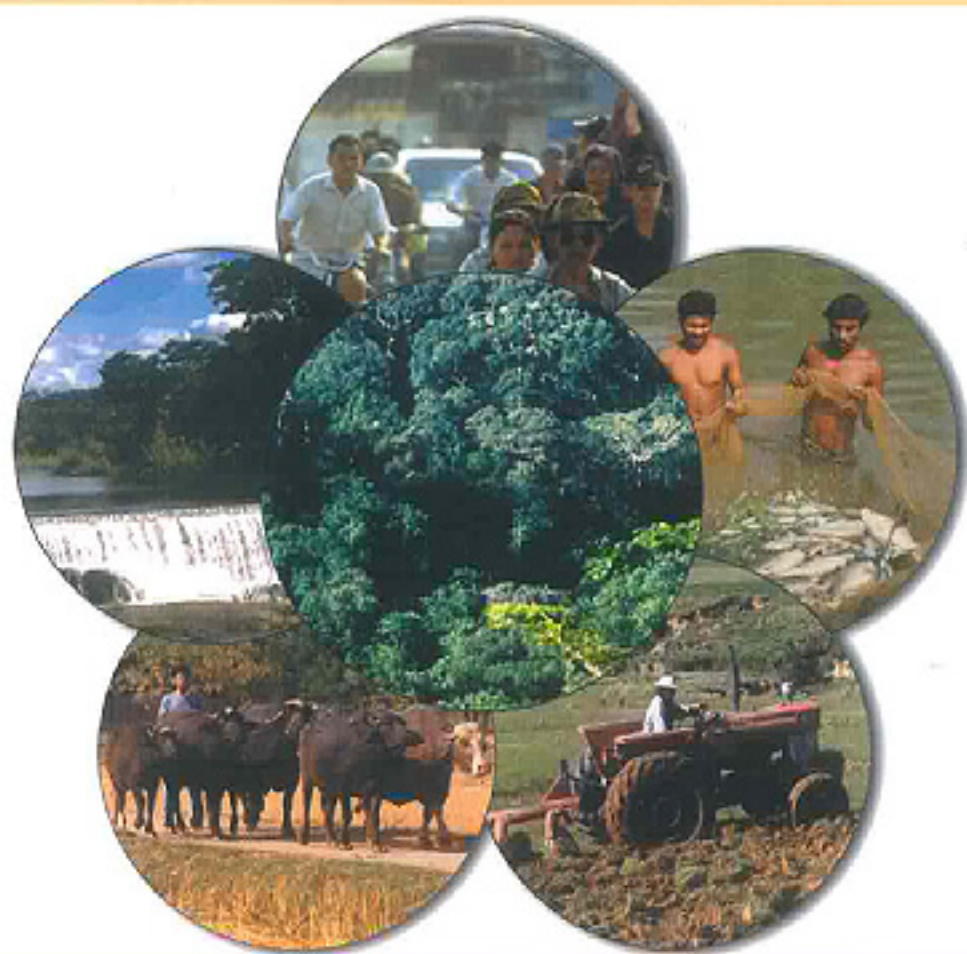


Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs

142



Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs

ÉTUDE FAO
FORÊTS

142

Edité par
Yves C. Dubé et Franz Schmithüsen

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 ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-204937-1

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef du Service de la gestion des publications, Division de l'information, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

