



Conseil économique  
et social

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.17/1995/3  
14 février 1995  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
Troisième session  
11-28 avril 1995

EXAMEN DES GROUPES D'ÉLÉMENTS SECTORIELS, DEUXIÈME PHASE :  
TERRE, DÉSSERTIFICATION, FORÊTS ET DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

"Lutte contre le déboisement" et la Déclaration de principes,  
non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour  
un consensus mondial sur la gestion, la conservation et  
l'exploitation écologiquement viable de tous les types de  
forêts

Rapport du Secrétaire général

#### RÉSUMÉ

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a abouti à la conclusion de deux accords concernant les forêts : une Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts et le chapitre 11 d'Action 21 intitulé "Lutte contre le déboisement". L'objectif de ces deux accords est de parvenir à une exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts en accordant une priorité égale à la conservation et à l'exploitation. Au cours des trois années qui ont suivi le Sommet de la Terre, la communauté internationale a entrepris des actions de sensibilisation, adapté les politiques, élaboré et mis en oeuvre des plans et des stratégies et amélioré les programmes d'action déjà entrepris avant la CNUED.

Les forêts continuent de répondre aux besoins sans cesse croissants en produits et services forestiers et en moyens d'existence qui en dépendent, qu'ils soient de caractère commercial ou relèvent de la subsistance. Mais l'accroissement rapide de la population, la pauvreté, l'utilisation inadéquate des terres, les mesures d'incitation préjudiciables et diverses autres menaces extérieures, dont la pollution, ne cessent de causer la dégradation des forêts, malgré les mesures qui ont été prises pour tenter d'y remédier. Conserver aux forêts leurs fonctions productives, sociales et protectives

n'est pas une tâche facile. Il est particulièrement inquiétant de constater que la diversité biologique régresse, que les sols et l'eau nécessaires à l'agriculture sont menacés et que les produits forestiers, y compris deux qui sont vitaux pour les populations rurales (bois de feu et plantes médicinales), commencent à manquer.

Les pays développés ou en voie de développement sont de plus en plus nombreux à réaménager leurs politiques et leurs stratégies dans ce domaine. Nombreux sont les nouveaux programmes qui sont inspirés de la Déclaration de principes faisant autorité, qui accorde une égale importance à la protection de l'environnement et à la production et qui encourage la participation de la population. Les progrès les plus importants ont été réalisés par les pays développés, qui continuent d'affecter des ressources importantes aux programmes concernant l'environnement, notamment l'extension de la superficie, des forêts primaires protégées. Grâce à des mesures d'incitation et à l'élaboration de codes de bonne pratique, ils ont également réduit la production de déchets et accru le recyclage des déchets, en particulier en ce qui concerne la pâte à papier et le papier. De nombreux pays développés ont également fait part de leur intention d'aider les pays en développement à faire de même. Les pays en développement et les pays en transition se sont également efforcés de prendre des initiatives similaires, mais à un rythme nécessairement plus lent en raison de leur manque de ressources.

L'élaboration de critères et d'indicateurs de mesures des progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'une gestion écologiquement viable des forêts a fait l'objet d'un intérêt accru. De nombreuses propositions ont été avancées. Il y a maintenant lieu de les harmoniser de façon à en dégager une norme de base pour l'homologation des produits forestiers provenant de forêts gérées de façon écologiquement viable. Les échanges seraient alors régis par cette norme, ce qui permettrait d'éviter le recours aux boycottages et aux interdictions qui ont marqué le commerce des produits forestiers ces dernières années.

La Déclaration de principes faisant autorité n'a pas encore été examinée par les pays. Les États Membres se demandent s'il y aurait lieu de la remplacer par un instrument juridiquement contraignant et quels seraient les avantages et les inconvénients d'un tel changement.

La demande de biens et services forestiers continuera d'augmenter et les pressions sur les ressources forestières augmenteront donc aussi. L'accroissement de la population, l'expansion de l'agriculture, la demande de produits forestiers ainsi que l'utilisation des produits forestiers comme moyens d'existence sont autant d'éléments qui connaissent une tendance à la hausse. Tous les scénarios exigent que des mesures soient prises pour créer de nouvelles forêts et améliorer la gestion des forêts existantes. À cette fin, l'examen des questions qui ont été portées à l'attention de la Commission du développement durable requièrent la participation de tous les groupes d'intérêts, dont l'engagement et l'action coordonnée favoriseront le développement du secteur, un élément essentiel étant d'instaurer une confiance mutuelle et de parvenir à un consensus sur la gestion écologiquement viable des forêts.

Trois des questions portées à l'attention de la Commission du développement durable, qui revêtent une dimension politique, ont pris une importance particulière ou ont une incidence sur les intérêts vitaux de groupes d'États Membres ou de groupes d'intérêts; elles pourraient être examinées lors du débat de haut niveau de la présente session. Ce sont les suivantes :

- L'organisation par les gouvernements et les organisations intergouvernementales intéressées, aux niveaux mondial et régional, de réunions ouvertes à tous les groupes d'intérêts, en vue de parvenir rapidement à un consensus sur les forêts de façon à pouvoir s'entendre sans tarder sur les mesures concertées à prendre par tous les groupes;
- Les mesures à prendre pour donner suite à la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, et la question de savoir s'il y a lieu ou non d'en faire un instrument juridiquement contraignant;
- L'ouverture d'un dialogue sur les questions pressantes concernant l'échange de produits forestiers de tous types et ses incidences sur l'environnement en vue de remplacer sans tarder l'actuel système des restrictions unilatérales par une transition mesurée vers des échanges de produits provenant de forêts gérées de façon écologiquement viable homologués sur la base de critères et d'indicateurs fixés d'un commun accord.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION . . . . .	1 - 5	5
I.  APERÇU GÉNÉRAL . . . . .	6 - 18	6
A.  Les ressources forestières . . . . .	6 - 8	6
B.  Importance économique et sociale . . . . .	9 - 11	7
C.  Les demandes, les défis et les problèmes . . . . .	12 - 18	8
II.  BILAN DES PROGRÈS RÉALISÉS, DES GRANDES QUESTIONS DE POLITIQUE ET DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS . . . . .	19 - 88	10
A.  Progrès réalisés depuis la CNUED qui sont communs aux pays de toutes les catégories, aux organisations internationales et aux grands groupes . . . . .	20 - 23	10
B.  L'expérience des pays . . . . .	24 - 52	12
C.  L'expérience des grands groupes . . . . .	53 - 66	21
D.  Financement et technologie . . . . .	67 - 79	25
E.  Évolution et expériences récentes en matière de coopération internationale . . . . .	80 - 88	30
III.  CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES . . . . .	89 - 106	33
A.  Besoins futurs en produits et services forestiers . . . . .	89 - 93	33
B.  Prévisions, objectifs communs et principaux points de désaccord . . . . .	94 - 99	34
C.  Propositions d'action soumises à l'examen de la Commission du développement durable . . . . .	100 - 106	36

## INTRODUCTION

1. À sa première session, la Commission du développement durable a décidé d'examiner ensemble les éléments d'Action 21<sup>1</sup> relatifs à la terre. Le présent rapport a été élaboré pour donner suite à cette décision; il porte sur le chapitre 11 d'Action 21, intitulé "Lutte contre le déboisement", et sur la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts<sup>2</sup>. Le rapport a été préparé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en sa qualité de chef de file de la mise en oeuvre du chapitre 11 d'Action 21, en consultation avec le Secrétariat des Nations Unies, comme il en avait été convenu à la quatrième session du Comité interorganisations du développement durable tenue à Genève les 14, 15 et 16 juin 1994.

2. La question des forêts a fait l'objet d'un débat particulièrement vif à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), et il a fallu surmonter de très profondes divisions pour parvenir à des accords. L'importance que revêtent les forêts pour le développement durable, et leur fonction naturelle de réceptacle du dioxyde de carbone sont largement reconnues et les menaces qui pèsent sur elles suscitent une inquiétude générale. La question des forêts relève de plusieurs chapitres d'Action 21, en particulier de ceux concernant l'utilisation des terres, mais les principaux accords adoptés par la CNUED sur le sujet sont contenus dans le chapitre 11 d'Action 21, intitulé "Lutte contre le déboisement", et dans la Déclaration de principes faisant autorité. L'objet principal de la Déclaration est d'appeler à une gestion économiquement viable des forêts, en soulignant particulièrement l'aspect conservation et exploitation. Le chapitre 11 d'Action 21 vise essentiellement à indiquer les mesures qui seront nécessaires pour atteindre ce but. Comme ce sont surtout les forêts qui sont les réservoirs des espèces biologiques dans le monde, elles occupent une place centrale dans le chapitre 15 d'Action 21, intitulé "Préservation de la diversité biologique" et dans la Convention sur la diversité biologique<sup>3</sup>, adoptée juste avant la tenue de la CNUED. L'estimation du coût annuel de l'exécution des programmes prévus au chapitre 11 d'Action 21 est d'environ 31 milliards de dollars des États-Unis, dont 5,7 milliards de dollars proviendraient de la coopération pour le développement international.

3. Il convient de noter qu'en ce qui concerne les forêts, peu d'objectifs précis ont été fixés dans les accords de la CNUED. L'article 11.2 a) d'Action 21 préconise de renforcer les structures et mécanismes des institutions nationales d'ici à l'an 2000 pour leur permettre d'acquérir les connaissances nécessaires à la protection et à la conservation des forêts et renforcer l'efficacité des programmes et activités de gestion et d'exploitation des forêts. L'objectif général étant de parvenir à une gestion écologiquement viable des forêts, il faut maintenant, après la CNUED, fixer des objectifs plus précis et se doter des moyens voulus pour suivre et mesurer les progrès réalisés.

4. Le présent rapport fait le point des progrès et expériences des gouvernements (34 pays), de 20 organisations non gouvernementales, de 5 associations du secteur privé, de 14 organismes des Nations Unies et

de 6 organisations intergouvernementales n'appartenant pas au système des Nations Unies. Un certain nombre d'organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales, ont apporté leur contribution en participant au "E-mail (electronic mail) group" sur les forêts composé de 21 membres<sup>4</sup>. Les références aux pays ou organisations sont des exemples, elles ne sont pas exhaustives.

5. Le présent rapport a été élaboré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en sa qualité de chef de projet chargé de faciliter la coordination des mesures prises au sein du système des Nations Unies pour donner suite aux accords sur les forêts auxquels est parvenue la CNUED.

## I. APERÇU GÉNÉRAL

### A. Les ressources forestières

6. Selon l'évaluation des ressources forestières<sup>5</sup>, faite par la FAO en 1990 en coopération avec les États Membres et des institutions internationales, les forêts couvrent environ un quart de la superficie du globe. Les forêts proprement dites couvrent environ 3,4 milliards d'hectares, auxquels s'ajoute 1,6 milliard d'hectares de terres boisées. Près de 1,4 milliard d'hectares sont des forêts tempérées, boréales ou subtempérées dans les pays industrialisés. Cette superficie est relativement stable ou en léger accroissement malgré les pressions sur les peuplements végétaux primaires<sup>6</sup> et naturels et les dégâts causés par la pollution et les incendies, qui altèrent la qualité des forêts. Il y a également des forêts tempérées dans certains pays en développement et elles sont en butte au déboisement et à la dégradation comme les forêts tropicales; d'autres, par contre, se développent, au Chili par exemple.

7. Entre 1981 et 1990, les forêts tropicales, qui couvrent environ 1,8 milliard d'hectares, ont été soumises à un déboisement atteignant en moyenne 15,4 millions d'hectares par an, soit un taux de déboisement beaucoup plus élevé que pendant les 10 années précédentes. En zone tropicale, le déboisement est dicté par les mêmes raisons que celles qui ont prévalu autrefois dans les pays aujourd'hui industrialisés. Les forêts subtempérées et les forêts méditerranéennes font face à des pressions très variables selon qu'elles se situent dans les pays en développement ou dans les pays développés. Dans l'ensemble du monde, seuls 5 % des forêts sont situés dans des zones protégées. Dans les pays en développement, il y a très peu de zones forestières qui sont gérées de façon organisée, alors que la plupart des forêts le sont en Europe et en Amérique du Nord. Le régime foncier est également très variable. Dans de nombreuses régions en développement, les forêts font en général partie du domaine public ou sont placées sous le régime traditionnel de la propriété communautaire, alors que dans certains grands pays forestiers, comme les États-Unis, la propriété privée des forêts est très répandue et même parfois prédominante.

8. Dans l'ensemble du monde, il y a approximativement 100 millions d'hectares de plantations de forêts, auxquels s'ajoutent 14 millions d'hectares de plantations de caoutchouc, qui produisent aussi de plus en plus de bois et d'autres biens forestiers. Les plantations industrielles et communautaires en

/...

zones tropicales représentent près de 30 millions d'hectares, dont près de 1,8 million d'hectares ont été plantés chaque année au cours de la décennie 1981-1990, et ce taux a peut-être augmenté depuis la CNUED.

#### B. Importance économique et sociale

9. Les forêts et les terres boisées sont la source de nombreux biens et services, elles exercent une influence modératrice sur l'environnement mondial et sont le réservoir d'une grande partie des espèces biologiques indispensable à l'amélioration des espèces végétales et animales. Elles contribuent également à la conservation d'autres ressources fondamentales telles que l'eau, les espèces sauvages et les sols. Selon les estimations de la FAO<sup>7</sup>, la contribution économique annuelle des produits forestiers, essentiellement le bois, a atteint en 1997 environ 400 milliards de dollars, dont 98 millions de dollars au titre des exportations, soit 3 % des échanges commerciaux mondiaux. Le bois représente plus de 20 % des exportations totales dans huit pays et ce taux dépasse 10 % dans le cas de 12 autres. Les produits forestiers occupent aussi une place importante dans les importations : dans l'Union européenne (12 pays), les importations annuelles de bois et de produits du bois représentent environ 15 milliards d'ECU (18,5 milliards de dollars) et ne sont dépassées que par les importations de produits pétroliers.

10. Selon des estimations générales, la foresterie contribue à assurer des activités de subsistance et des emplois salariés équivalant à 60 millions d'années de travail pour l'ensemble du monde, dont 80 % dans les pays en développement, ce qui correspond à environ 5 % de l'emploi agricole global. Il s'agit en grande partie d'activités liées au bois de feu et au charbon de bois, qui revêtent une importance toute particulière pour les femmes dans de nombreuses sociétés. On estime également que près de 300 millions d'indigènes sont étroitement dépendants des forêts tant en ce qui concerne leurs moyens de subsistance que leurs cultures. Les forêts contribuent directement à la sécurité alimentaire par les compléments de nourriture et de fourrage qu'elles fournissent et indirectement par la création d'emplois et de revenus non agricoles, la protection des sols et des ressources en eau nécessaires à l'agriculture, la fourniture d'apports tels que l'énergie et les matériaux d'emballage et de construction. Les forêts ainsi que la faune et la flore qu'elles abritent alimentent une importante industrie du tourisme et des loisirs. Elles permettent de se procurer facilement et à peu de frais les plantes médicinales dont dépendent largement les trois quarts au moins de la population mondiale. Il y aurait au moins 3 000 plantes médicinales au Brésil, plus de 2 000 en Inde et un millier en Malaisie. La part des matières médicinales provenant des forêts et utilisées dans l'industrie pharmaceutique mondiale est de 43 milliards de dollars.

