

L'application de lois forestières en Bolivie

par Sofia R. Hirakuri

Candidate JSD (Doctorat en science judiciaire)

Washington University

School of Law

St. Louis, Missouri, Etats-Unis

srhiraku@wulaw.wustl.edu

MA THÈSE de doctorat vise à fournir un aperçu comparatif de l'application des lois de gestion forestière et des mesures prises par les institutions pour les faire respecter en Europe, en Amérique centrale et dans les pays d'Amérique du Sud. La recherche a été menée dans quatre pays, à savoir au Brésil, en Bolivie, au Costa Rica, et en Finlande, où de nouvelles lois de gestion forestière ont été adoptées.

Une bourse de l'OIBT m'a permis de financer mes voyages d'étude sur le terrain en Bolivie et au Costa Rica, où j'ai rassemblé des informations fondamentales sur les lois forestières et les textes d'application, et où j'ai pu m'entretenir avec des décideurs, des responsables de l'application des lois et des organisations liées au secteur forestier. Le présent rapport concerne l'étude de cas bolivienne. A la fin 1999, je me suis rendue à Santa Cruz, à La Paz et dans trois régions forestières différentes du pays: une zone forestière en cours d'exploitation, une zone forestière intacte, et une zone forestière de régénération.

Bourses offertes par l'OIBT

L'OIBT offre des bourses d'étude, financées par le Fonds Freezailah pour les bourses, afin de promouvoir le développement des ressources humaines et de renforcer les aptitudes professionnelles en matière de foresterie tropicale et disciplines connexes dans les pays membres. L'objectif est de promouvoir l'aménagement durable des forêts tropicales, l'efficacité de l'utilisation et de la transformation des bois tropicaux et de meilleures informations économiques sur le commerce international des bois tropicaux.

Les activités éligibles comprennent:

- la participation à des stages de formation, des internats de formation, des voyages d'étude, des cycles de conférences/démonstration et des conférences internationales/régionales;
- la préparation, la publication et la diffusion de documents techniques (par ex. manuels et monographies);
- des études post-universitaires.

Domaines prioritaires: les activités éligibles chercheront à développer les ressources humaines et les aptitudes professionnelles dans un ou plusieurs domaines visant à:

- améliorer la transparence du marché des bois tropicaux;
- améliorer la commercialisation et la distribution des espèces de bois tropicaux provenant de sources durablement aménagées;
- améliorer l'accès au marché pour les exportations de bois tropicaux en provenance de sources durablement aménagées;
- protéger la base de ressource des bois tropicaux;
- améliorer la base de ressource des bois tropicaux, notamment par l'application de critères et indicateurs de l'aménagement forestier durable;
- améliorer les capacités techniques, financières et humaines en matière de gestion de la base de ressource des bois tropicaux;
- promouvoir la transformation accrue et plus poussée des bois tropicaux provenant de sources durablement aménagées;

- améliorer la commercialisation et la normalisation des exportations de bois tropicaux;
- améliorer l'efficacité de la transformation des bois tropicaux.

Dans n'importe lequel des domaines ci-dessus, sont applicables des activités visant à:

- consolider les relations publiques, sensibiliser et éduquer le public;
- améliorer les statistiques;
- poursuivre la recherche-développement, et
- partager l'information, les connaissances et les techniques.

Critères de sélection: Les demandes de bourses seront évaluées en fonction des critères de sélection suivants (sans que leur soit attribué un ordre de priorité quelconque):

- conformité de l'activité proposée à l'objectif et aux domaines prioritaires du Programme;
- compétence du candidat à entreprendre l'activité proposée de la bourse;
- mesure dans laquelle l'acquisition ou le perfectionnement des compétences et connaissances grâce aux activités de la bourse sont susceptibles de déboucher sur des applications plus larges et des bénéfices au niveau national et international; et
- modicité des coûts par rapport à l'activité proposée pour la bourse.

Le montant maximum octroyé pour une bourse est de 10.000 dollars des Etats-Unis. Seuls des ressortissants de pays membres de l'OIBT peuvent poser leurs candidatures. La prochaine date limite pour le dépôt des candidatures est fixée au **29 août 2001**, et s'entend pour des activités qui ne débiteront pas avant décembre 2001. Les demandes sont évaluées en mai et en novembre de chaque année.

Pour plus amples renseignements et pour recevoir les formulaires de candidature (en anglais, français ou espagnol), s'adresser à Dr Chisato Aoki, Programme de bourses, OIBT; Fax 81-45-223 1111; itto@itto.or.jp (voir l'adresse postale de l'OIBT à la page 2).