© FAO 2005

Table des matières

Avant-Propos	v
Acronymes	vii
Introduction	1
Chapitre 1 – Analyser les impacts des politiques au niveau intersectoriel (Franz Schmithüsen)	5
Besoin de coordination des politiques au niveau intersectoriel	5
Domaines des politiques pertinentes	8
Impact des politiques au niveau intersectoriel	16
Politiques internationales et cadres juridiques	20
Politiques nationales et cadres juridiques	32
Conclusions	43
Références	45
Chapitre 2 – Une mosaïque de contextes nationaux et locaux (Davide Pettenella)	49
Introduction	49
Brève présentation des études de cas nationales	52
Leçons à retenir	72
Références	76
Chapitre 3 – Considérations économiques sur les instruments et les institutions (William F. Hyde)	79
Introduction	79
Typologie des stades de développement forestier	80
Taxes, mesures incitatives et réglementations	88
Effets des politiques et institutions des secteurs connexes	101
Exemples de politiques actuelles	109
Conclusions	120
Références	121
Chapitre 4 – Rôle des comptes environnementaux pour suivre et mesurer les impacts au niveau intersectoriel (Glenn-Marie Lange)	125
Introduction	125
Présentation des comptes environnementaux	126
Utilisation du SCEE pour l'analyse des politiques forestières	129
Cadre pour analyser les liens entre les politiques au niveau intersectoriel	142
Le SCEE et les indicateurs d'aménagement durable des forêts	148
Conclusions	155
Références	158
Chapitre 5 – Mécanismes pour la coordination (Margaret A. Shannon)	163
Introduction	163
Étapes dans la coordination des politiques	164
Actions pour améliorer la coordination des politiques	173
Conclusions	177
Références	179

Avant-propos

En mars 2001, le Comité des forêts (COFO) de la FAO a demandé à la FAO d'aider les pays à intégrer les liens entre l'aménagement durable des forêts et les autres secteurs, y compris l'agriculture. Il a aussi demandé que la FAO développe des cadres effectifs de politique nationale qui fonctionnent et des programmes forestiers nationaux par la promotion de l'échange de l'information entre les secteurs forestiers et les autres secteurs.

Suite à cette demande des pays membres de la FAO, la Division des politiques forestières et de l'information du Département des forêts a entrepris une série d'études sur l'information disponible et les besoins en recherche, a développé sept études de cas et organisé une réunion technique¹ en septembre 2002 à la FAO, à Rome, pour discuter de ces données.

L'objectif de ce document est de:

- présenter les cadres de politiques et juridiques actuels pour aider à mieux comprendre les impacts des politiques au niveau intersectoriel;
- présenter des exemples de problèmes et solutions spécifiques à certains pays;
- proposer des instruments et des arrangements institutionnels pour optimiser les impacts des politiques selon les phases de développement des forêts;
- présenter le système intégré de comptabilité environnementale et économique comme un outil pour recueillir, analyser, faire le suivi et évaluer l'information sur les impacts des politiques au niveau intersectoriel; et
- indiquer la manière et les moyens d'améliorer la capacité des acteurs de coordonner leurs rôles de politiques par une meilleure information et diffusion des connaissances et par la participation.

Les publics ciblés sont ceux qui analysent les politiques ainsi que les preneurs de décision, les gestionnaires des forêts, les représentants des parties prenantes et les organisations non gouvernementales, ainsi que les chercheurs et universitaires qui ont besoin d'information sur le sujet et traitent les questions de politiques au niveau intersectoriel dans leur travail quotidien. Le public en général, concerné par l'aménagement durable des forêts et la contribution qu'elle apporte au bien-être des populations, est un autre groupe cible important.

Cette publication a été préparée sous la direction de Manuel Paveri, Chef du Service des politiques et des institutions forestières du Département des forêts de la FAO. Yves C. Dubé, Spécialiste de la planification forestière, a coordonné ce travail et a contribué grandement à sa publication. De nombreux spécialistes, au sein et en dehors de la FAO, ont aussi contribué au projet et fait des suggestions pour améliorer ce manuscrit. Les auteurs des chapitres sont Franz Schmithüsen du Département des sciences forestières de l'Institut fédéral suisse de technologie; Davide Pettenella du Département des systèmes agroforestiers et du territoire de l'Université de Padoue; William F. Hyde, Chercheur associé du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR); Glenn-Marie Lange de l'Institut d'analyse économique de l'Université de New York; et Margaret A. Shannon de l'École de droit de l'Université de Buffalo. Eileen Nolan s'est chargée de l'assistance éditoriale et des différentes versions préliminaires du manuscrit.

