



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/IFF/2000/2
23 novembre 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Commission du développement durable
Forum intergouvernemental sur les forêts
Quatrième session
New York, 31 janvier-11 février 2000
Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

DISPOSITIFS INTERNATIONAUX VISANT LA GESTION, LA CONSERVATION ET
L'EXPLOITATION ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DE TOUS LES TYPES DE
FORETS (ELEMENT DE PROGRAMME III)

Aspects prioritaires des politiques concernant les forêts

Note du Secrétariat

RESUME

La présente note expose dans leurs grandes lignes certains des aspects de la gestion et de la conservation des forêts qui préoccupent la communauté internationale ainsi que les politiques élaborées dans ce domaine sous l'égide du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum international sur les forêts. Elle met en relief le caractère multisectoriel des différents aspects des politiques concernant les forêts ainsi que la possibilité d'assurer une exploitation rationnelle des forêts en tant qu'élément faisant partie intégrante d'un développement durable en général. Parmi les différentes causes de préoccupation, et elles sont nombreuses, l'accent est mis sur le déboisement, la production et la consommation, le commerce de produits et de services forestiers, la conservation et une utilisation rationnelle de la diversité biologique, le rôle des forêts dans les changements climatiques et d'autres questions environnementales d'envergure mondiale.

* E/CN.17/IFF/2000/1.

Cette note résume également l'évolution des débats qu'ont suscités ces questions au sein tant de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement que du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts et relève certains de leurs principaux résultats dans des domaines comme le recensement des problèmes prioritaires, la recherche d'un consensus sur la nature des nombreuses questions complexes qui se posent, la formulation d'un cadre permettant d'étudier les problèmes des forêts dans la perspective du développement durable, la création de partenariats Nord-Sud et l'intensification de la participation et de la coordination entre les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales. Il reste encore des progrès à accomplir sur certaines questions de politique générale liées à l'exploitation rationnelle des forêts, notamment sur des points comme le renforcement des capacités, le financement, le transfert de technologies et l'établissement d'un lien bénéfique entre le commerce international et une gestion durable des forêts.

Enfin, cette note indique quelles sont certaines des caractéristiques que doit présenter toute approche réaliste de solution des principaux problèmes touchant la collaboration internationale et les principales difficultés à résoudre si l'on veut parvenir à un accord sur la mise au point de dispositifs internationaux concernant les forêts, dont le moindre ne sera pas la nécessité de passer d'urgence d'un débat théorique à une action concrète.

La présente note complète la note du Secrétariat concernant les éléments et les fonctions d'un futur dispositif international (E/CN.17/IFF/2000/3) et décrit le contexte dans lequel le Secrétaire général a préparé son rapport sur les options pouvant être envisagées dans ce domaine (E/CN.17/IFF/2000/4). Elle n'est pas censée faire l'objet de négociations à la quatrième session du Forum.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1-2	5
II. CERTAINS DES PROBLEMES CONCERNANT LES FORETS QUI APPELLENT UNE ACTION AU PLAN INTERNATIONAL	3-33	5
A. Situation actuelle des forêts dans le monde	3	5
B. Les forêts en tant que question multisectorielle	4-5	5
C. Certaines des principales incidences multisectorielles des forêts	6-33	6
1. Déboisement, accroissement démographique et pauvreté	8-11	7
2. Conservation et utilisation durable de la diversité biologique	12-13	8
3. Changements climatiques	14-17	9
4. Production et consommation de biens et de services forestiers	18-24	10
5. Commerce et gestion durable des forêts	25-27	12
6. Zones écologiquement fragiles	28-29	12
7. Problèmes institutionnels et politiques	30-33	13
III. EVOLUTION DES DEBATS SUR LES POLITIQUES RELATIVES AUX FORETS	34-47	14
A. Cadres de formulation de politiques : les trois filières	34-38	14
B. De la CNUED aux travaux du GIF et du FIF	39-43	15
C. Traits marquants des travaux du FIF/GIF	44-46	17
D. L'Equipe de travail interorganisations de haut niveau sur les forêts (ETIF), principal legs institutionnel du GIF et du FIF	47	18
IV. PREALABLES A TOUTE APPROCHE REALISTE D'UNE GESTION ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES FORETS	48-57	18
A. Les cinq principes prééminents	48	18
B. La gestion écologiquement rationnelle des forêts, microcosme du développement durable	49-50	19
C. Politiques nationales des forêts et cadres institutionnels	51-52	19
D. Partenariats	53-57	20