11. La préservation de la diversité biologique (qui fait en particulier l'objet du chapitre 15 d'Action 21) est aussi l'un des apports essentiels des forêts : on estime qu'au moins 50 % des espèces terrestres vivent dans les forêts tropicales. Les forêts tempérées constituent également un important réservoir d'espèces biologiques et les mangroves servent d'habitat à près de 2 000 espèces de poissons, d'invertébrés et de plantes.



### C. Les demandes, les défis et les problèmes

12. Les forêts font l'objet de demandes et de pressions de plus en plus fortes à tous les niveaux. L'accroissement de la population et l'amélioration des revenus entraînent une augmentation de la consommation de biens et services forestiers. La faiblesse de la productivité agricole et la pauvreté, alliées à l'accroissement de la population, concourent au déboisement rapide; la survie est donc un facteur essentiel de déboisement dans les pays en développement. En outre, la possibilité de produire des biens qui rapportent davantage, parfois renforcée par des mesures d'incitation, concourt également au déboisement. Selon des estimations portant sur le début des années 80<sup>8</sup>, l'agriculture est à elle seule responsable d'environ 80 % des pertes de la forêt tropicale (dont près de 63 % du fait de l'agriculture de subsistance, 17 % des cultures de rapport et 6 % de l'élevage). Les coupes abusives d'arbres pour le bois de feu, l'infrastructure, l'exploitation forestière industrielle, etc. représentent moins de 7 % des pertes forestières dans chaque cas. Dans certains pays, la coupe des forêts d'exploitation peut ouvrir la voie à l'occupation incontrôlée de zones forestières devenues accessibles par les pistes des chantiers. La pollution menace également les forêts tempérées et boréales dans les pays industrialisés et les pays en transition. Dans certains pays, la demande publique d'aménagement des forêts pour les loisirs est également source de pression : dans les parcs nationaux américains, le nombre de visiteurs est passé de 50 millions par an en 1954 à plus de 270 millions en 1993. Dans les pays en transition, le risque d'exploitation non contrôlée des forêts est réel.

13. Parmi les motifs d'inquiétudes, il y a le fait que certaines forêts ont été "minées", les arbres les plus accessibles et les plus prisés ayant été abattus sans égard pour la végétation résiduelle. Dans une récente publication<sup>9</sup>, la FAO indique qu'entre 1981 et 1990, le déboisement en zone tropicale a entraîné la perte de 1 à 4,3 % de la haute végétation. Depuis 1950, la dégradation, la fragmentation et la diminution des forêts tropicales primaires serait à l'origine de l'extinction de près de 1 500 espèces par an, 5 à 10 % des espèces vivant dans les forêts tropicales pourraient s'éteindre au cours de 30 prochaines années et 492 espèces d'arbres génétiquement distinctes seraient en danger<sup>10</sup>.

14. Ainsi, les éléments qui influencent de façon décisive la survie des forêts et leur exploitation de façon écologiquement viable sont des éléments exogènes tels que la population, l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'énergie. La viabilité des forêts dépend autant du contrôle des pressions exogènes qu'elles subissent que de leur gestion et de leur protection. Il est donc d'une importance vitale que la compatibilité avec une gestion écologiquement viable des forêts soit l'un des critères utilisés pour décider des mesures à prendre en application des accords de la CNUED et d'Action 21, en particulier dans les domaines de la diversité biologique, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de la désertification, des écosystèmes de montagnes, de l'énergie, des modifications des structures de la consommation et de la population.

15. Au coeur du débat en cours et des mesures prises en matière d'exploitation écologiquement viable des forêts, figure la question de l'établissement d'un équilibre entre le rôle que jouent les forêts vis-à-vis du développement et de

l'environnement. Il est clair que chaque groupe d'intérêt a une perception différente du degré de priorité à accorder aux différents problèmes que posent les forêts et qu'il y a donc souvent désaccord entre les nombreux acteurs intervenant dans le secteur, dont les divergences de vues et les différences de priorité ont parfois été à l'origine de graves conflits. C'est ainsi qu'au niveau national ou local, d'importants affrontements se sont produits entre des propriétaires exploitants forestiers et des écologistes sans que personne n'y trouve finalement son compte. Sur le plan international, certains groupes qui militent pour une plus grande prise en compte du facteur écologique dans le commerce du bois ont parfois eu recours à des actions d'interdiction et de boycottage au lieu d'adopter des attitudes pouvant mener à un consensus. C'est pour désamorcer ce genre de conflits que des efforts ont été entrepris pour élaborer, adopter et appliquer une définition opérationnelle du concept de gestion écologiquement viable ainsi qu'une série de critères et d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis en matière de gestion écologiquement viable des forêts.

16. En définissant fort justement notre planète comme une maison commune menacée<sup>11</sup>, la Commission mondiale pour l'environnement et le développement a contribué à mondialiser les questions forestières. Sur le plan international, l'on débat de plus en plus de la question de savoir comment concilier les objectifs du développement national et les objectifs écologiques de portée mondiale relatifs au changement climatique ou à la préservation des pools génétiques à un niveau qui souvent dépasse les besoins des États pris individuellement. L'une des questions qui se pose depuis longtemps est celle de savoir comment dédommager les pays ou les collectivités qui subissent des pressions pour renoncer au droit d'utiliser leurs forêts au nom de la sécurité de l'environnement mondial.

17. La sous-évaluation des terres forestières et des forêts dans l'analyse économique traditionnelle, ainsi que la possibilité de ne générer des profits qu'à long terme et la faible rentabilité des investissements forestiers par rapport à d'autres investissements rendent plus attrayantes d'autres possibilités d'utilisation des terres forestières plus profitables, en particulier à court terme. La faiblesse des prix complique le problème et dans les terres appartenant au domaine public, les droits d'entrée ne couvrent qu'une très faible partie des coûts d'exploitation. Or, il n'est pas toujours possible d'augmenter ces prix, car cela pourrait rendre les biens forestiers produits conformément aux principes de gestion écologiquement viable des forêts peu compétitifs sur le marché.

18. Trois autres problèmes méritent d'être soulignés : a) l'insuffisance de données permettant d'élaborer une politique, de fixer des priorités et de définir des stratégies; b) des connaissances scientifiques et techniques inadéquates – la foresterie n'a pas connu l'équivalent de la "révolution verte" agricole, bien que la productivité des forêts bien gérées soit bien plus élevée que celle des forêts non gérées; et c) la faiblesse générale de nombreux organismes forestiers et la place relativement modeste qu'ils occupent dans les institutions et, partant, leur capacité limitée à obtenir un soutien politique pour les activités du secteur, à être considérés comme de véritables partenaires par des institutions relevant d'autres secteurs et à mobiliser efficacement tous les groupes d'intérêts en vue de mener des actions coordonnées. Les autres

problèmes pourraient être l'inadaptation ou les insuffisances des politiques menées dans les secteurs liés au secteur forestier ou des politiques macro-économiques, l'étroitesse des politiques sectorielles et des approches institutionnelles face à des problèmes multisectoriels, les incertitudes qui pèsent sur le régime de propriété des terres et des arbres, l'insuffisance du financement, et les obstacles aux investissements. Une grande partie des problèmes précités se pose de façon particulièrement aiguë dans les pays en développement.

## II. BILAN DES PROGRÈS RÉALISÉS, DES GRANDES QUESTIONS DE POLITIQUE ET DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS

19. Trois ans seulement s'étant écoulés depuis qu'a eu lieu la CNUED, on ne peut pas s'attendre à des modifications spectaculaires de la situation dans le secteur, les forêts n'évoluant que sur le long terme. Quand on constate des progrès, c'est pour une bonne part le résultat d'interventions concrètes plus anciennes, qui ont été poursuivies. Mais ce sont le plus souvent des activités préparatoires qui ont été entreprises – sensibilisation, modification des mentalités, élaboration de normes, réorientation politique, planification et élaboration de stratégies, réforme des institutions – en vue de créer des conditions propres à garantir l'efficacité d'interventions concrètes futures.

### A. Progrès réalisés depuis la CNUED qui sont communs aux pays de toutes les catégories, aux organisations internationales et aux grands groupes

20. La CNUED a exprimé la conviction qu'il incombait au secteur forestier de prendre l'écologie en compte dans tout type de mise en valeur, afin qu'elle occupe une place centrale et non marginale. La Conférence a par ailleurs fait ressortir le rôle des milieux non gouvernementaux intéressés (notamment des communautés qui vivent des forêts) dans l'exploitation écologiquement viable des forêts, ainsi que le caractère intersectoriel de certains aspects essentiels de la gestion forestière. L'un des grands progrès obtenus à l'échelon mondial depuis la CNUED a été de faire comprendre ces problèmes aux responsables et aux planificateurs de l'exploitation forestière, qui ont modifié en conséquence leur point de vue. C'est ainsi qu'on a commencé à chercher les moyens de passer rapidement à une gestion écologiquement viable des forêts, et de définir, pour tous les types de forêts, des critères et des indicateurs permettant de chiffrer les progrès réalisés vers cet objectif.

21. La définition de critères et d'indicateurs permettant l'homologation est aussi la prémisses indispensable d'un commerce non discriminatoire de bois produit de manière viable dans tous les types de forêts; on devrait ainsi pouvoir se passer des interdictions et des boycottages. Toutefois, certains pays se sont heurtés à cet égard à un problème institutionnel; lorsque des gouvernements nationaux ont promis de supprimer peu à peu le boycottage et les interdictions, ces promesses n'engageaient pas nécessairement les administrations des échelons inférieurs (États, comtés ou villes), dont certaines frappent encore de mesures globales certaines catégories de produits forestiers tels que les bois tropicaux. Avant même la CNUED, il y avait environ 450 conseils municipaux en Allemagne, et plus de 90 % des conseils locaux aux Pays-Bas, qui interdisaient l'utilisation de bois tropicaux. Aux États-Unis,

les États de l'Arizona et de New York interdisent l'utilisation des bois tropicaux pour les projets de construction publics. En outre, certains commerces de détail ont décidé de leur propre chef de ne pas utiliser certains produits en fonction de leur provenance géographique. Souhaitant soutenir à la fois la préservation et la production viable de bois, l'Assemblée des pays ACP et de la CEE a proposé en 1993 d'ajouter un protocole relatif au bois à la quatrième Convention de Lomé, qui prévoierait un système de mesures commerciales et de mesures d'aide pour les pays ACP. Il est actuellement à l'examen.

22. Pour ce qui est du suivi de la Déclaration de principes faisant autorité, la Conférence avait demandé que les principes soient régulièrement réévalués pour voir s'ils suffisaient toujours à encourager la coopération forestière internationale. Au paragraphe 11.12 e), Action 21 prévoit qu'on examine la nécessité et l'applicabilité de toutes sortes d'arrangements appropriés convenus au plan international pour promouvoir la coopération internationale. Il est peut-être trop tôt, trois ans seulement après Rio, pour entreprendre une telle étude, surtout étant donné les divergences de vues révélées par les débats antérieurs. En revanche, un certain nombre de gouvernements sont disposés à relancer l'idée d'une convention ayant force obligatoire. Lors d'une réunion en 1993, l'Assemblée ACP-CEE a demandé qu'on organise des réunions régionales et internationales pour débattre d'une convention qui s'inspirerait d'un modèle établi par l'Organisation mondiale des législateurs pour un environnement équilibré. Certains groupes non gouvernementaux préféreraient un protocole sur les forêts ayant force obligatoire qui serait associé à la Convention sur la diversité biologique. Pour d'autres groupes d'intérêts, cela ferait pencher la Déclaration de principes faisant autorité en faveur de la conservation des forêts aux dépens de leur mise en valeur, qu'elle doit défendre tout autant. En mars 1995, le Comité de la foresterie de la FAO et la réunion des ministres chargés des forêts qui lui est associée examineront la question de savoir s'il serait préférable de conserver la Déclaration de principes faisant autorité ou de la remplacer par des instruments ayant force obligatoire. Toutefois, étant donné le rythme auquel avance le traitement de questions telles que celle des critères et indicateurs d'une gestion viable des forêts, ou celle de l'environnement et des échanges de produits forestiers, il est probable que l'élaboration d'une convention globale sur les forêts n'est pas pour demain.

23. La gestion écologiquement viable des forêts, les moyens d'y parvenir et la rapidité souhaitable des progrès ne sont pas conçus de la même façon par les gouvernements, les groupes de relations publiques non-gouvernementaux et le secteur privé commercial : il serait pourtant souhaitable qu'ils finissent par s'accorder. Ils sont tous désireux de concilier mise en valeur et conservation, et les organisations non gouvernementales ont essayé de trouver un lieu de discussion où ils pourraient peser sur l'issue de la réflexion à l'égal des gouvernements. Un lieu de discussion possible serait le Groupe consultatif chargé du Programme d'action pour les forêts tropicales créé par le Conseil de la FAO qui permettrait de réunir des représentants des gouvernements, du secteur public et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, en respectant l'équilibre voulu entre régions et catégories. Le Groupe n'a toutefois pas encore eu l'occasion de se réunir. D'autres initiatives intergouvernementales récentes, auxquelles ont participé également des organismes non gouvernementaux, sont présentées plus loin dans la section II E. Si tous les groupes d'intérêts participaient régulièrement à des initiatives de

ce genre, le débat international sur les forêts pourrait devenir moins polarisé qu'il ne l'est pour l'instant et déboucher sur une réflexion, dans un cadre neutre, sur des questions telles que le manque de définitions, d'objectifs clairement précisés, et d'une conception commune de ce qu'est la "viabilité" en matière de forêts.

## B. L'expérience des pays

### 1. Les pays développés

#### Progrès et problèmes communs

24. Les réalisations les plus marquantes communes à la plupart des pays développés ont été la révision des politiques, des stratégies, des plans et des directives relatives aux forêts, les aspects écologiques et sociaux étant désormais privilégiés sans que soit occultés pour autant le rôle productif des forêts, et notamment le traitement et l'utilisation des produits forestiers. La Communauté européenne s'emploie à sensibiliser ses États membres à l'idée que l'Europe a besoin d'une politique commune pour faire face aux problèmes de caractère mondial que posent les forêts et qu'elle a un rôle primordial à jouer dans ce domaine notamment en ce qui concerne la gestion écologiquement viable des forêts tropicales. L'Union européenne (UE) a établi une stratégie pour la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de ses forêts. Elle s'est aussi préoccupée particulièrement d'accroître l'efficacité en matière de production, de conservation et d'utilisation de l'énergie dans bien des secteurs, notamment les transports, en vue de réduire la pollution nocive. Elle encourage ses États membres à consulter davantage les milieux non gouvernementaux et les autorités locales et à faire davantage appel à leur participation mais, de l'avis de nombreuses organisations non gouvernementales, encore trop timidement.

