

**Conseil économique et social**

Distr. générale
18 février 1999
Français
Original: anglais

Commission du développement durable
Forum intergouvernemental sur les forêts
Troisième session
Genève, 3-14 mai 1999

Élément de programme II d vi)**Questions nécessitant de nouveaux éclaircissements :
Instruments économiques, politiques fiscales et dispositions du
régime foncier****Rapport du Secrétaire général***Sommaire*

Les instruments économiques sont des mécanismes du marché qui, par une manipulation des incitations économiques, permettent de modifier les comportements de manière à favoriser la poursuite d'un objectif donné. Pour contribuer de la façon la plus efficace à une gestion durable de la forêt, les instruments économiques doivent être conçus en fonction d'un objectif précis; ils doivent en outre être bien intégrés au cadre d'action macroéconomique et multi-sectoriel général. Les politiques fiscales, qui sont un autre type d'instrument économique, peuvent modifier les comportements mais ont en outre pour but de collecter des recettes fiscales qui peuvent être réinvesties dans la gestion forestière ou dans d'autres programmes d'intérêt public appropriés. Le recouvrement des revenus provenant de forêts publiques gérées par des intérêts privés est un autre instrument économique qui permet de dégager des revenus et de modifier les comportements. Toutefois, pour que chacun de ces instruments donne les résultats attendus, il faut que soient mises en place des institutions chargées d'évaluer et de recouvrer ces impôts et/ou redevances.

Lorsqu'il est bien conçu, un programme forestier complet doit comprendre un ensemble d'instruments réglementaires et économiques. De concert, ces instruments peuvent agir sur le puissant moteur que sont les intérêts particuliers pour promouvoir une gestion durable des forêts, favorisant ainsi la survie des bienfaits prodigués par les forêts aux échelons local, national et international. L'attribution et le respect des droits d'usage et du régime foncier

doivent être considérés comme la base fondamentale de toute politique visant à assurer une gestion durable des forêts, et les dispositions du régime foncier influent sur l'efficacité de tout instrument économique.

Un recouvrement efficace des revenus procurés par les forêts publiques peut contribuer à mobiliser les ressources financières à investir dans une meilleure gestion des forêts. Des régimes fiscaux bien conçus, de même que des programmes de taxation de l'utilisation des ressources et de la terre peuvent également apporter d'importantes contributions fiscales. Les impôts prélevés sur d'autres secteurs apparentés peuvent également constituer une importante source de revenus.

Pour certains produits et services forestiers, le développement et la réglementation des marchés peut être une source de rentabilité économique. Pour que cet outil contribue à améliorer la gestion des forêts, il faut des institutions de gestion qui soient à la fois efficaces et complémentaires; il faut la volonté politique de mettre en oeuvre des mesures appropriées (y compris une réglementation); et il faut que soient réunis certains paramètres physiques, tels qu'un niveau d'exploitation durable et un certain coût de production.

Les organisations internationales et bilatérales, par le biais de l'aide financière et de l'échange de données d'expérience et d'informations, peuvent favoriser l'accroissement et l'utilisation efficace de ces instruments et aider à faire face aux problèmes posés par le contexte macroéconomique général et par les politiques suivies dans d'autres secteurs.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Mandat et portée	1-6	3
A. Mandat	1	3
B. Portée	2-6	3
II. Introduction	7-10	3
III. Directives découlant de travaux précédents	11-12	4
IV. Aperçu général des instruments économiques et problèmes les concernant	13-47	5
A. Systèmes de revenus forestiers	21-25	7
B. Fiscalité forestière	26-28	9
C. Régime foncier	29-34	9
D. Développement des marchés	35-42	11
E. Politiques macroéconomiques	43-45	13
F. Cadre d'action	46-47	14
V. Conclusions et actions proposées à titre préliminaire	48-61	14

I. Mandat et portée

A. Mandat

1. À sa première session, le Forum intergouvernemental sur les forêts avait insisté sur la nécessité de tirer parti des résultats des travaux du Groupe intergouvernemental sur les forêts. Le Forum avait défini l'élément II d vi) du programme de la façon suivante : «Examiner les autres questions que soulèvent les éléments du programme du Groupe intergouvernemental et qu'il convient de mieux définir, entre autres, l'emploi et l'application de toute la gamme d'instruments économiques, notamment les politiques fiscales et les dispositions du régime foncier comme moyen de promouvoir la gestion durable des forêts"... (voir E/CN.17/1997/4, par.7, catégorie II d).

B. Portée

2. Les instruments économiques, y compris les politiques fiscales, sont un ensemble de mécanismes du marché qui servent de moyens d'incitation ou de dissuasion financière pour les producteurs, les consommateurs et autres interlocuteurs dont les décisions influent sur l'état et l'utilisation des forêts. En ce qui concerne la gestion forestière, les questions liées au régime foncier sont parmi les facteurs institutionnels qui sont d'une importance cruciale pour l'aptitude à concevoir et à utiliser efficacement ces mécanismes.

3. Le présent rapport traite de l'importance d'un cadre d'action approprié pour la conception et l'utilisation efficace des instruments économiques nécessaires à une gestion durable des forêts, ainsi que de l'incidence d'autres secteurs sur les forêts et leur gestion.

4. Les thèmes traités dans le présent rapport sont étroitement liés à deux autres questions qui devront être examinées lors de la troisième session du Forum : a) celle des ressources financières (voir E/CN.17/IFF/1997/4) et celle de l'évaluation des biens et services forestiers (voir E/CN.17/IFF/1997/12).

