau des ministres, le Conseil canadien pour la conservation des espèces en danger et il engage les provinces à se doter de lois complémentaires en vue de protéger lesdites espèces.

⁷⁸ Oregon Natural Resources Council v. Daley, CV-97-1155-ST, 1998 WL 296838 (D. Or. 1 June 1998).

Certaines provinces disposent de telles lois, mais celles-ci ne sont pas aussi efficaces que les lois américaines. Une étude comparant la loi de Colombie britannique avec la législation américaine, telles qu'elles se présentaient en 1993, a été réalisée par deux ONG (Haddock 1995). Elle a permis de constater que, en Colombie britannique, l'inscription des espèces constitue une question politique laissée à l'entière discrétion du gouvernement, que les habitats essentiels ne sont pas protégés par la loi et que celle-ci ne fait pas obligation à l'administration de préparer des plans de restauration.

3.2.7 Aires protégées

Aux Etats-Unis comme au Canada, il est de tradition d'instituer des réserves dans lesquelles l'exploitation forestière et la transformation de l'habitat sont interdites. En 1864, le Congrès des Etats-Unis a attribué à la Californie la vallée Yosemite comme domaine réservé (loi du 30 juin 1864). Par la suite, la Californie l'a restituée à l'Etat fédéral pour y établir un parc national. Le Congrès a effectivement créé le premier parc national, Yellowstone, en 1872 (loi du 1er mars 1872). L'Etat de New York a ensuite établi une immense réserve forestière (Adirondack) dans les années 1880; en 1894, son statut a été amendé pour la transformer en «réserve sauvage permanente».

Dans les années 1960, le Congrès a institué deux nouvelles catégories de terres fédérales où les activités de développement sont restreintes. Dans les aires naturelles sauvages désignées par le Congrès, même la construction de routes est prohibée (*Wilderness Act*). L'utilisation des couloirs fluviaux pittoresques ou sauvages désignés par le Congrès ou par l'administration fait également l'objet de restrictions, dont les plus rigoureuses équivalent au régime des aires naturelles sauvages (*Wild and Scenic Rivers Act*).

Une question d'actualité aux Etats-Unis est celle du sort à réserver aux terres fédérales qui sont encore sauvages et dépourvues de routes, mais qui n'ont jamais été légalement fermées à l'exploitation. Dans les années 1970 et au début des années 1980, les tribunaux ont mis fin à l'exploitation forestière sur ces terres à cause de l'incapacité des agences chargées de les gérer de se conformer aux lois relatives à l'étude d'impact sur l'environnement⁷⁹. Au cours des années 1980, après avoir examiné le statut de ces terres, le Congrès a adopté, Etat par Etat, des lois les affectant pour partie aux aires naturelles sauvages et pour partie à l'exploitation forestière (ex.: *California Wilderness Act*, 1984). En 1997, cependant, le ministre de l'agriculture a décrété une suspension temporaire de l'exploitation forestière dans ces terres, mesure que les industries du bois n'ont pas appréciée. A plus long terme, c'est le Congrès qui décidera probablement du sort de ces terres.

Une autre question actuellement débattue est celle de savoir si les terres réservées sont réellement représentatives des diverses valeurs à protéger, telle que la biodiversité. La plupart des parcs ont été créés à des fins récréatives. De nombreuses aires naturelles sauvages sont des terres de haute altitude qui sont restées sans route jusqu'au vingtième siècle, en raison de leur

⁷⁹ Wyoming Outdoor Coordinating Council v. Butz, 484 F. 2d 1244 (10th Circuit 1973) (premier programme national du Service forestier pour l'examen et l'évaluation des aires dépourvues de routes [Roadless Area Review and Evaluation - RARE 1], jugé non conforme aux obligations d'étude d'impact); Californie v. Block, 690 F. 2d 753 (9th Circuit 1982) (RARE 2 du Service forestier, jugé également inadéquat).

accès difficile et de leur faible valeur marchande, même comme boisements. De plus, les scientifiques ont été amenés à reconnaître que certaines espèces, comme l'ours gris d'Amérique, nécessitent de vastes étendues de terres pour le maintien de populations viables. Dans certains cas, des étendues aussi grandes que le parc de Yellowstone sont insuffisantes.

Les terres protégées ne sont pas toutes domaniales. Certaines sont détenues à titre privé par des ONG, telles *Nature Conservancy* ou *Trust for Public Land*. Cependant, l'achat et l'entretien des terres sont coûteux. Dans la plupart des Etats, les ONG sont considérées comme des institutions de bienfaisance et leurs biens immobiliers ne sont pas assujetties aux taxes foncières. La majorité des Etats consacrent aussi la servitude de conservation comme un attribut spécial de la propriété. Un propriétaire privé peut la céder à l'Etat ou à une ONG et, par-là même, renoncer au droit d'exploiter la terre. Du fait de cette servitude, le propriétaire peut aussi être tenu d'autoriser l'accès du public à tout ou partie de sa terre. En retour, le propriétaire bénéficie généralement d'avantages fiscaux. Un programme fédéral de protection des réserves offre des subventions aux agriculteurs qui consacrent des terres écologiquement sensibles à des actions de conservation, telle la plantation d'arbres à proximité des rivières pour améliorer la qualité de l'eau (16 U.S.C., secs. 3830-3862).

Au Canada, on a eu tendance à multiplier les aires protégées. Le système canadien des parcs nationaux compte, de longue date, des réserves de renommée mondiale, comme Banff et Jasper. En 1992, les Conseils canadiens des ministres chargés de l'environnement, des parcs et de la faune se sont engagés à mettre en place, à l'horizon 2000, des aires protégées représentatives dans leurs ressorts respectifs. La Colombie britannique a classé, depuis 1992, plus de 100 nouveaux parcs et aires protégées et, en octobre 1994, 8,6 pour-cent du territoire provincial (soit 82 000 km²) étaient placés sous un régime ou un autre de protection (Dudley, Jeanrenaud & Sullivan 1995, p. 66). Le gouvernement fédéral a annoncé que 12 pour-cent des terres fédérales jouissent désormais d'un statut de protection. Une organisation écologiste, le *B.C. Sierra Club*, a contesté la véracité de ces chiffres au motif qu'ils englobent un grand nombre de terres dont la protection juridique reste insuffisante.

3.2.8 Fiscalité

La fiscalité influence les décisions économiques des propriétaires forestiers privés. L'impôt foncier ou l'impôt sur le revenu, entre autres formes d'imposition générale, peuvent effectivement décourager l'investissement à long terme dans la foresterie, à moins que celle-ci ne bénéficie de mesures spécifiques. Les Etats n'ont que faiblement modifié la fiscalité forestière dans le passé récent, mais de nombreuses réformes sont en cours de discussion.

L'impôt sur le revenu peut affecter la gestion des forêts de manière complexe. Il est assis sur le revenu global, moins les dépenses déductibles. Les propriétaires de forêts préfèrent que les dépenses de gestion soient déduites pendant l'année où elles sont effectuées, plutôt que durant l'année de vente du bois.

Le Code fédéral américain de l'impôt sur le revenu permet aux propriétaires fonciers d'amortir les coûts de reboisement. Ils ont la possibilité de déduire ces coûts de leur revenus sur une période de huit ans, au lieu de différer la déduction jusqu'au moment de la vente du

bois, et certains de ces coûts peuvent être considérés comme une avance sur impôt (26 U.S.C. secs. 48(b) & 194 (a)).

Cependant, les règles concernant les pertes au passif, qui ont été ajoutées au Code des impôts américain en 1986, limitent la déductibilité de telles dépenses si le redevable ne consacre pas personnellement un minimum d'heures par an à l'activité occasionnant les dépenses (26 U.S.C. sec. 469). Ces règles font de la foresterie un secteur d'investissement peu attractif pour les petits propriétaires fonciers qui ne dédient pas beaucoup de temps à leurs parcelles boisées dans l'année (Byrne 1991, p. 792).

La loi fédérale canadienne relative à l'impôt sur le revenu traite les propriétaires forestiers comme des agriculteurs. Elle limite aussi la déduction des pertes concernant les parcelles boisées lorsque celles-ci ne représentent qu'une faible part des revenus du redevable (*1985Income TaxAct*; Ross 1995, pp. 217-19).

Aux Etats-Unis, les petits propriétaires forestiers souhaitent une révision des lois relatives à l'impôt sur le patrimoine et les successions. A la mort d'un propriétaire forestier, ses héritiers peuvent être contraints de vendre la terre ou d'exploiter les arbres prématurément pour payer l'impôt dû sur son patrimoine et faire face aux frais de succession. Les propriétaires voudraient que ces impôts soient réduits ou que leur paiement soit différé lorsque les héritiers s'engagent à maintenir le couvert boisé. En 1997, le Congrès américain a partiellement réglé ce problème en diminuant l'impôt sur le patrimoine frappant certains fonds soumis à des servitudes de protection (26 U.S.C. sec. 2031 (c)).

En général, les Etats et les provinces prélèvent des impôts fonciers annuels basés sur la valeur du bien immobilier. Les lois fiscales sont donc bien adaptées aux spéculations qui génèrent un revenu annuel ; en revanche, elles peuvent décourager la foresterie. Si la valeur de la terre reflète la valeur des arbres, l'impôt incite le propriétaire à couper les arbres avant que leur valeur ne soit optimale. Une fois les arbres coupés, le fait de continuer à payer un impôt annuel sur une terre non productive de revenus significatifs pendant plusieurs années peut décourager le reboisement et pousser le propriétaire à changer l'usage de sa terre. Si l'impôt est basé sur la valeur de la terre sur le marché foncier (par exemple, quel serait le prix de la terre si elle est vendue à des fins agricole ou urbaine plutôt que forestière ?), un niveau d'imposition élevé peut inciter le propriétaire à vendre sa terre ou à la reconvertir à un usage plus lucratif.

Des réponses législatives à ces problèmes ont commencé à être données dès le début du siècle et ont continué à être perfectionnées jusqu'à aujourd'hui. Une des solutions a été de remplacer l'impôt annuel sur la valeur des arbres par un impôt sur le rendement exigible lors de la vente ou de la coupe des arbres. Certains législateurs ont abaissé les taux d'imposition pour les propriétaires qui s'engagent à faire de la foresterie. D'autres ont prévu la possibilité d'évaluer les terres en fonction de leur utilisation actuelle comme forêts, indépendamment de ce que serait leur valeur marchande pour d'autres usages. Parmi les législateurs ayant opté

pour l'une ou l'autre de ces approches, on peut citer ceux de la Colombie britannique⁸⁰, du New Hampshire⁸¹ et de New York⁸².

3.2.9 Infractions forestières

Aux Etats-Unis, la loi pénale n'a pas été souvent utilisée comme un instrument de régulation de la foresterie. Par exemple, le Code fédéral américain ne consacre que 12 articles aux infractions concernant les forêts et, mise à part l'exception ci-après, ces dispositions n'ont pas été amendées substantiellement depuis des décennies (18 U.S.C. secs. 1851-1863). Celles-ci sanctionnent le vol et la destruction de bois ou de produits forestiers, les incendies volontaires ou accidentels, la destruction de clôtures, le pâturage non autorisé, l'obstruction aux inventaires fonciers, la fraude ou l'entente secrète en matière de transactions foncières, l'entrée par effraction dans les terrains clos.

En revanche, le Code de Colombie britannique de 1994 relatif aux pratiques forestières (*Forest Practices Code*) prévoit des sanctions pénales pour la violation d'une cinquantaine de dispositions légales. Il prescrit des amendes allant jusqu'à un million de dollars canadiens et un emprisonnement de trois ans pour les infractions les plus graves, ces peines étant portées au double en cas de récidive. Les contrevenants peuvent aussi recevoir des injonctions pour se mettre en règle ou être condamnés à réparer les dommages causés.

La loi de la Colombie britannique sanctionne également une infraction générale dite de dommages irréparables, consistant à rendre un ou plusieurs hectares de terres domaniales impropres à la croissance d'arbres d'espèce, de santé et de vigueur identiques à ceux qui y poussaient auparavant. Des exceptions sont prévues pour certaines activités légales, telle que la construction de routes. L'infraction est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à un million de dollars canadiens par hectare endommagé.

Une évolution récente en matière d'infractions forestières, commune aux Etats-Unis et au Canada, a été provoquée par l'opposition accrue des citoyens à l'exploitation forestière, en particulier dans les vieilles forêts. Au cours de quelques manifestations, qui ont pris la forme de désobéissance civile non-violente, les manifestants ont bloqué physiquement l'accès aux forêts, en s'enchaînant aux barrières routières ou aux arbres. Plus rarement, ils ont eu recours au cloutage des arbres; en hérissant les troncs de pointes, ils rendaient leur coupe périlleuse, causant des risques de destruction des scies et mettant en danger les travailleurs des scieries.

Aux Etats-Unis comme au Canada, les législateurs ont eu tendance à aggraver les peines pour ce type d'agissements. En Colombie britannique, par exemple, le cloutage d'arbre a été incriminé par les articles 103 et 144 du Code des pratiques forestières de 1994. En 1991, la loi pénale du Maine a aussi été complétée par une disposition sanctionnant le cloutage

⁸⁰ Assessment Act, Revised Statutes of British Columbia (1996), chapter 20, section 24.

⁸¹ New Hampshire Revised Statutes Ann., chapter 79 (Forest Conservation and Taxation - institue un impôt sur le rendement) et chapter 79-A (Current Use Taxation - évalue certaines terres agricoles et forestières en fonction de leur usage actuel).

⁸² New York Real Prop. Tax Law, section 480(a) (estimation réduite et impôt sur le rendement pour certaines terres boisées).

d'arbre. Pour sa part, le Congrès américain en a fait une infraction fédérale (18 U.S.C., sec. 1864).

IV. CONCLUSION

Quels enseignements peut-on tirer des expériences américaine et canadienne de ces dernières années ? A certains égards, la situation des forêts nord-américaines est singulière : de vastes superficies de forêts tempérées, encore relativement intactes, subsistant dans des pays fortement industrialisés et urbanisés. Cependant, en raison de la diversité des institutions et des forêts, il existe tout un éventail de situations forestières différentes: terres publiques gérées à des fins multiples ; terres publiques utilisées principalement pour l'exploitation du bois ; terres privées exploitées pour le bois; terres privées à usages variés; utilisations mixtes de terres publiques et privées.

Dans toutes ces terres, les gouvernements ont dû faire face à la montée en puissance mondiale des valeurs non ligneuses des forêts, comme la biodiversité. Ils y ont tous répondu, chacun à sa manière, mais l'attitude générale a été de diversifier les objectifs de gestion des forêts ; de renforcer les lois sur la faune ; de recourir aux études d'impact sur l'environnement ou aux instruments de planification; et d'élargir les possibilités pour le public de participer à la gestion des terres publiques. Les gouvernements ont également expérimenté divers instruments incitatifs pour encourager les propriétaires fonciers privés à devenir de meilleurs gestionnaires des forêts.

Avec l'évolution des connaissances sur les forêts et des demandes en ressources forestières, les lois devront également changer. L'Amérique du Nord offre au moins 60 laboratoires juridiques au sein desquels on peut étudier ces transformations et en tirer des leçons.

REFERENCES LEGISLATIVES

CANADA

- Constitution Act, 1867.
- Constitution Act, 1982.
- Environmental Protection Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter C-15.3.
- Fisheries Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter F-14.
- Income Tax Act, Revised Statutes of Canada 1985, 5th Supp., chapter 1.
- Indian Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter 1-5.
- Indian Timber Regulations, C.R.C. 1978, chapter 961, as amended.
- Migratory Bird Convention Act, Act of 23 June 1994, chapter 22, 1994 S.C., Vol. 2, p. 173.
- Wild Animal and Plant Protection and Regulation of International and Interprovincial Trade Act, Act of 17 December 1992, chapter 52, 1992 S.C., Vol. 2, p. 1563.
- Wild Animal and Plant Trade Regulations, SOR 196-263, 130 Canada Gazette, Pt. II, 1758 (14 May 1996).
- Wildlife Act, Revised Statutes of Canada 1985, chapter W-9.

Colombie britannique

- Assessment Act, Revised Statutes of British Columbia (1996), chapter 20.
- Environmental Assessment Act, 1994 Statutes of British Columbia, chapter 35.
- Forest Practices Code of British Columbia Act, 1994 Statutes of British Columbia, chapter 41.

Newfoundland

- Environmental Assessment Act, Revised Statutes of Newfoundland (1990), chapter E-14.

Ontario

- Crown Forest Sustainability Act, 1994 Statutes of Ontario, chapter 25.

Québec

- Act of 19 Dec. 1986, 1986 Statutes of Quebec, chapter 108 (amending the Forest Act).
- An Act to Amend the Forest Act and Other Legislative Provisions, Act of June 20, 1996, 1996 Statutes of Quebec, chapter 14.
- Forest Act, Revised Statutes of Quebec, chapter F-4.1

Saskatchewan

- Forest Resources Management Act, Act of 25 June 1996, 1996 Statutes of Saskatchewan, chapter F-19.1.

ETATS-UNIS

- U.S. Constitution
 - Amendment XVI (income tax).
 - Commerce clause, article I, section 8, cl. 3.
 - Property clause, article IV, section 3, cl. 2.
- 18 U.S.C., sections 1851-1864 (regarding offences on public lands and forests).