25. Dans bien des cas, on a développé les mesures d'incitation et repensé les législations en vue d'encourager les plantations de forêts à usages multiples, notamment sur des terres jusqu'ici cultivées, non seulement pour produire du bois, mais aussi pour contribuer à retenir le carbone, offrir un habitat à la faune et à la flore sauvage, et augmenter l'espace forestier réservé aux loisirs. Plusieurs pays industrialisés prévoient de restreindre les utilisations de bois en provenance d'exploitations gérées de manière non viable (dans les zones tropicales, tempérées ou boréales), et de réduire les pratiques d'exploitation telles que les coupes claires.

26. De nombreux pays cherchent à s'entendre sur les critères et indicateurs à mettre au point pour mesurer les progrès réalisés vers une gestion viable des forêts. Mais il faudrait d'abord s'entendre sur une définition claire et généralement acceptée de ce qui constitue une gestion écologiquement viable des forêts, décider si les résultats devraient être évalués à l'échelon national, à l'échelon des zones ou à celui des unités de gestion, arrêter des valeurs repères pour les indicateurs et une méthode de pondération des critères en fonction des circonstances, se mettre d'accord sur la manière de tenir compte du fait que tous les pays ne sont pas également capables de respecter les obligations fixées et décider si les indicateurs devraient aller au-delà des mesures techniques et inclure les aspects économiques, institutionnels ou

politiques de la viabilité. On ne s'est pas encore préoccupé en général des structures de consommation, sauf dans le secteur du papier et de la pâte à papier où des mesures juridiques et des incitations fiscales ont été prises et où les producteurs ont d'eux-mêmes adopté des codes de pratique pour réduire les emballages inutiles, encourager le recours à des techniques de traitement non toxiques, améliorer le rendement énergétique et recycler en proportions croissantes le papier et le carton usagés.

27. Des progrès ont été réalisés aussi dans les domaines ci-après : diversité biologique, extension de la superficie des forêts primaires protégées, utilisation d'espèces autochtones à usages multiples, régimes de plantation et de gestion moins rigides dans le souci de préserver le paysage et pour d'autres raisons écologiques, intégration expresse des questions forestières dans les stratégies nationales de développement durable, et extension des objectifs d'utilisation finale, au-delà de la production de bois à une gestion des écosystèmes permettant d'en retirer des avantages multiples. En outre, des déclarations d'intention ont, en général été faites concernant l'accroissement de la part des budgets d'aide extérieure consacrée aux forêts.

28. Dans d'autres domaines, les pays développés en général ont réalisé des progrès moindres ou rencontré des problèmes : a) baisse de la demande des petits bois due au recyclage des fibres et à des prix peu rémunérateurs, d'où diminution des abattages, qui laisse les forêts surpeuplées, ce qui accroît les risques de maladie, d'incendie et de maturité excessive; b) dans nombre de pays, la sylviculture a un rendement financier faible, voire déficitaire, et doit être subventionnée sous une forme ou sous une autre, ce qui est généralement présenté comme un encouragement et une prime à la fourniture de biens et services autres que le bois et son exploitation. Par exemple, en Allemagne et aux États-Unis (sur des terres domaniales) l'intervention de l'État a facilité la vente de bois de forêts domaniales à des prix inférieurs aux coûts, ce qui risque de décourager les investisseurs privés. Dans certaines régions du Canada, des entreprises de foresterie achètent des arbres sur pied à un prix équivalant au tiers de ce qu'ils coûtent aux pouvoirs publics et reçoivent en plus des subventions en capital. Des organisations non gouvernementales affirment qu'en Suède les subventions versées pour assécher les terres en vue d'accroître la production de bois ont entraîné la disparition de vastes étendues de terres humides.

#### Adoption ou remaniement de politiques, plans et stratégies

29. La Suède, pays développé exportateur de bois, dont les forêts occupent une grande partie de la superficie, a adopté, en mai 1993, une nouvelle politique forestière qui a trouvé son expression dans une loi sur les forêts donnant à l'environnement et à la production une importance égale et prévoyant notamment que c'est au propriétaire d'une forêt qu'il incombe d'en assurer l'entretien, mais que si le coût en est trop élevé, l'État doit lui verser une compensation, que c'est l'État qui supporte le coût des parcs et des réserves naturelles, qu'il faut développer les services de vulgarisation de préférence à la réglementation, que les forêts devront être diversifiées et que les études d'impact sur l'environnement sont rendues obligatoires.

30. La politique adoptée par le Danemark pour les forêts domaniales à la suite de la CNUED est un bon exemple de réaménagement des politiques appliquées par les pays développés dont les forêts occupent une part moins importante de la superficie. Cette politique prévoit notamment de doubler la superficie des forêts en l'espace d'une génération d'arbres, de développer sensiblement les réserves livrées à leur évolution naturelle et la gestion des forêts à usages multiples, de sauvegarder plus résolument la diversité biologique et les ressources génétiques, ainsi que les autres fonctions écologiques des forêts. Le Portugal a adopté un plan national d'action relatif aux forêts, dont les dispositions sont analogues. Aux Pays-Bas, un nouveau plan-cadre de l'exploitation forestière prévoit notamment des aménagements fiscaux spéciaux pour la sylviculture et d'autres mesures visant à encourager le reboisement des terres agricoles. Le Luxembourg a adopté un "Plan vert".

#### Gestion, conservation et exploitation écologiquement viable des forêts

31. On constate, surtout en Amérique du Nord, qu'à la gestion visant un rendement soutenu en bois, on préfère de plus en plus une gestion écologiquement viable des écosystèmes forestiers, qui permet d'en tirer des avantages multiples tout en préservant les fonctions globales. Dans le nord-ouest des États-Unis, il a été proposé d'interdire les coupes claires; il est obligatoire de préserver 15 % du couvert forestier des zones exploitées sur les terres domaniales; enfin, le "Plan présidentiel" de 1993 prévoit que des terres fédérales de cette région, qui n'étaient pas protégées jusque-là, seront déclarées réserves de diversité biologique. Le problème, en l'espèce, est de trouver comment concilier au mieux des exigences diverses et à s'accorder sur des compromis dans des domaines tels que le rendement en bois ou l'emploi et le revenu, lorsqu'ils sont touchés par le changement d'orientation. Le Canada a mis en place un programme appelé "Partenaires pour le développement viable des forêts", établissant neuf forêts modèles à échelle réelle avec l'aide de l'administration à tous les niveaux, des groupes autochtones, des milieux industriels et forestiers, afin de faire respecter un code pratique de gestion viable des forêts; l'un des points controversés est la poursuite des abattages en coupe claire. La France a adopté en 1994 un plan national détaillé mettant en pratique la déclaration de principes faisant autorité; le déboisement est placé sous contrôle strict et un impôt est institué pour en décourager la pratique. Les politiques adoptées protègent la diversité biologique sous tous ses aspects.

32. Par le biais de la Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, les pays européens ont institué un réseau de parcelles-témoins permanentes dont le comportement permettra de mesurer les progrès de la gestion viable et la santé des forêts. Il a été proposé d'instituer un système unifié pour la gestion des zones naturelles protégées d'Amérique du Nord, qui permettrait de coordonner les stratégies, pour protéger et préserver conjointement la diversité biologique dans les zones naturelles protégées du Canada, des États-Unis et du Mexique. En Nouvelle-Zélande, où la législation a été révisée, les forêts autochtones sont désormais mieux protégées et un régime fiscal modifié rend la sylviculture plus profitable. Le Japon a mis en place en 1993 un système de gestion des forêts dans les bassins fluviaux, appuyé par

des centres de services; il a également soutenu les fusions de coopératives de propriétaires de forêt et est en train d'améliorer le financement de ces initiatives.

#### Structures rationnelles de la production et de la consommation

33. Dans presque tous les pays développés, l'essentiel des efforts a porté sur la réduction de la production de déchets. Dans le secteur du papier et de la pâte à papier, le grand progrès a été le développement de la récupération et de l'utilisation des vieux papiers, la réduction des emballages superflus et une utilisation moins exclusive de la pâte à papier vierge. Le pourcentage de vieux papiers utilisés dans la production du papier et du carton (que l'on appelle également taux d'utilisation du papier de récupération) va de 100 % en Irlande, à un pourcentage compris entre 10 et 20 % dans les grands pays exportateurs de pâte à papier tels que la Finlande, la Suède ou le Canada. Certaines organisations non gouvernementales voudraient que le papier et le carton soient fabriqués avec 75 % de fibres de récupération. Le taux d'utilisation du papier de récupération est de plus de 50 % dans l'Union européenne et au Japon (la moyenne mondiale est de 37 %). Aux États-Unis, le secteur du papier s'est fixé l'objectif de récupérer 40 % au moins des produits de papeterie d'ici à 1995.

34. Un des domaines dans lesquels de grands progrès ont été faits est celui de la collecte des fibres usagées. La Suède vise à récupérer 75 % du papier provenant des journaux et des revues d'ici à l'an 2000 (63 % actuellement) et à améliorer également la récupération des autres catégories de fibres. En Allemagne, la récupération obligatoire ou spontanée s'est développée grâce aux pressions écologiques et un label écologique - l'"Ange bleu" - y récompense l'utilisation de fibres recyclées. Mais le recyclage connaît des limites techniques, économiques et écologiques. Il n'est pas encore possible de réutiliser indéfiniment les fibres, et des fibres vierges sont nécessaires pour que le papier conserve longtemps ses propriétés. Le "coût" écologique du recyclage (consommation d'énergie pour la collecte, effets défavorables sur la gestion des forêts et conséquences écologiques connexes, notamment absorption réduite de dioxyde de carbone) doit être soigneusement étudié et mis en balance avec les avantages lorsqu'on arrête des objectifs et des politiques.

35. Depuis la CNUED, la production et la consommation de panneaux de fibres de densité moyenne et de panneaux à copeaux orientés ont continué à s'accroître rapidement, de sorte que la demande de contreplaqué a baissé, ce qui a eu deux conséquences pour l'environnement : a) du fait qu'on pouvait utiliser davantage les petits bois et les déchets solides, le volume des déchets a été réduit, la matière première étant utilisée presque complètement en forêt et dans les usines; b) il est désormais moins nécessaire de n'abattre que les plus gros et les plus beaux des arbres. De ce fait, la pression qui s'exerce sur les forêts primaires peut se trouver réduite. On a également réussi à mieux utiliser les matières ligneuses brutes en améliorant encore le matériel de scierie et les contrôles, tout en obtenant un rendement plus élevé, ayant remplacé pour bien des utilisations le bois massif par des panneaux de particules de bois comprimées. En Allemagne, en Autriche et au Danemark, on encourage par des mesures d'incitation à utiliser l'énergie de la biomasse, ce qui permet d'utiliser moins de combustibles fossiles.



36. Bon nombre de pays développés (dont les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon) ont adopté des politiques pour aider à sauvegarder des forêts à l'étranger, notamment dans les zones tropicales. Ils sont nombreux à avoir accepté pour l'an 2000 l'objectif d'une gestion viable des forêts, préconisé par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). La question de l'exportation de pratiques non viables par certains pays a retenu l'attention : certaines organisations non gouvernementales accusent des pays qui ont endommagé leurs propres forêts ou qui, au contraire, ne les exploitent pas beaucoup, de contribuer à surexploiter celles d'autres pays. Il y a par exemple, des organisations non gouvernementales japonaises qui accusent le Japon, lequel dispose de forêts considérables, de se livrer à "l'exportation de pratiques non viables" en ne produisant que 25 % du bois dont il a besoin et en en important 75 %, pour la majeure partie d'Asie du Sud-Est, où les forêts s'épuisent rapidement. On a pu dire aussi que la faiblesse du prix du bois sur les marchés internationaux encourage les importations, en rendant la production intérieure non concurrentielle dans les pays où les coûts sont élevés.

#### Renforcement des institutions et des capacités

37. Nombre de pays développés adaptent leurs institutions gouvernementales pour en améliorer l'interaction avec d'autres groupes d'intérêts et le fonctionnement dans un cadre multisectoriel. Le Canada accorde un soutien particulier aux capacités sylvicoles des populations autochtones, le Japon s'efforce d'améliorer les capacités des autorités locales, des coopératives et des propriétaires de forêts. On avait déjà pu noter une tendance à séparer les fonctions de réglementation des fonctions de gestion et de production dans les services forestiers nationaux (notamment au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Suède); elle s'est poursuivie, le but recherché étant d'améliorer l'efficacité. La Finlande, le Royaume-Uni et le Canada ont renforcé les liens avec l'industrie, l'agriculture, la science et la technique.

#### Questions relatives aux forêts relevant d'autres chapitres d'Action 21 et des Conventions sur la diversité biologique et sur la désertification

38. Le rôle que jouent les forêts dans la sauvegarde de la diversité biologique a suscité plus d'initiatives que leur influence modératrice sur le changement climatique. Il y a de plus en plus de zones de forêt primaires entièrement protégées, de nouvelles zones forestières ont été constituées en réserves, et il est plus fréquent de voir des plantations d'espèces mélangées où la préférence est bien souvent donnée aux espèces indigènes. Les mesures incitant à planter des forêts comportant plusieurs espèces, notamment sur des terres auparavant cultivées, ont été accrues ou ont fait l'objet d'une plus grande publicité; on compte que cela aidera à retenir le carbone. En France, où l'on estime que les mesures en faveur des forêts ne peuvent contribuer que pour 2 à 3 % à lutter contre le réchauffement de la planète, le Gouvernement soutient néanmoins la sylviculture en vue de cet objectif, compte tenu des autres avantages écologiques qu'il comporte. Si les forêts ne peuvent avoir qu'une influence modératrice modeste sur le changement climatique, certains pays n'en cherchent pas moins à réduire les émissions de dioxyde de carbone, et certains, notamment le Canada, la Suède, le Royaume-Uni et l'Allemagne, poursuivent des recherches sur l'interaction entre les forêts et le changement climatique.