5. Les progrès qui seront réalisés dans la mise en place d'une gestion durable des forêts dépendront de l'intégration et de la coordination effectives des actions locales, nationales, régionales et internationales dans ce domaine, ainsi que de l'utilisation d'instruments économiques, tels que les incitations économiques directes (subventions et redevances), les politiques fiscales, le revenu tiré des ressources et la réglementation du régime foncier.

6. Le présent rapport, préparé par le secrétariat du Forum, repose sur des travaux effectués par la Banque mondiale, en collaboration avec les organisations membres de l'Équipe de travail interorganisations sur les forêts, ainsi que sur une étude du Gouvernement des États-Unis d'Amérique.

II. Introduction

7. L'emploi d'incitations économiques pour modifier les comportements est inhérent aux instruments économiques, aux politiques fiscales et aux dispositions du régime foncier. En relevant le coût d'un comportement non souhaitable ou la rentabilité économique des comportements souhaitables, les politiques s'accompagnent d'incitations économiques volontaires ou involontaires. L'établissement, le renforcement ou la réglementation des marchés des biens et services forestiers offrent la perspective d'avantages économiques pour les producteurs (propriétaires ou gestionnaires de la forêt) et renforcent donc les chances de

survie d'un plus large éventail de forêts et de biens et de services forestiers. Directement (par les taxes, redevances et subventions) ou indirectement (par l'établissement de droits de propriété ou la création ou la réglementation de marchés), les politiques forestières permettent de profiter de l'influence qu'exercent les incitations économiques pour promouvoir et favoriser une gestion forestière durable.

8. Les instruments économiques doivent être considérés dans le cadre plus général des objectifs de politique forestière qui définissent une gestion forestière durable aux échelons local, national, régional et international. Il est utile de tenir compte des trois conceptions différentes dans leur ensemble mais complémentaires d'une gestion durable des forêts « a) le choix d'instruments économiques débouchant sur des paiements (subventions) ou prélèvements directs; b) l'adoption de règlements, de codes de conduite et de conditions et accords de concession; et c) l'application de divers régimes de propriété et de gestion (publique et privée) des ressources.

9. À l'intérieur des pays, on note des différences dans les préférences et les possibilités de choix entre ces approches. Les instruments économiques suscitent de plus en plus d'intérêt, du fait de leur aptitude à modifier les comportements, de leur compatibilité avec l'attribution d'un rôle plus large aux marchés et au secteur privé, de leur efficacité du point de vue de l'utilisation des ressources publiques et de leur moins grande dépendance à l'égard d'une intervention directe de l'État.

10. Par rapport aux objectifs de la politique forestière, la validité et l'efficacité de ces approches dépend « a) de la nature des problèmes à traiter; b) du contexte institutionnel, économique et social dans lequel s'inscrivent les décisions à prendre; et c) de l'aptitude à faire en sorte que des incitations économiques cohérentes soient offertes à tous les secteurs pertinents par l'adoption de politiques forestières compatibles avec les autres politiques. La validité des instruments économiques dépend de la nature des objectifs poursuivis, de la structure des marchés, de l'efficacité dont peuvent faire preuve les institutions publiques dans la conception et la mise en oeuvre de ces politiques et de la complémentarité effective des décisions prises (par exemple, des règlements adoptés).

III. Directives découlant de travaux précédents

11. Les conclusions et propositions du Forum intergouvernemental sur les forêts témoignent de l'importance des instruments économiques et du régime foncier. Le Forum a souligné l'importance :

a) Du rôle de dispositions foncières sûres, s'inscrivant dans le cadre de programmes forestiers nationaux et de la contribution des dispositions foncières à l'utilisation des forêts et à l'accès aux ressources forestières, ainsi qu'à la destruction et à la dégradation des forêts;

b) Du rôle d'un régime foncier sûr pour la protection des connaissances traditionnelles sur la forêt, et de droits d'occupation à long terme comme moyen de favoriser l'investissement dans une gestion forestière durable, notamment l'investissement du secteur privé;

c) Du rôle des instruments de marché, tels que les taxes, comme moyen de dégager des ressources à investir dans une gestion forestière durable;

d) D'études complémentaires sur les moyens d'utiliser au mieux les marchés et les instruments économiques pour promouvoir une gestion forestière durable;

e) D'études complémentaires sur les moyens d'instaurer l'internalisation complète des coûts des produits ligneux et des produits de substitution, et de ce que cela implique pour une gestion forestière durable.

12. Les débats des deux premières sessions du Forum n'ont cessé de témoigner de la prise de conscience a) de l'importance des principes économiques pour la conception de politiques efficaces; b) du rôle d'un régime foncier sûr et bien défini dans la gestion des ressources; et c) des avantages à attendre de l'utilisation des marchés pour promouvoir une gestion forestière durable. À sa deuxième session, le Forum :

a) A souligné que les décisions concernant le régime foncier doivent tenir compte d'un large éventail de facteurs, notamment du rôle des populations autochtones, des collectivités locales et de la dimension hommes-femmes dans la gestion des ressources;

b) A suggéré que soit accordé plus d'attention au régime foncier et aux incitations économiques;

c) A demandé que soient effectuées des analyses comparatives de divers instruments économiques et de diverses politiques fiscales;

d) A demandé un complément d'analyse de la réglementation et de la fiscalité applicables à l'exploitation forestière et des exemples concrets de l'incidence des politiques et actions concernant d'autres secteurs.