¹ Les rapports des études de cas nationales et le compte rendu de la réunion technique sont présentés dans leur version originale à l'adresse suivante: www.fao.org/forestry/site/cross-sectoral

Ceux qui sont impliqués dans la préparation ou les prises de décisions politiques relatives à l'aménagement durable des forêts peuvent utiliser cette publication comme un cadre de référence. Nous espérons que l'approche qui est recommandée sera largement adoptée. Le Département des forêts continuera à documenter les progrès des pays membres sur le terrain et à développer d'autres concepts, méthodologies et outils à utiliser par les pays qui travaillent dans ce domaine.

R. Michael Martin
Directeur
Division des politiques et de l'information forestières
Département des forêts

Acronymes

ADF	Aménagement durable des forêts
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BDF	Bureau du développement des forêts des Philippines
CARICOM	Secrétariat de la Communauté des Caraïbes
CCAB-AP	Conseil des forêts et des zones protégées d'Amérique centrale
CCAD	Commission d'Amérique centrale sur l'environnement et le développement
CCD	Convention sur la lutte contre la désertification
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD	Commission du développement durable
CE	Commission européenne
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEE	Conseil économique européen
CEFDHAC	Conférence sur les écosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique Centrale
CGE	Computable general equilibrium
C&I	Critères et indicateurs
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
DESA	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIF	Forum intergouvernemental sur les forêts
FMI	Fonds monétaire international
FNUF	Forum des Nations Unies sur les forêts
FSC	Conseil d'aménagement forestier
FTPP	Programme arbres, forêts et communautés rurales
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GHG	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIF	Groupe intergouvernemental sur les forêts
HRB	Programme Homme et Réserve de Biosphère
IBAMA	Institut brésilien pour l'environnement et les ressources naturelles renouvelables
IE	Intrants/extrants
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
ISO	Organisation internationale de normalisation
ITTA	Accord international sur les bois tropicaux
IUFRO	Union internationale des instituts de recherches forestières
MCPFE	Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe
MERCOSUR	Marché commun austral
NSCB	National Statistical Co-ordination Board
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale

PCF	Partenariat de collaboration sur les forêts
PFN	Programme forestier national
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Produit intérieur net
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SAM	Social Accounting Matrix
SAP	Programme d'ajustement structurel
SCEE	Système des comptes environnementaux et économiques
SCN	Système de comptabilité nationale
SEK	Couronne suédoise
SMDD	Sommet mondial sur le développement durable
TCA	Traité de la coopération pour l'Amazonie
UE	Union européenne
UICN	Union mondiale pour la nature
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
WRI	Institut mondial pour les ressources

Introduction

Les influences des politiques publiques sur le développement du secteur forestier ont été reconnues depuis quelque temps. Il suffit de rappeler, par exemple, le travail de Repetto et Gillis² et les études plus récentes du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR)³ sur les causes de la déforestation dans les pays tropicaux. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) (Rio de Janeiro, 1992) a souligné l'importance d'harmoniser les politiques sectorielles (environnementales, économiques et sociales) pour un développement durable. Le dialogue international sur les forêts durant les années 1990 a montré le rôle des politiques non forestières dans les discussions sur les manières et les moyens d'assurer un aménagement durable des forêts (ADF).

Une étude de la FAO⁴ sur les impacts des politiques sur les forêts au niveau intersectoriel, réalisée en 2001, a fourni de multiples exemples et confirme que les politiques publiques de nombreuses régions ont un impact sur les forêts. La foresterie devrait donc s'engager avec les secteurs concernés et les différents domaines de politiques pour atteindre ces objectifs. A Johannesburg, en septembre 2002, le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) a recommandé que les pays s'engagent politiquement pour mettre en place l'ADF et prennent en considération les liens entre le secteur forestier et les autres secteurs par des approches intégrées. Un certain nombre de nouvelles initiatives et instruments internationaux (par exemple la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention sur la lutte contre la désertification (CDD), les Propositions d'action du Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) et du Forum intergouvernemental sur les forêts (FIF)) ont aussi été engagés ou créés durant cette dernière décennie, rendant les prises de décision relatives à la gestion des ressources naturelles plus complexes au niveau national et local.