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
V. LES DEFIS DE L'AVENIR	58-63	21
A. Consolider les progrès accomplis en ce qui concerne les forêts depuis 1995	58	21
B. Passer d'urgence des débats théoriques à une action ciblée	59-60	21
C. Rendre compte des progrès accomplis et évaluer les résultats obtenus	61-62	22
D. Mobiliser des ressources aux échelons infranational, national, régional et mondial	63	22
VI. CONCLUSIONS	64-67	23

I. INTRODUCTION

1. La présente note, qui accompagne la deuxième note du Secrétariat (E/CN.17/IFF/2000/3) concernant les éléments et fonctions du dispositif international concernant les forêts, expose le contexte général dans lequel le Secrétaire général a préparé son rapport (E/CN.17/IFF/2000/4). Elle comprend un aperçu général de certains des problèmes concernant les forêts à propos desquels il a été possible, dans le cadre des travaux du Groupe intergouvernemental sur les forêts/Forum intergouvernemental sur les forêts, de réaliser des progrès considérables depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Elle contient également une description de certaines des caractéristiques que doit présenter toute approche réaliste d'une solution des problèmes critiques que pose la collaboration internationale et recense certaines des difficultés qu'il faudra régler pour promouvoir une gestion rationnelle, la conservation et une exploitation durable de tous les types de forêts.

2. La présente note n'est pas censée faire l'objet de négociations à la quatrième session du Forum.

II. CERTAINS DES PROBLEMES CONCERNANT LES FORETS QUI APPELLENT UNE ACTION AU PLAN INTERNATIONAL

A. Situation actuelle des forêts dans le monde

3. Selon les dernières données disponibles concernant le couvert forestier dans le monde, il y avait en 1995 3,4 milliards d'hectares de forêts naturelles et plantées et 1,7 milliard d'hectares d'autres types de terres boisées¹. Entre 1990 et 1995, 65,1 millions d'hectares de forêts ont disparu dans les pays en développement par suite du déboisement, tandis que la superficie des forêts a augmenté de 8,8 millions d'hectares dans les pays développés, soit une diminution nette de 56,3 millions d'hectares. Un rythme de déboisement aussi alarmant continue de centrer l'attention de la communauté mondiale sur l'impact de ce phénomène sur les écosystèmes forestiers ainsi que sur le bien-être et les moyens de subsistance de centaines de millions de ruraux pauvres dans nombre de pays en développement. Les principales causes directes de cette évolution du couvert forestier sont, d'une part, la conversion de forêts en terres agricoles et les grands projets d'infrastructure réalisés dans les pays en développement et, de l'autre, l'apparition de forêts sur les terres agricoles abandonnées dans les pays développés. Il y a cependant aussi des causes indirectes comme l'insécurité du régime foncier et l'absence d'évaluation des ressources forestières.

B. Les forêts en tant que question multisectorielle

4. Ces dernières années, les idées concernant la manière d'aborder les problèmes liés aux forêts ont beaucoup changé. Aujourd'hui, l'attention de la communauté internationale se porte de plus en plus sur tous les types de forêts, et non plus seulement sur les forêts tropicales, et les forêts sont appréciées non seulement pour le bois d'oeuvre qu'elles produisent mais aussi parce qu'elles constituent une réserve de diversité biologique, sont à l'origine de services environnementaux et sociaux d'une importance capitale et constituent un élément des moyens de subsistance pour les populations locales.