IV. Aperçu général des instruments économiques et problèmes les concernant

13. Pour beaucoup de pays, les instruments économiques, les politiques fiscales et les dispositions du régime foncier sont l'essentiel des outils et des mécanismes utilisés pour assurer la gestion, la préservation et l'exploitation durable des forêts. Les outils et décisions de politique générale examinés dans le présent rapport comprennent :

a) Les mécanismes d'incitation économique qui sont utilisés pour susciter une action souhaitée ou décourager la prise de décisions jugées non souhaitables; dans certains cas, tels que celui de l'impôt foncier, l'incidence est indirecte;

b) Les instruments économiques utilisés dans d'autres secteurs, y compris les politiques d'ajustement structurel ayant un impact direct ou indirect sur les ressources forestières;

c) Les avantages économiques et la saisie des rendements économiques résultant de la création de nouveaux marchés ou de l'amélioration des marchés existants pour les biens et services forestiers;

d) L'«environnement porteur» pour les ressources naturelles et les politiques économiques, notamment les droits de propriété, la bonne gestion des ressources, et le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les décisions économiques et les décisions en matière de gestion.

14. Les outils de la politique forestière, qui sont un important complément des instruments économiques, comprennent la définition et la délégation des droits d'usage, la réglementation et la mise en oeuvre effective des dispositions prises, et les politiques fiscales. Ce sont là des outils qui peuvent être et sont souvent utilisés pour permettre d'atteindre les objectifs de la politique forestière aux échelons local, national, régional et international.

15. L'utilisation d'instruments économiques se heurte à des obstacles qui tiennent souvent à des défaillances de la politique ou à des faiblesses institutionnelles. L'inefficacité ou la mauvaise gestion du secteur public ou un choix peu judicieux des politiques macroéconomiques ne sont que des exemples des types d'obstacles à la bonne utilisation des outils de la

politique forestière, qu'il s'agisse d'instruments économiques ou d'autres moyens. Les arrangements institutionnels sont traités dans le présent rapport car ils sont essentiels à l'efficacité et à l'efficience des transferts de signaux économiques, c'est-à-dire à la création d'incitations économiques à apporter des changements à l'utilisation des terres et de la forêt. Ces outils et approches de la politique forestière peuvent se diviser grosso modo en moyens de portée générale ou limitée, selon leur portée géographique et l'ampleur de leurs possibilités d'utilisation.

16. À l'échelle du secteur forestier dans son ensemble, il convient notamment de veiller à :

- a) Établir et garantir des dispositions foncières stables et fiables;
- b) Assurer l'efficacité des institutions publiques locales et nationales, notamment du rôle des pouvoirs publics dans le recouvrement et la redistribution des redevances et des taxes et dans l'application des lois et règlements;
- c) Appliquer des politiques macroéconomiques concertées, car de telles politiques influent souvent sur l'exploitation des ressources naturelles;
- d) Modifier les prix et les coûts du secteur forestier et des secteurs apparentés (par exemple, de l'agriculture, de l'énergie et des transports) afin de favoriser la conservation et de promouvoir des pratiques de gestion respectueuses de l'environnement. La réglementation des prix du bois peut entraîner une tarification trop basse des ressources forestières et compromettre les chances d'une gestion forestière durable.

17. En résumé, il convient de reconnaître l'importance des institutions fiscales et réglementaires et d'utiliser les concepts économiques pour l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies forestières.

18. À plus petite échelle, il importe :

- a) De concevoir et d'appliquer des mesures spécifiques de recouvrement des revenus forestiers, notamment pour les ressources forestières publiques gérées par des intérêts privés;
- b) D'encourager producteurs et consommateurs à prendre des décisions conformes à des objectifs de gestion forestière durable, par exemple, sous la forme de paiement de primes déterminées en fonction des coûts (paiement des coûts d'opportunité d'un abattage à faible impact), de cautions de bonne exécution (par exemple, remboursement d'un dépôt avec contrôle du respect du code forestier) ou de taxes de protection de l'environnement (par exemple, de redevances en cas de conversion de la terre à un autre usage);
- c) D'établir ou de réglementer les marchés des biens et services forestiers.

19. Comme tous les outils de politique forestière, les instruments économiques et les règlements destinés à favoriser une gestion forestière durable devraient être :

- a) Ciblés et convenablement choisis;
- b) Viables et efficaces;
- c) Contrôlables et utilisables;
- d) Transparents et équitables pour tous les intéressés.

20. Les instruments économiques doivent être adaptés à l'échelle et à la nature de l'activité. Certains instruments, conçus et appliqués à l'échelon local, peuvent n'être valables que pour certaines décisions de gestion données, par exemple, pour l'établissement d'une concession forestière. En revanche, il peut n'être ni possible ni souhaitable de concevoir des incitations

économiques à l'échelle internationale pour fixer les détails de la gestion forestière, tels que les cycles d'exploitation, les méthodes d'abattage et la répartition géographique.

A. Systèmes de revenus forestiers

21. Le recouvrement des revenus forestiers signifie la saisie de la valeur économique (rentes) de forêts publiques gérées par le secteur privé, par exemple, dans le cadre d'un accord de concession. Néanmoins, au montant relatif des revenus réalisés correspond le coût de mise en place d'un système pour en assurer le recouvrement. Par exemple, dans le cas de la production de bois, le système de recouvrement de la rente le plus différencié et le mieux ciblé s'appuie sur une évaluation du prix du bois sur pied qui nécessite un volume d'informations substantiel et impose donc une dépense pour être opérationnel.

