

La nouvelle loi forestière du Pérou a fait naître beaucoup d'espoir*

La loi relative aux forêts et à la faune forestière (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) promulguée par un gouvernement militaire dans les années 70 par le décret-loi No 21147, est restée en vigueur au Pérou pendant plus de 25 ans. En 2000, après huit ans de négociations avec les diverses parties prenantes du secteur forestier, le Congrès national a passé une nouvelle loi, la Loi No 27308, ouvrant une nouvelle ère de gestion participative des forêts.

L'intérêt de ce nouvel instrument de politique forestière réside dans le fait qu'il repose sur une base réunissant toute la diversité des tendances. La nouvelle loi a fait l'objet de délibérations lors de quatre audiences publiques et d'un débat international, tandis que ses règlements ont été élaborés par 15 groupes de travail composés de représentants des producteurs forestiers, d'organismes gouvernementaux, d'organisations non gouvernementales de défense de l'environnement, d'universités et d'institutions de recherche, de groupements agricoles et industriels, des communautés autochtones d'Amazonie et d'autres groupes intéressés.

Importance du secteur forestier péruvien

Le Pérou possède 71,8 millions d'hectares de forêts naturelles, le plaçant au huitième rang des pays les plus boisés du monde; après le Brésil, il renferme la plus vaste région de forêts amazoniennes.

La population rurale du pays dépend dans une très large mesure des ressources de la forêt et certaines communautés, telles que les populations indigènes d'Amazonie, en dépendent totalement pour assurer leurs moyens d'existence. Même si les statistiques nationales indiquent actuellement que le secteur forestier apporte une contribution limitée au produit intérieur brut (à peine moins de 1%), elles ne tiennent pas compte de tous les biens que les forêts fournissent au pays, ni des importants services environnementaux qu'elles offrent.

Les projections de base relatives au secteur ont permis d'estimer qu'avec le prélèvement durable de bois sur 20 millions d'hectares de forêts permanentes de production (un peu plus de la moitié des forêts de production du pays), la contribution du secteur forestier à l'économie nationale pourrait augmenter dans des proportions non négligeables en ce qui concerne: a) la création d'emplois, notamment 171.000 nouveaux emplois directs environ; b) la production de bois, celle-ci étant estimée

à 10 800 000 m³ de bois rond ou à 4 320 000 m³ de produits finis; et c) les exportations, avec une cible de 1,5 milliard de dollars des Etats-Unis par an dans les dix années à venir.

De plus, la promotion d'un programme visant à reboiser 100 000 hectares par an dans les régions d'altitude (Sierra) et de forêts (Selva) pourrait créer 80 000 nouveaux emplois pour de la main d'oeuvre non qualifiée. Ainsi, le développement bien conçu du secteur forestier péruvien offre un éventail de possibilités pour trouver une solution intégrée aux problèmes économiques et sociaux de la population rurale.

Les grandes lignes de la nouvelle législation

La Loi No 27308 et ses règlements, approuvés par le Décret suprême No 014-2001-AG, contiennent des propositions de changement et de modernisation dans les domaines suivants:

- approches participatives et décentralisées;
- reconnaissance de la diversité de l'utilisation et des utilisateurs de la forêt;
- recherche de la durabilité: utilisation, conservation et restauration durables des forêts;
- promotion et contrôle; et
- accent mis sur l'efficacité de la gestion.

En outre, l'utilisation durable des forêts est stimulée en exigeant:

- une gestion forestière en fonction de la capacité d'aménagement du territoire;
- l'accès aux ressources par le biais de concessions à long terme définissant les droits et obligations des concessionnaires, avec possibilité de renouvellement automatique s'il est jugé que la gestion est conforme aux impératifs de durabilité;
- gestion obligatoire de la forêt;
- mécanismes décentralisés de suivi et de surveillance;
- promotion de la certification volontaire des forêts;
- incorporation de nouvelles options visant à contribuer à la conservation (concessions de conservation) et à d'autres utilisations de la forêt (écotourisme, produits non ligneux, services environnementaux), éveillant ainsi l'intérêt de traiter la forêt avec soin.

Les principaux changements apportés au régime forestier par la nouvelle législation sont récapitulés dans le *tableau 1*.