Les lois boliviennes précédentes

Un règlement forestier était établi en Bolivie depuis 1939, mais l'aménagement forestier est une nouvelle expérience pour ce pays. Depuis 1974, aux termes de la première loi forestière nationale exhaustive (Decreto Ley N° 11.686 du 14 août 1974) en vigueur, des plans d'aménagement forestier étaient exigés avant toute exploitation forestière. Le problème, dans le cas de cette loi, venait de sa non-application à cause de l'inaptitude de l'agence chargée de l'administration des forêts, qui manquait de personnel formé et de ressources financières, et à cause de l'attitude négative des industries forestières à l'égard des forêts.

En vue de mettre fin à la situation chaotique de coupes non planifiées, le gouvernement bolivien décréta deux mesures:

- une 'pause écologique' ('Pausa ecologica'). Cette initiative de 1990 avait deux objectifs principaux: l'interdiction de nouvelles concessions forestières pour une période de 5 ans et la classification des forêts selon l'utilisation, compte tenu des aspects liés à la conservation, à la protection et à la production; et
- la loi bolivienne de 1992 sur l'environnement. En ce qui concerne les ressources forestières, la loi exigeait de procéder à des évaluations forestières sur lesquelles fonder l'élaboration de plans d'aménagement forestier et de conservation des forêts.

L'échec total de ces deux tentatives peut être attribué à plusieurs facteurs:

- soit la corruption soit la négligence de la part du département chargé d'appliquer les lois;
- une capacité institutionnelle déficitaire;
- un manque de volonté politique ou d'intérêt pour l'application des lois;
- une pénurie de personnel formé;
- l'insuffisance des ressources financières; et
- l'absence de mesures particulières à prendre en cas de non-conformité.

La nouvelle loi forestière

Après une évaluation exhaustive de la législation existante en matière de forêts, la Bolivie a adopté, le 12 juillet 1996, une nouvelle loi forestière, la Loi N° 1700 (ci-après dénommée 'la loi forestière'). Son objectif est de réglementer "l'exploitation durable et la protection des forêts et des terres forestières au bénéfice des générations présente et futures, en harmonisant les intérêts sociaux, économiques et écologiques de la Nation" (Loi forestière, Article premier).

La promulgation de la loi forestière s'est traduite par des changements remarquables dans l'administration des forêts et le contrôle forestier, et c'est pourquoi le cas bolivien est intéressant et important. Par une approche régulatrice, la loi forestière cherchait à résoudre un certain nombre de problèmes chroniques.

Problème 1: Chevauchement des responsabilités au sein de l'agence chargée de l'administration des forêts et du contrôle forestier. A cause d'un manque de coordination, il était difficile de faire face à toutes les tâches.

Solution: La loi forestière répartit clairement les responsabilités entre les différentes agences. Le Ministère du développement durable et de l'aménagement est chargé d'élaborer des politiques; la Surintendance des forêts procède au contrôle forestier; et le Fonds national pour la mise en valeur des forêts a la responsabilité des affaires financières.

Problème 2: Instabilité et manque de personnel qualifié dans l'administration forestière, et la corruption.

Solution: La loi a établi la Surintendance des forêts, dont les décisions sont indépendantes des partis politiques. Son directeur est nommé sans considération d'appartenance politique, ce qui assure la stabilité de ce poste. Les professionnels et techniciens forestiers qualifiés représentent quelque 64% du personnel, tandis qu'auparavant l'administration des forêts était confiée essentiellement à du personnel administratif. La Surintendance des forêts a commencé à privatiser le contrôle forestier en 1999 afin d'éviter la corruption et d'améliorer le contrôle forestier.

Problème 3: Bureaucratie excessive centralisée au gouvernement fédéral, démocratie insuffisante dans la prise de décisions, répartition inéquitable des profits forestiers, et informations insuffisantes au sujet des activités forestières illégales.

Solution: La loi autorise les pouvoirs locaux, les préfectures et les municipalités à prendre des décisions sur l'utilisation et le contrôle de leurs ressources forestières. (Néanmoins, certaines études ont montré que dans de nombreux cas les pouvoirs locaux n'ont pas la capacité institutionnelle ou la volonté d'entreprendre les tâches qui leur sont confiées par la loi.)

Problème 4: Insuffisance de la participation du public au contrôle forestier.

Solution: La loi forestière autorise des organisations civiles à se charger de rôles complémentaires dans le contrôle forestier. Elle permet à tout particulier de contrôler les opérations de terrain, sous réserve d'une autorisation appelée 'permis de visite' (libramiento de visita), en vue de constater l'application des lois forestières.

Problème 5: Courte durée des contrats de concession: les concessions étaient octroyées pour 20 ans au maximum, mais en général pour 5 ans à peine, raison pour laquelle les propriétaires forestiers étaient peu enclins à investir du temps et de l'argent dans la gestion forestière.

Solution: La loi forestière prévoit un système de concessions forestières s'étendant sur une période minimale de 40 ans.