## 2. Les pays en développement

### Progrès et problèmes communs

39. Quelques pays, comme l'Indonésie, sont parvenus, en soutenant le marché et en adoptant des mesures fiscales, à augmenter leurs rendements agricoles, créant par là des conditions propres à contenir l'expansion des terres agricoles, et, partant, le rôle qu'elle joue dans le déboisement. La pauvreté et l'adoption de politiques qui limitent l'accès aux facteurs d'accroissement des rendements (dont certains éléments d'ajustement structurel) empêchent de nombreux autres pays de progresser dans ce domaine. En outre, un grand nombre de pays en développement à revenu moyen connaissent une diminution du taux d'accroissement de leur population. La prise de conscience de l'importance de l'environnement a conduit à quelques initiatives importantes, comme la "Convention régionale pour la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers naturels et le développement des plantations forestières", signée en octobre 1993 par les ministres des affaires étrangères du Guatemala, d'El Salvador, du Honduras, du Nicaragua, du Costa Rica et de Panama. La Convention prévoit des mécanismes visant à décourager les activités susceptibles de détruire les forêts, à replanter les zones déboisées et à instaurer en Amérique centrale une planification de l'utilisation des terres et des politiques d'installation rationnelles.

40. Les pays en développement sont confrontés à d'importantes tâches : il leur faut instaurer un consensus sur des questions comme la place de l'exploitation forestière industrielle dans la gestion écologiquement viable des forêts, amener l'État à s'intéresser davantage à l'élaboration de politiques et de programmes relatifs aux forêts, inciter les banques multilatérales et les donateurs bilatéraux à financer les projets d'exploitation forestière et de transformation industrielle, garantir que ceux qui vivent des forêts en retirent assez de bénéfices pour ne pas préférer affecter les terres forestières à des utilisations plus rentables, et remédier à l'insuffisance des ressources financières et technologiques pour pouvoir appuyer de manière efficace l'application des plans d'action forestiers nationaux. Bien que la CNUED invite à une observation systématique des forêts, de nombreux pays, notamment en Afrique, manquent d'informations sur leurs forêts. Selon l'évaluation des ressources forestières entreprise par la FAO en 1990, sur 90 pays tropicaux, 66 n'ont procédé qu'à une seule évaluation de leurs zones forestières, dont 39 avant 1981<sup>12</sup>.

### Adoption ou remaniement de politiques, plans et stratégies

41. Après la CNUED, l'élaboration et l'application des plans d'action forestiers nationaux se sont poursuivies, souvent dans le cadre du Plan d'action forestier tropical, financé par plusieurs sources, ou des plans-cadres pour l'exploitation des forêts, qui suivent les principes du Programme d'action. Quatre-vingt-douze pays au total ont adopté l'approche du Programme d'action. Depuis la CNUED, 18 de ces pays ont mis au point leur programme d'action forestier national et sept ont révisé leur plan précédent pour tenir compte des critiques leur reprochant une optique trop étroite, une influence excessive des donateurs sur l'orientation des projets, une prolifération des projets, et une orientation non participative. En outre, des éléments relatifs aux forêts ont

souvent été intégrés dans les plans d'action nationaux sur l'environnement, qui ont été adoptés principalement en Afrique et en sont encore à leur phase initiale. Des stratégies nationales de conservation sont toujours en cours d'élaboration en collaboration avec l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources et des stratégies nationales de développement durable sont également élaborées dans certains pays.

42. En juillet 1994, avec l'appui du PNUD, la Chine a lancé un programme national Action 21 exhaustif dans le cadre duquel elle poursuit sa longue tradition de boisement rapide et d'intégration des arbres aux systèmes agricoles. Un certain nombre de pays d'Amérique latine ont adopté des législations et des politiques visant à supprimer les mesures incitatives qui avaient jusque là entraîné la destruction des forêts. Certains ont suspendu les autorisations de coupe des arbres et d'autres utilisations des ressources forestières dans l'attente de plans appropriés. Quelques initiatives novatrices ont été prises, comme la disposition de la Convention régionale des forêts (voir plus haut, par. 39) qui fait obligation à chaque pays d'Amérique latine signataire de créer un "ministère public pour l'environnement" dans le cadre de son système juridique, afin de surveiller la protection des forêts et l'amélioration de leur état. La Malaisie a adopté en 1992 une politique forestière nationale révisée et, en 1993, une nouvelle loi sur les forêts; en outre, la terre y a été déclarée domaine forestier permanent et un système de surveillance des forêts a été mis en place en 1993. Depuis 1993, au titre de différentes mesures fiscales, la Malaisie a accordé aux propriétaires de plantations forestières une exonération fiscale totale pendant cinq à 10 ans. Le Cambodge, le Myanmar et le Samoa ont également adopté de nouvelles politiques des forêts; la Namibie met actuellement en oeuvre la politique qu'elle a adoptée au moment de la CNUED.

43. L'Équateur a créé une commission de haut niveau sur l'environnement et, en 1994, a élaboré une politique de l'environnement qui vise notamment à faire mieux participer toutes les parties, y compris celles qui étaient jusque-là marginalisées. Les Philippines ont mis en place un conseil chargé de diriger l'application du nouveau code forestier et du programme Action 21 national. La République centrafricaine met actuellement en oeuvre sa stratégie pour le développement durable adoptée en 1992, qui comporte des éléments importants en matière de forêts.

#### Gestion, conservation et exploitation écologiquement viable des forêts

44. Les progrès réalisés ont surtout concerné la poursuite des programmes existants. On a prêté davantage d'attention à la conservation, notamment au moyen de la création ou de l'expansion de zones protégées. Au titre de sa phase pilote, le Fonds pour l'environnement mondial a financé environ 20 projets de pays en développement, qui portaient surtout sur les zones protégées, y compris sur la gestion de la faune sauvage. En 1993, l'Inde a élaboré des principes directeurs régissant les critères et les indicateurs de la gestion écologiquement viable des forêts et a évalué sa couverture forestière; en mars 1994, elle a dirigé l'initiative visant à créer une association mondiale pour la sauvegarde des tigres, dont le but est de protéger le tigre et son habitat dans tous les pays où vit cet animal. Le Ghana a fixé des procédures ou des normes opérationnelles conformes aux directives de l'OIBT concernant la

gestion écologiquement viable de la forêt naturelle tropicale. En 1992, le Mexique a entrepris l'inventaire de sa forêt nationale et a adopté une loi sur les forêts. Le Pakistan a consacré un cinquième des ressources allouées à sa stratégie nationale de conservation dans le budget de l'environnement 1993-1998 à la protection des forêts et des aires d'alimentation en eau. Quant à la Thaïlande, elle a lancé son programme "vert" en 1994.

#### Promotion de structures rationnelles de production et de consommation

45. Les principaux pays en développement exportateurs de bois s'inquiètent de certaines mesures prises par les pays développés qui pourraient menacer leurs marchés traditionnels. C'est en partie pour répondre aux préoccupations exprimées par les pays acheteurs, qu'ils organisent actuellement des travaux sur l'application des critères et des indicateurs de gestion écologiquement viable des forêts et certains, comme par exemple certains pays membres de l'Organisation africaine du bois, le Brésil, l'Indonésie et la Malaisie devraient mettre en place prochainement un système national d'homologation attestant d'une gestion écologiquement viable; au Brésil, les travaux relatifs aux forêts se poursuivent dans le cadre de l'élaboration d'"indicateurs de développement durable". L'Inde s'est attachée à réduire le volume des déchets résultant de l'abattage des arbres. Le Viet Nam a complètement interdit l'abattage de certaines espèces rares. Quelques pays en développement organisent le recyclage de la fibre de papier : aux Philippines, le taux de recyclage est de 75 %, tandis que Singapour et Hong-kong ont presque atteint un taux de 100 %. L'abattage des arbres par hélicoptère, qui serait plus respectueux de l'environnement, a été introduit à titre expérimental. Des programmes antérieurs à la CNUED visant à améliorer l'efficacité des poêles à bois (pour réduire la demande en bois de feu) se sont poursuivis dans de nombreux pays.

46. Dans la région Asie-Pacifique, un fait nouveau ayant des répercussions sur la protection des forêts est que l'on tend à transformer l'arbre à caoutchouc au lieu d'exploiter certains feuillus tropicaux menacés de disparition. La Malaisie met au point des clones d'arbre à caoutchouc plus appropriés à la production de bois.

#### Renforcement des institutions et des capacités

47. Le renforcement des capacités a précédé la CNUED mais reste insuffisant, comme en témoignent certains symptômes : lenteur des réformes des politiques et des institutions, faiblesse de la coordination intersectorielle, relégation au second plan des programmes relatifs aux forêts par les plus hautes instances politiques, manque de priorités clairement définies et dépendance excessive de l'aide technique extérieure. L'un des principaux problèmes, qui ne s'est pas atténué après la CNUED, est que les organismes forestiers de nombreux pays n'occupent qu'une place modeste dans la hiérarchie. Bien souvent, l'absorption des autorités forestières au sein de structures plus larges et d'autres facteurs qui contribuent à les affaiblir les empêchent d'avoir une influence suffisante sur les politiques ou les priorités. Dans ces conditions, même le renforcement des institutions ne peut avoir que des répercussions insuffisantes sur leur efficacité au niveau national.

48. Après la CNUED, le renforcement des capacités s'est concentré sur trois niveaux : créer un "environnement favorable", renforcer les capacités des institutions gouvernementales et renforcer les capacités des organisations non gouvernementales, des collectivités locales et des individus, y compris des populations qui vivent de la forêt. Certaines organisations d'aide, dont la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, ainsi que de nombreux donateurs bilatéraux, souhaitent une division plus claire du travail entre les gouvernements (réglementation et application) et les autres acteurs, les activités commerciales ou productives étant généralement laissées à des intérêts privés commerciaux. Pour certains pays où les capacités du secteur privé et non gouvernemental sont moindres, il faut faire preuve de pragmatisme dans l'application du principe de la stricte division du travail entre le Gouvernement et les autres acteurs du développement.

49. L'initiative la plus importante en matière de renforcement des capacités prise à la suite de la CNUED reste "Capacités 21", lancée par le PNUD en 1993. Des ressources supplémentaires sont nécessaires pour la financer. D'autres organisations multilatérales et bilatérales se sont également concentrées sur le développement des capacités depuis la Conférence; c'est le cas du Plan d'action forestier tropical, qui a continué à prêter une attention particulière aux projets de renforcement des capacités nationales.

#### Questions relatives aux forêts relevant d'autres chapitres d'Action 21 et des Conventions sur la diversité biologique et sur la désertification

50. En vue de la conservation et de la gestion de la diversité biologique, la Malaisie a établi un comité, formulé ou adapté des politiques et des législations, créé, depuis la CNUED, un programme portant sur les zones de ressources génétiques, poursuivi le programme relatif aux réserves de la forêt vierge lancé en 1950 et créé un centre national de recherche sur les plantes médicinales. Dans le cadre de sa lutte contre la désertification, la Tunisie a instauré un programme portant sur 10 ans pour la protection des forêts, des eaux et des sols. En Algérie, de nombreuses activités forestières sont entreprises dans le contexte de la protection de la diversité biologique et de la lutte contre la désertification. Certains pays ont lancé des projets pilotes sur la retenue du carbone. En raison notamment de la prise de conscience concernant la diversité biologique, la Banque mondiale consacre actuellement à sa protection 11 % des crédits alloués aux projets relatifs aux forêts, soit 280 millions de dollars, contre 5 % par le passé. D'autres banques multilatérales ont également augmenté leurs subventions. Par ailleurs, le Fonds pour l'environnement mondial a financé 13 projets relatifs à la diversité biologique dans toutes les régions du monde en développement.

### 3. Pays en transition

51. Depuis la CNUED, les pays en transition, bien que confrontés aux énormes difficultés que suppose le passage à une économie de marché, ont néanmoins revu leurs politiques et leurs législations forestières afin de prendre en compte les derniers courants de pensée et adaptent leurs institutions en conséquence. Les pays européens en transition<sup>13</sup> ont participé aux conférences ministérielles sur la protection des forêts en Europe qui se sont tenues à Strasbourg, puis à Helsinki, et ont réaffirmé la volonté européenne de favoriser l'exploitation

écologiquement viable des forêts conformément aux principes de la CNUED. La Slovénie a adopté une nouvelle loi sur les forêts et une stratégie pour l'exploitation écologiquement viable des forêts conformes aux résolutions d'Helsinki et aux principes de la CNUED relatifs aux forêts. En mai 1994, la République tchèque a adopté une nouvelle politique en matière de forêts.

52. Le Fonds pour l'environnement mondial a indiqué que des projets sur la diversité biologique sont en cours d'exécution dans cinq pays européens en transition. Certaines organisations non gouvernementales se sont montrées préoccupées par la menace que fait peser sur les forêts primaires l'octroi de prêts importants pour l'exploitation des forêts, notamment au Bélarus, en Pologne et en Slovaquie.

### C. L'expérience des grands groupes

#### 1. Les organisations non gouvernementales

53. Dans le domaine de la sylviculture, les organisations écologistes et d'autres organisations non gouvernementales ont joué un rôle important consistant à s'assurer que divers groupes d'intérêts, notamment les gouvernements et les organisations internationales, adoptent les principes que la CNUED a formulés dans les domaines social et environnemental et à les encourager dans ce sens. Elles ont largement contribué à perpétuer l'esprit de la CNUED et à veiller à ce que certaines questions demeurent au coeur du débat international sur les orientations et les priorités dans le domaine forestier. Parmi ces questions, on peut mentionner en particulier la transparence de l'information et l'accès à celle-ci; le droit à la consultation, la participation et l'accès sans réserve des populations tributaires des forêts aux activités génératrices de revenus qu'elles leur procurent; l'utilisation accrue des connaissances traditionnelles concernant la foresterie; la participation du public au processus de décision et à la mise en oeuvre des orientations relatives à la gestion écologiquement viable des forêts; la prise en compte de la diversité biologique dans la gestion forestière; le rôle accru des forêts dans la rétention du carbone; le versement d'indemnités aux pays (dont nombre d'entre eux sont des pays en développement) dont la politique forestière a des répercussions bénéfiques à l'échelon mondial; le choix d'espèces et de régimes de plantation compatibles avec l'environnement; les études d'impact sur l'environnement; les méthodes de récolte et de transformation industrielle plus respectueuses de l'environnement; l'usage accru de produits forestiers dont la pérennité est assurée; les modes de consommation responsables; et le recyclage accru des produits forestiers.

54. Les ONG ont souvent critiqué ce qu'elles considèrent comme des pratiques destructrices ou indifférentes à la culture locale, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. En Allemagne, 22 organisations non gouvernementales ont publié la Déclaration de Francfort sur les initiatives en matière d'étiquetage du bois et des produits ligneux, et demandé, notamment, de retirer du marché national des produits ligneux les "prédateurs" et d'offrir une compensation aux pays ayant des forêts tropicales qui protègent une biodiversité exceptionnellement élevée. Récemment, des critiques ont été soulevées contre les méthodes de gestion forestière, en Amérique du Nord, en Scandinavie, en Fédération de Russie, en Amazonie, en Amérique centrale, en Asie

du Sud-Est et en Mélanésie. Les ONG ont publié de nombreux documents de promotion contenant des directives ou stratégies pouvant être appliquées, comme les Principes et directives pour l'exploitation écologiquement rationnelle des forêts de Greenpeace International, et la Stratégie forestière mondiale du Fonds mondial pour la nature.