Incidences de la nouvelle loi

Tableau 1: Modification du régime forestier péruvien en vertu de la Loi No 27308

AVANT	APRES
Accent mis essentiellement sur la production de bois	Accent mis sur une diversité des produits et reconnaissance de la multiplicité d'utilisations et utilisateurs de la forêt
Manque d'organisation de la récolte du bois à cause du nombre de contrats dispersés, sur de petites superficies et à court terme sans plan de gestion	Récolte forestière durable grâce à des concessions à long terme dans le cadre de plans de gestion dans les forêts permanentes de production désignées selon un processus d'aménagement du territoire
Administration centralisée avec participation limitée des parties prenantes	Responsabilités administratives partagées par diverses institutions et à différents niveaux
Ingérence excessive de l'autorité centrale	D'avantage de participation et de responsabilité de la part du secteur privé dans la gestion et l'administration des forêts
Manque de forêts de production certifiées	Cadre juridique favorisant la certification des forêts
Impact économique et social limité	Amélioration des conditions en vue d'accroître les incidences économiques et sociales
Conflits au sujet de terres communautaires et problèmes d'empiètement	Respect des droits et des terres des populations autochtones et rurales

Partage des obligations

Tableau 2: Responsabilités institutionnelles de l'application de la Loi No 27308

INSTITUTION/AGENCE	FONCTIONS PRINCIPALES
Ministère de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none">• Réglementer et promouvoir l'exploitation durable des ressources forestières• Approuver le statut et le zonage du Patrimoine forestier• Désigner les forêts de production• Approuver le programme de développement des forêts
INRENA	<ul style="list-style-type: none">• Autorité de niveau national chargée de la forêt et de la faune et responsable de la gestion et de l'administration des ressources
Conseil national consultatif pour la politique forestière (CONAFOR)	<ul style="list-style-type: none">• Donner des avis au sujet des politiques et diffusion d'informations concernant les plans de développement et autres questions sectorielles
OSINFOR	<ul style="list-style-type: none">• Chargée de superviser les concessions forestières affectées à la production de bois• Superviser et suivre les contrats de concession, la conformité aux plans, etc.
FONDEBOSQUE (Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal)	<ul style="list-style-type: none">• Financement des activités forestières de gestion, de reboisement et autres par des mécanismes d'appel à la concurrence
Commission <i>ad hoc</i>	<ul style="list-style-type: none">• Appels d'offres ou enchères pour les concessions de bois dans les forêts permanentes de production
Comités directeurs	<ul style="list-style-type: none">• Participer aux activités de suivi et de contrôle des forêts• Promouvoir la résolution de tout conflit éventuel• Sauvegarder la conservation et l'utilisation durable des forêts

Questions principales

Les principales questions abordées par la Loi No 27308 et ses règlements sont décrites ci-dessous.

Patrimoine forestier et gestion des forêts

La nouvelle législation définit les forêts de production, les forêts d'aires protégées, les forêts destinées à une exploitation future (plantations, forêts secondaires et zones de restauration forestière), les forêts communautaires et les forêts locales. Toutes ces unités territoriales, ainsi que les terres appartenant à l'Etat où la foresterie constitue la principale exploitation aux termes la classification de capacité d'utilisation du territoire, font partie du patrimoine forestier national et ne peuvent être utilisées à des fins agricoles ni pour aucune autre activité susceptible de compromettre le couvert végétal ou l'utilisation et la conservation durables des ressources forestières. En outre, les unités de gestion forestière sont réparties en zones et des comités directeurs sont créés en tant que mécanismes participatifs faisant intervenir les propriétaires fonciers et les gouvernements locaux dans la gestion des forêts. La *figure* montre les unités de coupe dans la Zone 2 de la forêt de production permanente d'Ucayali, qui couvre une superficie totale de 4 089 926 hectares.

Accès aux ressources

L'accès aux ressources forestières est facilité par des concessions, des permis et des autorisations.

Les concessions sont situées dans des zones publiques affectées: à l'extraction du bois (éventuellement d'autres produits) dans les forêts permanentes de production; au prélèvement de produits autres que le bois dans les forêts de production ou de protection (à l'exclusion de coupes de végétation); et à des fins d'écotourisme et de conservation, en général dans les forêts de protection. En vertu de la nouvelle loi, il existe deux types fondamentaux de concessions d'exploitation forestière: i) les concessions de 10 000 à 40 000 hectares attribuées par enchères publiques; et ii) les concessions de 5000 à 10 000 hectares attribuées selon un système d'offres publiques; ces deux types de concessions portent sur des périodes renouvelables de 40 ans. La loi tient compte également d'un système de transition pour la vente de bois par les petits exploitants qui n'ont pas réuni les conditions nécessaires pour obtenir les nouvelles concessions.