5. Du point de vue aussi bien politique que pratique, les forêts posent des problèmes complexes et multisectoriels. Une exploitation rationnelle des forêts fait intervenir des aspects économiques, écologiques, sociaux et culturels et est donc étroitement liée à la situation et à l'évolution de divers autres secteurs. Le Programme Action 21 illustre le caractère multisectoriel des politiques concernant les forêts et la corrélation qui existe entre celles-ci et les autres secteurs². Indépendamment du chapitre 11, consacré à la lutte contre le déboisement, le Programme Action 21 se réfère expressément aux forêts ou à leur gestion dans 16 autres chapitres, qui portent sur des questions comme la dynamique démographique (chap. 5) et les établissements humains (chap. 7), la conservation et la gestion des ressources aux fins de développement, y compris l'atmosphère (chap. 9), la protection des sols (chap. 10), la désertification (chap. 12), les montagnes (chap. 13), le développement agricole et rural (chap. 14), la diversité biologique (chap. 15), les biotechniques (chap. 16), les océans et les eaux côtières (chap. 17), les ressources en eau douce (chap. 18), et différentes questions liées à la prise de décisions, comme le renforcement du rôle des principaux groupes (chap. 23 à 32), l'intégration du processus de prise de décisions (chap. 8) et l'information (chap. 40). Cela signifie que les forêts et les secteurs connexes devront désormais jouer un rôle significatif dans le développement durable en général, quelles que soient les ressources naturelles et les utilisations des sols dont il s'agit et quelles que soient les branches d'activités industrielles et commerciales. Pour nombre de pays, aussi bien développés qu'en développement, la principale difficulté tient à gérer un secteur forestier qui soit solidement orienté vers le développement durable et qui puisse à la fois participer et contribuer efficacement la coordination et à l'harmonisation des politiques concernant différents secteurs, au niveau de l'interface avec les politiques concernant les forêts.

C. Certaines des principales incidences multisectorielles des forêts

6. Les préoccupations extrêmement diverses que suscitent les forêts dans le monde et les priorités à cet égard sont dictées non seulement par des éléments économiques, sociaux et politiques mais aussi par la dotation en forêts des pays. Les principales questions qui devront continuer de retenir l'attention de la communauté internationale sont notamment les suivantes :

- Le rôle vital que jouent les forêts dans le développement économique, l'emploi et la génération de revenus ainsi que dans les systèmes de subsistance aux échelons infranational et national, spécialement pour les habitants des forêts en milieu rural, les communautés locales et/ou autochtones et les femmes;
- L'approvisionnement à long terme en bois d'oeuvre et en autres produits et services forestiers dans le contexte d'une population en accroissement constant et d'économies en expansion;
- La conservation et une utilisation durable de la diversité biologique en veillant à ce que ses avantages soient équitablement répartis et à la nécessité de créer des zones forestières protégées;
- La protection des sols et des bassins versants, particulièrement dans le contexte d'écosystèmes fragiles et de paysages vulnérables (zones arides, zones côtières et montagnes). Un couvert forestier adéquat est souvent

une condition préalable indispensable à l'approvisionnement assuré en eau salubre ainsi qu'à la promotion d'une agriculture durable et de la sécurité alimentaire.

- La stabilité du climat et l'atténuation des effets des activités de l'homme qui contribuent au réchauffement de l'atmosphère;
- D'autres services sociaux et culturels, comme les loisirs et la protection du patrimoine culturel, esthétique et spirituel, y compris les forêts sacrées.

7. Nombre de ces préoccupations, qui sont reflétées dans 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 (principes relatifs aux forêts)³ et dans le Programme Action 21, spécialement à son chapitre 11 (Lutte contre le déboisement), ont été débattues au sein du Groupe intergouvernemental du Forum intergouvernemental sur les forêts. Certains de ces principaux problèmes sont exposés ci-dessous.