55. Les ONG ont encouragé activement l'emploi de critères et d'indicateurs de gestion écologiquement viable des forêts en évaluant s'ils sont observés dans le cadre de la gestion et de l'exploitation des forêts, et les pratiques commerciales. C'est ainsi que le Fonds mondial pour la nature a élaboré quatre "critères de qualité des forêts", à savoir l'authenticité, la santé de la forêt, les avantages sur le plan environnemental et la valeur économique et sociale. Le Forest Stewardship Council (FSC) – mis en place à l'initiative des ONG – a été créé en 1993 en vue de fournir des informations fiables sur l'origine des produits forestiers, de contribuer à éliminer des indications fausses ou ambiguës, et à rendre crédible la certification en accréditant les certificateurs<sup>14</sup>. Les représentants d'intérêts économiques comptent pour 25 % des voix au sein du FSC, tandis que les représentants d'intérêts sociaux, environnementaux et autres détiennent 75 % des voix. En juin 1994, le FSC a établi un ensemble de principes et de critères devant être appliqués à toutes les forêts tropicales, tempérées et boréales.

56. Plusieurs organisations non gouvernementales "techniques", internationales et locales, ainsi que des organisations communautaires, ont souvent joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre concrète de programmes locaux visant à protéger les forêts et les moyens d'existence que procure la forêt, ainsi que l'autonomisation des populations locales et le renforcement de leurs capacités. Sur le plan international, les organisations non gouvernementales ont contribué à ce que le Plan d'action forestier tropical soit plus ouvert à la participation et plus directement axé sur les besoins des groupes vulnérables. Certaines d'entre elles sont actives dans le monde entier – notamment Care International, OXFAM, le Fonds mondial pour la nature et le Rotary International (qui, par l'intermédiaire de ses clubs locaux, appuie les activités bénévoles locales en faveur des forêts).

57. Pour tirer parti de certains atouts que posséderont les ONG, bon nombre d'organismes internationaux et gouvernementaux s'efforcent de coopérer davantage et d'améliorer leurs relations de travail avec elles. Aux Philippines et en Colombie, des zones protégées sont gérées conjointement avec des ONG spécialisées dans l'environnement; dans d'autres pays, elles reçoivent une aide directe. Des ONG participent régulièrement à des opérations financées par la Banque interaméricaine de développement (BAD). La Convention régionale (voir plus haut, par. 39) appuie la participation populaire, la diversité culturelle et les droits des habitants des régions forestières en Amérique centrale. En France, des associations de protection de la nature sont progressivement devenues des partenaires importants des pouvoirs publics, avec lesquels elles collaborent à l'élaboration d'une politique forestière ou à la solution de problèmes particuliers.

### Progrès réalisés et secteurs à améliorer

58. Quelques ONG font état de certaines difficultés qui les empêchent de jouer leur rôle dans le domaine forestier : réticence des gouvernements à traiter avec elles; tendance de certains gouvernements à "orchestrer" leur participation; cooptation des ONG et recours à des moyens financiers, juridiques ou procéduraux pour les amener à transiger; affaiblissement de leur autonomie de décision; dans certains cas, comportement hostile à leur égard; tentatives visant à les marginaliser ou à les exploiter. Certains groupes d'intérêts prétendent quant à eux que les organisations non gouvernementales qui défendent une cause ne veulent pas toujours envisager les questions en tenant compte d'autres préoccupations importantes ni reconnaître que les ressources sont limitées et que l'on ne peut donc pas accorder le même caractère d'urgence ni la même priorité à toutes les questions.

59. De nombreuses organisations non gouvernementales estiment que les progrès pourraient être plus rapides soulignant que la dégradation des forêts se poursuit et que la participation des populations semble demeurer limitée; elles préconisent l'application de la Charte des agriculteurs de la FAO pour corriger des régimes fonciers ou des modes d'accès à la terre inadaptés qui font porter une forte pression démographique sur les quelques forêts qui sont accessibles aux pauvres, contribuant ainsi à leur dégradation et à leur disparition. Elles demandent également que la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux de l'OIT soit ratifiée et que le projet de convention de l'ONU sur les populations autochtones soit négocié.

### 2. Le secteur commercial privé<sup>15</sup>

60. Dans de nombreux pays, le climat politique favorise l'économie de marché et une intervention minimale des pouvoirs publics; toutefois, les forces du marché ne suffisent pas pour accorder à la protection de l'environnement l'attention voulue. Cela étant, en Suède, les propriétaires de forêts privées sont censés fournir des services à caractère environnemental, l'État ne venant à la rescousse que lorsque le fardeau devient trop lourd pour eux. Au niveau international, les efforts du secteur commercial privé visant à donner suite à la CNUED sont appuyés par des groupes tels que le Réseau international pour la gestion de l'environnement en Allemagne, ou le Conseil d'entreprise pour le développement durable en Suisse. Ce dernier a constitué des groupes de travail sur des questions telles que l'internalisation des coûts sociaux et environnementaux dans les prix et la réalisation d'une étude mondiale sur la production et l'utilisation écologiquement rationnelle du papier.

61. L'American Forest and Paper Association (AF and PA) (dont les membres comptent pour plus de 90 % de la capacité de production nationale de papier, 65 % de la production de bois solide et 95 % des terres forestières à usage industriel aux États-Unis) a décidé d'utiliser des codes de conduite pour encourager la gestion écologiquement viable des forêts. L'Association a adopté ses propres Principes d'exploitation forestière sans danger pour l'environnement et directives d'application; à partir de 1996, pour être membre de l'Association, il faudra respecter ces principes et directives. Le grand public sera tenu informé, et pourra ainsi directement apprécier l'engagement du secteur à l'égard de ces principes et suivre les progrès réalisés dans le sens d'une



gestion écologiquement viable des forêts. Les directives sont censées se substituer aux campagnes d'étiquetage unilatéral, aux boycotts, et autres obstacles commerciaux mis en place pour promouvoir la gestion écologiquement viable des forêts. Les détaillants ont pris part aux efforts visant à certifier que le bois provient d'une source dont la pérennité est assurée; certains d'entre eux n'acceptent désormais, en grande partie, voire exclusivement, que du bois dont l'origine est certifiée. Au Royaume-Uni, le Fonds mondial pour la nature a créé un "Club 1995" dans le cadre duquel 24 détaillants ont accepté de ne vendre, à partir de 1995, que du bois provenant d'une source dont la pérennité est assurée.

62. Afin de faciliter les efforts du secteur privé visant à assurer une gestion écologiquement viable des forêts, les prix des produits forestiers devraient mieux refléter la valeur réelle et l'augmentation des coûts associés à la gestion durable de cette ressource, y compris des coûts environnementaux<sup>16</sup>. Il faudrait que les consommateurs acceptent de payer plus cher pour des biens et services d'origine forestière produits en respectant l'environnement, mais il reste encore à déterminer sur une grande échelle s'ils sont disposés à le faire. Toutefois, il n'est pas certain que si les prix des matières premières augmentaient, les produits forestiers pourraient continuer de concurrencer les produits de substitution; dans ce cas, il conviendrait de se demander si l'utilisation de tels produits de substitution ne serait pas un meilleur choix sur le plan écologique.

63. Les pouvoirs publics peuvent encourager fortement la gestion écologiquement viable des forêts en adoptant des mesures favorisant l'investissement privé et le lancement de projets dans des secteurs d'activités qui créent de la valeur ajoutée plutôt que dans le commerce des matières premières (qu'il s'agisse ou non de bois). À cet égard, l'évolution de la politique d'exploitation des forêts en Indonésie, où l'on est passé de l'exportation de grumes à la transformation locale de produits ligneux, illustre les résultats que permettent d'obtenir des investissements considérables dans les techniques, la mise en valeur des ressources humaines et l'esprit d'entreprise local.

### 3. Les autres grands groupes et la société civile

64. Dans de nombreux pays, les collectivités locales sont souvent les premières à établir et à faire appliquer les règlements. Ainsi, dans certains pays développés, même si le gouvernement central n'impose pas nécessairement de restrictions sur les bois tropicaux, un certain nombre de collectivités locales continuent d'appliquer des mesures restrictives à l'encontre des bois tropicaux, comme l'illustrent les interdictions frappant les importations de bois tropicaux qui sont décidées par des collectivités locales en Allemagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis d'Amérique (voir par. 21). Il est manifestement nécessaire de mettre en place des mécanismes de dialogue avec les collectivités locales afin d'encourager des solutions équitables. Parmi les initiatives prises par la société civile, il convient de mentionner la création d'un organisme indépendant, la Commission mondiale pour les forêts et le développement durable. Cette commission, qui est appuyée par le Conseil interaction des anciens chefs d'État et de gouvernement, se propose de présenter à la Commission du

développement durable en 1997 un rapport sur des questions ayant trait aux activités de sensibilisation, à la coopération Nord-Sud et au renforcement du consensus.

65. Le Comité exécutif de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA) considère que les agriculteurs sont prêts à adopter des méthodes plus respectueuses de l'environnement dès lors qu'elles sont écologiquement rationnelles, rentables et qu'elles permettent le maintien d'économies rurales viables. Dans les pays développés, les agriculteurs qui appliquent les mesures destinées à réduire la production alimentaire excédentaire peuvent consacrer une partie des terres à la sylviculture. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se propose d'étudier plus avant les liens existant entre la sylviculture et le développement rural dans le contexte de la réforme des politiques agricoles. Dans des pays plus pauvres, la FAO et la Banque mondiale, notamment, ont constaté que l'introduction d'arbres dans les systèmes agricoles rencontrait un grand succès auprès des agriculteurs lorsqu'il existait des possibilités de commercialisation.

66. Le rôle des populations tributaires des forêts est mis en relief dans le cadre de la nouvelle politique sylvicole de la Banque asiatique de développement qui prévoit de faciliter leur participation à l'économie forestière. Le Viet Nam et l'Inde ont ainsi encouragé, de diverses manières, la participation des populations locales et des habitants des forêts. Au cours de l'Année internationale des populations autochtones (1993), la Belgique a organisé une réunion sur les populations vivant dans les forêts en Afrique, en Asie insulaire et en Amérique du Sud.

#### D. Financement et technologie

##### 1. Le financement

###### Contexte

67. Les perspectives en matière de financement des activités forestières doivent être examinées dans le cadre plus vaste des questions de macro-économie et de coopération internationale aux fins du développement, dont la dette et l'allégement de la dette. Ces questions plus vastes étant déjà traitées par le Groupe de travail à composition non limitée ad hoc intersessions chargé des questions de financement de la Commission du développement durable, elles ne feront pas l'objet du présent rapport. Le Groupe de travail examinera l'influence du climat politique international sur les flux de financement et fera des recommandations sur la mobilisation des ressources nationales et la création de mécanismes de financement novateurs.

68. Dans la plupart des pays, les ressources locales, à savoir les fonds publics ou les recettes fiscales, les investissements du secteur privé et les efforts "en nature" des collectivités ou des particuliers constituent la principale source de financement pour la protection et la mise en valeur des forêts. Le financement provenant de sources publiques extérieures sert uniquement de complément dans ce cas; il s'agit bien plus d'aide bilatérale que multilatérale. Dans des secteurs comme les industries forestières, les flux du

secteur privé international sont parfois égaux ou supérieurs à l'aide publique. Il n'existe cependant pas d'informations suffisantes<sup>17</sup> sur tous ces grands types de financement. Des annonces de contributions importantes ont été faites à Rio mais il n'a pas été possible d'obtenir d'informations sur le versement de ces contributions au moment du présent rapport. Le Japon a annoncé que l'aide publique au développement (APD) consacrée à l'environnement passerait de 9 milliards à 100 milliards de dollars des États-Unis au cours de la période quinquennale allant de 1992 à 1997 et qu'une partie de cette aide serait destinée à la foresterie. D'après des sources officielles, cet objectif avait déjà été atteint pour moitié lors de l'exercice 1994. Plusieurs pays développés ont l'intention d'accroître le montant des ressources qu'ils consacrent à l'environnement; c'est ainsi qu'au Danemark les montants alloués au Fonds international pour l'environnement et la nature devraient représenter 0,5 % du PNB d'ici l'an 2002.

69. La protection des forêts et le maintien de leur fonction écologique, qui dépendent en grande partie d'un financement public, sont des activités très peu financées dans de nombreux pays en développement où les gouvernements ont souvent du mal à boucler leur budget. Certains de ces pays ne parviennent pas à tirer des recettes suffisantes de leurs produits ou services forestiers en raison de la faiblesse des prix, de l'incapacité de leur administration de recouvrer les redevances et du commerce illégal qui se pratique. La forte dépendance vis-à-vis des sources extérieures de financement demeure un grand problème dans ces pays.

#### Importance du financement international destiné aux activités forestières : tendances et priorités

70. Il est ressorti d'une enquête sur l'aide publique au développement (APD) menée par la FAO qu'entre 1988 et 1990, l'APD consacrée à la foresterie (principalement tropicale) avait augmenté de 11,3 % par an en moyenne pour atteindre 1,4 milliard de dollars en 1990<sup>18</sup>. Ce chiffre ne représente qu'environ un quart de l'objectif fixé par la CNUED; il faudrait donc atteindre un taux de croissance de plus de 20 % par an pour réaliser d'ici à l'an 2000 les objectifs énoncés dans Action 21.

71. Les prêts consentis au début des années 90 au titre des activités forestières par la Banque mondiale (l'organisme de financement le plus important dans ce secteur) ont plus que doublé par rapport au début des années 80; d'après les données les plus récentes, le montant moyen des prêts consentis chaque année se situait aux alentours de 1 milliard 600 millions de dollars contre environ 600 millions de dollars par an au cours de la période 1980-1982. Les prêts accordés récemment présentent quelques similitudes remarquables avec le profil du montant estimatif des ressources nécessaires figurant au chapitre 11 d'Action 21<sup>19</sup>. La Société financière internationale (SFI) soutient les investissements du secteur privé : au cours des trois dernières années, elle a alloué 40 millions de dollars des États-Unis aux industries du bois et 160 millions à des projets de production de pâte à papier et de papier. Depuis 1977, la Banque asiatique de développement (BASD) a consenti au titre des activités forestières des prêts d'un montant total de 794 millions de dollars des États-Unis (soit une moyenne annuelle de 39,7 millions de dollars au 31 décembre 1993); l'assistance technique accordée s'élevait à 40,8 millions

et les éléments foresterie de projets plus vastes représentaient environ 5,2 millions de plus. En 1993, la Banque interaméricaine de développement (BID) a déboursé environ 65,3 millions de dollars des États-Unis au titre des projets de foresterie; depuis 1974, les prêts consentis annuellement pour la gestion des ressources forestières se sont élevés en moyenne à 17 millions de dollars et pour la période 1992-1993, à 107,8 millions; par ailleurs, le montant total de l'assistance technique dans ce secteur est de 27,8 millions depuis 1980. Depuis 1978, la Banque africaine de développement (BAfD) octroie de nombreux prêts dont le montant s'élevait à 275 millions de dollars à la fin de 1994.

72. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) finance des activités forestières dans le cadre des quatre principaux domaines dont il s'occupe : changement climatique, diversité biologique, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone. Dans ces domaines, le FEM peut fournir des ressources financières pour des activités ayant des effets bénéfiques sur l'environnement mondial : il peut notamment financer les coûts marginaux d'activités comme le reboisement ayant pour objet d'empêcher la dégradation des sols. Les engagements pour la phase pilote (732,6 millions de dollars des États-Unis) étaient essentiellement destinés à la diversité biologique (43 %), et ont entre autres permis de financer certains projets forestiers, la conservation in situ des ressources génétiques des plantes, la gestion de la faune sauvage, l'élevage du gibier et l'aménagement des aires d'alimentation comprenant des activités de boisement. La principale source de financement de l'assistance technique destinée aux activités forestières au sein du système des Nations Unies est le PNUD, dans le cadre des chiffres indicatifs de planification des pays (CIP). En 1993, le programme a versé, au titre des activités forestières et par le biais de la seule FAO, 20,3 millions de dollars des États-Unis; en 1992, le PNUD avait fourni 10,1 millions de dollars pour l'Asie seulement<sup>20</sup>.

#### Priorités et politiques des banques multilatérales en matière de prêts

73. La Banque mondiale, la BASD et la BID se concentrent en général sur la création ou la gestion des ressources forestières, les industries forestières ne recevant qu'un pourcentage infime de leurs prêts. La Banque mondiale présente, au niveau de l'octroi des prêts, des similitudes avec les deux autres banques : un quart de ses prêts va actuellement à l'expansion des forêts. Les changements les plus remarquables ont été un accroissement de 7 à 27 % des prêts destinés aux activités de remise en état et de protection (c'est-à-dire aux activités environnementales); une augmentation de 1 à 14 % des prêts permettant de trouver d'autres moyens de subsistance, une baisse de 32 à 23 % des prêts facilitant l'expansion des ressources (bien que le montant en dollars ait augmenté de 12 %) et de 10 à 0,4 % de ceux destinés aux routes forestières.

74. La Banque mondiale, la BASD et la BID ne soutiennent pas l'abattage des arbres dans les forêts primaires et encourageront la préservation de ces forêts et la création de réserves. On semble penser actuellement que si certains projets industriels sont valables, ils attireront le secteur privé et n'auront donc pas besoin d'un financement multilatéral. Ces organismes sont néanmoins disposés à financer des projets industriels à plus petite échelle. La BID a trois catégories de financement du secteur privé, dont deux pour les petites et moyennes entreprises et la troisième permet de financer une société

d'investissement qui est le pendant de la Société financière internationale de la Banque mondiale et peut couvrir des investissements à concurrence de 40 millions de dollars. Les possibilités ainsi offertes aux petites industries pourraient permettre d'apporter une assistance à de nombreux petits pays pauvres qui auraient des difficultés à attirer des capitaux exclusivement privés. Toutes les grandes banques multilatérales soulignent la nécessité de faire précéder l'octroi de prêts permettant d'investir dans le secteur forestier d'une solide analyse sectorielle, d'un dialogue politique et de réformes institutionnelles et de prendre notamment des mesures pour améliorer les textes réglementaires et juridiques régissant les activités forestières et intégrer les objectifs du secteur dans le cadre plus large des politiques économiques et écologiques.

#### Situations influant sur l'efficacité de l'assistance financière

75. De manière générale, l'un des facteurs influant le plus sur l'efficacité de l'assistance financière extérieure concerne le fait qu'un nombre très restreint de pays en bénéficient et que ces pays ne sont pas forcément ceux qui en ont le plus besoin. Ainsi, environ 44 % de l'ensemble des flux d'APD en 1990<sup>18</sup> sont allés à la région de l'Asie et du Pacifique et 33 % à l'Afrique dans le même temps; l'Amérique latine et les Caraïbes (où se trouvent près de la moitié des zones tropicales déboisées) n'ont reçu que 18 % de l'aide consacrée aux activités forestières<sup>21</sup>. De même, sur un engagement de 3 milliards 220 millions de dollars des États-Unis au titre du Plan d'action forestier tropical 94 % sont allés à 10 pays et 6 % à 20 autres pays et une sous-région. Le pays ayant reçu l'assistance la plus importante avait obtenu à lui seul 35 % des engagements de financement<sup>22</sup>. D'autres facteurs réduisant l'efficacité de l'assistance extérieure, qui ont été identifiés dans une étude financée par le groupe de conseillers forestiers<sup>23</sup>, sont notamment les suivants : a) les projets d'assistance internationale reflètent plus les priorités des organismes de financement qu'ils ne tiennent compte des plans d'action nationaux relatifs aux forêts; b) la coordination de l'aide par les pays bénéficiaires n'est pas efficace car les donateurs ont souvent des approches ou priorités divergentes; et c) certains organismes extérieurs appliquent leurs procédures de façon trop rigide. Les principes et directives révisés énoncés dans le Plan d'action forestier tropical ont été conçus pour réduire au maximum ces problèmes mais n'ont pas encore été pleinement appliqués par certains gouvernements et organismes de prêt. De ce fait, certains donateurs et organismes internationaux utilisent différents instruments pour exécuter les mêmes tâches dans un pays donné, par exemple le Plan d'action forestier tropical lui-même et les Plans d'action nationaux pour l'environnement. Afin de remédier à ce problème, le Groupe de conseillers forestiers s'efforce d'harmoniser les approches adoptées par les donateurs et plusieurs d'entre eux participent à un projet expérimental au Guyana dans le cadre d'une stratégie commune de gestion durable des ressources naturelles du pays, et notamment des forêts.

#### Mécanismes de financement novateurs

76. La conversion de dettes en investissements écologiques a été le premier mécanisme financier novateur; il a vu le jour en 1987, a continué d'être utilisé après la CNUED et, en décembre 1992, avait permis de mobiliser environ 76 millions de dollars des États-Unis destinés à la conservation dans les pays

en développement. La BID a également converti des dettes en investissements écologiques et financé ainsi un projet de 100 millions de dollars pour la protection de l'environnement de Mexico en 1993. Plusieurs autres mécanismes sont actuellement à l'essai : a) la Colombie a prévu d'allouer à la gestion écologiquement viable des forêts les revenus qu'elle tire des remboursements que lui verse l'Union européenne au titre du soutien au prix du café; b) la Convention régionale (voir plus haut, par. 39) prévoit que les gouvernements signataires d'Amérique centrale créeront des fonds forestiers nationaux et réinvestiront les revenus forestiers dans les ressources forestières; c) des exonérations fiscales temporaires et autres mesures d'incitation fiscale existaient au Chili, au Brésil et en Malaisie, parfois bien avant la tenue de la CNUED. L'un des problèmes en ce qui concerne les incitations fiscales concerne le fait que, dans les pays procédant à un ajustement structurel, les organismes extérieurs ont tendance à décourager ce type de mesures. Deux propositions ont été faites : a) l'une consistait à imposer les revenus provenant de l'exploitation des ressources et à consacrer les recettes ainsi obtenues à la gestion écologiquement viable des forêts; et b) l'autre consistait à convertir les dettes en obligations négociables pouvant être vendues sur les marchés financiers. La BASD réalise actuellement une étude régionale sur des mécanismes de financement de programmes écologiques (capitaux nationaux des investissements du secteur privé et capital-risque).

## 2. Technologie

77. La création, sous les auspices du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), a été un événement important. Ce centre vient seconder le Centre international pour la recherche en agroforesterie (ICRAF) et est l'un des centres relevant du Groupe consultatif s'occupant tout particulièrement des forêts. Le CIFOR étudie notamment comment mieux adapter les espèces aux sites, diffuser les informations issues des travaux de recherche auprès des utilisateurs, les retombées à l'échelon mondial telles que la diversité biologique et les avantages autres que le bois que les forêts peuvent procurer aux communautés locales. L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires s'emploie à trouver des moyens de maintenir la productivité des terres agricoles afin de moins avoir à défricher. Le Programme d'appui à la recherche sylvicole en Asie et dans le Pacifique réalisé par la FAO et financé par la Banque asiatique de développement, le PNUD et le Gouvernement suisse s'est poursuivi. Ce programme fournit un modèle pour promouvoir le renforcement des capacités et l'autosuffisance mutuelle entre pays du Sud à faible coût; la FAO préconise l'adoption d'un programme similaire en Afrique subsaharienne. Malgré les efforts en cours, même les secteurs où une productivité élevée est essentielle pour alimenter l'industrie (sans trop épuiser les sols) ou pour d'autres raisons, la foresterie n'a pas encore connu l'équivalent de la "révolution verte" dont a bénéficié l'agriculture. Les enseignements tirés de l'agriculture montrent qu'il convient non seulement d'accroître la productivité mais aussi de faire preuve d'un sens des responsabilités sociales et écologiques et de permettre aux communautés qui sont tributaires des forêts d'avoir accès aux technologies nouvelles.

78. Les produits forestiers non ligneux qui peuvent jouer un rôle très important dans la durabilité des forêts, sont négligés dans les travaux de recherche-développement. Il reste cependant encore tout à fait possible d'améliorer l'utilisation et la gestion des ressources génétiques, des plantes médicinales, des produits chimiques d'origine végétale, des fibres naturelles, des gommes et résines et autres. Pour ce qui est des plantes médicinales, il convient d'envisager la possibilité d'amener les grandes sociétés pharmaceutiques des pays développés à conclure des accords avec les propriétaires des ressources forestières dans les pays en développement. L'accord entre l'INBIO au Costa Rica et Merck & Co. Inc. aux États-Unis, en vertu duquel Merck finance les travaux de recherche et verse des redevances pour tout composé chimique ou pharmaceutique utile qui est isolé, en échange de plantes, d'insectes ou d'autres produits forestiers que lui fournit l'INBIO, constitue un exemple intéressant à cet égard.

79. Il serait bon de reproduire avec une plus grande vigilance les exemples internationaux décrits ci-dessus en veillant davantage à renforcer des capacités et moyens des pays en développement et en diffusant mieux les résultats des travaux de recherche. Les communautés agricoles à faible revenu, les exploitants agricoles et les populations qui sont tributaires des forêts dans les pays en développement doivent avoir plus facilement accès à ces résultats afin de pouvoir améliorer ainsi leurs moyens d'existence de façon durable. Pour ce faire, la science et la technique modernes devront peut-être puiser plus systématiquement dans les connaissances et pratiques autochtones ou locales.

#### E. Évolution et expériences récentes en matière de coopération internationale

##### 1. Processus intergouvernementaux

80. Comme beaucoup de problèmes écologiques dépassent les frontières, l'importance de la coopération régionale ira croissant. Les Premiers Ministres d'Australie, de Fidji, des Îles Salomon, de Nouvelle-Zélande, de Papouasie-Nouvelle-Guinée et de Vanuatu ont décidé d'élaborer ensemble un code de conduite commun applicable à l'exploitation forestière et aux exportations de bois des forêts naturelles. La sylviculture est un domaine d'activité tout aussi important pour d'autres groupements régionaux comme l'Union européenne, le Traité en vue de la coopération amazonienne et la Communauté de développement de l'Afrique australe.

81. Dans le cadre du processus d'Helsinki, issu de la deuxième Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, les pays européens ont adopté, en juin 1994, une liste de six critères et de 27 indicateurs relatifs à la santé et à la vitalité des forêts, aux fonctions qu'elles remplissent sur le plan productif, pour le maintien de la diversité biologique et la protection de l'environnement, et à leurs dimensions socio-économiques. S'agissant des forêts tempérées et boréales situées dans d'autres régions que l'Europe, c'est lors d'un atelier organisé en octobre 1993 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (processus de Montréal) que l'on a commencé à définir des critères et des indicateurs. Le Groupe de travail intergouvernemental sur les forêts (initiative Canada-Malaisie) s'est réuni à deux reprises en 1994 pour examiner les questions ci-après : préservation des forêts; critères et

indicateurs; développement du commerce et environnement; nouveaux modes de financement et de transfert de technologie dans le secteur sylvicole; liens institutionnels; participation des populations et liaisons intersectorielles. En préparation de la troisième session de la Commission du développement durable, l'Inde et le Royaume-Uni ont parrainé dans le cadre d'une initiative commune un atelier au cours duquel a été adopté un modèle de rapport national.

82. Les travaux récents d'élaboration de critères et d'indicateurs ont un précédent, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) ayant déjà arrêté des directives et des critères pour la gestion des forêts tropicales. Bien avant la CNUED, l'OIBT s'était fixé comme objectif de parvenir à une gestion écologiquement viable des forêts d'ici à l'an 2000, et avait publié des directives pour la gestion durable des forêts naturelles (1990), et des forêts artificielles (1993), ainsi que des critères de mesure de la gestion écologiquement viable des forêts tropicales (1992).

83. Les multiples initiatives prises par les divers groupes d'intérêts ont parfois fait double emploi ou abouti à un éparpillement des ressources et l'on n'a pas toujours pu en tirer le meilleur parti. On s'attachera aussi a) à faire en sorte que les pays prennent le ferme engagement d'assurer la gestion écologiquement viable des forêts et d'appliquer les critères et indicateurs convenus; b) à tenir compte du fait qu'ils ne disposent pas tous des mêmes moyens pour satisfaire aux normes fixées dans le cadre de ces initiatives et c) que l'on devra prévoir des délais suffisants pour tester ces critères et indicateurs dans la pratique avant de les adopter dans leur ensemble; d) à ce que toutes les régions agro-écologiques, peut-être même tous les pays, participent au débat international et e) à orchestrer l'ensemble des initiatives prises dans les diverses régions du monde<sup>24</sup>. Pour mieux harmoniser les objectifs suivis, la FAO a mis l'examen des diverses initiatives à l'ordre du jour du mois de février, de la session de mars 1995 du Comité de la foresterie et de la réunion des ministres chargés de la sylviculture qui sera organisée en marge.