Types de redevances et charges forestières

Service ou prestataire	Type de redevance ou charge
Concessions	Patentes Loyers annuels des terrains Redevances fondées sur le volume du bois, la coupe autorisée ou la valeur de la forêt Mises aux enchères
Bois extrait	Redevance par arbre Redevances fondées sur le volume Redevances d'exploitation
Produits forestiers non ligneux	Redevances perçues sur les produits forestiers autres que le bois
Transport	Des frais de transport peuvent être inclus (pour l'utilisation de l'infrastructure)

Traitement des produits forestiers	Redevances perçues sur les produits forestiers traités
Commerce	Droits d'exportation des grumes et autres produits forestiers
Facteurs de production	Droits perçus sur le matériel ou la main d'oeuvre Impôt foncier, impôt sur la fortune ou impôt sur le capital
Sociétés	Impôt sur le revenu des sociétés, impôt sur le droit de commercer et patentes
Participation de l'État	Coentreprises ou concessions, opérations d'abattage ou installations de traitement contrôlées intégralement par l'État
Commissions	Les commissions sont des redevances perçues sur certains services ou activités (par exemple, frais de reboisement et droits de timbre)

22. Parmi les méthodes moins différenciées figurent les redevances fondées sur le volume ou les primes calculées sur la superficie, qui permettent peut-être de collecter une plus faible proportion de la valeur économique potentielle des ressources, mais sont plus faciles et moins coûteuses à gérer. Les enseignements tirés des systèmes de gestion du recouvrement des redevances perçues sur la production de bois sont applicables également à la production forestière non ligneuse.

23. Le principal objectif des instruments fiscaux traditionnels et du recouvrement des redevances d'exploitation forestière est de permettre de percevoir un revenu économique. Toutefois, l'incorporation des coûts externes des activités de gestion et d'extraction permet simultanément de percevoir un revenu et de promouvoir de meilleures pratiques de gestion. Le fait de percevoir des redevances auprès des usagers de la forêt devrait également avoir certains effets, et devrait notamment favoriser une utilisation plus efficace des ressources. En revanche, l'incorporation de taxes de protection de l'environnement dans la fiscalité est souvent plus délicate, car il est difficile d'identifier et de cibler avec précision les coûts externes d'extraction propres à un site donné. À défaut, on peut inclure certaines considérations environnementales spécifiques (par exemple, prévoir des zones tampons pour les riverains) dans les contrats de concession, et utiliser un cadre réglementaire comme source de directives générales sur les pratiques appropriées en matière de gestion forestière.

24. Il est souvent impossible de concevoir un même instrument de politique pour atteindre simultanément plusieurs objectifs, et cela risque de compromettre les chances que cet instrument puisse faciliter la réalisation de l'objectif auquel il est censé répondre.

25. S'il est essentiel de mettre au point des systèmes de gestion de concessions et de recouvrement des revenus forestiers, il est tout aussi important de veiller à ce que les institutions compétentes soient en mesure de suivre et de faire appliquer les normes et règles d'intérêt général, et de réglementer les activités concernant les forêts publiques et privées. Pour alléger les obligations des pouvoirs publics qui sont souvent mal équipés à cet égard,

certaines objectifs supplémentaires, concernant par exemple les problèmes sociaux, la lutte contre le vol de ressources naturelles, la protection de zones écologiquement vulnérables et la planification, peuvent être inclus dans les contrats passés avec le secteur privé afin de permettre l'exploitation des ressources publiques. On peut notamment prévoir des garanties de bonne exécution qui assortissent certains critères de résultats de sanctions économiques adéquates, au cas où les résultats spécifiés ne sont pas atteints.

B. Fiscalité forestière

26. La fiscalité forestière englobe à la fois la réglementation fiscale du secteur privé (impôt sur le revenu des sociétés, imposition des actifs et des gains) et le recouvrement des redevances forestières (perception d'un droit sur les concessions de gestion de ressources forestières publiques). La fiscalité et les structures des redevances forestières offrent des incitations qui influent sur la gestion des ressources forestières et sur la valeur (ou les possibilités de création de revenu) des forêts. Même de légères modifications peuvent agir parfois sensiblement sur la valeur relative de diverses utilisations possibles des zones forestières.

27. L'aptitude des instruments fiscaux à contribuer à la réalisation de certains objectifs d'action dépend en grande partie de l'existence d'institutions capables d'assurer le recouvrement des impôts. L'instrument fiscal a peu de chances d'avoir des effets dans les pays où, par exemple, l'impôt sur les sociétés et l'impôt foncier existent mais ne sont pas perçus.

28. L'impôt foncier a une incidence sur la valeur relative des terres forestières et des autres utilisations possibles de la terre. L'allègement fiscal consenti aux terres forestières peut inciter au maintien des forêts sur les terres présentant un intérêt marginal pour l'agriculture et favoriser le reboisement. En revanche, les dégrèvements fiscaux ou subventions accordés pour encourager à d'autres utilisations de la terre risquent d'imposer de nouvelles pressions sur les forêts, d'inciter au maintien de l'agriculture sur certaines terres et de freiner le reboisement.