- Act of 30 June 1864, chapter 184, 13 Statute 325 (granting title of the Yosemite Valley to California to create a state park).
- Act of 1 March 1872, chapter 24, 17 Statute 32, codified as 16 U.S.C., section 21 (creating Yellowstone National Park).
- Act of 3 March 1891, chapter 561, sections 24 and 26 Statute 1095, 1103. (empowering the President to create forest reserves).
- Alaska Native Claims Settlement Act, 43 U.S.C., sections 1601-1642.
- California Wilderness Act of 1984, Public Law No. 98-328, 98 Statute 1619.
- Clean Air Act, 42 U.S.C., sections 7401-7671q.
- Environmental Protection Agency, Proposed Regional Haze Regulations, 62 Federal Regulation 41138 (31 July 1997).
- Clean Water Act, 33 U.S.C., sections 1251-1387.
- Corps of Engineers regulations concerning activities in wetlands, 33 C.F.R., sections 320.4(r), 323.4.33.
- Endangered Species Act, 16 U.S.C, sections 1531-1544.
- Fish and Wildlife Service, regulation interpreting meaning of "take", 50 C.F.R., section 17.3.
- Erodible Lands and Wetlands Conservation and Reserve Program, 16 U.S.C., sections 3801-3862.
- Federal Land Planning and Management Act, 43 U.S.C., sections 1701-1782.
- Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act, codified with the National Forest Management Act at 16 U.S.C, sections 1600-1614 and other scattered sections of Title 16.
- Internal Revenue Code, U.S.C., title 26.
- Migratory Bird Treaty Act, 16 U.S.C., sections 703-712.
- Multiple Use Sustained Yield Act, 16 U.S.C., sections 528-531.
- National Environmental Policy Act, 42 U.S.C., sections 4321-4370a.
- Council on Environmental Quality NEPA regulations on environmental impact assessment, 40 C.F.R., pts. 1500-1508.
- National Forest Management Act, 16 U.S.C, section 1600-1614.
- 16 U.S.C., section 1611 note (1995 provision regarding procedures for timber salvage sales).
- 16 U.S.C., section 1612 note (directive from Congress to revise the administrative appeals process).
- Forest Service planning regulations, 36 C.F.R., pts. 215-221.
- National Indian Forest Resources Management Act, 25 U.S.C., sections 3101-3120.
- Public Law No. 101-121, section 318, 101st Congress, 1st Session, 103 Statute 745 (1989) (temporary provision regarding timber harvests on federal forests with habitat for spotted owls).
- Sustained-Yield Forest Management Act, Act of 29 March 1944, chapter 146, 58 Statute 132.
- Wild and Scenic Rivers Act, 16 U.S.C., sections 1271-1287.
- Wilderness Act, 16 U.S.C., sections 1131-1136.
- H.R. 9, 104th Congress, 1st Session (1995) (bill to compensate property owners for declines in land value due to environmental regulation).
- S. 605, 104th Congress, 1st Session (1995) (bill to compensate property owners for declines in land value due to environmental regulation).

- S. 1180, 105th Congress, 1st Session (1997) (bill to reform the Endangered Species Act).
- S. 1253, 105th Congress, 1st Session (1997) (bill to reform national forest planning).

California

- California Fish and Game Code, sections 2060-2116 (provisions regarding endangered species).
- Z'berg-Nejedly Forest Practices Act of 1973, California Public Resources Code, sections 4511-4628.

Colorado

- Constitution, Article XXVII (regarding expenditure of state lottery funds for land acquisition).

Florida

- Preservation 2000 Act, Florida Statute, section 259.101.

Idaho

- Constitution, article 9, section 4 (regarding management of state lands)

Maine

- 12 Maine Revised Statute, section 8101(1)(A) (provision regarding monitoring of forests for air pollution impacts).
- 12 Maine Revised Statute, section 8869(3) (provision requiring submission of plans for large clearcuts).
- 17-A Maine Revised Statute Ann., section 806 (provision making tree spiking an offense).

New Hampshire

- New Hampshire Revised Statute Ann., chapter 79 (Forest Conservation and Taxation).
- New Hampshire Revised Statute Ann., chapter 79-A (Current Use Taxation).

New York

- Constitution, article 7, section 7 (1894) (concerning the Adirondack preserve).
- New York Real Prop. Tax Law, section 480-a (reduced valuation and yield tax for certain forest lands).

Nevada

- Nevada Revised Statute, section 528.042 (provision requiring permit for forest activities).
- Nevada Administrative Code, section 445A.340 (requires permit to include water quality best management practices).

Oregon

- Constitution, article VIII, sections 2 and (5)(2) (regarding management of state lands)
- Forest Practices Act, Oregon Revised Statute, sections 527.610-992.
- Oregon Admin. Rules, section 345-023-0010(2) (greenhouse gas mitigation).
- Smoke Management Plan, Oregon Admin. Rules, section 629-615-0300.

Virginie

- Code of Virginia, section 10.1-1181.2 (provision regarding water pollution from forestry activities).

Washington

- Constitution, article IX, section 3 (regarding management of state lands).
- Rev. Code of Washington, sections 76.09.350-360 (1997 provision authorizing state-funded forest management demonstration projects on private lands).
- Rev. Code of Washington, section 76.09.050 (provision concerning notice, planning, and EIA of forest practices).

Wisconsin

- 1995 Wisconsin Act 257, codified at Wisconsin Statutes, section 28.04 (regarding management objectives on state forests).

REFERENCES JURISPRUDENTIELLES

Cours canadiennes fédérales

Cour suprême

- Delgamuukw v. British Columbia [1997] 3 S.C.R. 1010,1083.
- Fowler v. R. [1980] 2 S.C.R. 213.
- R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd. [1988] 1 S.C.R. 401.
- R. v. Gladstone [1996] 2 S.C.R. 723.
- R. v. Sparrow [1990] 1 S.C.R. 1075.

Cours d'appel

- Sunshine Village Corp. v. Canada (Minister of Canadian Heritage) [1996] 20 Can. Env'tl. L. Rpts. (n.s.) 171 (Fed. Ct. App.).

Cours canadiennes provinciales

Colombie britannique

- Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests) [1997] 98 B.C.A.C. 42. - Metecheah v. Ministry of Forests (B.C. Sup. Ct., 24 June 1997).
- Sierra Club of Western Canada v. British Columbia (Chief Forester), 13 Can. Env'tl. L. Rep. (n.s.) 13 (B.C. Sup. Ct. 1993).

New Brunswick

- R. v. Paul [1997] 193 N.B.R.2d 321 (New Brunswick Queen's Bench).

Ontario

- Algonquin Wildlands League v. Ontario (Minister of Natural Resources), 21 Can. Env'tl. L. Rpts. (n.s.) 102 (Ont. Ct. Justice, General Div., 1996).

Cours fédérales des États-Unis

Cour suprême

- Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon, 115 S. Ct. 2407 (1995).
- Lucas v. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003 (1992).
- Lujan v. National Wildlife Federation, 497 U.S. 871 (1990).
- Ohio Forestry Ass'n v. Sierra Club, 66 U.S. Law Week 4376 (U.S. Sup. Ct. 18 May 1998).
- Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920).
- Sierra Club v. Morton, 405 U.S. 727 (1972).
- Tennessee Valley Authority v. Hill, 437 U.S. 153 (1978).

Cours d'appel

- California v. Block, 690 F.2d 753 (9th Circular 1982).
- Wyoming Outdoor Coordinating Council v. Butz, 484 F.2d 1244 (10th Circular 1973).

Cours de district

- Mahler v. U.S. Forest Service, 927 F. Supp 1559 (S.D. Ind. 1996).
- Northern Spotted Owl v. Hodel, 716 F. Supp. 479 (W.D. Wash. 1988).
- Northern Spotted Owl v. Lujan, 758 F. Supp. 621 (W.D. Wash. 1991).
- Northwest Indian Cemetery Protective Association v. Peterson, 565 F. Supp. 586 (N.D. Cal. 1983) *affirmed in part and vacated in part*, 795 F.2d 688 (9th Circular 1986), *reversed and remanded sub nom.* Lyng v. Northwest Indian Cemetery Protective Association, 485 U.S. 439 (1988).
- Oregon Natural Resources Council v. Daley, CV-97-1155-ST, 1998 WL 296838 (D. Or. 1 June 1998).
- Seattle Audubon Society v. Evans, 771 F. Supp. 1081 (W.D. Wash. 1991) *affirmed* 952 F.2d 297 (9th Circular 1991).
- Seattle Audubon Society v. Moseley, 798 F. Supp. 1473 (W.D. Wash. 1992) *affirmed sub nom.* Seattle Audubon Society v. Espy, 998 F.2d 699 (9th Circular 1993).
- Seattle Audubon Society v. Robertson, Civ. No. 89-160 (W.D. Wash. 24 March 1989).
- Sierra Club v. Martin, 933 F. Supp. 1559 (N.D. Ga. 1996), *reversed* 110 F.3d 1551 (11th Circular 1997).

BIBLIOGRAPHIE

- Brown G. and Harris C, "Professional Foresters and the Land Ethic, Revisited", *Journal of Forestry*, Vol. 96, pp. 4-12 (January 1998).
- Byrne D.M., "Timber Growers and the Passive Loss Rules: Some Unintended Effects", 64 *Temple Law Review* 729 (1991).
- Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law, *State Endangered Species Act : Past, Present and Future* (Washington DC and Albuquerque NM 1998).
- Dudley N., Jeanrenaud J.P., and Sullivan F., *Bad Harvest? The Timber Trade and the Degradation of the World's Forests*, (Earthscan Publications Ltd., London 1995).
- Environmental Law Institute, *Enforceable State Mechanisms for the Control of Nonpoint Source Water Pollution* (Washington 1997).
- FAO, *State of the World's Forests* (Rome 1997).
- Gordon J. et al., "An Independent Report on Tribal Forestry: Redefining the Government's Role", *Journal of Forestry*, Vol. 95, pp. 10-14 (November 1997)
- Haddock M., *Forests on the Line: Comparing the Rules for Logging in British Columbia and Washington State* (New York and Vancouver 1995).
- Johnson P.M. and Beaulieu A., *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law* (Island Press 1996).
- McKeem C, *Treaty Talks in British Columbia: Negotiating a Mutually Beneficial Future* (Vancouver 1996).
- Morishima G.S, "Indian Forestry: From Paternalism to Self-Determination", *Journal of Forestry*, Vol. 95, pp. 4-9 (November 1997).
- Natural Resources Canada, *NR Fact Sheet*, <<http://www.nrcan.gc.ca/mms/nrcanstats/factsheet.htm>>.
- Natural Resources Canada, *State of the Forests 1996*, <http://nrcan.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>.
- Natural Resources Canada, *State of the Forests: Canada's Forests - An Overview*, <http://nrcan.gc.ca/cfs/proj/ppiab/sof/sof96/>.
- Random Lengths Publications, Inc., *U.S.-Canada Trade Dispute Timeline: A Special Report for Random Lengths Subscribers* (Eugene, Oregon, U.S.A., 1997).
- Ross M.M., *Forest Management in Canada* (Canadian Institute of Resources Law, Calgary, Alberta 1995).

Ross M. and Saunders J.O., *Environmental Protection: Its Implications for the Canadian Forest Sector* (Canadian Institute of Resources Law, Calgary, Alberta 1993).

Sinclair S., "The Use Of US Trade Remedy Laws: Case Study of the Softwood Lumber Disputes", in Canadian Environmental Law Association, *The Environmental Implications of Trade Agreements*, pp. 195-221(Queen'sPrinter for Ontario 1993).

Statistics Canada, Worldwide web, http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Primary/_prim41.htm.

U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States: 1997*, 117th ed. (Washington, DC 1997).

US Forest Service, *Discussions on sustainable development*, http://www.fs.fed.us/land/_sustain_dev.

ASIE ET PACIFIQUE

Par

Ellern Kern et Tomme Young

Sommaire

	<i>Page</i>
RESUME	105
I. INTRODUCTION	107
II. DECENTRALISATION, DEVOLUTION ET PRIVATISATION EN MATIERE FORESTIERE	108
2.1 Décentralisation de l'administration forestière	108
2.2 Renforcement des droits privés et communautaires et des possibilités de les acquérir	108
2.2.1 Régime de propriété et autres droits d'usage à long terme des forêts	109
2.2.2 Droits forestiers communautaires	111
2.2.3 Reconnaissance des droits coutumiers	113
2.3 Participation publique	115
III. EVOLUTION RECENTE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION FORESTIERES	116
3.1 La gestion forestière dans les pays en transition économique	116
3.2 Innovations en matière de planification de la gestion forestière	118
3.2.1 Approche échelonnée de la PGF	118
3.2.2 Incitations au reboisement et programmes de reboisement	118
3.2.3 Services de vulgarisation	119
3.2.4 Collecte et utilisation des données forestières	119
3.3 Licences et mise en application	120
3.3.1 Licences, permis, concessions, etc	120
3.3.2 Mise en application	121
3.4 Fonds forestiers et autres incitations	122
3.5 Coordination avec la législation non forestière	123
IV. RENFORCEMENT DES VALEURS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES EN MATIERE FORESTIERE	124
4.1 Répondre à des objectifs sociaux: la foresterie communautaire	125
4.1.1 Gestion des ressources et pouvoirs normatifs	126
4.1.2 Sécurité des droits d'usage à long terme	127
4.1.3 Sécurité vis-à-vis des interventions arbitraires	127
4.1.4 Protection contre les intervenants extérieurs et les non-participants	127
4.1.5 Exemption et réduction de certaines exigences de permis	128
4.1.6 Ajustements et réduction des droits de coupe	129
4.1.7 Pouvoirs de contrôle	129
4.1.8 Assistance et incitations financières/techniques	129

	4.1.9	Souplesse réglementaire	129
	4.1.10	Autres questions d'intérêt	130
4.2		Améliorer le ciblage et les dispositions législatives en matière écologique	131
	4.2.1	Définitions et objectifs axés sur l'écologie	131
	4.2.2	Evaluation de l'impact sur l'environnement et autres outils d'évaluation	131
V.		CONCLUSION	135
		LEGISLATION EXAMINEE	137
		BIBLIOGRAPHIE	139

RESUME

Le présent chapitre met en évidence les tendances et innovations dont a fait l'objet la législation forestière et se focalise en premier lieu sur la législation et les propositions de loi formulées dans seize pays de la région Asie et Pacifique: Bhoutan, Chine, Cambodge, Fidji, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Mongolie, Myanmar, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Tonga, Vanuatu et Viet Nam.

Les principales tendances de la législation comprennent (i) la décentralisation des opérations et de la gestion forestières, (ii) l'adaptation des pratiques, institutions et marchés forestiers à l'évolution des situations et des approches économiques, (iii) l'adoption de nouveaux concepts de durabilité des ressources forestières et d'optimisation de la diversité biologique. Ces tendances se traduisent en un grand nombre d'éléments de la législation forestière, y compris les dispositions qui promeuvent l'adoption de systèmes forestiers communautaires et privés, reconnaissent clairement les droits d'usage coutumiers, favorisent une plus grande participation publique à la planification de la gestion, et consentent une souplesse accrue dans le contrôle de l'utilisation et de la gestion des forêts. Bien que le chapitre n'évalue pas les changements intervenus dans l'environnement national dont émanent les lois et règlements dans chacun des pays examinés, ces documents juridiques mettent en évidence la profonde évolution des politiques et de la gestion forestières.

Les innovations juridiques par le biais desquelles pourront être atteints ces objectifs comprennent la nouvelle définition du terme "forêt", l'exigence de plans de gestion juridiquement contraignants, l'intégration de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le secteur forestier, l'établissement de fonds forestiers et l'offre d'incitations financières et techniques aux organismes privés ayant des intérêts dans la forêt. L'étude se termine sur un résumé de certains domaines où une réforme juridique ultérieure serait souhaitable et la mise en évidence des obstacles qui pourront émerger au cours de l'évolution de la législation forestière dans la région.

I. INTRODUCTION

En Asie, tous les aspects de la forêt et des opérations forestières sont représentés à quelque échelle que ce soit. La variété des types et des topographies en matière forestière n'a d'égal que celle de leurs objectifs et des approches adoptées pour les réaliser. Les objectifs gouvernementaux sont multiples et vont de la production essentiellement commerciale (Myanmar, Cambodge, Malaisie) à la priorité donnée à la conservation et à la remise en état des forêts (Bhoutan, Mongolie, Viet Nam).

En outre, les facteurs socioéconomiques à l'origine des besoins et des attitudes des différents pays vis-à-vis du secteur forestier sont extrêmement variés et font, dans bien des cas, l'objet d'une profonde évolution. Dans de nombreux pays l'importance accrue donnée aux facteurs commerciaux est le résultat du passage direct des systèmes économiques planifiés jadis en vigueur à une économie de marché. Dans d'autres, une grande variété d'éléments (y compris la proximité des économies en transition) est à l'origine du façonnage ou du remaniement que connaissent les marchés forestiers et les approches juridiques nécessaires pour le faire.

Enfin, des principes ont été énoncés et des engagements prononcés dans de nombreux documents internationaux publiés récemment, y compris (outre les "principes forestiers" de Rio) la Convention-cadre concernant les changements climatiques (Rio, 1992), la Convention sur la désertification (Paris, 1994), le Programme "Action 21" et la Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992). Tous ces accords ont, dans une certaine mesure, informé et influencé les politiques gouvernementales de la région. De ce fait, on note qu'une plus grande priorité est accordée dans la législation aux principes écologiques et sociaux (conservation, responsabilisation des populations locales, etc.).