## 2. Organismes des Nations Unies

84. Pour l'essentiel, les organismes des Nations Unies ont donné suite à la CNUED en réexaminant leurs programmes et en les réorientant délibérément en faveur des objectifs de la Conférence, notamment en créant de nouvelles unités administratives chargées de porter leurs efforts sur le développement durable. Le rôle qu'ont joué la Banque mondiale et le FEM en matière de financement comme suite à la Conférence a été évoqué plus haut. Comme on l'a dit aussi précédemment, le programme "Capacités 21" du PNUD alloue des ressources au renforcement des capacités dans le domaine sylvicole. Ces ressources sont venues s'ajouter aux CIP attribués à l'exploitation forestière, qui ont toujours beaucoup appuyé l'assistance technique dans ce secteur. En sa qualité de maître d'oeuvre, la FAO a organisé en mars 1993 une séance de consultation qui a abouti à la création d'un "groupe d'utilisateurs du courrier électronique", réseau facilitant les liaisons entre les membres des organisations intergouvernementales et non gouvernementales; certaines ONG ont demandé que le réseau soit agrandi et ouvert à de nouveaux membres. Comme de nombreux autres organismes, la FAO a mis au point une stratégie de suivi de la CNUED qu'elle a diffusée auprès des États Membres. Elle a également convoqué une réunion des



bureaux de ses commissions régionales de la sylviculture afin d'assurer que les régions participent à la préparation de la présente étude sur le secteur de l'exploitation forestière; par ailleurs, elle a tenu une réunion d'experts externes de haut niveau qui ont été chargés de définir les orientations futures du secteur et, en février 1995, elle devait réunir les responsables des initiatives en cours concernant l'établissement de critères et d'indicateurs de gestion écologiquement viable des forêts. Avec l'appui financier du PNUE, la FAO organise aussi actuellement des réunions régionales en Afrique, en Asie/Pacifique et en Amérique latine et dans les Caraïbes à des fins analogues. Enfin, en marge de la session de mars 1995 du Comité de la foresterie, elle organise des réunions auxquelles participeront le secteur privé, les ONG et les ministres de la sylviculture pour préparer la présente session de la Commission du développement durable.

85. Les initiatives récentes prises par le système des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales ont en commun un effort de prise en compte des intérêts non gouvernementaux. L'OIBT a indiqué qu'elle ne fixait aucune limite au nombre d'ONG participant aux sessions officielles de son conseil et elle a simplifié les procédures leur permettant de le faire. À la FAO, les organisations non gouvernementales participent à des groupes d'experts. Les réunions qu'organise la FAO entre le secteur privé et les ONG ont été citées plus haut. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, dans le cadre du Plan d'action forestier tropical, le Conseil de la FAO a créé un groupe consultatif qui réunira des représentants de tous les groupes d'intérêts.

86. De nombreux organismes, notamment la Banque mondiale, le PNUE et la FAO, ont entrepris ou sont sur le point d'entreprendre des analyses visant à améliorer les méthodes d'estimation de la valeur des produits et des services forestiers afin qu'il en soit davantage tenu compte au moment de décider de l'occupation des sols. Ces travaux mettent en jeu une étroite coopération avec les ONG, les gouvernements et les organismes n'appartenant pas au système des Nations Unies, notamment les universités. L'UNESCO a continué à appliquer ses méthodes participatives dans le cadre du programme "L'homme et la biosphère" (MAB). Le principal but recherché est de trouver le moyen de concilier la conservation de la nature avec la satisfaction des besoins de l'homme et d'appuyer l'ensemble de ces efforts au moyen de la coopération scientifique internationale. Les réserves s'inscrivant dans le programme "L'homme et la biosphère" se composent d'un périmètre central strictement protégé, d'une zone tampon intermédiaire pouvant accueillir quelques activités humaines et de zones de transition périphériques. Les réserves de la biosphère constituent un réseau mondial qui, au milieu de 1994, comprenait 323 sites répartis dans 82 pays et représentait une superficie de plus de 211 millions d'hectares. Afin de réduire les gaspillages, la FAO a établi un projet de code de bonne pratique pour les coupes forestières qui servira avant tout de modèle pour les pays souhaitant se doter de codes analogues.

87. Reconnaissant le rôle que jouent les forêts dans le domaine sanitaire, et le lien étroit qui existe entre les maladies comme le paludisme ou le typhus et la présence de forêts ou le déboisement, l'OMS a créé en 1993 une équipe de travail sur l'environnement et les maladies tropicales. Compte tenu du rapport qui existe entre l'environnement forestier ou la gestion des forêts et la

transmission du paludisme, les résultats futurs de la recherche devraient être pris en compte lors de l'élaboration de plans d'action nationaux d'exploitation forestière.

### 3. Organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies

88. Plusieurs exemples de coopération internationale ont déjà été cités dans les sections II.C et II.D.2 et n'ont pas lieu d'être répétés ici. La question de l'aide publique au développement fournie bilatéralement par les donateurs est abordée dans la section II.D.1 plus haut.

## III. CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

### A. Besoins futurs en produits et services forestiers

89. S'il est tout à fait nécessaire de conserver les forêts et de les gérer correctement au bénéfice des générations futures, c'est que l'on comprend mieux aujourd'hui les besoins croissants en matière de services forestiers. Il ressort des données publiées dans l'étude de la FAO intitulée "L'agriculture à l'horizon 2010"<sup>25</sup> que pendant la période comprise entre 1995 et l'an 2010, la superficie totale des terres cultivées atteindra 850 millions d'hectares, les mises en culture concernant essentiellement l'Afrique subsaharienne et l'Amérique latine. Pendant la même période, 85 millions d'hectares environ de forêts devraient être défrichés à des fins agricoles. La même étude indique que la production mondiale de bois rond industriel a augmenté de 50 % depuis 1961, la production de panneaux dérivés du bois de 600 %, celle de papier de 350 %, la production de bois de chauffage ayant pratiquement doublé. De 1990 à 2010, la consommation de tous les produits du bois devrait continuer à s'accroître à des taux allant de 1,2 % par an pour le bois de chauffage et le charbon de bois à 3 % par an pour le papier et à 4,3 % par an pour les panneaux dérivés du bois. Même s'il est plus difficile de la quantifier, il y aura également un accroissement de la demande de produits forestiers non ligneux indispensables aux sociétés rurales, notamment de plantes médicinales; la demande ne cessera également d'augmenter pour ce qui est de l'emploi et des revenus ruraux, des activités de loisirs fondées sur les manifs forestiers, leur flore et leur faune et les forêts devront assurer plus que jamais leur rôle de protection. La conservation du capital génétique des forêts restera d'une importance cruciale.

90. Ces tendances montrent l'ampleur des besoins auxquels les forêts vont devoir répondre. Les efforts déployés pour maîtriser le niveau de consommation et réduire les gaspillages peuvent avoir un impact, mais comme le gonflement de la demande est aussi très largement lié à l'accroissement démographique, leur efficacité aura des limites et il faudra créer des ressources forestières supplémentaires et mieux gérer les ressources existantes pour faire face aux nouveaux besoins. On devra pour ce faire prendre des décisions réfléchies et agir sans plus tarder pour résoudre les problèmes d'actualité et mettre en oeuvre les programmes lancés par la CNUED.

91. On ne pourra obtenir que les pays s'engagent à mener une action dans ce domaine que si l'on connaît la valeur réelle des ressources actuelles des forêts et des ressources de remplacement que l'on pourrait tirer des terres qu'elles occupent, et si l'on évalue les conséquences que pourraient avoir les diverses

autres utilisations possibles des sites, leur perte ou leur dégradation. Or, les techniques d'évaluation des produits et services forestiers ne suffisent pas à fournir des arguments irréfutables pour la prise de décisions en matière de politique générale et d'investissement sylvicoles. Les données dont on dispose pour mieux cibler l'action sont tout aussi limitées, car peu d'informations circulent sur les ressources forestières. C'est pourquoi il convient que la Commission du développement durable porte son attention sur la nécessité de poursuivre aux niveaux national et mondial les travaux d'évaluation des forêts et autres études connexes sur l'état actuel et les caractéristiques des ressources forestières. À cet égard, la décision prise récemment par la FAO de publier des bilans biennaux de l'état des forêts sera de la plus haute utilité.

92. Pour réunir cette masse d'informations et donner au secteur une orientation stratégique, il faudra doter les pays d'institutions aux moyens renforcés. Or, ce secteur se trouve dans une situation inhabituelle car bien qu'il occupe une place centrale dans les programmes de développement, ses institutions sont souvent parmi les plus démunies des administrations publiques et parviennent rarement à attirer le niveau de ressources et d'appui politique nécessaire à la réussite de leur mission ou qui leur permettrait d'influencer les politiques suivies dans les secteurs concurrents. Par ailleurs, il leur est tout aussi difficile de promouvoir efficacement la participation active des intérêts non gouvernementaux à la gestion écologiquement viable des forêts ou d'aider les groupes non gouvernementaux comme les organisations communautaires qui souhaitent apporter leur contribution.

93. Il importe aussi que les institutions prennent l'habitude d'intervenir dans les domaines où l'exploitation forestière rejoint les autres secteurs, comme l'agriculture, la protection de la diversité biologique, l'énergie et le commerce. Cela suppose un effort d'adaptation des institutions de tous les secteurs intéressés. Pour ce qui est de l'occupation des sols, il faudra peut-être mettre en place des systèmes d'échanges d'informations dans bon nombre de pays afin de garantir que tout changement dans les modes d'utilisation des sols ne soit engagé qu'après consultation de toutes les parties concernées.

#### B. Prévisions, objectifs communs et principaux points de désaccord

94. Tous les groupes d'intérêts du domaine forestier éprouvent un sentiment d'urgence. Mais les avis diffèrent quant à ce qu'il convient d'attendre de la troisième session de la Commission du développement durable, du fait en partie d'une méconnaissance du rôle exact confié à la Commission. De nombreux gouvernements, en particulier les pays exportateurs de bois, espèrent que la Commission du développement durable pourra obtenir une réactivation des engagements en faveur de l'ouverture des principaux marchés à leurs produits, eu égard aux efforts qu'ils déploient pour assurer que la gestion de leurs forêts soit écologiquement rationnelle. Certains groupes d'intérêts, en particulier des ONG, considèrent que la Commission devrait avoir pour principal objectif de contribuer à l'établissement d'une stratégie mondiale visant à mettre rapidement un terme au déboisement et à la dégradation des forêts de la planète. Ils attendent que des objectifs fermes et des calendriers précis soient établis avec une répartition claire des responsabilités. Afin de pouvoir recommander les mesures qui s'imposent pour renforcer la coordination, éliminer les activités

/...

superflues et, si nécessaire, redéfinir le rôle de divers intervenants, certains groupes d'intérêts espèrent que la Commission fera exécuter une étude indépendante sur le rôle des principales institutions spécialisées multilatérales menant une action dans le domaine forestier (par exemple la FAO, l'OIBT, le PNUE, etc.), des institutions de financement multilatéral intervenant aussi dans ce domaine et des divers cadres et conventions.

95. Pour permettre à la Commission du développement durable de cerner les divers aspects négligés jusqu'ici par les autres institutions et mécanismes internationaux, on lui a choisi comme thèmes d'étude privilégiés des problèmes entrant dans l'une ou l'autre des catégories ci-après : a) problèmes urgents qui préoccupent à la fois les groupes d'intérêts gouvernementaux, non gouvernementaux et du secteur privé et qu'aucune instance ou mécanisme intergouvernementaux existants ne peuvent traiter à la satisfaction des trois parties concernées; b) autres problèmes dont l'ampleur ou l'urgence mérite l'attention de la Commission; et c) problèmes prioritaires à caractère intersectoriel définis par la CNUED.

96. Tous les groupes d'intérêts sans exception se sont associés à l'objectif de gestion écologiquement viable des forêts mais ils ne suivent pas la même voie pour le réaliser. Les propositions des divers groupes aboutiront en dernière analyse à une même conception de la gestion durable des forêts, à savoir parvenir à un équilibre entre la conservation et l'utilisation des massifs forestiers pour protéger la diversité de leurs écosystèmes tout en répondant aux besoins sociaux et de mise en valeur des ressources humaines. Or, trois ans après la CNUED, les logiques fondamentales que défendent les groupes d'intérêts du secteur quant aux mesures à prendre pour accomplir cet objectif commun ne coïncident pas toujours quand elles ne sont pas tout à fait divergentes.

97. Les principaux points de désaccord des groupes d'intérêts sont les suivants : a) il n'existe pas de définition commune du concept de forêt "en bon état de conservation". Les tentatives visant à fixer comme objectif "l'état naturel" des forêts ne résolvent pas ce problème, car il n'existe pas de définition universelle de la durabilité en matière d'exploitation forestière; b) les groupes d'intérêts n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les "limites" de la durabilité : certains groupes préconisent la gestion écologiquement viable de toutes les forêts du monde, d'autres estiment que cet objectif n'est pas réalisable; et c) le calendrier pour la réalisation de l'objectif de gestion écologiquement viable des forêts diffère sensiblement d'un groupe à l'autre, certains souhaitant que cet objectif soit immédiatement atteint et d'autres envisageant une évolution plus progressive.

98. Ces désaccords expliquent en partie l'effervescence qu'a suscitée la CNUED et qui s'est traduite par de nombreuses réunions sectorielles. Les processus intergouvernementaux ont bénéficié d'une certaine publicité, mais les ONG et le secteur privé se sont également beaucoup mobilisés. Ainsi, bon nombre d'activités et de débats se sont déroulés dans des instances parallèles sans véritable communication entre les principales parties : les gouvernements, les ONG et le secteur privé.

99. Sur le plan international, la prise de décisions incombant aux gouvernements, les autres parties intervenant dans les diverses instances ont par définition un statut inférieur. C'est pourquoi la Commission du développement durable devrait apporter tout son appui à la méthode adoptée par la FAO, l'OIBT et d'autres organes intergouvernementaux qui offrent à tous les groupes non gouvernementaux l'occasion de se rencontrer avant de participer aux réunions gouvernementales pour examiner les questions sylvicoles les plus sujettes à controverse et parvenir à un consensus préalable sur les idées à défendre et les voies à suivre. Toutes les formules, les cadres d'action et les dispositifs adoptés devront veiller à ce que chacun des trois principaux groupes d'intérêts n'éprouve aucune difficulté à examiner les problèmes et à poser les bases de compromis et de consensus généraux. Les consensus ainsi dégagés pourraient se concrétiser par la suite dans le cadre des structures intergouvernementales existantes.

C. Propositions d'action soumises à l'examen  
de la Commission du développement durable

100. En prenant acte des efforts déployés par les gouvernements et tous les groupes d'intérêts en vue d'appliquer les dispositions de la Déclaration de principes et celles d'Action 21 qui ont trait aux forêts et de les intégrer dans leurs politiques, stratégies et programmes d'action, la Commission du développement durable voudra peut-être encourager ces différents acteurs à mobiliser les ressources nécessaires à cet effet. Compte tenu de l'intérêt que présente la foresterie pour les autres domaines sur lesquels porte Action 21, la Commission voudra peut-être aussi insister sur le fait que les activités entreprises au titre des autres chapitres d'Action 21 doivent être compatibles avec les principes de gestion écologiquement viable des forêts, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des sols, l'agriculture, la désertification, la diversité biologique, les changements climatiques et l'énergie.