L'examen⁵ des informations existantes et des autres recherches sur les liens au niveau intersectoriel pour le secteur des forêts permet de dire que:

- les recherches basées sur l'analyse des politiques qui examinent en détail la nature des liens au niveau intersectoriel restent peu nombreuses même si d'autres recherches ont récemment été entreprises;
- les analyses de politiques existantes se limitent à quelques questions: les processus de déforestation dans les régions tropicales et subtropicales et l'augmentation de la protection de la nature dans les aires forestières des pays industrialisés;
- la nature et l'importance des liens au niveau intersectoriel dépendent du contexte régional et socioéconomique;

² Repetto, R. et Gillis, M. (1988). Public policies and the misuse of forest resources. Cambridge University Press, Cambridge et New York.

³ Kaimowitz, D. et Angelsen, A. (1999). The World Bank and non-forest sector policies that affect forests. CIFOR, Bogor, Indonésie.

⁴ Broadhead, Jeremy et Dubé, Y.C. (2002). Cross-sectoral policy impacts in forestry. Mémoire volontaire soumis au Secrétariat du 12ème Congrès forestier mondial. FAO, Rome.

⁵ Schmithüsen, F., Bisang, K. et Zimmermann, W. (2001). Cross-sectoral linkages in forestry – review of available information and considerations on further research. Document de travail, Sous-division des politiques et institutions forestières, Division des politiques et de la planification forestières, Département des forêts, FAO, Rome.

- des données sur la combinaison des liens entre les politiques concernées et sur les situations nationales spécifiques dans différentes régions manquent encore;
- les impacts positifs des politiques publiques sur l'aménagement durable des forêts ont été jusqu'ici rarement examinés. Il en est de même pour les contributions positives et les impacts des politiques forestières sur les autres cibles de politiques publiques;
- il faut comprendre et interpréter le cadre institutionnel, le rôle de l'administration forestière et les contributions et potentiels du secteur forestier comme un des nombreux liens d'un système plus large de nombreux acteurs et options de politiques permettant d'atteindre la gestion durable des ressources naturelles.

Un groupe de travail interdépartemental de la FAO a discuté ces résultats et, en mai 2001, a recommandé de réaliser des études de cas nationales pour illustrer les problèmes spécifiques et les solutions dans différents écosystèmes et contextes socioéconomiques. L'objectif était de fournir des conseils concrets aux décideurs, de mieux définir ou élargir la discussion au-delà des problèmes de déforestation par exemple, et pour inclure dans l'analyse les impacts positifs des politiques publiques considérant les produits non tangibles et les services rendus par les forêts à l'environnement. En effet, ces questions ont été identifiées comme ayant des liens positifs importants avec les autres secteurs de l'économie nationale et sont vus comme un point d'entrée potentiel pour accroître les impacts des politiques au niveau intersectoriel en termes d'amélioration de la coordination dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, donc pour minimiser les impacts négatifs sur les forêts et en dernier ressort sur le bien-être des populations.

La réunion technique de la FAO (septembre 2002) a confirmé que, dans la pratique, des instruments et des institutions appropriés sont nécessaires pour promouvoir les produits non tangibles des forêts et minimiser les impacts négatifs des politiques sur eux. Le rôle des acteurs est aussi critique et détermine souvent quelle politique est efficace ou non. En effet, les principes suivants sont recommandés⁶ pour l'intégration dans un futur programme d'action et un dialogue proactif entre la foresterie et les autres secteurs:

- disposer d'une vision large en politiques et planification forestières, avec une approche spatiale intégrée sur l'ADF, ainsi qu'une participation active dans d'autres processus de politiques sectorielles;
- améliorer les prises de décisions au niveau des politiques et la gouvernance en facilitant la participation de tous les acteurs à tous les niveaux pour une mise en œuvre effective des politiques;
- promouvoir l'utilisation d'un système intégré de comptabilité économique et environnementale pour mesurer et suivre les impacts des politiques au niveau intersectoriel;
- améliorer la coordination et la collaboration entre les politiques, y compris l'évaluation des échanges entre les options de politiques;
- développer des instruments de politiques appropriés et fournir un soutien aux exploitants locaux de biens forestiers publics afin de corriger les déficiences du marché.