Le présent chapitre étudie un certain nombre de pays asiatiques dont la législation forestière a été adoptée ou révisée au cours des quelque 15 dernières années. Son objectif est de décrire des "tendances et innovations". En tant que tel, et tout en cherchant à identifier les notions qui sont communes à tous les pays examinés ou à la majorité d'entre eux, il identifiera aussi des approches utiles et novatrices parallèlement à d'autres qui n'ont été mises en oeuvre que dans quelques pays suivant les besoins. L'identification des tendances se fonde sur l'examen des documents juridiques eux-mêmes aussi bien que des évaluations spécialisées faites récemment de ces documents. Le chapitre ne se propose pas d'émettre un jugement de valeur sur la mise en oeuvre de la législation et les politiques de base. Il part toutefois du principe que l'existence d'une législation nationale prouve l'intention du gouvernement d'affronter les problèmes que nous examinerons ci-dessous.

Les tendances de la législation forestière asiatique peuvent être classées en trois catégories: le renforcement des droits privés en matière de propriété et d'utilisation des terres et des ressources forestières; la révision de la structure du secteur à la lumière de l'évolution économique et sociale du pays; et l'importance accrue donnée à des valeurs autres que la production de bois (écologiques, sociales) en complément de cette production.

L'examen qui suit utilise ces catégories pour des motifs structurels. En fait, il est pratiquement impossible de les séparer car un grand nombre, voire la plupart, des dispositions spécifiques qui seront étudiées ci-après exercent des impacts et poursuivent des objectifs communs à ces trois catégories.

I. DECENTRALISATION, DEVOLUTION ET PRIVATISATION EN MATIERE FORESTIERE

Une tendance qui émerge clairement de presque tous les pays étudiés est la décentralisation - aussi bien de l'administration que de la gestion et de l'utilisation des forêts. A l'exception des pays qui ont déjà des institutions et systèmes décentralisés, tous les pays paraissent avoir pris au moins quelques mesures pour accroître le rôle des administrations locales et des utilisateurs de la forêt dans la conception et la mise en oeuvre d'objectifs, de lois, de projets et de mesures de planification et de gestion. Même dans les pays où la propriété des terres et des produits forestiers est encore, pour l'essentiel, un monopole de l'Etat, les droits d'utilisation et de gestion des forêts communautaires et privées ont été renforcés, et des engagements vis-à-vis de leur expansion ont été formulés par les gouvernements. Ces changements se reflètent au plan législatif dans l'évolution de l'administration forestière, dans la privatisation accrue des terres boisées et dans la participation publique aux décisions concernant les forêts.

1.1 Décentralisation de l'administration forestière

La décentralisation des responsabilités de l'Etat, grâce à l'accroissement de l'autorité directe exercée aux niveaux local et du district, a toujours imposé l'équilibre entre les avantages d'une administration locale (responsabilité, prise de conscience et souplesse au niveau du village) et l'exigence d'une surveillance de la part de fonctionnaires locaux. Les responsabilités de l'Etat dans le secteur forestier comprennent l'attribution et le contrôle des droits sur une ressource de valeur; néanmoins, la nécessité d'assurer l'observation scrupuleuse de ces droits entraîne souvent un affaiblissement du pouvoir et de l'autorité des fonctionnaires locaux auxquels il a parfois été interdit d'intervenir sans l'approbation des autorités centrales. Bien que ces dernières soient encore les principaux responsables de la planification et de la gestion, dans la réforme des lois forestières appliquée récemment, la réorganisation de l'administration est apparue comme un élément fondamental. Dans plusieurs pays, cette réorganisation est établie, partiellement du moins, par des lois plutôt que par des règlements ou des documents administratifs (Myanmar, *Law* 1992, articles 9-11; Philippines, *Code* 1975, articles 4-12; Fidji, *Decree* 1992).

La législation récente tend à renforcer le rôle des fonctionnaires locaux⁸³ qui, dans certaines situations, deviennent directement responsables de la délivrance de permis et de la mise en oeuvre de projets et d'autres tâches sectorielles. Aux Philippines, par exemple, les responsabilités concernant tous les projets de mise en valeur des montagnes à assise communautaire ont été dévolues ou transférées à des unités du gouvernement local en vertu du *Local Government Code* datant de 1991. A la suite du transfert, une profonde révision de la mise en oeuvre de ces projets s'est avérée nécessaire (Bacalla 1993: 77).

⁸³ Certains pays très étendus (Chine, Inde) assignent des responsabilités centrales soit directement à des autorités provinciales et étatiques soit par leur entremise. Ces autorités jouissent d'un niveau élevé d'autonomie dans la mise en oeuvre de programmes prescrits au niveau central. Ces divisions étant plus étendues que certains des pays examinés dans le présent chapitre, la dévolution d'une autorité centrale à des gouvernements étatiques ou provinciaux ne sera pas considérée comme une "décentralisation" aux fins de cette étude.

Dans un grand nombre de pays (Viet Nam, Mongolie, par exemple), la décentralisation en matière forestière fait partie intégrante du processus de restructuration nationale. Dans certains autres, il est estimé que la décentralisation est très ample. Le Viet Nam, par exemple, prévoit le transfert aux autorités et utilisateurs locaux de la responsabilité de la gestion des terres pour toutes les catégories de forêt, y compris les aires protégées (*Decision 1992; Young 1998:103*).

1.2 Renforcement des droits privés et communautaires et des possibilités de les acquérir

Dans la région s'affirme une tendance générale vers une plus grande reconnaissance des intérêts privés et communautaires dans les activités forestières. Cette tendance est particulièrement évidente en matière de droits de propriété/utilisation des forêts, de foresterie communautaire et de droits coutumiers.

2.2.1 Régime de propriété et autres droits d'usage à long terme des forêts

La législation récente qui renforce les droits privés et communautaires en matière forestière est le résultat d'une tendance plus ancienne à s'écarter de la vision monopolistique de la propriété et de l'utilisation des forêts propre à l'époque coloniale pour privilégier l'équilibre entre droits et utilisations publics, communautaires et privés. Pour un grand nombre de raisons, on met de plus en plus l'accent (de manière, il est vrai, encore ambivalente) sur le renforcement et l'obtention de droits privés et quasi-privés sur les forêts et, en encourageant la participation privée à la foresterie, on cherche à améliorer la coordination entre la planification nationale et les besoins et objectifs des utilisateurs.

Une forte diversité existe au sein de la région quant au traitement des questions relatives à la propriété. S'il est vrai que dans de nombreux pays la propriété effective de la plupart des terres et des ressources forestières est l'apanage du gouvernement, il est néanmoins des exemples de propriété privée reconnue par la législation nationale. De toute évidence, d'autres droits aussi sont régulièrement octroyés qui ont (dans une mesure variable) des composantes de la propriété forestière. L'examen qui suit donne une idée de la pluralité des approches adoptées pour affronter cette question dans l'ensemble de la région.

Dans de nombreux pays du Pacifique, des régimes bien ancrés de propriété foncière coutumière ont généralement prévalu, à la différence des régimes de propriété publique trouvés ailleurs. C'est ainsi qu'à Fidji, Tonga et Vanuatu, la législation nationale promulguée récemment se focalise sur la mise au point de nouveaux programmes forestiers axés sur la conservation en faisant appel à la coopération des propriétaires fonciers privés. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, pratiquement toutes les forêts sont privées en vertu de droits coutumiers (prévoyant dans la majorité des cas la propriété communautaire). Toutefois, il est interdit aux propriétaires forestiers de récolter le bois d'oeuvre eux-mêmes car la loi prévoit que ce service soit négocié avec l'autorité forestière nationale qui détient le droit exclusif de couper et d'enlever les arbres (ou d'octroyer des concessions d'exploitation à des tiers) présents sur les terres privées (*Forest Act 1992, art. 60, cité par Lynch et Talbott 1995*).

Cependant, même dans les pays où toutes les forêts font partie du domaine de l'Etat, une propriété privée restreinte est admise, comme le démontrent les lois forestières promulguées récemment au Bhoutan, au Laos, au Myanmar et au Népal. Au Laos, bien que les forêts naturelles et certaines terres connexes appartiennent à l'Etat, des particuliers et des organismes non gouvernementaux peuvent posséder, utiliser, transférer et hériter des arbres et des forêts qu'ils ont plantés sous certaines conditions et avec l'aval de l'Etat (*Law 1996*, art. 5). En Chine, bien que la loi commence par stipuler que les forêts peuvent appartenir soit à des collectivités soit à la population tout entière, il est fait allusion indirectement par la suite à des forêts "détenues et exploitées par des particuliers" (*Law 1995; Provisional Measures for Forest Land Management 1993*).

D'une manière plus générale, les droits privés et communautaires sur les forêts appartenant à l'Etat sont concédés sous forme de fond loué à bail, concession, licence, droits d'usage obtenus par contrat, servitude, et profits et privilèges octroyés sous certaines réserves. Dans de nombreux cas, ces droits sont à longue échéance et juridiquement durables. Dans ce domaine, on tend très clairement à renforcer les droits privés et communautaires en reconnaissant de nouvelles catégories de régimes de propriété et d'utilisation, en permettant l'octroi de droits d'usage à longue échéance qui sont pratiquement des droits de propriété, et en augmentant la sécurité commerciale des utilisateurs dans leurs domaines d'intérêt.

Nouvelles catégories d'utilisateurs: Bien que la reconnaissance de nouvelles catégories d'utilisateurs soit parfois une composante des politiques forestières, ces catégories sont souvent créées sous une autre autorité. En Chine, après la décision de convertir le secteur en une opération axée sur le marché, des terres forestières exploitées commercialement et jadis considérées comme "unités de production du gouvernement" ont été distribuées à des organismes de gestion forestière établis par contrat et à but lucratif (Young 1998: 12).

Des définitions plus générales du terme "personne" renforcent les droits de participation et favorisent une plus grande délégation des pouvoirs gestionnels et décisionnels en matière forestière à un grand nombre d'organismes privés. Au Myanmar, toute personne ou organisation a le droit d'établir des plantations forestières avec l'autorisation du gouvernement (*Law 1992*, art. 14(b)). Au Népal, les forêts peuvent être concédées par adjudication à des organismes nationaux et internationaux ou privés à condition qu'ils mettent en oeuvre le plan de travail (*Forest Regulations 1995*, art. 20). De nombreux pays reconnaissent désormais aux forestiers une assez ample autonomie en matière de délégation des tâches de gestion; il en est ainsi pour le Népal où le gardien est normalement autorisé à s'acquitter de ses tâches "par ses propres moyens ou avec l'aide d'autres personnes" (*Buffer Zone Management Regulations 1996*, art. 7).

Durée des droits d'usages forestiers: Dans de nombreux pays les entrepreneurs forestiers sont l'objet de méfiance de la part de la population. Le souvenir de certaines pratiques antérieures dissuadent les usagers à investir des capitaux importants dans le reboisement ou la gestion des terres forestières. En outre, l'interruption de certains programmes entrepris par le gouvernement a déterminé un sentiment d'insécurité commerciale qui a découragé les investisseurs potentiels de pays participants dont le capital était limité.

Dans plusieurs pays (Chine, Mongolie, Viet Nam, par exemple), les gouvernements ont changé l'affectation des terres pour de multiples raisons dans le passé. C'est pourquoi les investisseurs hésitent désormais à participer à de nouveaux projets où un long laps de temps

sépare l'investissement de la jouissance de ses bénéfices. La foresterie est un exemple classique d'une entreprise caractérisée par une longue inversion du cycle de l'investissement car, pour de nombreuses essences, le temps de croissance peut dépasser les 50 ans.

Le problème inverse a des répercussions similaires. Dans les pays à économie planifiée, les agriculteurs et les forestiers étaient assurés que le gouvernement aurait acheté toute leur production agricole et forestière si la récolte se faisait conformément au plan établi. Lorsque ces pays se tournent vers une économie de marché, ces certitudes disparaissent progressivement (ou, dans certains cas, abruptement). Les usagers forestiers ne peuvent être certains de tirer des avantages, voire un revenu, de leur investissement. S'il est vrai que la méfiance de l'investisseur ne représente pas normalement un problème d'ordre juridique, reste que certains efforts dans ce sens ont été accomplis dans la région. C'est ainsi qu'en Mongolie et au Viet Nam l'octroi de garanties statutaires limitées et des accords de réméré sont à l'étude.

Sécurité commerciale: Un autre obstacle à la gestion est le manque de méthodes susceptibles d'encourager l'investissement en temps, efforts et argent dans les forêts privées et communautaires. Outre le type de contrat passé avec l'utilisateur forestier (concession, tenure à bail, etc. plutôt que tenure en propriété perpétuelle et libre), il est une deuxième forme de restriction qui limite ses droits souverains sur ses biens - contraintes juridiques ou interdictions qui prohibent l'hypothèque ou le transfert de ses droits d'usage forestiers (au Népal, *Forest Regulations* 1995, art. 31 (1)(a) et 45(1)(a)). Ce type de restriction peut avoir des répercussions (attendues ou imprévus) sur l'aptitude et l'incitation de l'utilisateur à gérer ses forêts en vue d'une exploitation à long terme.

L'origine et les justifications de ces restrictions sont variables. Dans certains pays de la région, elles ont une base constitutionnelle et peuvent s'appliquer aux terres en général. Dans d'autres, elles concernent spécifiquement les terres et droits forestiers et sont motivées par l'objectif d'assurer le maximum de contrôle de l'Etat sur les usagers des ressources forestières du pays. Sous l'angle de la foresterie durable, il faudrait réexaminer la validité actuelle de ces justifications et tenir compte de l'objectif de garantir une base solide à la gestion financière des activités forestières.

Entre-temps, dans de nombreux pays, la tension la plus directe entre le besoin d'un surcroît de sécurité des droits d'usage et les restrictions juridiques sur leur aliénation est quelque peu mitigée par des dispositions reconnaissant aux usagers forestiers un droit limité d'utiliser le revenu de leur exploitation comme garantie pour obtenir des prêts auprès d'institutions financières (Népal, *Forest Regulations* 1995, art. 31(2), par exemple). Cette "solution" ne peut, certes, être considérée comme définitive. Pour l'instant, le paradoxe juridique que pourraient déterminer l'interdiction d'aliéner les terres parallèlement à l'autorisation à les hypothéquer n'a été affronté dans aucun de ces pays.

2.2.2 Droits forestiers communautaires

Comme on l'a vu dans la quatrième partie, l'élaboration juridique et pratique de programmes de "foresterie communautaire" représente l'une des innovations les plus importantes observables dans la région. Une composante cruciale de ces programmes est la présentation de la gestion durable des forêts comme un enjeu pour les collectivités locales, autrement dit d'en faire un mécanisme qui permet aux résidents ruraux et/ou usagers

traditionnels ou coutumiers d'obtenir le statut reconnu de détenteurs de droits d'usage forestiers. Les mécanismes utilisés dans ce processus forment un large éventail. Au Bhoutan, un groupe d'usagers communautaires perdrait ce statut si le nombre de ménages le composant tombait au-dessous de 10 (*Proposed Rules 1997*, art. 41). D'autres programmes au Viet Nam et aux Philippines visent à renforcer l'aptitude des ménages individuels à acquérir des droits d'usage sur des terres forestières spécifiques. La vaste panoplie des objectifs des programmes de foresterie communautaire se focalise, dans certains pays, sur la fourniture d'un appui légal capable de satisfaire aux exigences des usagers locaux, et dans d'autres, sur la prévision d'une exploitation commerciale.

La législation récente renferme souvent des dispositions plus souples facilitant pour un groupe plus diversifié de résidents locaux l'accès au statut d'autorité forestière communautaire, grâce à la création d'un "groupe d'usagers" en conformité avec des exigences statutaires. La nature de ces critères d'admissibilité est, dans une certaine mesure, fonction des objectifs de politique inhérents à la législation.

Au Népal, il existe deux sources distinctes d'autorité communautaire forestière - l'une générale, et la deuxième centrée sur les collectivités situées dans les zones tampons qui cernent les parcs nationaux. En vertu de l'acte forestier de 1993, qui vise à sauvegarder et à renforcer les économies rurales, les usagers habituels d'une forêt qui souhaitent en exploiter les produits en mettant en valeur et en conservant cette forêt dans l'intérêt de la collectivité peuvent constituer et enregistrer un groupe (art. 41 et 42). En revanche, les dispositions concernant les zones tampons sont conçues dans l'intention de protéger les parcs nationaux. L'objectif est de créer une zone d'exploitation forestière stable que les résidents locaux pourront utiliser au lieu de prélever illégalement les produits forestiers dans les aires protégées. A la lumière de cet objectif, les critères d'admissibilité à un comité d'usagers devront être restreints afin d'éviter les abus ainsi que d'autres problèmes. De ce fait, le terme "usager" désigne un habitant de la zone tampon (d'un parc national) qui remplit toutes les conditions nécessaires pour devenir "bénéficiaire direct (de) ... l'exploitation des ressources forestières et des projets envisagés pour le développement communautaire de la population locale." (art. 2(e)). De même, dans la *Community Forestry Instruction* de 1995 du Myanmar, la définition de "groupe d'usagers" limite la participation aux ménages résidant dans la communauté (art. 3(g)).