101. La Commission voudra peut-être demander que de nouveaux efforts soient consentis dans le domaine de la préservation des écosystèmes et de la diversité biologique et inciter les pays à participer à la mise en place d'un système de zones protégées comprenant des unités représentatives de tous les types de forêts, écosystèmes et milieux biologiques existant dans le monde, sur des superficies suffisantes pour être écologiquement viables à long terme. La Commission souhaitera peut-être noter que des propositions ont été faites par certains groupes non gouvernementaux en vue de l'adoption d'un protocole à la Convention sur la diversité biologique qui remplacerait l'actuelle Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, relative aux forêts. Lorsqu'elle prendra position, la Commission souhaitera peut-être préciser que, si elles sont indispensables à la préservation de la diversité biologique, les forêts remplissent aussi d'autres fonctions productives et sociales; à cet égard, elle souhaitera peut-être prendre en compte le résultat de la réunion des ministres de la sylviculture, qui s'est tenue au siège de la FAO, pour examiner différentes propositions relatives à la Déclaration de principes.

102. La Commission souhaitera peut-être souligner la fonction essentielle qu'assurent les forêts en tant que source de produits et de services indispensables au développement durable. Ainsi, les efforts doivent porter en priorité sur la mise en place et le renforcement des moyens et capacités

nécessaires à la formulation de politiques rationnelles, à la prise de décisions et à la gestion des forêts. La Commission souhaitera peut-être réaffirmer son soutien aux activités productives dans le domaine de la foresterie, compte tenu de leur fonction économique en tant que source de revenus et de prospérité, sous réserve que ces activités soient compatibles avec les objectifs de la gestion écologiquement viable des forêts. Tout en réaffirmant l'importance des forêts pour l'humanité, la Commission souhaitera peut-être appeler l'attention de toutes les parties concernées sur la nécessité de veiller à ce que les activités de conservation et de développement tiennent compte des intérêts spécifiques des peuples autochtones et d'autres groupes qui tirent directement leurs moyens d'existence des forêts.

103. Compte tenu de l'incidence considérable des facteurs externes sur le déboisement et la viabilité des forêts, la Commission voudra peut-être demander à tous les États membres de s'engager à adopter des politiques rationnelles en matière de population; à lutter contre la pauvreté; à veiller à ce que les plans d'occupation des sols et les politiques agricoles assurent une meilleure répartition entre terres cultivées et forêts et ne causent pas de dommages excessifs aux forêts; et à limiter tous les autres facteurs qui menacent les forêts, comme la pollution industrielle. Dans les pays à faible revenu, la Commission pourrait demander l'adoption de mesures visant à améliorer le rendement agricole afin de réduire les besoins de défrichage. La Commission pourrait en outre souhaiter examiner les mesures énumérées ci-après.

Questions présentant un caractère d'urgence pour tous les pays membres et les groupes d'intérêts

104. La Commission voudra peut-être :

a) Dans le souci de mettre en place le plus rapidement possible une gestion écologiquement viable des forêts, exhorter toutes les parties à maintenir l'élan de la CNUED et à oeuvrer en vue d'atteindre dans les meilleurs délais les objectifs adoptés lors de la Conférence en réitérant l'appel qu'elle avait lancé en ce qui concerne la formulation et l'exécution de plans d'action nationaux en matière des foresterie et l'allocation des ressources humaines, financières et techniques supplémentaires indispensables à la coordination et à l'harmonisation de ces plans, l'objectif étant de lutter contre la détérioration des forêts et le déboisement et de mettre en place une gestion écologiquement viable des forêts;

b) Demander à tous les gouvernements et à tous les organismes intergouvernementaux concernés, à l'échelle mondiale et à l'échelon régional, de maintenir un lieu de dialogue où les gouvernements, les organisations non gouvernementales et les entreprises du secteur privé (en tant que principaux groupes d'intérêts) se sentiront suffisamment bien représentés pour conclure sans délai des arrangements sur des questions pressantes qui font actuellement l'objet de divergences, telles que, notamment : parvenir à un accord sur les principales composantes de la gestion écologiquement viable des forêts et en donner une définition opératoire; maintenir l'élan imprimé par les préparatifs de la présente session de la Commission en élaborant une liste de propositions d'action concrètes, classées par ordre de priorité, et en établissant des objectifs clairs et un calendrier de mise en oeuvre de la Déclaration de

principes et des parties d'Action 21 qui ont trait aux forêts; proposer des mesures, reposant sur des principes directeurs, en vue de renforcer la coopération entre les différents groupes d'intérêts; veiller à faire converger rapidement les initiatives internationales multiples émanant d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales. (À l'échelle internationale, les instances devant servir de cadre à ce type de consultations, à l'établissement de consensus et à la création d'un climat de confiance réciproque, et dont le secrétariat est assuré par les organismes compétents des Nations Unies, doivent revêtir un caractère souple et être adaptées à chaque situation. Elles présenteraient des recommandations qui seraient officialisées par l'intermédiaire d'organes intergouvernementaux des Nations Unies tels que le Comité de la foresterie de la FAO.);

c) Demander à un organisme compétent du système des Nations Unies, qui travaillera en étroite collaboration avec les autres organisations internationales et tous les groupes d'intérêts, d'encourager l'adoption d'un système harmonisé de critères et d'indicateurs permettant d'évaluer le degré d'application des règles de gestion écologiquement viable des forêts, compte tenu des capacités des pays membres et de leur droit souverain d'exploiter leurs ressources forestières;

d) Demander aux pays membres d'affermir leurs organismes officiels et autres organismes responsables de la protection des forêts, en les mettant davantage en valeur et en renforçant leurs pouvoirs, afin qu'ils puissent exercer une plus grande influence sur les politiques appliquées dans le domaine de la foresterie et dans d'autres domaines connexes et attirer l'appui politique et matériel indispensable à la gestion écologiquement viable des forêts.

Autres questions dont l'importance ou le caractère d'urgence justifie leur examen par la Commission du développement durable

105. La Commission souhaitera peut-être :

a) Demander à un organisme compétent du système des Nations Unies, en étroite collaboration avec les autres organisations internationales concernées et tous les groupes d'intérêts, d'étudier les possibilités de trouver un terrain d'entente sur l'éventuelle négociation d'un instrument juridiquement contraignant, ou l'examen d'autres options, à partir de la Déclaration de principes, et d'en rendre compte à la prochaine session de la Commission ou aux comités compétents de la FAO. Il faudra à cet effet tenir compte des relations qui existent entre les problèmes que soulèvent la gestion des forêts et ceux qui ont trait notamment à la biodiversité, à l'agriculture et aux changements climatiques, et s'inspirer des conclusions du débat consacré à cette question lors de la réunion des ministres responsables de la sylviculture, tenue au siège de la FAO en mars 1995;

b) En vue d'améliorer l'information dont on dispose sur les forêts, demander à tous les États membres, à la communauté des donateurs et aux organisations internationales compétentes : a) d'accélérer les travaux en cours sur la mise au point de méthodes d'évaluation des produits et services forestiers, de façon à étayer l'appui aux principes de gestion écologiquement viable des forêts que l'on attend de la population et des pouvoirs publics;

/...

b) d'appuyer les initiatives nationales et internationales (au sein d'organisations telles que la FAO) visant à mettre en place des programmes harmonisés d'évaluation suivie (y compris sur le plan qualitatif) des ressources forestières, et d'utilisation des données ainsi recueillies à des fins d'information et de formulation de politiques; c) de donner la priorité aux travaux d'analyse relatifs à la foresterie menés dans un cadre plurisectoriel, afin de faciliter la formulation de politiques et la prise de décisions;

c) Sous l'égide d'un groupe d'institutions multilatérales de financement actives dans le domaine de la foresterie, et en étroite collaboration avec des institutions spécialisées, organismes donateurs, gouvernements des principaux pays bénéficiaires et organismes du secteur privé, étudier les mécanismes existants et en proposer de nouveaux en vue d'améliorer les modalités et de renforcer la coordination de la coopération internationale visant à aider les pays membres à concevoir et à exécuter des projets d'investissements forestiers et à accroître les flux de ressources allouées à la gestion écologiquement viable des forêts, en accordant une attention particulière au rôle du secteur privé et aux ressources nationales, y compris aux recettes du secteur des forêts; proposer des mesures susceptibles d'améliorer la répartition des ressources extérieures entre les pays bénéficiaires; mettre au point un projet de principes directeurs et proposer des arrangements en vue d'améliorer l'information relative à toutes les sources de financement du secteur forestier.

#### Priorités de la CNUED ayant un caractère intersectoriel

106. La Commission voudra peut-être :

a) Constituer un groupe de personnalités éminentes, sélectionnées selon un processus consultatif, provenant tant de pays développés que de pays en développement et assurant une représentation équitable des différents groupes d'intérêts et de l'industrie forestière. Ce groupe serait chargé de réfléchir aux moyens d'améliorer progressivement les échanges de produits forestiers en provenance de tous les types de forêts, dans le respect des principes de gestion écologiquement viable et compte tenu des critères et indicateurs pertinents. Le groupe travaillerait sous l'égide d'organisations internationales compétentes telles que la FAO, l'OIBT et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), en étroite collaboration avec d'autres organismes internationaux concernés et les groupes d'intérêts, et s'inspirerait des travaux d'organes compétents des Nations Unies tels que le Groupe de travail spécial sur le commerce, l'environnement et le développement de la CNUCED et le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMT;

b) Demander à la communauté internationale d'apporter un plus grand appui au renforcement des capacités des organismes publics et des autres groupes d'intérêts du secteur de la foresterie; ainsi qu'au transfert et au développement des technologies, et notamment aux efforts visant à associer les techniques scientifiques modernes aux connaissances et pratiques traditionnelles.



### Notes

<sup>1</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.

<sup>2</sup> Ibid., annexe III.

<sup>3</sup> Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Environmental Law and Institutions Programme Activity Centre), juin 1992.

<sup>4</sup> Au nombre desquels 12 organismes des Nations Unies, 3 organisations non gouvernementales, 2 banques de développement régional, et 4 membres appartenant à d'autres catégories.

<sup>5</sup> Il existe cinq rapports principaux sur l'évaluation des ressources forestières de 1990 : a) "The forest resources of the temperate zones: the United Nations/ECE/FAO 1990 Forest Resources Assessment" (vol. 1, "General forest resource information (ECE/TIM/62) et vol. 2, "Benefits and functions of forests" [ECE/TIM/62 (vol. II)]); b) "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry Paper No 112 (Rome, 1993); c) "Forest Resources Assessment 1990: country briefs (tropical countries) (FAO, 1994); d) "Forest resources Assessment 1990: non-tropical developing countries", FAO miscellaneous paper (FAO, en cours d'élaboration); e) "Forest Resources Assessment 1990: global synthesis" (FAO, en cours d'élaboration).

<sup>6</sup> Les forêts "primaires" sont souvent appelées "vieilles forêts".

<sup>7</sup> The State of Food and Agriculture 1994, chapitre spécial sur la foresterie (Rome, FAO, 1994).

<sup>8</sup> FAO working documents citing (a) The Tropical Forestry Action Plan (FAO, UNDP, the World Bank and the World Resources Institute, 1987) et b) N. Myerse, "Conversion rates in tropical moist forest, dans Ecosystems of the World, vol. 14a, Tropical Rainforest Ecosystems: Structure and Function (Eisevier Scientific Publishing Company).

<sup>9</sup> "Forest Resources Assessment 1990: tropical countries", FAO Forestry paper, No 112 (Rome, 1993).

<sup>10</sup> Voir "Greenpeace International submission to the third session of the Commission on Sustainable Development", annexe 3, Some statistics on forest and biodiversity decline" (Amsterdam).

<sup>11</sup> Notre avenir à tous (Commission mondiale pour l'environnement et le développement et Oxford University Press, 1987).

<sup>12</sup> Forest Resources Assessment 1990 – Tropical countries. FAO Forestry paper No 112, Rome, 1993.

<sup>13</sup> Les signataires de toutes – ou presque toutes – les résolutions sont l'Albanie, le Bélarus, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Fédération de Russie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Ukraine et la Yougoslavie.

<sup>14</sup> Il existerait actuellement quatre mécanismes de certification, qui, en 1993, portent sur environ 1,5 million de mètres cubes de bois et de produits ligneux, ce qui représente moins de 1 % des échanges mondiaux de bois rond, de bois de sciage, de contreplaqué et de bois de placage.

<sup>15</sup> On dispose de très peu d'informations sur le secteur commercial privé.

<sup>16</sup> Pour éviter la concurrence déloyale, le prix d'autres matières premières en concurrence avec les produits forestiers devrait être déterminé de la même manière.

<sup>17</sup> L'un des principaux problèmes rencontrés lors de l'établissement de rapports sur le financement des activités forestières est le peu d'informations globales dont disposent les organisations (y compris les organismes compétents des Nations Unies) sur l'aide publique et privée internationale et les investissements nationaux.

<sup>18</sup> "Examen de la coopération internationale en matière de foresterie tropicale". Dixième session. Comité chargé de la mise en valeur des forêts tropicales (FO:FDT/91/3) (Rome, FAO, 1991).

<sup>19</sup> Les besoins de financement, en pourcentages, prévus au chapitre 11 d'Action 21 par prêts effectivement consentis par la Banque mondiale sont les suivants : institutions 15 % (23 %); protection/remise en état des forêts 65 % (64,8 %); utilisation 16 % (10,6 %); et évaluation 4 % (2,5 %).

<sup>20</sup> Commission des forêts pour l'Asie et le Pacifique, "Rapport du séminaire sur les investissements en Asie et dans le Pacifique", tenu en cours de session (FO:MISC/93/14) (Rome, FAO, août 1994).

<sup>21</sup> Comité du développement forestier tropical, dixième session "Examen de la coopération en matière d'activités forestières tropicales" (FO:FDT/91/3) (Rome, FAO, 1991).

<sup>22</sup> D'après Tropical Forests Action-Programme: Stock-taking. Document publié par le service de coordination du Plan d'action forestier tropical, (Rome, FAO, novembre 1994).

<sup>23</sup> Association officieuse de conseillers forestiers auprès des principaux donateurs bilatéraux et organismes de prêts multilatéraux dans le domaine des activités forestières. Le Groupe avait été créé au départ pour assurer les services nécessaires au Plan d'action forestier tropical.

<sup>24</sup> On devra aussi résoudre des problèmes techniques importants, notamment la difficulté qu'il y a à mettre sur le marché international les produits forestiers récoltés lors de défrichements devant ultérieurement conduire à d'autres modes d'utilisation des terres. En effet, on ne peut pas certifier que ces produits proviennent de sources écologiquement viables, mais si on interdit leur emploi, on peut craindre une surexploitation des forêts restantes ou le gaspillage de produits potentiellement exploitables.

<sup>25</sup> Vingt-septième conférence de la FAO (C 93/24) (Rome, novembre 1993).

-----