Le présent document du Département des forêts de la FAO s'inspire de l'information actuellement disponible et des données et recommandations de la réunion technique de la

⁶ Compte rendus de la réunion technique de la FAO sur les impacts des politiques entre le secteur forestier et les autres secteurs au niveau intersectoriel. Rome, 18-20 septembre 2002.

FAO. Il est composé de cinq chapitres, chacun étant écrit par un auteur différent. Tous les chapitres ont été révisés afin d'assurer la pertinence des textes et la présentation.

Le *Chapitre 1* décrit l'environnement qui permet de comprendre les impacts des politiques publiques au niveau intersectoriel. Les tendances importantes comme la globalisation, la privatisation, la participation ou la croissance et la diversification de la demande des sociétés en biens et services forestiers sont décrites et constituent le contexte dans lequel ces impacts se manifestent. Les liens au niveau intersectoriel entre les différentes politiques publiques ont une influence immédiate ou indirecte sur le comportement des propriétaires des terres, des utilisateurs des forêts, des organisations gouvernementales et des ONG. Le rôle des gouvernements d'intervenir directement dans la société mais aussi d'avoir de plus en plus un rôle de médiateur entre les acteurs de la société est discuté, y compris la gestion des réseaux et le choix approprié des instruments de politiques pour exercer l'influence désirée sur les propriétaires et usagers des terres et enfin sur l'état des forêts. Le chapitre montre l'importance d'associer différents objectifs et résultats des politiques et instruments juridiques qui traitent des questions économiques, sociales et environnementales et de leurs effets positifs et négatifs sur les pratiques de gestion durable des terres. Il y a un besoin considérable d'étudier les capacités nationales de gérer des réseaux politiques complexes avec les nombreux intérêts des parties prenantes dans les différents systèmes d'utilisation des terres et de pratiques de gestion.

Le *Chapitre 2* présente une mosaïque de situations nationales et locales. Des exemples tirés d'études de cas sur le Brésil, l'Italie, le Mali, le Mexique, la Roumanie, la République unie de Tanzanie et la Thaïlande sont présentés. Chaque situation nationale varie selon les contextes socioéconomiques et écologiques locaux. Les caractéristiques communes et les politiques externes ayant le plus d'influence sont présentées. La faiblesse générale des secteurs forestiers et leur rôle marginal dans les processus de prise de décision nationaux par rapport aux politiques de développement au niveau macroéconomique et rural sont identifiés comme les éléments les plus communs caractérisant les situations nationales et locales. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus en essayant de protéger et d'isoler le secteur forestier. Au contraire, il y a un besoin urgent de souligner les nombreuses contributions des ressources forestières dans le maintien du bien-être des communautés.

Différentes considérations économiques sur les instruments et les institutions sont présentées dans le *Chapitre 3*. Il introduit une organisation de la forêt ou typologie qui présente trois caractéristiques – le lieu, la main-d'œuvre (une variable qui est en relation avec la population dans certaines évaluations économiques) et les institutions locales - qui déterminent quelles régions forestières sont les sources de la plupart des ressources forestières exploitées et donc quelles zones forestières courent de grands risques et ont une grande importance pour une action politique immédiate. Cette typologie est utilisée par la suite dans une discussion sur les taxes, les mesures incitatives et les réglementations qui altèrent les différentes régions forestières et leur production tangible et non tangible. Les politiques des secteurs connexes et le rôle des institutions, y compris les infrastructures et les droits de propriété, sont pris en compte. La dernière section du chapitre discute de cinq produits forestiers et services environnementaux primordiaux: i) les produits forestiers ligneux et non ligneux, ii) le piégeage du carbone pour lutter contre le changement climatique mondial, iii) le contrôle de l'érosion et la protection globale des bassins versants, iv) la biodiversité et les habitats menacés, et v) le tourisme. L'analyse démontre clairement qu'un certain nombre de politiques peuvent avoir des conséquences favorables sur la protection de certaines ressources forestières.