C. Régime foncier

29. Dans la plupart des pays, les ressources forestières appartiennent à l'État, à des sociétés ou à des particuliers. Cependant, l'utilisation effective des ressources forestières peut être définie par des règles coutumières, voire par la présomption de liberté d'accès. Une mauvaise définition des droits d'usage ou d'occupation ou l'absence de consensus sur les droits d'accès risque d'aboutir à une perte de bien-être économique par la dissipation des revenus provenant d'une ressource; autrement dit, la ressource en question est exploitée au delà d'un niveau tolérable, ce qui en réduit radicalement le rendement économique.

30. L'affectation et l'application des droits d'usage et de propriété aux ressources forestières sont un élément indispensable des politiques visant à assurer une gestion durable des forêts. Bien que les questions de régime foncier soient de la compétence des gouvernements nationaux, il est recommandé d'examiner et de comparer les différentes approches de la propriété et de l'utilisation des ressources forestières. En fait, à l'intérieur d'un même pays, il existe souvent une grande variété de dispositions foncières à l'égard des forêts et des utilisations correspondantes de la terre.

31. On ne peut dire d'aucune des dispositions foncières clairement définies actuellement appliquées qu'elle soit par définition incompatible avec une gestion durable des forêts. En revanche, on peut conclure que c'est la clarté, le caractère équitable et la stabilité des dispositions foncières qui déterminent en fin de compte dans quelle mesure elles peuvent favoriser ou entraver la pratique d'une gestion forestière durable.

32. Le manque de clarté des dispositions foncières est souvent à l'origine de la surexploitation et de la mauvaise utilisation des ressources et/ou de la réticence à investir dans une gestion durable des forêts. L'absence d'équité dans la distribution des ressources ou dans l'accès aux biens et services fonciers et forestiers conduit à ne pas prêter une attention suffisante aux dimensions sociales et économiques d'une gestion forestière durable et à soumettre les systèmes de gestion et les institutions à des pressions, et comporte d'autres conséquences externes pour l'environnement. Un régime foncier solide, à la fois transparent et équitable, a plus de chances de favoriser les investissements dans la gestion des ressources et dans la protection durable des forêts.

33. Les dispositions foncières ont également des effets sur l'offre d'incitations à une gestion durable. Par exemple, dans un régime de libre accès, il peut être vain d'indemniser une personne pour prévenir la conversion d'une étendue de terre forestière car d'autres personnes peuvent encore convertir cette terre. Les incitations économiques ont peu de chances de produire les résultats attendus si les dispositions du régime foncier ne sont pas clairement définies et appliquées. Il est essentiel pour le fonctionnement des incitations économiques et la commercialisation des ressources forestières de bien préciser qui est l'utilisateur légitime de ces ressources, y compris des biens et services non ligneux, et quels sont les droits de propriété qui s'y rattachent.

Encadré 1

Participation du secteur privé à la gestion conjointe des forêts

Dans un projet pilote exécuté près du village de Gwira Bansa, au Ghana, le droit d'exploiter le bois de 16 000 hectares de terres forestières situées en marge d'une forêt classée est partagé entre le propriétaire légal de ces terres, la Ghana Primewood Products Ltd., et les usagers effectifs des ressources, les habitants du village local, avec la participation conjointe d'une société étrangère d'exploitation commerciale du bois et une contribution de l'aide publique au développement pour le développement du secteur privé. La planification, un régime d'exploitation durable, les réinvestissements et le partage des recettes se font conjointement, dans l'intérêt de tous. Malgré un reste de scepticisme dans l'esprit de certains exploitants locaux, la participation est favorisée par la perspective d'un accroissement de la valeur des ressources forestières locales et d'une amélioration des conditions de vie. Cet exemple offre également des enseignements pour la gestion des ressources forestières en dehors des forêts classées.

34. Les modifications apportées aux dispositions du régime foncier, en particulier les réformes entreprises pour répondre à des préoccupations d'équité et de gestion des ressources, sont difficiles et laborieuses. Or, ces réformes sont d'une telle importance qu'il convient d'envisager l'application conjointe immédiate, à titre provisoire, de mesures préliminaires. Ces mesures peuvent être conçues pour améliorer les dispositions du régime foncier et les droits d'accès, alors même qu'une réforme plus complète et plus adéquate est mise en oeuvre. Parallèlement, il importe également de traiter des externalités.

D. Développement des marchés

35. La possibilité d'offrir un large éventail de biens et de services forestiers sur le marché libre pourrait être l'une des plus puissantes incitations à une gestion durable des forêts. L'existence de marchés permet au propriétaire, à l'utilisateur ou au gestionnaire de la forêt d'en tirer une rente économique.

36. Les produits non ligneux occupent une large place dans la commercialisation des biens et services forestiers. La collecte et, dans biens des cas, le commerce de ces produits représentent une importante activité et une source potentielle de revenu pour les usagers locaux de la forêt.

37. Néanmoins, si l'existence de marchés et les revenus qu'ils peuvent procurer aux propriétaires et aux gestionnaires des forêts peuvent contribuer à la gestion durable de celles-ci, il convient de souligner que la création de marchés pour les biens et services non ligneux ne saurait suffire pour assurer une telle durabilité. Parfois, l'identification de nouveaux produits ou de produits non commerciaux risque même de perturber les modes d'exploitation traditionnels et de déboucher sur des niveaux d'utilisation intenable ou sur des pratiques de gestion nuisibles, car :

a) Pour nombre de produits non ligneux extractibles, on ne connaît pas bien les niveaux de production viables;

b) Même lorsque ces niveaux sont connus, les possibilités de marché risquent d'inciter à les dépasser;

c) Les marchés peuvent créer des possibilités de tirer des revenus des forêts, mais leur existence ne peut garantir que ces revenus seront investis dans la gestion ou la survie des forêts.