La formation d'un organisme juridiquement reconnu confère au village, au groupe d'usagers ou à la collectivité le statut légal demandé aux entreprises qui entendent réaliser des opérations commerciales. Cela peut se faire avec ou sans formalités additionnelles. Au Myanmar, une disposition statutaire confère ce statut à tout groupe en possession d'un certificat de forêt communautaire dont la validité est en cours (*Instruction 1995*, art. 20(2)). Dans les forêts communautaires du Népal, une procédure a été adoptée pour la constitution et l'enregistrement officiels des groupes d'usagers qui deviennent ainsi des sociétés autonomes, habilitées à détenir une propriété, à poursuivre en justice ou à être poursuivies (*Act 1993*, art. 41-43). Dans les forêts des zones tampons, il est nécessaire de s'enregistrer auprès du gardien du parc national (*Buffer Zone Management Regulations*, 1996, art. 9).

Une nouvelle complication se présente lorsque l'on envisage une opération commerciale. Dans ce cas l'admissibilité doit être étroitement contrôlée afin d'éviter des abus de la part d'intervenants extérieurs ayant des intérêts commerciaux dans la zone et qui pourraient essayer de se faire passer pour "groupe d'usagers" ou en obtenir un profit.

2.2.3 Reconnaissance des droits coutumiers

Dans la législation forestière de maints pays, un problème se pose souvent à la jonction des droits d'usage forestiers délégués légalement et des droits coutumiers traditionnels. En effet, l'exercice des droits coutumiers entre en conflit avec les activités des concessions d'exploitation opérant légalement, ce qui est à l'origine de tensions entre les usagers traditionnels et les concessionnaires (Lynch et Talbott 1995; Fox 1993). L'orientation récente de la législation forestière vers la reconnaissance des droits coutumiers et leur réconciliation avec la législation et les droits acquis plus récemment est conforme au consensus international exprimé sur les droits coutumiers dans l'utilisation et la gestion des ressources forestières⁸⁴.

La législation récente qui reconnaît et (dans la mesure du possible) formalise l'usage traditionnel et coutumier vise à minimiser ces conflits. L'une des méthodes adoptées est la documentation officielle des revendications coutumières. Des programmes de foresterie communautaire peuvent contribuer à atteindre cet objectif du moment que la justification de ces programmes et les méthodes adoptées se fondent dans une large mesure sur des droits coutumiers sur la terre et la forêt. De fait, nombre de ces programmes ont été créés pour offrir une réponse juridique à ces tensions. La foresterie communautaire fournit souvent un système permettant l'identification des droits traditionnels de manière apte à les appliquer matériellement, à la suite de quoi il est plus aisé de planifier l'octroi de permis et de privilèges pour éviter les conflits.

C'est ainsi qu'au Laos certaines utilisations traditionnelles des forêts et des terres forestières sont reconnues officiellement et bénéficient d'une priorité en vertu de la loi forestière de 1996. Un statut juridique est accordé à l'exploitation de forêts, terres forestières et produits forestiers établie de longue date, telle que la reconnaissance la société ou la loi, y compris notamment la collecte de bois pour la construction de clôtures, celle de bois de feu, la récolte de produits forestiers, la chasse et la pêche d'espèces autorisées pour la consommation familiale ou d'autres utilisations traditionnelles (art. 30). Un texte d'application légitime ultérieurement les droits d'usage coutumiers définis comme "droits et obligations de particuliers ou de groupes familiaux ancrés dans la coutume, normalement reconnus par la loi et transmis oralement, mais qui représentent néanmoins des droits proprement dits" (*MAF Decision*, mars 1996, art. 2). Le terme "coutume" est défini comme une série de pratiques régulières, établies de longue date (depuis au moins une génération), répandues et perçues comme créatrices de droits et d'obligations (*MAF Decision*, mars 1996, art. 3 et *MAF Recommendations*, avril 1996⁸⁵).

⁸⁴ "Les politiques forestières nationales devraient reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones, leurs collectivités et les autres collectivités, et les habitants des forêts. Des conditions appropriées doivent être faites à ces groupes pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de réaliser et conserver leur identité culturelle et leur organisation sociale propres et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats, notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts" (Principes forestiers de Rio, art. 5(a)).

⁸⁵ Ces deux règlements ont été promulgués au titre de statuts forestiers que la nouvelle loi forestière a remplacés en 1996. Ils ne paraissent pas contredire la loi forestière et, suivant l'interprétation juridique laotienne, sont encore juridiquement valables.

Un certain nombre de pays ont décidé de faciliter l'exercice des droits coutumiers des usagers dans toutes les forêts, indépendamment de l'affectation spécifique de ces dernières. Au Bhoutan, le ministre peut établir des règles visant à autoriser la récolte libre de produits forestiers pour la consommation domestique dans toutes les réserves forestières publiques (*Act* 1995, art. 12(2); *Proposed Rules* 1997, art. 21 (a)). Cependant des droits de coupe pourront être imposés. Un tel usage familial est en vigueur dans de nombreux pays (Mongolie, *Law* 1993, par exemple). Au Myanmar, il n'est pas nécessaire d'avoir un permis pour l'extraction de quantités limitées et préétablies de produits forestiers pour son usage personnel ou pour des entreprises agricoles ou de pêche d'une importance non commerciale (*Law* 1992, art. 17).

Il a parfois été soutenu qu'il ne faudrait pas codifier les droits coutumiers mais leur accorder une priorité au plan juridique. Certaines législations forestières récentes ont adopté aussi cette formule. C'est ainsi qu'aux Philippines, les droits des usagers traditionnels et coutumiers (collectivités tribales autochtones et migrants des plaines) sont pleinement respectés en vertu de nombreuses lois (Bacalla 1993:70). Du moment que "les terres ancestrales et les droits et intérêts coutumiers qui en découlent seront dûment reconnus", l'autorité gouvernementale ne pourra être exercée sur les zones d'utilisation traditionnelle qu'en collaboration avec ces groupes (*National Integrated Protected Areas System* 1992, art. 14).

Au Népal, la priorité accordée aux droits traditionnels et communautaires est exprimée directement. Le gouvernement n'a le droit de louer aucune partie de la forêt nationale qui pourrait être cédée à un groupe d'usagers comme forêt communautaire (*Act* 1993, art. 30). En outre, la sélection finale des groupes d'usagers se fait sur la base de critères sociaux plutôt que du statut traditionnel ou légal - dans le cas d'utilisations concurrentielles dans la même zone forestière, la priorité est accordée à la communauté qui a le plus grand nombre d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté (*Régulations* 1995, art. 39(6)).

Dans d'autres pays, certains problèmes spécifiques touchant la coordination officielle entre les droits coutumiers et leur reconnaissance demeurent encore irrésolus. En Indonésie, la loi forestière reconnaît les droits coutumiers encore en vigueur à condition qu'ils ne contrecarrent pas les objectifs nationaux (*General Explanation of the Basic Forestry Law* 1967). Cependant, les activités de développement telles que celles prévues par la politique indonésienne relativement aux droits de concession forestière annulent en pratique et juridiquement les droits coutumiers. Sans résoudre le conflit, la résolution gouvernementale de 1970 concernant les droits de concession forestière met fin à l'exercice des droits communautaires et exige que les droits coutumiers ne "dérangent pas le déroulement de l'exploitation forestière" (*Resolution* 21/1970, art. 6.1-6.13; Hutapea 1993:65-66). Il est évident qu'une plus grande attention juridique s'impose pour assurer l'intégration des droits d'usage coutumiers dans le cadre forestier.

Il est en outre très difficile de vérifier et de codifier les droits coutumiers. Leur détermination sur la base du temps écoulé est compliquée par les grands déplacements de populations dus à des guerres intérieures et extérieures qui caractérisent certains pays (Inde, Laos et Cambodge, par exemple). Seuls de rares villages de certaines provinces du Laos se trouvent encore dans le lieu qu'ils occupaient il y a trente ans (Eggertz 1996).

Les pays de la région ont en commun de nombreux problèmes relatifs à l'intégration des droits coutumiers dans la gestion des forêts, y compris les programmes de foresterie communautaire. Beaucoup de gouvernements centraux hésitent à reconnaître ces droits.

Parfois, leur reconnaissance officielle est estimée contraire aux politiques nationales fondées sur des idéaux tels que la nécessité d'un gouvernement central fort, capable d'unir des populations diverses et, dans certains cas, de garanties constitutionnelles de liberté de mouvement. Dans d'autres cas, les propriétaires forestiers qui revendiquent à titre légal des terres situées à proximité de projets pilotes de foresterie communautaire pourraient être obligés de renoncer à leurs revendications sur des terres auxquelles ils avaient droit précédemment.

2.3 Participation publique

Le troisième élément de l'orientation vers une plus grande responsabilisation du niveau local dans le secteur forestier est le nombre accru de dispositions prévoyant la participation publique aux lois forestières de la région. La participation publique revêt de nombreuses formes et va de l'intervention dans les décisions, aux processus de planification et de mise en oeuvre concertés, et au partage des avantages.

La participation aux prises de décisions n'a été adoptée que d'une manière limitée, les gouvernements essayant encore d'en évaluer les résultats. Cependant, on note une tendance généralisée vers une plus grande ouverture des processus de planification et de gestion forestières à des intervenants privés et à des intérêts publics non forestiers. Au Laos, la loi établit comme objectif la promotion de "la participation de particuliers et d'organisations à la sauvegarde, à la régénération, au reboisement et à la mise en valeur des ressources forestières par la formulation de politiques, règlements et mesures visant à faire des forêts des ressources abondantes, de valeur et durables" (*Law* 1996, art. 6). En imposant des réunions et d'autres formes de participation publique à l'administration et aux décisions forestières, les fonctionnaires 1) amorcent un dialogue visant à incorporer des considérations publiques dans les prises de décisions gouvernementales et 2) dévoluent au public la responsabilité d'assurer que ses intérêts seront pris en compte au moment approprié. De par sa nature, la participation publique est une activité (locale) décentralisée puisqu'on ne peut guère s'attendre à ce que des usagers forestiers ruraux vivant dans des zones reculées se rendent dans les capitales nationales ou d'autres centres commerciaux. Dans certains cas, même en l'absence de dispositions légales, on peut obtenir de semblables résultats par des actions pratiques, comme dans le cas du Bangladesh (Farooque et Bhuiyan 1993).

Dans de nombreuses situations où la législation forestière nationale n'affronte pas cette question, on renforce la participation grâce à l'expérimentation et à la mise en oeuvre décentralisée, souvent par l'intermédiaire d'une législation auxiliaire consistant en réglementations, ordres, communications, instructions et circulaires. Le pouvoir juridique contraignant de ces documents varie et est souvent difficile à vérifier ⁸⁶; toutefois, dans de nombreux pays, certaines directives contenues dans des manuels utilisés par les services forestiers sont aussi contraignantes que des règlements. Au Népal, un règlement stipule spécifiquement qu'il incombe aux locataires forestiers, concessionnaires et autres de se

⁸⁶ Bien que dans certains pays (en Mongolie, par exemple) ces documents ne sont pas considérés comme des sources de loi au sens strict, ils jouent un rôle fondamental dans l'interprétation et l'orientation de la mise en application de la loi. Aux Philippines, une importante interprétation de la loi, qui influence les droits juridiques de migrants et habitants récents des zones de montagne occupant des terres forestières publiques, a été faite, non pas dans une législation officielle mais dans une lettre d'instruction (Gasgonia 1993: 53).

conformer aux manuels publiés par le ministère (*Forest Regulations* 1995, art. 67). En outre, étant donné que les personnes qui rédigent ces documents sont celles le plus au courant de leur mise en pratique, il est plus probable qu'ils soient appliqués de façon plus immédiate et intégrale que des lois et règlements préparés au niveau central. Cette "législation" moins officielle est souvent le principal agent de promotion des objectifs internationaux tels que la participation des femmes dans les programmes d'utilisation durable des ressources⁸⁷.

III. EVOLUTION RECENTE DE LA GESTION ET DE L'ADMINISTRATION FORESTIERES

Dans toute la région, la planification de la gestion forestière (PGF) fait partie intégrante de l'opération du secteur forestier. Dans certains pays de la région, l'introduction du concept de PGF est relativement récente, alors que dans la grande majorité des cas il s'agit d'une notion bien ancrée. Plusieurs innovations introduites récemment dans certains de ces pays représentent une tendance claire dans ce domaine. D'autres questions administratives portent sur le renforcement des tâches de reboisement, le rôle accru des licences et permis et une meilleure utilisation des fonds forestiers.

3.1 La gestion forestière dans les pays en transition économique

L'économie de plusieurs pays de la région fait actuellement l'objet d'une transition et passe de la planification centralisée aux systèmes axés sur le marché. Cette transition a de nombreux effets directs sur la foresterie dont certains sont pris en compte dans la législation. Outre l'accroissement des possibilités individuelles et communautaires offertes par le secteur forestier, cette transition a imposé un changement fondamental dans la façon dont les forêts sont gérées et contrôlées à tous les niveaux et stades des opérations. Bien que ces pays partagent de nombreux problèmes, les facteurs qui les différencient sont aussi très importants. L'expression "transition des industries forestières vers une économie orientée vers le marché" met elle-même en jeu des approches très différentes. En Mongolie, le changement proposé est très brusque, s'agissant d'une transition quasi-totale où le pays passe du contrôle central à l'industrie forestière guidée par le marché - une transition qui a eu lieu dans les documents mais n'a pas encore été mise en pratique. En revanche, au Myanmar l'entreprise forestière étatique continuera à exercer son contrôle sur la quasi-totalité des opérations d'exploitation forestière et de commercialisation qu'elle considérera comme sa prérogative exclusive ou quasi-exclusive. Au Viet Nam, les propriétaires forestiers privés non seulement jouissent du droit d'utiliser les forêts mais aussi, dans la plupart des cas, détiennent un pouvoir décisionnel presque total en matière d'exploitation et de gestion forestières. En Chine, où la conversion au marché se fait industrie par industrie (parfois même sur une base expérimentale ou intérimaire), les entreprises forestières ont été "privatisées" verticalement contrairement à un grand nombre de systèmes et d'infrastructures connexes (Young 1998)

⁸⁷

C'est ainsi que la Résolution du Gujarat No. FCA-1090-125V(3) du 13.3.1991 exige que le comité de travail villageois compte au moins deux femmes parmi leurs membres (Inde, Update 1992). De même, l'article 5(b) des principes forestiers de Rio énonce que "la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable des forêts doit être activement encouragée".

Un important obstacle à la gestion forestière dans les pays en transition consiste dans la capacité de comprendre et de mettre en application au niveau local le concept de PGF. Les principales difficultés dans ce domaine résident notamment dans l'interprétation du mot "planification", largement utilisé dans un autre contexte sous l'ancien régime. Lorsqu'ils opéraient comme systèmes planifiés centralement, ces gouvernements avaient une très grande expérience en matière de "planification", y compris la planification forestière, et le mot désignait un processus mis en oeuvre par les économistes visant 1) la détermination de la demande et 2) l'établissement concomitant de contingents de production et des apports financiers nécessaires pour réaliser les objectifs de production. Aujourd'hui encore, les débats sur la "planification forestière" dans ces pays sont centrés sur l'établissement de contingents de production.

Les lois et politiques qui ont fait suite à la conversion appellent une planification d'un ordre totalement différent, à savoir un processus de PGF axé sur les techniques forestières et les besoins du développement durable. Bien que les projections économiques fassent partie de ce processus, elles ne représentent qu'un élément secondaire par rapport aux objectifs prioritaires de PGF, à savoir évaluer les effets écologiques de la gestion forestière, équilibrer la consommation et le recrû annuel, identifier les activités et contrôles nécessaires pour assurer la durabilité, établir des objectifs et mécanismes de reboisement et énoncer les normes grâce auxquelles les forestiers locaux, provinciaux et centraux pourront mettre en oeuvre le plan au bénéfice de la forêt et de ses habitants ou des personnes qui en dépendent.

Tout en étant inclus dans la nouvelle législation, ces concepts ne sont pas expliqués en détail. En Chine, la gestion forestière impose la création de plans de sauvegarde et d'utilisation des terres forestières" ainsi qu'un "plan à long terme de mise en valeur des forêts" par tous les services forestiers au-dessus du niveau du comté (*Provisional Measures for Forest Land Management* 1993). En Mongolie, la loi de 1994 sur la protection de l'environnement prévoit l'adoption d'un "programme financièrement viable de protection de l'environnement" qui comprend, entre autres, l'identification des "niveaux maximaux d'utilisation des ressources naturelles" (art. 10). La loi sur les forêts de 1993, bien qu'elle ne mentionne pas spécifiquement la PGF, demande au gouvernement de préparer des documents sur une grande variété de sujets lesquels, s'ils sont intégrés dans un unique document cohérent, pourraient servir de base à la PGF. Cependant, vu le contexte où il était utilisé autrefois, le terme "planification" a pris désormais un sens particulier pour les fonctionnaires publics. C'est pourquoi, notamment dans les cas où la loi est aussi peu spécifique, ils s'attendent souvent à ce que la conversion à une économie axée sur le marché élimine le système de planification ou encore que la "planification de la gestion des ressources naturelles" dont il est question dans la nouvelle loi soit fondamentalement analogue à la "planification centralisée" du passé. Il en résulte que ces fonctionnaires, formés presque exclusivement en vertu du système administratif précédent, appliquent fréquemment les principes, programmes, protocoles et procédures du régime antérieur.