Le *Chapitre 4* décrit le potentiel du Système des comptes environnementaux et économiques (SCEE) pour mesurer les bénéfices tirés des forêts au niveau intersectoriel par les autres secteurs de l'économie et les impacts des politiques des secteurs non forestiers sur les forêts. Il identifie les composantes utiles du SCEE et développe un cadre qui peut être utilisé pour l'analyse économique des liens entre les politiques au niveau intersectoriel permettant aux gouvernements de prendre de meilleures décisions au niveau sectoriel et macroéconomique pour la conservation des forêts. Une brève introduction au SCEE est tout d'abord faite, suivie d'un examen des expériences nationales de comptabilité sur les forêts et de l'utilisation des comptes pour l'analyse des politiques. Puis un cadre basé sur le SCEE est développé pour faciliter la compréhension des impacts des politiques sur l'aménagement durable des forêts au niveau intersectoriel. Les liens entre le SCEE et les indicateurs de durabilité relatifs à l'exploitation des forêts sont décrits. Le chapitre montre comment les comptes forestiers du SCEE rendent compte des bénéfices économiques provenant des forêts pour les secteurs non forestiers, y compris le développement rural, l'agriculture, les pêches, le tourisme, les bassins hydrographiques municipaux et les autres organisations. L'information provenant de ces comptes encourage fortement les partenariats entre acteurs des différents secteurs. De plus, les comptes du SCEE fournissent un cadre technique utile pour évaluer la contribution économique totale des forêts. Cela implique d'associer l'information sur les forêts à l'utilisation des autres ressources et à l'économie dans sa globalité. Cela permet aussi d'intégrer les politiques forestières au développement national et de suivre les interactions et échanges entre les différentes industries.

Le *Chapitre 5* développe un cadre pour mettre en place un processus participatif de politique qui permet d'améliorer la capacité des acteurs à coordonner et intégrer leurs rôles politiques. Les questions de pouvoir et de participation sont considérées dans un cadre de gouvernance itératif. La coordination des politiques au niveau intersectoriel requiert une meilleure communication et est un processus complexe de changement et de transformation du rôle des acteurs, des organisations et des institutions avec une nouvelle relation croissante, de nouvelles priorités émergeant à travers les conflits et compromis, alors que de nouveaux et anciens acteurs acquièrent progressivement des identités au fil du temps. La section finale traite des changements qui ont eu lieu et de la nécessité de créer des institutions de gouvernance qui soutiennent les processus participatifs et assurent que les décisions sont responsabilisées et légitimées par une communauté politique.

En résumé, tirer avantage des impacts positifs des politiques et réduire les impacts négatifs entre les secteurs impliquent que les secteurs concernés:

- identifient les secteurs et les autres acteurs qui ont des intérêts et objectifs communs par rapport à ceux qui sont spécifiques;
- échangent des informations et des connaissances sur les politiques, les nouvelles problématiques et plans;
- suivent les progrès et prennent des initiatives proactives en réponse aux changements de politiques et de législations des autres secteurs;
- proposent une révision des politiques et législations pour prendre en compte les nouvelles préoccupations;
- contribuent à l'analyse scientifique des politiques au niveau intersectoriel (autant que possible quantitativement orientée);
- renforcent le travail des institutions concernées; et
- fassent la promotion d'une forte participation des parties prenantes et des sociétés civiles dans le secteur forestier.