38. En ce qui concerne les services forestiers, ceux qui retiennent le plus l'attention aux échelons local et national sont les services hydrologiques et autres services écologiques du même ordre. Toutefois, ces services sont généralement d'un intérêt local et ne se prêtent guère au commerce international. Il faut donc établir des plans de gestion qui réunissent les différents intéressés, à savoir ceux qui bénéficient d'une stratégie de gestion donnée et ceux qu'une telle stratégie pénalise, afin qu'ils conviennent (avec un appui éventuel) des transferts appropriés. Lorsque les coûts et les avantages sont principalement locaux, l'application des décisions prises en matière de gestion et d'allocation peut être fonction des besoins et des moyens locaux.

39. Lorsqu'ils sont convenablement combinés, l'option commerciale, l'internalisation des externalités et le transfert des ressources forestières aux collectivités locales peuvent assurer des revenus aux usagers locaux de ces ressources et créer des incitations économiques à les utiliser durablement. L'exploitation du bois de feu au Niger offre un exemple novateur de création d'un marché local assurant la participation, la propriété, la réalisation d'un revenu et la gestion à l'échelon local.

40. La possibilité d'exploiter les «externalités mondiales» par la création de marchés offre certaines chances de pouvoir tirer profit de la valeur économique des forêts. Si l'on parvient à créer ces marchés et à les faire durer, on devrait réinvestir les revenus ainsi réalisés dans la protection et l'utilisation durable des ressources forestières. Les trois exemples suivants sont couramment évoqués :

a) La commercialisation des permis d'émission du carbone liés à la fixation du carbone dans les forêts est un éventuel mécanisme d'échange qui pourrait être développé sur la base du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto sur les changements

climatiques. Il reste toutefois de nombreuses incertitudes à lever avant que l'on puisse développer cette forme d'échanges;

b) Le paiement de redevances sur les composés génétiques recueillis dans la nature et utilisés pour la production pharmaceutique pourrait être une source de revenus particulièrement importante dans les forêts qui offrent une grande diversité biologique;

c) Le développement et l'expansion du tourisme international, notamment de l'écotourisme, offrent une autre possibilité de profiter de l'intérêt manifesté pour les forêts par la communauté internationale pour permettre aux pays qui veillent à la gestion durable et à la préservation de leurs forêts d'en tirer un gain économique.

Encadré 2

Les marchés ruraux du bois de feu au Niger

Au Niger, la plupart des espaces boisés naturels se présentent sous la forme de bandes ou de parcelles de végétation dispersées sur de vastes étendues de sol durci, imperméable et dénudé ou de brousse. Un projet de développement des sources d'énergie domestique lancé en 1996 par la Banque mondiale comprenait un volet "offre", axé sur les sources d'approvisionnement en bois de feu de Niamey et des autres grandes villes du pays, et un volet «demande» qui portait sur la promotion de combustibles de substitution et du rendement énergétique et visait à freiner la croissance de la demande de bois de feu. Le volet «offre» était centré sur la définition de la notion de «marché rural du bois de feu». Selon la formule retenue, les collectivités locales devaient se voir confier la gestion de leurs propres espaces boisés naturels et l'exclusivité des droits sur la production de bois de feu. En échange, elles devaient s'engager à gérer ces espaces de façon durable. Un plafond fut fixé pour chaque marché rural, afin de maintenir l'extraction du bois de feu à des niveaux tolérables. On pouvait craindre que les villageois ne se laissent aller à surexploiter leur bois de feu afin d'en tirer un profit immédiat; ou que certaines collectivités n'éliminent leurs ressources naturelles pour en retirer un gain à court terme ou par incapacité d'appliquer le règlement. Un régime fiscal différentiel a été proposé, qui prévoyait de taxer les approvisionnements urbains en bois de feu provenant de marchés contrôlés à un taux sensiblement plus bas que les approvisionnements tirés des espaces boisés naturels, donnant ainsi aux négociants une incitation financière à s'adresser aux marchés ruraux. La difficulté était dans l'application de la différence de barème d'imposition, lorsque le règlement exigeait le contrôle des camions de bois de feu à l'entrée dans les zones urbaines, afin de vérifier que le chauffeur était en possession du permis de coupe approprié.

41. Il est possible d'internaliser certains des avantages mondiaux externes des forêts. Toutefois, il importe de s'assurer que les revenus engendrés par de telles transactions sont effectivement réalisés, puis réinvestis dans la gestion forestière. De plus, l'ampleur et la distribution des avantages procurés par les services forestiers sont parfois limitées pour les marchés nouveaux ou émergents. Jusqu'ici, le développement des marchés et les transactions visant à tirer plus amplement profit de la valeur des forêts se limitent à quelques endroits et ne sont généralement pas applicables à de vastes étendues dans toutes les régions. La perspective de commercialisation des services de régulation du climat offerts par les forêts est peut-être l'exception. Quoi qu'il en soit, les mécanismes mondiaux d'échange ne peuvent remplacer la gestion durable des forêts aux échelons national et local. D'ailleurs, les actions

menées dans l'intérêt mondial vont parfois à l'encontre des objectifs locaux de l'utilisation des forêts.