Les plans forestiers présentent encore de profondes lacunes dans tous les pays en transition. Rares sont ceux qui ont établi une infrastructure juridique permettant d'appuyer la mise en place d'un marché à accès direct pour le bois d'oeuvre, le bois d'industrie et les produits forestiers. Il faudra créer une telle infrastructure pour faire en sorte que les processus orientés vers le marché soient mis en oeuvre correctement et donnent les résultats attendus. Ces pays devront disposer de mécanismes juridiques communs au reste de la région (régulant

le transport des produits forestiers, l'établissement et le contrôle des marchés locaux du bois et les accords de commercialisation entre les utilisateurs de la forêt).

3.2 Innovations en matière de planification de la gestion forestière

Plusieurs pays ont modifié ou renforcé leurs programmes de PGF de nombreuses façons. Les tendances comprennent l'emploi de la planification à divers niveaux, la portée élargie des domaines de vulgarisation et une spécificité technologique accrue dans la collecte de données sur les forêts.

3.2.1 Approche échelonnée de la PGF

Les législations récentes exigent des plans de gestion pour la foresterie commerciale, la foresterie communautaire et la conservation aux niveaux aussi bien national que du gouvernement local. En outre, comme stipulé par les dispositions législatives, les licences et accords individuels d'utilisation des ressources forestières (concessions d'exploitation, accords de foresterie communautaire) doivent tenir compte de ces principes dans l'élaboration de plans de gestion à l'intention des usagers, plans qui devront être approuvés par le gouvernement avant le démarrage des activités d'exploitation et de gestion. Au Bhoutan, le gouvernement est tenu de préparer un plan national de gestion complet qui couvre l'intégralité des ressources naturelles forestières, cynégétiques et autres. En outre, les usagers devront élaborer de concert avec le gouvernement des plans de gestion privée ou communautaire pour chaque zone d'intervention (extraction ou reboisement), ainsi que des plans de gestion des aires protégées (qui coordonnent, entre autres, les éléments forestiers de ces derniers) pour toutes les zones de conservation {Act 1993, art.5(a); voir aussi le *Forest Régulation* du Népal 1995, art. 28, et les *Buffer Zone Management Régulations* 1996, art. 13).

3.2.2 Incitations au reboisement et programmes de reboisement

De nombreux pays ont énoncé des objectifs clairs et hautement prioritaires dans le domaine du reboisement et de la plantation. Dans certains cas, ces priorités sont associées à des programmes de foresterie communautaire. Parmi les méthodes appliquées ou envisagées on peut citer:

- l'établissement et la réglementation de fermes forestières⁸⁸ publiques et –privées
- la création d'incitations et d'autres mécanismes d'ordre commercial destinés à financer des initiatives plus générales et des activités de reboisement à des fins de conservation (au lieu de compter uniquement sur le financement public)
- la formulation et la proposition d'une législation et d'institutions susceptibles d'appuyer les activités de reboisement et d'autoriser les mesures d'application nécessaires prises par le gouvernement;

⁸⁸ L'expression "ferme forestière" est utilisée ici au lieu de "plantation forestière" car, dans certains pays, le mot "plantation" n'est jamais utilisé dans le sens de "zone ou domaine cultivé à des fins agricoles ou autres" mais seulement dans celui d'"acte de planter".

- (dans la mesure du possible) la responsabilisation des groupes locaux et des projets de foresterie communautaire en vue de la réalisation de ces activités.

Outre la responsabilisation accrue des programmes de reboisement communautaires et ruraux, la législation peut, dans une certaine mesure, renforcer les incitations à participer. Plusieurs pays ont noté des contradictions juridiques (normalement à cause des nombreuses lois forestières non abrogées figurant encore dans les livres) telles que les dispositions qui stipulent que tous les arbres d'un pays appartiennent à l'Etat, sans tenir compte de ceux qui les ont plantés. Ces contradictions persistantes interdisent au public de croire dans la rémunération financière de leurs efforts de reboisement.

3.2.3 *Services de vulgarisation*

De manière croissante la législation forestière impose aux gouvernements de fournir une assistance technique et financière aux groupes d'usagers et aux autres utilisateurs privés pour les aider à élaborer et à mettre en oeuvre des plans de gestion (Népal, *Act* 1993, art. 69; *Forest Régulation* 1995, art. 28(3) et 38; *Buffer Zone Management Regulations* 1996, art. 13(2)). Dans de nombreux cas, une telle assistance peut revêtir une forme palpable où les services forestiers sont tenus de fournir, outre des conseils, des semences et des jeunes plants à ces personnes ou groupes (Bhoutan, *Proposed Rules* 1997, art. 29, 41 et 46); Myanmar, *Instruction* 1995, art. 21 (a) et 21(b)). Bien que la législation actuelle dans ce domaine s'adresse aux usagers communautaires, des obligations plus générales pourraient s'appliquer aussi aux exploitants privés. Au Myanmar, les efforts accomplis pour privatiser certains aspects de l'exploitation forestière commerciale ont été bloqués lorsqu'il est apparu évident que les mécanismes de formation et de vulgarisation nécessaires étaient absents. De même, en Mongolie, le principal besoin de l'industrie forestière pourrait fort bien être la formation d'entrepreneurs forestiers capables d'opérer et de financer leurs entreprises (Young 1998:69).

3.2.4 *Collecte et utilisation des données forestières*

A mesure que les objectifs forestiers (développement des marchés, viabilité écologique, contribution sociale aux communautés rurales, développement et conservation de la diversité biologique, etc.) se renforcent, se diversifient et parfois entrent en conflit, le besoin de données techniques (scientifiques et sociologiques) sur toutes les composantes de la forêt, de l'écosystème forestier et des collectivités est ressenti plus fortement. La législation récente semble prévoir que la planification et la prise de décisions en matière forestière au niveau du pays se fonderont pour l'essentiel sur les informations obtenues au cours d'inventaires des ressources forestières aux échelons national et local. Plusieurs pays de la région ont émané des dispositions législatives pour la régularisation de ce processus, en spécifiant tant l'ampleur que la fréquence des enquêtes forestières nationales (Laos, *Law* 1996, art. 10; Myanmar, *Law* 1992, art. 11, par exemple). Une large part de ces données sont tirées de registres et rapports détaillés rédigés par les usagers en vertu de la législation nationale et des textes d'application dans tous les pays (Népal, *Act* 1993, art. 44; Bhoutan, *Proposed Rules* 1997, art. 39 et 43, par exemple).

Les lois forestières les plus récentes, à l'instar de leurs prédécesseurs, visent le rendement durable maximal lorsqu'elles établissent les coupes annuelles permises. Ces lois

contiennent des normes destinées à aider le gouvernement à identifier ces niveaux. Aux Philippines, le code de 1975 stipule que "tout devra être mis en oeuvre pour réaliser un équilibre approximatif entre la croissance et l'exploitation ou le prélèvement des produits forestiers dans les terres boisées" (art. 21).

En outre, bien que de nombreux éléments propres à la planification centralisée subsistent dans les pays en transition, certains ont été amendés ou ajoutés. Par exemple, des "contingents de consommation" (c'est-à-dire la limite supérieure établie officiellement du volume de bois et de produits forestiers pouvant être récolté dans une année donnée) sont maintenant exigés en plus ou au lieu des contingents de production antérieurs (volume minimal exigé de chaque unité de production locale ou régionale).

3.3 Licences et mise en application

Malgré les sanctions juridiques souvent sévères (et régulièrement renforcées), les lois forestières tendent à être appliquées de manière incorrecte. Un ensemble de facteurs (conditions de concession mal conçues, conflits avec les droits coutumiers, surveillance inefficace ou inexistante de la part des autorités, et manque de ressources financières et humaines) contribuent à ce problème. En fait, les changements survenus récemment dans les lois qui légitiment les droits coutumiers et établissent des programmes de foresterie communautaire ont, dans une certaine mesure, pour finalité d'alléger le fardeau de la mise en application. Dans de nombreux cas, à ces changements se sont ajoutées de nouvelles mesures régissant l'utilisation de permis, licences, concessions et autres instruments de contrôle de l'exploitation privée de la forêt.

3.3.1 Licences, permis, concessions, etc.

La nécessité pour les organismes privés et publics d'exercer une surveillance sur l'utilisation des ressources forestières explique l'insistance récente de la législation forestière sur l'octroi de licences comme outil de gestion. (Dans le présent ouvrage le terme "licence" a un sens général et comprend les permis, concessions et autres instruments similaires). La suppression ou la suspension d'une licence, une activité interne purement administrative, en cas d'infraction constitue souvent une sanction plus facilement imposable que la poursuite pénale. En outre, c'est une arme de dissuasion bien plus efficace contre les fraudeurs pour qui la perte de la licence représente une sanction considérablement plus lourde que les amendes prévues par la loi. Pour appliquer de telles sanctions il faut un organisme réglementaire efficace, doté d'un personnel bien formé et adéquatement rémunéré. Bien que les lois forestières récentes ne soient pas habilitées à affronter directement cette question (seules des réformes de la fonction publique le consentiraient), elles frappent souvent de fortes amendes les cas de corruption constatés chez le personnel forestier (Myanmar, *Law* 1992, art.46:1-7 années de détention).

On a désormais recours de manière croissante aux licences d'exploitation commerciale pour atteindre des objectifs autres que la production économique, tels que le reboisement ou l'infrastructure sociale. Les conditions d'octroi de concessions et de baux prévoient la restauration de l'environnement ou le reboisement (Philippines, *Code* 1975, art.27). En outre, pour de tels accords, plusieurs pays prescrivent statutairement une série de conditions

minimales qui comprennent des mesures antipollution et antiérosives ainsi que d'autres dispositifs de protection de l'environnement (Philippines, *Executive Order* 1987, art.5, par exemple).

Normalement, l'élaboration et l'approbation d'un plan de gestion sont établies comme préalable à la délivrance de permis (Bhoutan, *Act* 1995, art. 6). On fixe désormais des périodes de licence prolongées pour optimiser les avantages allant aux exploitants commerciaux et au gouvernement, et pour encourager le reboisement et le boisement s'ils sont compatibles avec le cadre juridique général. Au Népal, la durée maximale d'un contrat de bail forestier est de quarante ans (*Forest Regulation* 1995, art. 50(1)). Aux Philippines, la période maximale pour une concession forestière ou permis d'exploitation est de cinquante ans (*Code* 1975, art. 27 et 28).

D'autres conditions incluses dans la législation forestière récente exigent que les détenteurs de permis et de licences prouvent par des garanties ou des titres bancaires qu'ils disposent des moyens suffisants pour s'acquitter de leurs obligations financières et environnementales (Vanuatu, *Act* 1982, art. 14; Népal, *Act* 1993, art. 31 et *Forest Regulation* 1995, art. 48; Philippines, *Code* 1975, art. 60; Fidji, *Decree* 1992, art. 13(2)(c). Ces dispositions commencent à faire l'objet d'une plus ample application aussi. Le Népal exige que les nouveaux groupes d'utilisateurs déposent un cautionnement avant la certification prévue par les dispositions relatives aux forêts communautaires (*Forest Regulation* 1995, art. 27(6) et 29).

Enfreindre ces conditions ou obligations environnementales peut entraîner une série de conséquences telles que la suspension ou la suppression du permis ou de la licence ainsi que des sanctions pénales. Aux Philippines, le président peut, suivant les procédures légales établies, révoquer un accord en cas d'irrespect de ces conditions qui comprennent le reboisement et les mesures antipollution et de protection de l'environnement (*Code* 1975, art. 20; aussi, Népal, *Act* 1993, art. 33).

3.3.2 Mise en application

Les permis et la surveillance administrative ayant allégé la pression sur les tribunaux et la police, les efforts traditionnels de mise en application visent désormais à punir les actions les plus susceptibles de contribuer à un déboisement grave. Pour ce faire on tend à accentuer la gravité des fraudes qui vont des délits aux crimes proprement dits, et à essayer d'imposer des amendes suffisamment élevées pour représenter une arme de dissuasion réelle (au lieu d'être considérées tout simplement comme un nouveau coût à la charge de l'entreprise). Les réformes juridiques mises en oeuvre ont également visé à conformer les sanctions avec la gravité des violations; à suspendre ou révoquer les licences en tant que sanction au lieu ou en sus des amendes et de la détention; à exiger du fraudeur une compensation pour le dommage causé au bien public; et à imposer la confiscation des produits récoltés et du matériel utilisé illégalement (Bhoutan, *Act* 1995; Laos, *Law* 1996; Myanmar, *Law* 1992; Népal, *Act* 1993).

Malgré l'introduction d'éléments novateurs dans la législation forestière récente, les administrations forestières essaient encore d'inclure des contrôles stricts et des mesures punitives dans les sections de la législation forestière concernant la mise en application. C'est ainsi que les dispositions détaillées relatives à la foresterie communautaire de l'acte forestier

du Népal conservent de la loi précédente le pouvoir spécial des forestiers de tirer sur les fraudeurs au-dessous du genou (art. 56).

3.4 Fonds forestiers et autres incitations

L'exploitation commerciale des forêts continue à représenter le principal producteur de revenus de nombreux pays de la région. Les lois nationales font appel de façon croissante aux fonds forestiers pour encourager le réinvestissement des revenus dans la protection, l'entretien et la gestion des forêts. Les éléments d'une telle législation (et des sources financières désignées) couvrent un vaste éventail et vont de la restructuration des processus d'allocation antérieurs, propres à la planification centralisée, à la fourniture d'une base financière pour le reboisement et d'autres projets destinés au public. Au Laos, le Fonds de développement des forêts et des ressources forestières est capitalisé grâce à des contributions provenant du budget de l'Etat ainsi que d'individus, d'organismes juridiques, de collectivités, d'organisations sociales, d'organisations internationales, etc. Le Fonds doit servir à des activités forestières, y compris la préservation des forêts protégées et des réserves, le reboisement, la régénération forestière pour la sauvegarde des sources d'eau et de l'environnement, la protection et le développement des espèces aquatiques et de faune sauvage, l'éducation en matière de politiques, règlements, lois et techniques forestiers, la protection des sources d'eau, l'environnement et les autres domaines relatifs à la forêt et aux ressources forestières (*Law 1996*, art. 47).

On trouve ces fonds, dont certains sont soumis à des restrictions assez spécifiques, dans de nombreux pays. Le fonds du Vanuatu vise le reboisement et est alimenté par une redevance versée à cette fin (*Act 1992*, art. 27 et 28). En Chine tous "les organismes qui coupent, achètent ou vendent des arbres ou des bambous" sont tenus d'offrir des contributions pour le reboisement, lesquels seront gérés de manière concertée au niveau provincial par le département forestier, le département agricole, le département financier et le département bancaire de la province (*Provisional Measures for the Management of Afforestation Funds 1972*). Ces fonds devront servir d'une part à subventionner les activités de boisement et, d'autre part, pour la culture et la sauvegarde des terres publiques. Le mécanisme de collecte de ces fonds varie. En Chine elle est laissée entièrement à la discrétion des gouvernements provinciaux.

La décision de rendre statutaire le réinvestissement des revenus forestiers dans la conservation et la gestion des forêts est sujette à controverse dans de nombreux pays. Les plans de développement économique et social nationaux et locaux considèrent la foresterie comme le principal secteur contribuant au développement du pays et, dans certains cas, à son économie, si bien que les fonds provenant d'opérations forestières ne sont pas toujours assignés en priorité aux programmes forestiers.

Dans de nombreux cas, il est plus facile d'obtenir une assistance extérieure pour les programmes forestiers (conservation, développement, infrastructure, etc.)⁸⁹ si le pays a établi

⁸⁹ La nécessité et la fourniture d'une telle assistance est un autre élément de consensus international exprimé dans les principes forestiers de Rio: "le coût marginal total approuvé de réalisation des avantages associés à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts nécessite une coopération internationale accrue et doit être équitablement partagé par la communauté internationale "(art. I(b)).

un fonds et mis en place suffisamment de contrôles (législatifs et autres) et de garanties assurant son inviolabilité et son affectation finale uniquement à des motifs spécifiques (Joshi 1993: 113). Lorsque de tels fonds sont créés, la législature cherche souvent à obtenir ces garanties de son utilisation correcte. Cependant, il est parfois difficile de satisfaire à ces exigences dans certains pays où la constitution d'un fonds forestier est limité ou interdit par des restrictions d'ordre constitutionnel touchant l'utilisation des revenus de l'Etat (Burchi 1992).

Une autre difficulté qui se présente est celle liée à la distribution des revenus aux niveaux provincial, du district et local pour la mise en oeuvre directe des activités, et notamment aux villages ou collectivités qui opèrent sur la base d'une autorisation forestière communautaire. Au Népal, cette difficulté est surmontée grâce à l'attribution de fonds distincts à chaque groupe d'usagers (*Act* 1993, art. 45). Ce mécanisme permet la restitution du revenu aux collectivités, en tant qu'incitation à entreprendre des activités forestières communautaires. Ces comptes séparés pourraient consister en dons du gouvernement, recettes de la vente de produits forestiers, amendes et donations ou en une assistance fournie par un particulier ou une organisation (*Forest Regulation* 1995, art. 36). Chaque groupe d'usagers décide de la destination de ses propres fonds encore que ces derniers doivent être affectés obligatoirement, en premier lieu, à des projets de développement communautaire (*Act* 1993, art. 45). Des dispositions analogues ont été rencontrées au Bhoutan (*Proposed Rules, 1997*, art. 41) et au Myanmar (*Instruction* 1995, art. 28).