Les permis sont délivrés pour le prélèvement de produits ligneux et non ligneux sur les terres privées ou communautaires ainsi que dans les plantations forestières et les forêts secondaires. Seuls les produits non ligneux peuvent être récoltés dans les réserves forestières. Des permis sont également délivrés à des fins de recherche.

Les autorisations sont délivrées pour des prélèvements dans les forêts sèches de la région côtière, dans des associations végétales de produits non ligneux et dans les forêts locales (forêts de superficie allant jusqu'à 500 hectares gérées par des gouvernements locaux ou autres organismes locaux reconnus, pendant des périodes renouvelables de 20 ans), ou pour l'extraction de spécimens à des fins de recherche et/ou culturelles.

Conditions relatives à l'exploitation

Les conditions générales relatives au prélèvement des ressources sont:

- la conformité aux plans d'aménagement du territoire;
- l'élaboration et l'approbation des plans de gestion par l'autorité compétente;
- le paiement des droits d'exploitation;
- l'exécution d'audits et la soumission en temps voulu de rapports fiables; et
- l'utilisation des ressources à des fins autorisées.

Faune

Le prélèvement durable d'espèces animales à des fins commerciales devrait avoir lieu dans des fermes d'élevage et dans des aires de gestion de la faune; le prélèvement à des fins non commerciales peut être effectué par des zoos, des centres de secours (pour la reproduction d'espèces menacées) et des centres de captivité provisoire. Différentes pratiques en matière de chasse sont également définies et admises lorsque certaines conditions sont réunies: chasse de subsistance, chasse à des fins sanitaires, commerciales et scientifiques et chasse sportive (des permis sont exigés pour les trois derniers types). La nouvelle législation inclut également des dispositions pour l'identification et la protection des espèces et des habitats en péril.

Incitations

La loi contient des dispositions visant à encourager l'aménagement forestier durable par les concessionnaires. Elle stipule une réduction 25% du paiement des droits d'exploitation pour: a) la certification des forêts; et b) l'exécution de projets intégrés de récolte et de transformation (dans des installations situées dans la zone de concession) des ressources et de fabrication de produits à valeur ajoutée.

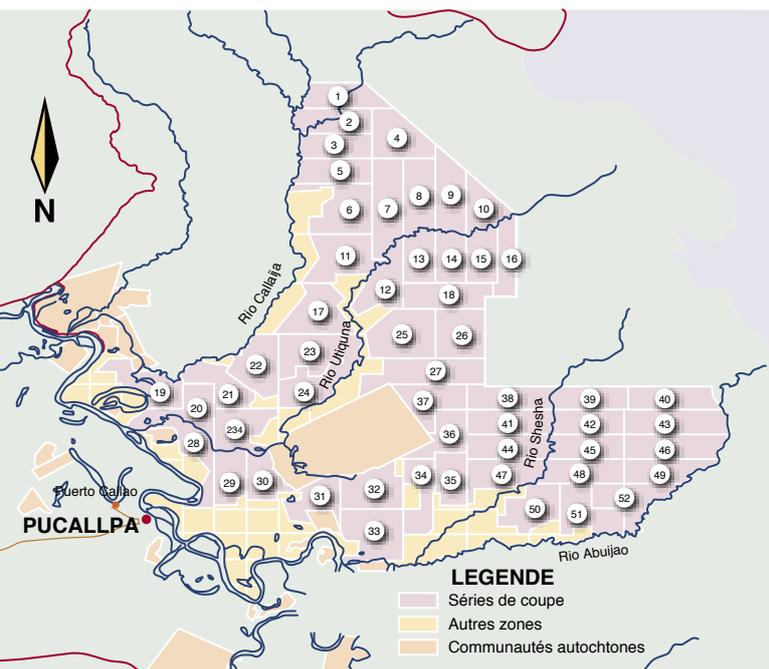
Suivi et contrôle

La loi prévoit le suivi et le contrôle des concessions, des autorisations et des permis sur la base:

- de leur conformité au plan général d'aménagement et au plan opérationnel annuel;
- du rapport soumis par le concessionnaire sous forme de déclaration statutaire;

Zonage en Amazonie

Unités d'exploitation dans la Zone 2 de la forêt permanente de production d'Ucayali



- d'un suivi effectué par des tiers;
- de la certification volontaire des forêts;
- de la répartition des rôles entre l'Institut national pour les ressources naturelles (INRENA) et l'organisme de surveillance des concessions forestières (OSINFOR) qui doit encore être créé;
- la participation des parties prenantes par l'intermédiaire de comités directeurs; et
- la transparence des processus d'information.