42. Il convient de souligner que l'existence d'avantages mondiaux ne constitue ni une nécessité ni une prétention à des transferts à l'échelle mondiale. Ces avantages peuvent accompagner la fourniture de biens et de services locaux, et n'entraînent pas nécessairement de dépenses additionnelles pour le propriétaire des ressources. La solution des problèmes qui se posent à l'échelon national ou local peut contribuer sensiblement à résoudre le problème des externalités mondiales. Il se peut que les recettes procurées par la commercialisation de plusieurs biens et services provenant de la même zone forestière dépassent les coûts de protection de la zone en question. Dans ce cas, les mécanismes créés spécifiquement pour dégager un surcroît de revenu devraient disparaître une fois que les marchés fonctionnent convenablement.

E. Politiques macroéconomiques

43. Les politiques macroéconomiques d'un pays ont un impact sur son secteur forestier. Toutefois, la nature et l'ampleur de cet impact sont très variables. Dans tous les pays, les politiques du secteur forestier et celles des autres secteurs ont des effets directs et/ou indirects sur ce secteur.

44. Ces dernières années, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont produit certaines des transformations les plus saisissantes du cadre macroéconomique des pays en développement. Dans beaucoup de pays, les progrès réalisés dans le secteur agricole ont eu des répercussions sur le secteur forestier, notamment sur le rythme du déboisement. Malgré la qualité des études consacrées à ce phénomène, aucune indication cohérente ne se dégage quant à la façon dont les PAS ont influé sur le secteur agricole. Néanmoins, on peut mesurer l'impact de ces programmes sur le secteur forestier à l'intensification de l'agriculture et à l'expansion de la superficie cultivée. Dans le passé, les PAS ont été fortement critiqués pour leurs effets sur l'environnement et l'utilisation des terres. On leur a également reproché d'avoir limité la capacité de réglementation en réduisant les dépenses publiques. Plus récemment, on a cherché à faire en sorte que les PAS aient des effets positifs sur l'environnement, notamment en introduisant des réformes visant à restructurer le secteur forestier de manière à freiner tout comportement monopolistique, à limiter l'abattage illicite ou à améliorer la transparence dans la gestion des concessions. L'introduction de «conditionnalités environnementales» dans les PAS pourrait contribuer sensiblement à une gestion forestière durable.

45. Nombre de pays ont constaté que les événements qui se produisent dans d'autres secteurs peuvent entraîner de profonds changements dans le secteur forestier. L'étude des liens entre la technologie, les marchés, le développement économique et les politiques à l'égard des secteurs de l'énergie, des transports et des industries manufacturières a également montré l'importance des forêts, par delà leurs contributions en terres, en combustible et/ou en bois d'oeuvre.

F. Cadre d'action

46. On ne peut espérer tirer parti des potentialités des instruments économiques, de la politique fiscale et de la réforme foncière comme moyens de promouvoir une gestion forestière durable sans le cadre institutionnel, administratif, macroéconomique et social dans lequel fonctionnent ces outils de la politique forestière. Lorsque l'on conçoit et met en oeuvre des instruments économiques, il faut se demander s'ils sont destinés à compléter ou à remplacer les moyens existants, et s'ils doivent comprendre, par exemple :

- a) Des politiques et programmes macroéconomiques cohérents, stables et concluants;
- b) Des objectifs, des responsabilités, des mandats et des capacités d'exécution définis dans un cadre de politique forestière fonctionnel;
- c) Des institutions forestières efficaces, jouissant des pouvoirs et de la crédibilité nécessaires aux échelons national et local;
- d) Des flux financiers (publics et privés) transparents et suffisants au profit et en provenance du secteur forestier, aux échelons local, national et international;
- e) La délégation et l'application de droits d'usage et de propriété légitimes.

47. Les défaillances de ces politiques macroéconomiques peuvent constituer par elles-mêmes un problème de politique générale pour le secteur forestier, que les instruments économiques et les incitations ont peu de chances de résoudre. On ne peut espérer que les instruments économiques, la politique fiscale ou les dispositions du régime foncier permettent de résoudre les problèmes posés par les insuffisances des politiques ou des institutions. Dans un secteur souffrant de distorsions et de carences de politique générale, il est peu probable que les instruments économiques, même lorsqu'ils sont choisis et conçus avec soin, puissent résoudre les problèmes posés par le contexte de l'action des pouvoirs publics. Pour que ces instruments contribuent efficacement à promouvoir une gestion forestière durable, il faut d'abord mettre fin à ces carences.

V. Conclusions et actions proposées à titre préliminaire

48. On peut se faire une idée des possibilités offertes par les instruments économiques en examinant le rôle des prix et des coûts tel qu'il ressort d'un large éventail d'analyses des causes profondes du déboisement. L'existence d'un cadre juridique et réglementaire est indispensable à tout développement durable et nécessaire à l'efficacité des instruments économiques. Dans tous les domaines de la réglementation forestière, qu'il s'agisse de la fiscalité, de l'enregistrement des droits de propriété ou du contrôle des activités menées en forêt, il est prudent de mettre au point des systèmes économiques qui limitent le plus possible la quantité de données nécessaires.

49. Il convient de souligner que plusieurs conclusions et propositions formulées dans le présent rapport ne sont pas nouvelles. Dans certains cas, elles reprennent ou renforcent certains aspects des propositions du Forum intergouvernemental sur les forêts ou de questions débattues précédemment par celui-ci.