3.5 Coordination avec la législation non forestière

Un problème spécifique qui se pose dans beaucoup de pays de la région réside dans le nombre et la couverture des nouvelles lois appliquées. En Mongolie, au cours des six premières années qui ont suivi l'adhésion officielle du pays à un système économique non planifié, le ministère des ressources naturelles et de l'environnement a parrainé à lui seul 23 lois par l'entremise du parlement et adopté plus de cent documents réglementaires pour les mettre en oeuvre. On rencontre des situations semblables au Viet Nam et au Laos aussi (Young 1998). La difficulté initiale qu'entraîne une telle situation réside dans la capacité humaine à absorber l'information. Dans presque tous les cas, les lois de ces pays sont appliquées et imposées par les mêmes fonctionnaires qui ont opéré en vertu des lois précédentes. Les exigences de la tâche font qu'il est souvent difficile pour ces personnes de trouver le temps nécessaire pour approfondir ne fût-ce qu'une seule loi nouvelle ou amendée. Lorsque des changements massifs interviennent, elles pourraient se trouver entièrement dépassées et continuer à appliquer des dispositions abrogées depuis longtemps. Il est aussi des cas où les utilisateurs forestiers ignorent eux-mêmes ces changements et se trouvent donc mal préparés à les affronter.

En outre, dans la législation de presque tous les pays de la région on observe des cas de recouvrement avec d'autres domaines y compris (mais pas exclusivement) les secteurs des terres, du transport, des finances, de la création d'institutions, du développement et du contrôle des marchés, de la protection environnementale, de la lutte contre la pollution, de l'importation/exportation, des impôts, de l'investissement extérieur, de la propriété intellectuelle, des pouvoirs publics, du contrôle de la qualité et des normes de classification, de la protection des consommateurs, des banques et des titres bancaires, etc. Notamment, dans les pays où de nombreuses lois forestières sont en voie d'élaboration, d'autres secteurs sont également revitalisés. Les opérations des organismes forestiers englobent forcément des

objectifs écologiques et commerciaux. Le secteur forestier est dès lors influencé par de nombreuses autres lois et domaines. La coopération intersectorielle et la mise au point de protocoles représentent un défi dans toute la région.

IV. RENFORCEMENT DES VALEURS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES EN MATIERE FORESTIERE

Les principes forestiers de Rio résumant le consensus international sur le caractère holistique de la conservation et de la gestion des ressources forestières dans un certain nombre de principes⁹⁰. Conformément à ce consensus, la législation examinée ici traduit le nouvel intérêt porté à la responsabilité vis-à-vis de l'environnement et des réalités sociales dans la gestion des terres et des ressources forestières, cette nouvelle orientation, qui s'écarte des objectifs purement commerciaux pour inclure des valeurs autres que la production de bois, comme les loisirs liés à l'environnement et la diversité biologique, traduit peut-être la tendance de base qui prévaut dans la législation de l'ensemble de la région et qui influence tous les pays, de ceux les plus actifs au plan commercial à ceux concernés en premier lieu par des questions de conservation (Fidji, *Decree* 1992, art. 7(1); Bhoutan, *Act* 1995, art. 5(b), 9; Myanmar, *Law* 1992, art. 4 et 5; Philippines, *Code* 1975, art. 19).

Cette orientation vers la gestion plutôt que l'exploitation des ressources représente une importante transition. La tendance est manifeste aussi bien dans les changements extérieurs que dans l'importance continue accordée aux administrations centrales considérées comme une protection du patrimoine forestier national contre les intérêts limités et à court terme des entreprises locales. Reconnaissant que les forêts sont liées à d'autres ressources (et aux lois qui les réglementent), la législation sur la gestion a transcendé ses objectifs traditionnels pour privilégier la protection des aires et des espèces menacées. Dans de nombreux cas, elle tient compte désormais du caractère holistique de la gestion des ressources, et utilise les licences d'exploitation commerciale pour atteindre des objectifs de bien-être social et de conservation environnementale et pour évaluer l'impact des pratiques forestières commerciales sur les autres ressources et espèces.

⁹⁰ Les principaux principes pertinents à cet égard sont:

Principe 2(b): "Les ressources et les terres forestières doivent être gérées de façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. L'homme a besoin de produits et de services forestiers tels que le bois et les produits à base de bois, l'eau, les produits alimentaires et fourragers, les plantes médicinales, le combustible, les matériaux de construction, l'emploi, les loisirs, les habitats de la faune et de la flore, la diversité des paysages, les réservoirs et puits de carbone et d'autres produits forestiers. Des mesures appropriées doivent être prises pour protéger les forêts contre les effets nocifs de la pollution, notamment atmosphérique, les incendies, les espèces nuisibles et les maladies, afin de maintenir dans son intégralité leur valeur multiple."

Principe 8(e): "La gestion forestière devrait être intégrée dans la gestion des zones adjacentes afin de maintenir l'équilibre écologique et une productivité durable;"

Principe 3(c): "Tous les aspects de la protection de l'environnement et du développement économique et social associés aux forêts et aux terres forestières doivent être intégrés et appréhendés globalement".

Principe 6(b): "Les politiques nationales devraient tenir compte, le cas échéant, des relations entre la conservation, la gestion et l'exploitation écologiquement viable des forêts et tous les aspects relatifs à la production, à la consommation, au recyclage et à l'affectation finale des produits forestiers;"

4.1 Répondre à des objectifs sociaux: la foresterie communautaire

Il existe un lien crucial, reconnu dans presque toutes les législations examinées dans ce chapitre, entre la gestion des ressources forestières et le bien-être des collectivités rurales vivant dans la forêt où les zones de reboisement. L'orientation qui domine ces derniers temps paraît être la perception de l'utilisation des forêts comme un moyen de stimuler le développement communautaire durable parallèlement à la gestion forestière durable. Les principaux mécanismes de cette orientation sont les programmes forestiers à assise communautaire.

La foresterie communautaire poursuit trois objectifs primordiaux: la durabilité, l'équité et la participation. La tendance juridique à reconnaître le principe de forêt communautaire est souvent le premier pas vers une relation plus étroite entre la gestion et la conservation des ressources forestières d'une part, et le développement rural et la participation des collectivités rurales de l'autre. Bien que ces programmes soient mis en oeuvre largement en vertu de dispositions législatives, certains obtiennent des résultats similaires sous d'autres types d'autorité. C'est ainsi qu'au Népal, même si les règlements relatifs à la gestion des zones tampons ont été promulgués en vertu de l'acte sur les parcs nationaux et la conservation - et non pas de l'acte forestier au titre duquel ont été stipulées des dispositions distinctes pour la forêt communautaire, applicables aux forêts hors des zones tampons⁹¹ - ils établissent un système de foresterie communautaire relativement complet convenant aux zones tampons. De fait, ils concernent davantage l'exploitation des ressources forestières "que la conservation, comme le montre le fait qu'ils sont gérés par l'administration forestière. De même, la *Tripura Resolution* de l'Inde porte sur la foresterie communautaire dans le sens qu'elle touche à des questions de pauvreté rurale (*Resolution F17(14) For-Dev/90-91/470-30-529*, dans *Update* 1992).

Plusieurs pays d'Asie et du Pacifique ont joué un rôle de chef de file dans le lancement de la foresterie communautaire, et des programmes similaires ailleurs dans le monde ont étudié leurs initiatives pionnières dans ce domaine. Suivant leur exemple, le Bhoutan, le Laos et le Népal ont donné un statut officiel à la foresterie communautaire dans leurs législations récente et proposée.

Dans d'autres pays, la foresterie communautaire a progressé en dépit de l'absence presque totale d'un soutien explicite de la part de la législation forestière. En Malaisie, l'acte forestier national ignore la foresterie communautaire qui n'est mentionnée dans une mesure limitée que dans la politique forestière nationale. Toutefois, grâce à d'autres formes d'autorité, la Malaisie a acquis de l'expérience dans ce domaine avec quatre programmes contenant des éléments de foresterie communautaire (Ismail 1993: 79-84). En Mongolie, bien que ce type de foresterie soit un objectif de politique reconnu, l'administration forestière a décidé de ne pas adopter de disposition législative spécifique mais de fonder son programme de foresterie communautaire sur le pouvoir général du gouvernement de conclure des accords de bail et des contrats pour l'exploitation de la ressource. Il est prévu que les expériences antérieures

⁹¹ Le rapport exact entre les dispositions générales relatives aux forêts communautaires et celles concernant les forêts des zones tampons n'est pas spécifié dans les règlements. L'absence de toute référence conjuguée à l'abondance de détails des dispositions concernant les zones tampons est significative et donne à penser que les dispositions générales relatives à la forêt communautaire ne s'appliquent pas dans les zones tampons.

réalisées dans le cadre de cette approche serviront de base, si besoin est, à la formulation de la nouvelle législation (Young 1998:9).

Dans les cas où la foresterie communautaire a été codifiée en une législation officielle, il faudra encore résoudre certaines questions de politique générale connexes. Notamment, si la foresterie communautaire vise avant tout à alléger la pression sur les forêts et les ressources forestières, et non à promouvoir la création d'emplois et de revenus durables au profit de la population locale, l'appui au programme pourrait s'avérer sectoriel et limité. Les progrès accomplis dans ces domaines sont souvent le plus évidents aux niveaux provincial et local et dans les textes d'application.

Les principaux aspects des législations nationales récemment mises en vigueur et proposées qui appuient ou tolèrent la foresterie communautaire ont affronté le problème le plus incontournable de la législation antérieure: l'insécurité de tenure des terres et des arbres (examinée plus haut), l'incertitude des droits sur les ressources locales, et les restrictions sur l'utilisation des sols, les essences exploitées, la coupe, la transformation, le transport et la commercialisation. Les principes communs à une grande partie de la législation récente relative à la foresterie communautaire de la région touchent aux questions examinées ci-dessous.

4.1.1 Gestion des ressources et pouvoirs normatifs

La décentralisation effective des pouvoirs décisionnels en matière de gestion caractérise un grand nombre de dispositions ayant trait à la foresterie communautaire. Au Népal, les fonctions, devoirs et pouvoirs des comités d'usagers des forêts des zones tampons comprennent l'établissement de règles régissant l'accès à la forêt, les redevances et l'utilisation des ressources (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, art. 11). Au Myanmar, les plans de gestion formulés au niveau communautaire doivent contenir des règles portant sur l'accès à la forêt, son utilisation, les conditions d'admission au groupe d'usagers et les sanctions (*Instruction* 1995, art. 14(2)(d)-(f)).

Ces questions sont souvent épineuses au plan politique. Notamment, les dispositions conférant aux communautés le pouvoir de gérer et de légiférer créent une situation particulièrement délicate dans de nombreux pays. Les gouvernements centraux de la plupart de ces pays ont souvent entretenu le soupçon que la gestion forestière locale et les prises de décisions communautaires autonomes menacent la durabilité à long terme des ressources forestières (Lindsay 1994).

La première génération de lois relatives à la foresterie communautaire s'est articulée autour des subdivisions politiques locales. Toutefois, ces subdivisions subissent des modifications et ne traduisent pas nécessairement la zone ou les systèmes d'utilisation effectifs de la forêt. C'est pourquoi, en vertu de certaines législations forestières récentes, les groupes d'usagers sont nettement dissociés des subdivisions politiques - au Népal, une déclaration spécifique stipule que les frontières politiques n'auront aucun effet sur la constitution d'un groupe d'usagers (*Forest Regulation* 1995, art. 27(4) et 29(3)). D'une manière générale, lorsque ces groupes correspondent aux unités administratives locales, leurs pouvoirs sont renforcés au titre de lois pertinentes, Au Laos, le comité villageois est autorisé à promulguer des règlements à condition qu'ils ne vont pas à l'encontre des lois statutaires

(*Decree* 1993, art. 9(4)). Face à cette disparité, lorsque les groupes d'usagers et les structures administratives locales ne coïncident pas, des législations forestières récentes ont donné aux groupes d'usagers des pouvoirs normatifs (Népal, *Act* 1993, art. 41-43 et *Buffer Zone Management Regulations* 1996, art.11; Myanmar, *Instruction* 1995, art. 14(2)(f)).

4.1.2 *Sécurité des droits d'usage à long terme*

Plusieurs lois répondent aux doutes exprimés par le public quant à la sécurité à long terme des droits d'usage forestiers - une question qui, compte tenu des cycles de croissance prolongés de maintes essences forestières, a un impact important sur l'intérêt de la communauté à entreprendre une gestion forestière à longue échéance. Le Myanmar fixe à 30 ans le terme initial des certificats relatifs aux forêts communautaires et prévoit leur renouvellement (*Instruction* 1995, art. 18). Toutefois, les inquiétudes subsistent quant à la sécurité de* ces droits. La *Community Forest Instruction* du Myanmar offre un programme global qui est à la base de plusieurs projets en cours. Néanmoins, les doutes concernant les droits d'usage à long terme persistent et sont à l'origine d'une recommandation souvent exprimée, à savoir que l'instruction soit dotée d'un surcroît de pouvoir juridique. Il est probable qu'elle sera adoptée en tant que règle et introduite dans la loi forestière à l'occasion de la révision de cette dernière, de même que des déclarations plus directes concernant la force de l'autorité forestière communautaire et des contrats.

4.1.3 *Sécurité vis-à-vis des interventions arbitraires*

Les gouvernements se sont normalement souciés de créer des mécanismes visant à éviter que les groupes d'usagers exploitent de manière incorrecte leur statut spécial; ce n'est que récemment que l'attention a porté sur les soucis de même nature que pouvaient avoir les groupes d'usagers vis-à-vis de l'intervention du gouvernement. Tout en permettant au gardien de dissoudre un comité d'usagers qui ne respecte pas son plan de travail approuvé ou ne s'acquitte pas de ses responsabilités, les règlements relatifs à la gestion des zones tampons du Népal de 1996 prévoient la notification au comité, l'établissement d'un délai pour les traitements correctifs à appliquer et un droit d'appel (art. 14). Les lois provisoires du Bhoutan limitent le droit du gouvernement de révoquer l'autorité d'un groupe d'usagers communautaire. En effet, il ne peut recourir à ce pouvoir de révocation qu'en cas de non-conformité grave et continue avec le plan de gestion qui n'a pas été corrigée après notification.

4.1.4 *Protection contre les intervenants extérieurs et les non-participants*

La gestion locale peut être entravée par des activités extérieures, notamment la pénétration illégale et la concurrence commerciale. Le Bhoutan affronte le premier problème en considérant comme un délit la destruction ou l'extraction de produits forestiers sur une terre forestière communautaire (*Act* 1995, art. 18). Il n'autorise pas les communautés à appliquer cette disposition qui relève des forestiers locaux. Le Laos réduit la capacité des intervenants extérieurs à tirer parti d'un programme conçu pour améliorer le bien-être des ruraux en limitant le transfert de droits forestiers communautaires à des particuliers ou organismes étrangers à la communauté (*MOA Décision* 1996, art. 5).

Les dispositions concernant l'exclusivité portent sur des questions relatives à l'intérêt de la participation, reconnaissant que les membres du groupe d'usagers n'en tirent aucun profit apparent si des non-membres peuvent bénéficier des mêmes avantages sans participer ou payer. A cet égard, le Myanmar dispose que, indépendamment de la validité du certificat de forêt communautaire, aucun droit sur les ressources aménagées ne sera accordé à des non-participants s'il est contraire au règlement, et notamment exhorte le Département des forêts à intervenir en appliquant vigoureusement la loi et en interdisant l'utilisation non autorisée de la forêt communautaire par des particuliers n'appartenant pas au groupe d'usagers, et de contribuer au règlement des différends entre groupe d'usagers et intervenants extérieurs (*Instruction* 1995, art. 19, 20(1) et 21(c)-(d)).

4.1.5 Exemption spéciale de certaines exigences de permis

L'existence de programmes de foresterie communautaire bien définis et détaillés signifie souvent que certains des permis d'exploitation et de transit du bois ainsi que d'autres autorisations normalement exigées font double emploi et sont parfois même incompatibles avec les objectifs de la forêt communautaire. De nombreuses lois exemptent spécifiquement les forêts communautaires de permis et d'autorisation de transit pour des quantités limitées de bois et d'autres produits forestiers enlevées à des fins personnelles et non lucratives. Au Laos, la coupe des arbres et la récolte de produits forestiers dans les forêts de production villageoises pour la consommation familiale sont automatiquement autorisées, bien que la personne qui récolte soit tenue de respecter les règlements villageois et ceux du forestier de district (*Law* 1996, art. 28).

Le Myanmar autorise la coupe sans permis dans les forêts communautaires lorsqu'il s'agit d'une utilisation personnelle ou pour les besoins d'une entreprise agricole ou de pêche non commerciale (*Law* 1992, art. 17 et 23(b)(2)). Aucun permis n'est requis pour le prélèvement de quantités non commerciales de "produits forestiers secondaires" (*Law* 1992, art. 23(b)(2)). Cependant, lorsqu'un permis est demandé, une attestation du groupe d'usagers remplacera le permis de transit au moment du transport du bois enlevé (*Instruction* 1995 art. 30-32).

Au Bhoutan, un permis est exigé pour la vente de produits forestiers prélevés dans une forêt communautaire mais le groupe d'usagers est autorisé à le délivrer lui-même (*Proposed Rules* 1997, art. 42.1). Toutefois, le transit d'un tel produit est sujet à des permis et les exemptions ne s'appliquent qu'aux produits forestiers non ligneux et au bois de feu transportés par un particulier pour son propre usage (art. 42.3).