Problème 6: Existence de l'exploitation 'parallèle' (illicite), et absence d'une base légale pour l'exploitation sur des terres communautaires ('tierras comunitarias de origen').

Solution: La loi forestière étend les droits de concession forestière aux groupes communautaires locaux ('agrupaciones sociales del lugar'), légalisant de ce fait les bûcherons de l'activité parallèle. La loi accorde aussi des droits de coupe exclusifs aux autochtones sur leurs territoires légalement reconnus.

Problème 7: Les professionnels chargés d'élaborer des plans d'aménagement forestier n'étaient pas tenus de garantir leur véracité et l'exactitude. De même, les fonctionnaires chargés du contrôle forestier n'étaient passibles d'aucune sanction en cas d'exercice illégal.

Solution: La loi prévoit des sanctions à l'encontre des forestiers et des fonctionnaires chargés du contrôle des activités forestières. Les ingénieurs forestiers prêtent un serment de 'bonne foi', qui leur confère une autorité spéciale en échange d'une promesse de dire la vérité. Ainsi, les professionnels de la foresterie sont désormais tenus de rendre compte de leur conduite au regard du droit civil et du droit pénal. En outre, les fonctionnaires qui manquent à leur devoir aux termes de la législation forestière seront congédiés ou passibles de poursuites judiciaires.

Coopération internationale

Mises à part les innovations de la loi forestière de 1996, qui ont produit des changements efficaces, la coopération internationale a joué un rôle important dans le développement et la mise en oeuvre de la législation forestière. Plusieurs organisations et institutions ont collaboré avec le gouvernement bolivien de nombreuses manières différentes. Par exemple, l'OIBT a étayé les lois forestières grâce à la promotion du Système national d'information forestière. L'USAID a soutenu le Projet d'aménagement forestier durable (Proyecto de Manejo Forestal Sostenible—BOLFOR) qui a énormément aidé à développer des méthodes pour l'utilisation durable de ressources forestières.

Nécessité d'incitations économiques

Tous les efforts en matière de réglementation sont d'une utilité limitée s'il n'existe pas d'incitations économiques à l'aménagement forestier durable. Mais ces incitations ne sont pas encore prévues en Bolivie. Au contraire, les crédits à long terme offerts par les banques favorisent les activités liées à l'agriculture et à l'élevage, et les subventions du gouvernement en faveur du reboisement stimulent souvent la conversion des forêts naturelles en plantations forestières. De même, le système fiscal bolivien n'encourage pas la foresterie. Les autres facteurs qui entravent l'approche régulatrice sont l'incertitude des régimes de propriété foncière pour les terres forestières et un manque de sensibilisation à l'importance de la forêt dans le pays, ce qui a conduit les gens à la sous-estimer.

Néanmoins, la certification des forêts s'est révélée un instrument valable. La Bolivie vient en tête des pays d'Amérique latine, avec une superficie forestière certifiée de 720.743 hectares au total en juillet 2000. La certification forestière est aussi un outil prometteur qui vient en complément du contrôle forestier confié à la Surintendance des forêts en ce qui concerne l'inspection de l'aménagement des forêts.

Somme toute, la nouvelle loi forestière est un grand pas en avant pour s'allier le respect et la confiance dans le secteur forestier et au sein de l'industrie forestière, des agences de foresterie et des populations locales. Une fois que la Bolivie aura pu instituer des mesures économiques d'incitation, elle sera sur le point d'atteindre son but, l'aménagement forestier durable.

Un résumé plus détaillé de ces recherches, accompagné de notes de référence, peut être obtenu en s'adressant à l'auteur.

Rapports de bourses disponibles

Les rapports de bourses octroyées par l'OIBT indiqués ci-dessous peuvent être obtenus en s'adressant aux auteurs:

Evaluation of the performance of planted native timber species in different ecological zones in Ghana

Contacteur: M. Ernest G. Foli, Scientific Officer, Forestry Research Institute of Ghana, University PO Box 63, Kumasi, Ghana; efoli@forig.org

Capacity building of forest user groups in community forest management: a case-study in the Dolakha district of Nepal

Contacteur: Mr Gopal Kumar Shrestha, Department of Forests, Babar Mahal, Kathmandu, Nepal; gkshrestha@hotmail.com

Rural communities, urban growth and the conservation of water resources in the upper Chagres, Panama

Contacteur: Mr Lenín S. Riquelme, Project Management Specialist, US Agency for International Development (USAID/Panama), PO Box 6959, Panama 5, Panama; Iriquelme@usaid.gov

Prospects of tissue culture for improving teak plantations

Contacteur: Dr Doreen K.S. Goh, Plant Biotechnology Laboratory, Innoprise Corporation Sdn. Bhd., PO Box 60793, 91017 Tawau, Sabah, Malaysia; dorngoh@pc.jaring.my