Systèmes de revenus forestiers

50. Il est largement admis que des ressources financières additionnelles sont nécessaires à toute gestion forestière durable. Cela dit, on peut réaliser des gains économiques en

améliorant la gestion, notamment par un recouvrement plus efficace des revenus forestiers.

51. Le Forum pourrait :

a) Encourager les pays à prendre acte et à faire usage de divers moyens existants pour atteindre les objectifs des politiques forestières, notamment de redevances et de systèmes de recouvrement des revenus forestiers qui favorisent le recours à des pratiques de gestion forestière durables;

b) Demander, par exemple, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) d'entreprendre, de concert avec d'autres organisations, un examen des systèmes actuels de recouvrement des revenus susceptibles d'être utilisés pour les produits et services forestiers. Le Forum pourrait inviter les pays à enrichir cet effort de leurs propres expériences dans ce domaine;

c) Traiter ouvertement de la question de la conduite des affaires publiques, notamment de la corruption dans le secteur forestier.

Fiscalité forestière

52. Un certain nombre de taxes sont envisageables, mais si la plupart d'entre elles ont indirectement un impact, seules quelques-unes peuvent aider à réglementer l'utilisation des ressources forestières. Les taxes perçues sur l'utilisation des terres et les pratiques en matière de gestion foncière peuvent parfois être un moyen efficace de favoriser la préservation des forêts et de décourager leur conversion. La portée des politiques fiscales dont il conviendrait d'examiner les effets sur la gestion durable des forêts dépasse largement le cadre du secteur forestier.

53. Le Forum pourrait :

a) Encourager les pays à reconnaître l'utilité actuelle et potentielle des taxes comme moyen de freiner les activités entraînant la dégradation, voire la conversion des forêts;

b) Encourager les organisations internationales à donner des conseils d'ordre général ou sur des points particuliers aux pays pour la conception et l'administration de codes des impôts tendant à promouvoir une gestion forestière durable, et encourager les pays à offrir des exemples de succès notoires dans l'utilisation de la fiscalité pour favoriser la pratique d'une telle gestion.

Régime foncier

54. L'attribution et le respect des droits d'usage et de propriété des ressources forestières sont une condition essentielle de toute politique visant à assurer une gestion durable des forêts. Ce sont la clarté, le caractère équitable et la stabilité de toute disposition foncière qui conditionnent son aptitude à favoriser ou à entraver la pratique d'une telle gestion.

55. le Forum pourrait :

a) Encourager les pays à appuyer des politiques tendant à reconnaître, faire respecter et déléguer les droits d'usage et de propriété légitimes, y compris les droits de propriété intellectuelle, tout en admettant que l'institutionnalisation d'un régime est un processus de longue haleine qui nécessite certaines mesures intérimaires;

b) Encourager les pays à partager leurs connaissances fondées sur l'expérience avec le secteur privé et les collectivités locales, afin de promouvoir une utilisation efficace des ressources, tout en assumant leur part de responsabilité dans la protection et la

gestion des forêts et la réalisation des aspects sociaux et environnementaux de la politique forestière.

Développement des marchés

56. L'aptitude à offrir une grande variété de biens et de services forestiers sur les marchés peut être un moyen efficace de favoriser la gestion, la préservation et l'exploitation durable de tous les types de forêt. On ne dispose pas de toutes les données nécessaires sur les méthodes à employer pour créer des marchés pour les produits forestiers, ni sur la façon dont les secteurs public et privé peuvent veiller à ce que les nouveaux marchés ou les marchés élargis soient compatibles avec les dimensions sociale, économique et écologique d'une gestion forestière durable.

57. Le Forum pourrait :

a) Encourager les pays à partager leurs connaissances et leurs données d'expérience sur le développement des marchés des biens et services non-ligneux;

b) Encourager les pays à procéder avec prudence pour le développement des marchés, notamment lorsque les bénéficiaires des avantages sont autres que les populations ou les collectivités locales, afin d'éviter les conflits avec les usagers locaux des ressources forestières et avec les droits coutumiers ou traditionnels.

Politiques macroéconomiques

58. Les politiques macroéconomiques des pays ont des effets amplement répandus et durables sur le secteur forestier. Étant donné l'importance de ces politiques, le fait d'inclure des préoccupations et des objectifs concernant les forêts dans les programmes macroéconomiques d'ajustement structurel devrait permettre de promouvoir à la fois une croissance économique et une gestion forestière durables.

59. Le Forum pourrait encourager les organismes de prêt à promouvoir, et les pays à entériner, la poursuite d'objectifs précis et l'application de conditions crédibles dans les programmes macroéconomiques d'ajustement structurel pour la protection et la gestion des ressources forestières et les réformes de la politique forestière.

Cadre d'action

60. Nombre de pays ont constaté que ce qui se passe dans d'autres secteurs, entre autres dans le secteur agricole, peut entraîner des changements inopinés dans le secteur forestier. Les faiblesses ou incohérences des politiques suivies dans d'autres secteurs, les carences ou l'inefficacité de l'administration et autres défaillances nuisent à l'utilisation des outils de la politique forestière, notamment des instruments économiques, des politiques fiscales et de la réforme du régime foncier, et limitent ainsi l'efficacité des instruments économiques conçus pour promouvoir une gestion forestière durable.

61. Le Forum pourrait encourager les pays à examiner dans quelle mesure les défaillances de la politique suivie dans le secteur forestier et dans d'autres secteurs contribuent au déboisement, à la dégradation des forêts ou à une gestion non viable des forêts, et les aider à définir des politiques tendant à atténuer ces effets.