Au Népal, les groupes d'utilisateurs des forêts communautaires peuvent délivrer eux-mêmes des permis de transit et chacun a son propre tampon enregistré servant à autoriser le transport (*Forest Regulation* 1995, art. 34 et 35). Dans les forêts des zones tampons, bien que le transport entre communautés des produits forestiers appartenant au comité d'usagers soit exempté de permis forestier, il sera nécessaire d'obtenir l'autorisation du gardien du parc national avant de déplacer ces produits hors de la zone tampon (*Buffer Zone Management Regulations*, art. 22(12)).

4.1.6 Ajustements et réductions des droits de coupe

Pour un grand nombre de raisons d'ordre administratif, les accords sur les droits de coupe dans les forêts communautaires diffèrent souvent profondément de ceux appliquées ailleurs. Dans certains cas, la législation prévoit une exemption totale pour le bois d'oeuvre récolté par les groupes d'utilisateurs conformément aux exigences juridiques et du plan (Bhoutan, *Proposed Rules* 1997, art. 42), alors que dans d'autres cas, l'exemption est limitée aux produits servant à la consommation des membres du groupe ou d'autres personnes appartenant à la communauté locale (Myanmar, *Instruction* 1995, art. 24 et 25). Dans les forêts des zones tampons du Népal, des dispositions assez insolites donnent au comité d'utilisateurs le pouvoir d'établir des droits de coupe dont le paiement permet à l'acheteur d'utiliser (conformément au plan de travail) les ressources produites ou conservées par ce comité (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, art. 21(10) et (11)).

4.1.7 Pouvoirs de contrôle

La mesure dans laquelle le groupe d'utilisateurs est autorisé à intervenir directement à l'appui de ses droits juridiques est une composante importante des lois relatives à la foresterie communautaire. Des dispositions pertinentes réglementent les actions d'intervenants extérieurs ainsi que des membres coupables d'infractions. Dans les forêts communautaires du Népal, le groupe d'utilisateurs est habilité à imposer des sanctions à des membres qui enfreignent le règlement du plan de travail (*Act* 1993, art. 29). Toutefois, dans les zones tampons, les comités d'utilisateurs se limitent à recommander que le gardien émette un ordre d'interruption ou de rectification (*Buffer Zone Management Regulations* 1996, art. 18). Au Myanmar, les dispositions transcendent cette procédure et expriment un "droit et devoir" des groupes d'utilisateurs d'appliquer les arrêtés municipaux et d'imposer des sanctions (*Instruction* 1995, art. 20(1)(b)).

4.1.8 Assistance et incitations financière/techniques

La création d'un fonds destiné au groupe d'utilisateurs est l'incitation financière la plus courante qui soit établie en vertu de la législation forestière récente. De nombreux pays continuent aussi à fournir aux entreprises forestières commerciales des incitations générales qui peuvent s'appliquer également à la foresterie communautaire. Aux Philippines, les incitations à établir des plantations industrielles comprennent une charge d'enregistrement modique, des exemptions du paiement du bail, une réduction importante des redevances forestières et la priorité pour l'obtention de crédits des programmes du gouvernement (*Code* 1975, art. 36).

4.1.9 Souplesse réglementaire

Dans certains cas, les programmes de foresterie communautaire autorisent un ajustement dans le cadre du contrat au titre duquel le groupe d'utilisateurs obtient une autorité spéciale ou une exemption de règlements administratifs autrement applicables, soit en fonction d'accords sur les permis soit au titre de négociations au cas par cas. Les législations

du Bhoutan (*Act 1995*, art. 17(d) et du Myanmar (*Instruction 1995*) représentent deux exemples de cette souplesse.

4.1.10 *Autres questions d'intérêt*

La législation récente portant sur la foresterie communautaire continue à faire face à un grand nombre de difficultés qui exigeront une attention juridique constante. Parmi ces dernières figure la question du règlement des différends car, d'une manière générale, les lois sont dépourvues des dispositifs propres à les résoudre au sein d'un groupe d'usagers, entre ces groupes et des intervenants extérieurs ou entre les groupes et les pouvoirs publics. Dans ce dernier cas, vu la forme contractuelle que revêt la désignation de foresterie communautaire, il a généralement été estimé que le droit des contrats réglera les fautes commises par le groupe d'usagers. Cependant, la nature particulière des collectivités rurales intéressées et les objectifs spécifiques des programmes de foresterie communautaire donneraient à entendre que l'application stricte du droit des contrats n'est pas forcément appropriée. De ce fait, il faudra attacher plus d'attention aux recours disponibles lorsque les accords concernant la foresterie communautaire sont enfreints. Les questions qui suscitent des inquiétudes actuellement comprennent la désignation de forêt communautaire, l'équilibre entre les objectifs communautaires et écologiques et les nouvelles ponctions éventuelles sur les ressources publiques.

Le choix des terres/forêts à affecter à la foresterie communautaire: En faisant ce choix, un grand nombre de facteurs doivent être pris en compte par les forestiers responsables d'établir l'équilibre entre les utilisations de la forêt dans l'ensemble de la région. Le règlement forestier du Népal souligne l'importance de tenir compte de facteurs aussi différents que la distance entre la forêt et le village, les desiderata des utilisateurs locaux et leur capacité de gestion (art. 26). D'après certains critiques, il est des pays où seules les terres les plus dégradées et impropres à l'exploitation ont été sélectionnées à des fins communautaires (Talbot et Khadka 1995:10). Dans d'autres pays (au Viet Nam, par exemple) le reboisement fait partie des objectifs primordiaux du système de foresterie communautaire qui vise à fournir aux collectivités des terres forestières, quelques incitations financières immédiates à les reboiser et/ou des intérêts à long terme dans la production forestière (Young 1998). Dans d'autres pays enfin, si le programme ne dispose que de terres dégradées, l'objectif d'offrir aux collectivités des options commerciales devient inopérant.

Equilibrer les exigences de la forêt communautaire et les besoins écologiques: Après avoir affecté une forêt à un usage communautaire, on découvre parfois qu'elle renferme des terres forestières fragiles. Quelquefois, ces terres ont besoin d'être protégées soit en vue de leur importance hydrologique, soit pour sauvegarder la diversité biologique, soit encore pour les mettre à l'abri d'impacts forestiers imprévus. La sécurité des droits du groupe d'usagers risque d'être compromise si le gouvernement n'est pas tenu de fournir un dédommagement ou d'assurer des droits équivalents ailleurs. Bien qu'elle se pose souvent dans le cadre des forêts privées, cette question est rarement mentionnée dans celui des forêts communautaires. Au Bhoutan, l'acte forestier prévoit un dédommagement pécuniaire ou des droits à d'autres terres lorsqu'une terre privée est déclarée par le gouvernement réserve forestière publique (art. 9). Aucun droit similaire ne paraît s'appliquer lorsque des terres allouées à la communauté sont réquisitionnées.

Infrastructure et engagement des ressources gouvernementales: Dans l'enthousiasme manifesté pour les avantages découlant des programmes de foresterie communautaire, très peu de poids a été donné à ses coûts additionnels. S'il est vrai que ces programmes auraient pour résultat de réduire les fonctions policières de l'Etat grâce aux incitations à freiner l'exploitation et les activités illégales dont bénéficie la communauté, il n'en demeure pas moins qu'ils exigent le renforcement des services de vulgarisation ainsi que d'autres types d'appui, y compris l'assistance juridique pour vérifier leur conformité avec les exigences organisationnelles.

De plus, sont nécessaires la disponibilité de nouvelles sources d'approvisionnement en produits forestiers ou de revenu, l'amélioration des mesures de sauvegarde des droits des utilisateurs de la forêt communautaire, l'intégration des droits coutumiers dans les programmes forestiers communautaires et la spécification de droits de tenure à long terme applicables juridiquement en cas de manque persistant d'un régime de propriété communautaire de la forêt.

4.2 Améliorer le ciblage et les dispositions législatives en matière écologique

C'est presque toujours dans le secteur forestier que l'on trouve les plus anciens protecteurs et protections de l'environnement. Jusqu'à ce jour, dans de nombreux pays, le forestier principal porte le titre de "conservateur" des forêts. Il n'est donc pas étonnant que le domaine des forestiers incluent de nombreuses questions touchant la conservation et l'environnement. Cependant, depuis les années 1970, un grand nombre de lois ont partagé les responsabilités entre organismes forestiers (utilisation des ressources) et organismes écologiques (conservation des ressources). On a constaté récemment une tendance à insister davantage sur les fonctions écologiques du secteur forestier et sur son aptitude exceptionnelle à contribuer aux objectifs nationaux de conservation.

4.2.1 Définitions et objectifs axés sur l'écologie

Les dernières législations récentes de la région traduisent presque uniformément la révision des définitions concernant les domaines où oeuvrent les forestiers. En contraste net avec les lois du régime colonial⁹², les nouvelles définitions de "forêt", "ressources forestières" et "terres forestières" mettent en évidence les éléments autres que la seule récolte de bois que comporte la gestion forestière. Au Laos la "forêt" est la ressource naturelle la plus précieuse de la nation et contient des végétaux et des essences forestières spontanées et plantées dont l'existence est indispensable pour la sauvegarde de l'environnement et la survie des êtres humains" (*Law* 1996, art. 2); en outre les "ressources forestières" renferment des éléments animés et inanimés comme la terre, les plantes, les arbres, les animaux aquatiques, la faune et la flore et d'autres présents sur les terres forestières (art. 3). Au Népal, en revanche, le terme "forêt" désigne toute zone entièrement ou partiellement couverte d'arbres (*Act* 1993, art. 2(a)).

A l'extrémité de cette tendance, certaines lois donnent à ces termes un sens qui va bien au-delà de leur application habituelle. Au Bhoutan, pour des raisons législatives, on entend

⁹² Certains pays de la région ont encore des lois remontant à l'époque coloniale: Inde (*Forest Act* 1927) et Bangladesh (*Forest Act* 1927, par exemple).

par "forêt" "toute terre ou masse d'eau, qu'elle soit ou non sous couvert végétal" qui répond à certains critères de propriété étatique (*Act* 1995, art.2).

Certaines lois forestières (Myanmar et Fidji) ne donnent pas de définition des "forêts" mais tendent à adopter une optique élargie où les services forestiers sont responsables de la gestion de toute la matrice des éléments naturels liés à la forêt, et de la coordination de toute la gamme de ses utilisations et de ses valeurs. Cette évolution s'harmonise avec différents objectifs internationaux, y compris les principes forestiers de Rio⁹³.

En outre, à mesure que diminue le monopole de l'Etat sur les ressources et les terres forestières, une définition objective de la "forêt", qui supprime l'élément de propriété publique, permet aux gouvernements de s'acquitter de leurs obligations nationales et internationales en matière de conservation et de gestion de tous les types de forêts, indépendamment du système de tenure appliqué.

Au-delà de ces considérations, diverses lois forestières imposent aussi spécifiquement aux administrations forestières de promouvoir des initiatives favorisant l'environnement. Au Laos, aux termes de la loi forestière, il incombe au gouvernement d'établir des "principes, mesures et règlements de base permettant de gérer, préserver et utiliser les ressources et les terres forestières, de promouvoir leur régénération, reboisement et mise en valeur... afin d'établir un équilibre entre la nature, les forêts et les terres boisées et d'assurer leur utilisation durable au bénéfice des populations par la protection des sources d'eau, la lutte contre l'érosion des sols, la sauvegarde des semences, des arbres, des animaux aquatiques et de la faune et de la flore ainsi que de l'environnement afin de contribuer au développement socioéconomique national" (*Law* 1996, art. 1).

En classant les forêts, il est préconisé d'attacher plus d'attention aux catégories dont l'objectif est la conservation, comme les forêts affectées à la protection de la diversité biologique, les bassins versants et les zones destinées à être utilisées par les populations locales (combustible et aliments) (*Law* 1992, art. 4 au Myanmar, par exemple). Cette orientation vers une gestion forestière écologiquement équilibrée donne aux administrations forestières existantes un mandat juridique précis pour qu'elles poursuivent des objectifs écologiques et sociaux en tenant compte de tous les aspects de la gestion et de l'utilisation, notamment ceux négligés par la législation forestière. Dans quelques pays (Tonga, par exemple), cette orientation est encore plus accentuée et traduit leur éloignement total de l'objectif de l'exploitation commerciale. Tout en continuant à gérer les concessions et programmes forestiers autorisés en cours, les nouvelles lois et institutions de Tonga visent en premier lieu le reboisement et la protection hydrologique (Young 1996).

⁹³ Le principe 8 reconnaît que "des efforts devraient être entrepris en vue de rendre le monde plus vert. Tous les pays, en particulier les pays développés, devraient prendre des mesures positives et transparentes en vue du reboisement, du boisement et de la conservation des forêts... [qui] devraient comprendre la protection de types de forêts représentatifs ou uniques écologiquement viables, y compris les forêts vierges ou anciennes et les forêts à valeur culturelle, spirituelle, historique, religieuse ou autres".

4.2.2 *Evaluation de l'impact sur l'environnement et autres outils d'évaluation*

L'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) est un outil bien établi dans les politiques du secteur forestier de la région et sert à incorporer les valeurs environnementales dans les prises de décisions. Récemment, plusieurs tendances se sont manifestées à l'égard de l'emploi de l'EIE et d'autres outils d'évaluation analogues dans le cadre forestier.

Cependant, il convient de noter que l'EIE n'est pas codifié normalement dans la législation forestière de la région. Certaines lois forestières nationales ne mentionnent ni l'EIE ni d'autres besoins d'évaluation. Au Myanmar, la loi forestière de 1992 (art. 3(b)) fait clairement allusion aux politiques nationales relatives à l'environnement et à la conservation mais ne mentionne pas l'EIE ni n'impose spécifiquement la présence d'une composante environnementale dans les prises de décisions en matière forestière. Le décret forestier de Fidji de 1992 évite manifestement d'émettre sur la gestion de la planification les dispositions détaillées recommandées lors de la formulation de la législation et qui auraient permis de réaliser quelques-uns des objectifs de l'EIE (Christy et Cirelli 1992).

En revanche, certains pays examinés au cours de la présente étude établissent d'autres outils d'évaluation de l'impact et confèrent des responsabilités spéciales pour la vérification permanente de l'état des forêts et des zones environnantes. Alors que l'EIE exige que soit faite une évaluation avant d'entreprendre toute activité de développement dans les zones forestières, et impose la participation des services forestiers à l'élaboration ou à la révision de ce document, certains pays ont été encore plus loin.

Recouvrement des exigences fondamentales de l'EIE: Une "tendance" observable est la renonciation à une description détaillée des responsabilités en matière d'EIE dans la législation forestière. Bien que ne soit nullement mise en cause⁹⁴ la valeur des principes d'EIE dans le contexte forestier, l'éventualité d'un conflit juridique futur entre deux lois sur l'EIE exprimées différemment (loi forestière et disposition plus générale) ainsi que d'autres inconvénients rendraient conseillable, à moins d'un écart important justifié, que les dispositions générales restent applicables, avec simplement une référence à cette applicabilité dans la loi forestière. Une telle approche est adoptée dans l'acte concernant le système national intégré d'aires protégées de 1992 des Philippines, qui souligne spécifiquement que toutes les activités entreprises hors du cadre du plan de gestion des aires protégées seront soumises à l'obtention d'un certificat de conformité écologique, en vertu du système d'EIE des Philippines, laissant renonciation de tous les détails à la loi de base en la matière (art. 12).

Cependant, dans de nombreux pays, on note des différences significatives entre les différents modes d'application de l'EIE dans le secteur forestier par rapport à ceux relatifs à d'autres domaines de prise de décisions de l'Etat. A cet égard, des dispositions soigneusement rédigées devront coordonner les deux lois.

Tendances dans l'application de l'EIE à la foresterie: De nombreux pays ont stipulé en matière d'EIE des dispositions spécifiques qui influencent tous les projets forestiers du

⁹⁴ Le principe 8(h) souligne par exemple que "Les politiques nationales devraient prévoir la réalisation d'études d'impact sur l'environnement lorsque les mesures risquent d'avoir de graves conséquences pour une grande partie des ressources forestières et lorsque ces mesures sont soumises à la décision d'un organe national compétent".

gouvernement. Parfois elles font partie de la législation de base en la matière, applicable à tous les projets nationaux, dans d'autres cas les lois forestières renferment des dispositions spéciales qui exemptent de l'EIE les forêts domaniales, alors que dans d'autres encore, elles préconisent d'intensifier le niveau de l'évaluation.

Au Népal, la loi générale sur l'EIE ne s'applique pas nécessairement aux forêts gérées par l'Etat ou aux forêts protégées. L'acte forestier du Népal ne contient aucune disposition détaillée concernant la planification de la gestion susceptible d'atteindre le même résultat que l'EIE sur les forêts domaniales. Cette exemption pourrait avoir pour effet (intentionnellement peut-être) de ne consentir la réalisation de projets et d'autres initiatives autorisées qu'aux usagers forestiers non gouvernementaux. La loi forestière du Laos contient une disposition analogue qui a le même effet potentiel. Elle interdit aux usagers traditionnels de la forêt et des terres forestières de provoquer des "dommages aux forêts et aux ressources forestières" qui "léseraient les intérêts de particuliers ou d'organisations" (Loi 1996, art. 30).