Plans forestiers

La loi stipule en particulier la responsabilité de développer des instruments obligatoires pour la gestion du secteur forestier, y compris: un plan national de développement des forêts, actuellement formulé avec la participation de toutes les parties prenantes du secteur forestier; un plan national de prévention et de contrôle du déboisement; un plan national de reboisement; et un plan de prévention et de lutte contre les feux de forêt et les parasites, y compris la mise en place d'un système national de protection contre les incendies de forêt.

Cadre institutionnel

La nouvelle législation forestière désigne les institutions chargées de veiller à la conformité et à l'exécution, et définit et assigne des fonctions spécifiques à chacune d'elles (Tableau 2).

Politiques forestières internationales

La nouvelle loi entre dans le cadre des lignes directrices des principaux accords, conventions et traités internationaux auxquelles le Pérou est signataire, notamment l'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT), les principales conventions des Nations Unies relatives à l'environnement, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et le Traité de coopération des pays amazoniens. En particulier, la nouvelle loi

est conforme aux principales directives concernant l'aménagement des forêts, mises au point par l'OIBT en application de l'AIBT.

Appui international

La nouvelle loi du Pérou sur les forêts et la faune résulte de longs efforts professionnels et institutionnels consacrés par le gouvernement et les secteurs non gouvernementaux à un processus entièrement participatif. Ces efforts ont bénéficié de l'incalculable soutien financier et technique d'organisations et d'agences internationales telles que l'OIBT, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, le Centre pour la recherche forestière internationale, des organismes bilatéraux, et le Fonds mondial pour la nature.

Il convient de signaler en particulier l'appui fondamental que le gouvernement péruvien a reçu de la part de l'OIBT qui, grâce au projet PD 42/96 (F): "Appui à la formulation de la loi sur la forêt et la faune", a fourni l'assistance financière pour couvrir les principaux coûts liés à la rédaction de la législation et de ses règlements et à leur diffusion. Le projet a été achevé à la fin de l'année passée, mais l'OIBT continue d'apporter son soutien (par ex. par le biais des projets PD 23/00 REV.4 (F) et PD 178/02 REV.1(F)) en vue de renforcer les capacités et de réaliser l'aménagement forestier durable en Amazonie péruvienne.

Travaux à venir

La mise en oeuvre et l'application efficaces de ce nouvel instrument juridique par le gouvernement, l'industrie et la société civile exigeront des activités de formation et de vulgarisation; il sera essentiel de le promouvoir au-delà des milieux techniques de l'administration publique des forêts afin d'empêcher qu'il ne vienne représenter qu'une énigme de plus pour les utilisateurs. En outre, pour que les institutions récemment créées, comme OSINFOR et Fondobosque, ainsi que les mesures à prendre pour développer les importants instruments évoqués ci-dessus pour la gestion du secteur forestier, puissent répondre à ce que l'on attend d'eux, de nouvelles ressources techniques et financières seront nécessaires, dont certaines devront être fournies par la communauté internationale.

Après avoir désigné les forêts permanentes de production, l'administration forestière poursuit à titre prioritaire l'octroi de concessions, par l'intermédiaire de la Commission *ad hoc* constituée à cette fin, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans les départements de Madre de Dios et d'Ucayali. Par ailleurs, des efforts sont faits pour provoquer un changement d'attitude parmi les industriels et les investisseurs privés afin de leur permettre de bénéficier de mesures en faveur du reboisement en tant qu'activité économique de production entrant dans le cadre de la nouvelle législation. A cet effet, il sera nécessaire d'incorporer des incitations économiques, financières et fiscales à la nouvelle loi afin d'encourager les investissements dans les plantations. Vu l'immense potentiel de la biodiversité du pays, il faudra également promouvoir et encourager l'utilisation multiple des forêts. Dans ce contexte, il y aurait lieu de prendre en considération les avantages que présentent la conservation et la gestion des forêts pour le piégeage du carbone et le maintien des services essentiels rendus par l'environnement.

Ces efforts majeurs et la forte participation du gouvernement au sein de forums et lors d'événements liés au programme d'action international concernant la foresterie, sont les premiers résultats de cette nouvelle législation. L'objectif final est de réaliser le développement durable dans un proche avenir.

**Cet article a été rédigé par le personnel du projet OIBT PD 42/96 (F) exécuté par l'INRENA.*