Dans certains cas, une démarche d'EIE a été élargie pour englober un examen des répercussions sociales des projets forestiers, répercussions évaluées dans la même optique que les impacts environnementaux. Au Bhoutan, le responsable d'un projet forestier est tenu de préparer un plan de gestion comprenant une évaluation de l'impact environnemental et socio-économique du système de gestion proposé (*Act* 1995, art. 5(b)). Cette exigence s'applique aussi bien dans le cas où le responsable du projet est un fonctionnaire du gouvernement que dans celui où s'il s'agit d'un gestionnaire privé ou communautaire. La démarche de planification n'impose pas la circulation de l'information parmi les institutions mais le ministre doit approuver tous les plans de gestion (*Act* 1995, art. 5(a)).

A la législation forestière incombe souvent la tâche de déterminer si l'établissement ou l'adoption d'un plan de gestion est un "projet" pour lequel est requise une EIE. Au Bhoutan, la réponse est clairement affirmative (*Proposed Rules* 1997, *Technical Regulation* IIA, art. 5). Lorsque la conformité directe avec les exigences effectives de l'EIE n'est pas obligatoire, plusieurs lois exigent, comme élément* de la planification, une évaluation distincte de l'impact sur l'environnement du plan de gestion.

La future législation forestière de la région devra assurer que l'évaluation de l'impact sur l'environnement et les outils de prise de décisions connexes s'appliquent de la même manière aux décideurs forestiers publics et privés, afin de réduire au minimum le danger que ces mécanismes constituent une entrave à la participation publique à la gestion des ressources.

Evaluation des effets de projets en cours - le "vérificateur environnemental forestier": dans l'examen des impacts sur l'environnement une nouvelle tendance a vu le jour, à savoir la révision ou l'actualisation des évaluations. Tant au Bhoutan qu'au Népal, la loi forestière impose directement ou indirectement la vérification permanente de l'environnement, ce qui a des répercussions manifestes sur les droits de l'utilisateur forestier. Au Bhoutan, cette exigence est directe. Tant les exploitants de forêts commerciales que les groupes d'usagers de forêts communautaires sont tenus de soumettre, dans leurs rapports annuels, un état détaillé de la "situation de l'environnement forestier" (*Proposed Rules* 1997, art. 45.3(c) et *Technical Régulation* IIA, art. 12).

Le Népal adopte, quant à lui, une approche indirecte. Même si le groupe d'usagers opère conformément à un plan de travail approuvé, le forestier de district est autorisé à

En soi la législation forestière n'a qu'un pouvoir limité et elle n'est pas toujours appliquée comme il se doit sur le terrain. Aucune législation forestière, quelque novatrice, rationnelle et soigneusement planifiée qu'elle soit, ne pourra corriger des politiques forestières mal conçues mises en oeuvre par des institutions gouvernementales privées de la volonté politique d'accepter des changements en vue de l'avenir. En outre, dans de nombreux secteurs, notamment dans ceux du régime foncier et de l'économie, les décisions administratives et juridiques exercent une incidence directe et indirecte sur la législation forestière. Etayée correctement par un suivi et une assistance technique assurés par les pouvoirs publics, l'évolution du système politique d'un pays - surtout dans le sens d'un surcroît de démocratisation - facilitera l'acceptation et l'application d'un contrôle local décentralisé et plus autonome des ressources forestières. Toutefois, sans la participation adéquate du gouvernement, le contrôle local pourrait se solder par une autorisation à décimer les forêts marginales.

La législation étudiée dans le présent chapitre traduit bien l'opinion générale selon laquelle une réforme juridique officielle, tout en étant souhaitable dans le long terme, n'est pas nécessairement suffisante ni pour garantir des bénéfices aux collectivités ni pour assurer la durabilité à longue échéance des forêts. Des expérimentations et des activités de cogestion forestière entreprises sous contrat sont actuellement en cours, parfois encouragées par la législation, mais souvent à peine tolérées. Une formation mieux ciblée et davantage de ressources financières permettraient aux institutions publiques et privées d'améliorer la gestion des ressources forestières et d'aider les gestionnaires à tous les niveaux à mettre en application les lois et politiques forestières. On pourra renforcer les remèdes juridiques tout en encourageant le recours aux médias et aux tactiques de promotion privées pour le règlement des différends en matière d'utilisation des forêts.

Si certains décideurs pourraient percevoir dans le processus normatif la présence d'intérêts cachés qui freinent l'évolution des prises de décision en matière de gestion forestière, d'autres reconnaîtront au contraire l'importance d'une législation forestière nationale qui redéfinit le rôle réglementaire et décisionnel de l'Etat dans un secteur qu'il avait autrefois monopolisé. A cet égard, seule une législation forestière nationale peut, en limitant l'intervention de l'Etat, faciliter la participation du secteur privé dans la foresterie et la création d'institutions de gestion forestière viables au niveau communautaire. La tendance générale, identifiée dans la présente étude, vers une législation forestière nationale plus souple et qui reflète le consensus international sur les forêts, montre qu'un progrès significatif a été accompli dans le sens de la gestion durable, équitable et participative des ressources forestières de la région.

LEGISLATIONS EXAMINEES

Bhoutan

- Forest and Nature Conservation Act, 1995
- Proposed Forest and Nature Conservation Rules, 1997 (Règlement technique compris)

Chine

- Forestry Law 1985
- Ordinance Concerning the Prévention and Control of Forest Diseases and Insect Pests 1989
- Provisional Measures for Forest Land Management 1993
- Measures for Handling Disputes over Property Rights for Forest Trees and Forest Land 1996
- Management on Forest Country and Régénération 1987
- Measures for the Implementation of Supervision over the Management of State-Owned Forest Resource Assets 1996
- Provisional Measures for the Management of Afforestation Funds 1972
- Interim Provisions for the Administration of the Environment in Economic Zones Open to the Outside World 1986

Cambodge

- Avant-projet de loi relative aux forêts, décembre 1994

Fidji

- Forest Decree No. 31 de 1992 **Inde**
- Forest Act 1927
- Forest (Conservation) Act 1980 (No. 69 de 1980)
- Joint Forest Management Régulations Update 1992

Indonésie

- General Explanation of the Basic Forests Law (No. 5/1967)

Laos

- Forest Law 1996 (No. 01-96; 11 octobre 1996)
- Ministry of Agriculture Decision No. 0054/MAF on Customary Rights and the Use of Forest Resources (7 mars 1996)
- Ministry of Agriculture Recommendations No. 0377/AF to Provincial, Municipal and Special Zone Agriculture-Forestry Services, District Agriculture-Forestry Officers on Customary Use of Forest Resources (17 avril 1996)
- Prime Minister's Decree No. 102/PM on Organization/Administration of Villages (25 novembre 1993).

Malaisie

- National Forestry Act 1984

Mongolie

- Law of Environmental Protection 1994
- Law on Forests 1993

Myanmar

- Forest Law 1992
- Community Forestry Instruction 1995

Népal

- Forest Act 2049 (1993)
- Forest Regulations 2051 (1995)
- Buffer Zone Management Regulations 2052 (1996)

Philippines

- Revised Forestry Code (1975)
- Executive Order No. 278 (1987) Prescribing the Interim Procedures in the Processing and Approval of Applications for the Development of Utilization of Forestlands and/or Forest Resources
- National Intergrated Protected Areas System Act (1992)
- DENR Administrative Order No. 59 (1990) on Guidelines in the Confiscation, Forfeiture and Disposition of Conveyances Used in the Commission of Offenses Penalized under - (the Revised Forestry Code of the Philippines) ... and other Forestry Laws, Rules and Regulations
- DENR Administrative Order No. 54 (1993) Amending Order No. 59 (1990)
- Memorandum Order No. 162 (1993) Providing Guidelines for the Disposition of Confiscated Logs, Lumber and Other Forest Produce for Public Infrastructure Projects and other Purposes

Tonga

- Draft Forest and Wildlife Protection and Management Act 1996 (FAO:TCP/TON/4454)

Vanuatu

- Forestry Act 1982 (No. 14 de 1982)
- Forestry (Orders) Order 1982 (No. 32 de 1982)

Viet Nam

- Forest Resources Protection and Development Law (No. 58/1991)
- Decree on Implementing the Law on Forest Protection and Development (Council of Ministers, No. 17-HDBT, 1992)
- Selected Government Décisions on Forestry 1992-1995 (3e éd. MARD, 1996)
- Décision on Policies for the Use of Bare Land, Denuded Hills, Forests, Alluvial Flats and Water Bodies (Council of Ministers, No. 327/CT, 1992) (adjusted by Decision No. 556TTg, 1995).

BIBLIOGRAPHIE

- Bacalla D.T. "Policy Changes and Upland Management in the Philippines", dans Warner et Wood 1993.
- Barber C.V., Johnson, N.C., Hafid E. *Breaking the Logjam: Obstacles to Forest Policy Reform in Indonesia and the United States*, Institut mondial pour les ressources, 1994.
- Burchi S. *Final Report to the Government of Myanmar on Draft Forest Legislation*, FAO, MYA/85/003, Rome, 1992
- Chine, Ministère des forêts. *Forestry Development and Environmental Protection in China* (sans date)
- Christy L.C. et Cirelli M.T. *Fiji Forestry Legislation*, FAO, TCP/FIJ/0053, Rome, 1992
- Cirelli M.T. *Report to the Royal Government of Bhutan on Forest Subsidiary Legislation*, FAO, BHU/91/002, Rome, 1994
- Eggertz D. *Tenure and the Sustainable Use of Forest land in Lao PDR*, thèse de maîtrise, Faculté de droit, Université d'Uppsala, juin 1996.
- Farooque M et Bhuiyan A.A "The Role of NGOs and the Media in Influencing Government Policy on Community Forestry, the Case of Bangladesh", dans Warner et Wood, 1993.
- Fox J. (éd.). *Legal Frameworks for Forest Management in Asia: Case Studies of Community/State Relations*, East-West Center, (document occasionnel) No. 16, 1993.
- Gasgonia D. "Development Assistance and Property Rights in the Philippine Uplands", dans Fox 1993.
- Hutapea A. "The Impact of Forest Law and Development Policy on Community Forestry in Indonesia", dans Warner et Wood 1993.
- Ismail S.M. "Community Forestry Development in Malaysia with Special Reference to Policy and Legislation", dans Warner et Wood 1993.
- Joshi A.L. "Effects on Administration of Changed Forest Policies in Nepal", dans Warner et Wood 1993.
- Lawyers Inc./Legal Consultant Group. *An Appraisal of the Laws Related to Community-Based Leasehold Forestry [in Nepal]*, Hills Leasehold Forestry and Forage Development Project, FAO, 1996.
- Lindsay J.M. *Law and Community in the Management of India's State Forests*, Document de travail, Lincoln Institute of Land Policy, 1994.
- Lynch O.J. et Talbott K. *Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National Law in Asia and the Pacific*, Institut mondial des ressources, 1995.

Mekouar M.A. *Royaume du Cambodge. Législation forestière - Rapport intérimaire*, FAO, TCP/CMB/4451, Rome, 1994.

Mongolian Environmental Project Forum. *Reforestation of Burnt Forests in Mongolia*, MNE, 1997

Talbott K. et Khadka S. *Handing It Over: An Analysis of the Legal and Policy Framework of Community Forestry in Nepal*, Etudes de cas sur le développement, Institut mondial des ressources, octobre 1995.

Warner K. et Wood H. (éd.). *Policy and Legislation in Community Forestry: Proceedings of a Workshop*, 27-29 janvier 1993.

Wang Fusheng, Zhu Chen, "A New Model of Forestry Sustainable Development in North China", *Congrès forestier mondial*, Antalya, 1997.

Young T.R. *Royal Government of Bhutan. Consultance on Forest Legislation*, FAO, BHU/91/002, Rome, 1997.

Young T.R. *Kingdom of Tonga. Review of Forestry and Related Legislation and Proposals for its Revision - Final Report and Draft Legislation*, FAO, TCP/TON/4454, Rome, 1996.

Young T.R. *Recommendations Regarding Legislation in Support of the Transition of Forestry Activities to Market Economic Operation*, FAO, GCP/RAS/158/JPN, Rome, 1998.

FAO LEGISLATIVE STUDIES

1. Wildlife and national park legislation in Asia, 1971 (E*)
2. Wildlife and national park legislation in Latin America, 1971 (E* S*)
3. Vicuña conservation legislation, 1971 (E* S*)
4. Legal Systems for environment protection: Japan, Sweden, United States, 1972 (E*)
5. Agrarian law and judicial Systems, 1975 (E F S*)
6. Agricultural credit legislation in selected developing countries, 1974 (E)
7. An outline of food law, 1975 (E F S)
8. Legislación de aguas en América Central, Caribe y México - Vol. I, 1975 (S)
9. A legal and institutional framework for natural resources management, 1975 (E S)
10. Water law in selected European countries (Belgium, England and Wales, France, Israel, Italy, Spain, Turkey) - Vol. I, 1975 (E F S)
11. Fundamentos teóricos para una legislación tributaria en el sector agropecuario, 1975 (S)
12. International food standards and national laws, 1976 (E/F*)
13. Derecho agrario y desarrollo agrícola: estado actual y perspectivas en América Latina, 1976 (S)
14. Legal and institutional responses to growing water demand, 1977 (E F S)
15. Systematic index of international water resources treaties, declarations, acts and cases by basin - Vol. I, 1978 (E/F/S)
16. Seed legislation, 1980 (E F S)
17. Water law in selected African countries, 1979 (E F S)
18. Reforma agraria y desarrollo rural integrado, 1979 (S)
19. Water legislation in South American countries, 1983 (E F S)
20. Legislation on wildlife, hunting and protected areas in some European countries, 1980 (E F S)
21. Rev. 3. Coastal state requirements for foreign fishing, 1988 (EFS) 21 Rev. 4. Coastal state requirements for foreign fishing, 1993 (E)
22. Agricultural insurance legislation, 1981 (E S)
23. The law of international water resources, 1980 (E F S)
24. Irrigation users' organizations in the legislation and administration of certain Latin American countries, 1983 (E S)
25. Legislation on wildlife and protected areas in Africa, 1984 (E F)
26. The UN Convention on the Law of the Sea: impacts on tuna regulation, 1982 (E F)
27. Regional compendium of fisheries legislation - West Africa (CECAF Region), 1983 (E/F*)
28. Plant protection legislation, 1984 (E F S)
29. Legislation on foods for infants and small children, 1983 (E*)
30. Water law in selected European countries (Cyprus, Finland, the Netherlands, Union of Soviet Socialist Republics, Yugoslavia) - Vol. II, 1983 (E)
31. The rôle of legislation in land use planning for developing countries, 1985 (E)
32. Agricultural census legislation, 1984 (E)
33. Legislation on productivity in agriculture: a comparative outline, 1985 (E F S)
34. Systematic index of international water resources treaties, declarations, acts and cases by basin - Vol. II, 1984 (E/F/S)
35. Regional compendium of fisheries legislation (Western Pacific Region) - Vols I and II, 1984 (E)
36. Legislation controlling the international beef and veal trade, 1985 (E F S)
37. La législation forestière au Cap-Vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal, 1986 (F)
38. The environmental impact of economic incentives for agricultural production: a comparative law study, 1990 (EFS)
39. Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México, 1986 (S)
40. International groundwater resources law, 1986 (E F S)
41. Land tenure Systems and forest policy, 1987 (E F)
42. Regional compendium of fisheries legislation (Indian Ocean Région) - Vols I and II, 1987 (E)
43. Pesticide labelling legislation, 1988 (E F S)
44. La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, 1987 (F)
45. Legal aspects of international joint ventures in agriculture, 1990 (E)
46. The freshwater-maritime interface: legal and institutional aspects, 1990 (E)
47. The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues, 1991 (E F)
48. Les périmètres irrigués en droit comparé africain (Madagascar, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie), 1992 (F)
49. Analyse préliminaire de certains textes législatifs régissant l'aquaculture, 1993 (F S)
50. Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - Europe, 1993 (E/F/S)
51. Pesticide registration legislation, 1995 (E/F)
52. Preparing national regulations for water resources management, 1994 (E)
53. Evaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique, 1994 (F)
54. Legislation governing food control and quality certification - The authorities and procédures, 1995 (E/F)
55. Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - Asia, 1995 (E/F)
56. Tendances d'évolution des législations agroforestières en Afrique francophone, 1996 (F)
57. Coastal State requirements for foreign fishing, 1996 (E)
58. Readings in African customary water law, 1996 (E/F)
59. Cadre juridique de la sécurité alimentaire, 1996 (F)
60. Le foncier-environnement - Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel, 1997 (F)
61. Treaties concerning the non-navigational uses of international watercourses - Africa, 1997 (E/F)
62. Nouveaux principes de législation phytosanitaire, 1997 (EFS)
63. The burden of proof in natural resources legislation - Some critical issues for fisheries law, 1998 (E)

64. Política y legislación de aguas en el Istmo centroamericano - El Salvador, Guatemala, Honduras, 1998 (S)
65. Sources of international water law, 1998 (E)
66. Tendances du droit forestier en Amérique et en Asie, 1999 (E F S)
67. Issues in water law reform, 1999 (E)
68. Extracts from international and regional instruments and declarations, and other authoritative texts addressing the right to food, 1999 (E/F/S)

ANNUAL PUBLICATION

Food and Agricultural Legislation (E/F/S)

A selection of significant and illustrative current laws and regulations governing food and agriculture in FAO Member Nations.

Availability: December 1999

Ar-Arabie	Multil - Multilinguai
C-Chinese	* Outt of print
E-English	** In preparation
F-French	
P-Portuguese	
S-Spanish	

The FAO Technical Papers are available through the authorized FAO Sales Agents or directly from Sales and Marketing Group, FAO, Viale délie Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