1. Déboisement, accroissement démographique et pauvreté

8. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître que le déboisement et la dégradation des forêts constituent l'un des problèmes environnementaux les plus complexes et les plus critiques auxquels l'humanité soit confrontée et que ce problème risque d'avoir de graves conséquences économiques, sociales et écologiques à longue échéance. Au cours des 20 dernières années, le déboisement a progressé à un rythme alarmant, surtout dans les pays en développement, à mesure que les arbres étaient abattus pour faire place à l'agriculture. Pendant la période 1990-1995, l'on a estimé que 13,7 millions d'hectares ont chaque année été déboisés dans les pays en développement¹. Les incendies de forêt, qu'ils aient été d'origine accidentelle ou bien dus à un défrichage délibéré par le feu, ont aussi été l'une des principales causes de dégradation des forêts et de déboisement ces dernières années. D'autres éléments encore ont été les fluctuations du climat causées par le phénomène El Niño, des catastrophes naturelles comme les éruptions volcaniques ou encore la concentration accrue de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

9. L'accroissement démographique et la pauvreté figurent depuis longtemps au nombre des principales causes profondes du déboisement. Toutefois, les recherches du Centre de recherche forestière internationale (CRFI), ont montré que, lorsque la terre est hautement productive, il n'existe pas de corrélation directe entre les taux d'accroissement démographique et le déboisement. Bien que, selon la Division de la population de l'Organisation des Nations Unies, la population mondiale doive atteindre 8,9 milliards d'être humains en 2050 (la majeure partie de cet accroissement devant être imputable aux régions les moins avancées), il est peu probable que l'impact de cet accroissement sur les forêts soit proportionnel. Dans les pays les moins avancés, toutefois, il est de fait que l'accroissement démographique et la pauvreté forcent les populations à être plus directement tributaires des ressources naturelles pour leur subsistance et à empiéter sur les forêts pour planter des récoltes, élever du bétail ou se procurer du bois de feu.

10. D'autres facteurs encore contribuent à ce déboisement rapide. L'on peut notamment citer l'incapacité des pouvoirs publics de satisfaire les besoins essentiels des populations en matière de santé et d'éducation, ce qui les oblige à réduire la priorité accordée aux questions liées aux forêts et à l'environnement; le manque d'efficacité de l'agriculture, y compris le subventionnement de certains marchés agricoles et des récoltes destinées à l'exportation, ce qui entraîne des utilisations des sols qui sont insoutenables à long terme; le manque de politiques et d'institutions appropriées et l'insuffisance des capacités techniques et des ressources humaines; la précarité du régime foncier; et la difficulté qu'il y a à offrir des incitations (par exemple en indemnisant les agriculteurs qui préservent les forêts se trouvant sur leurs terres et fournissent ainsi des avantages environnementaux non quantifiables à la société) et des activités de substitution (par exemple l'écotourisme) de nature à générer des revenus. Dans certains cas, ces facteurs sont amplifiés par la résistance au changement manifestée par des groupes sociaux puissants et ne sont pas dus à un manque de capacités techniques. Outre ces problèmes de gouvernance, la corruption dans l'industrie forestière et l'administration constitue un problème épineux et opiniâtre dans de nombreuses régions du monde.

Le rôle des femmes dans une gestion rationnelle des forêts

11. Les femmes rurales sont celles qui souffrent le plus du déboisement mais elles constituent simultanément un aspect crucial de la solution. Dans nombre de pays, spécialement en développement, les femmes jouent un rôle majeur dans la gestion des forêts, dans la communauté et en oeuvrant en faveur de la protection des écosystèmes forestiers. Les femmes, outre qu'elles collectent le bois de feu, plantent des arbres, mettent à profit, de multiples façons, les produits des forêts avoisinantes. Les femmes tirent des arbres noix, fruits, fourrage, médicaments et huiles qu'elles utilisent au foyer et qu'elles vendent sur les marchés locaux. En outre, elles transmettent ces connaissances traditionnelles aux générations montantes. Or, différents obstacles empêchent les femmes de participer pleinement aux programmes de développement communautaire et de jouer un rôle accru dans les décisions touchant le régime foncier et la gestion des forêts. Les activités forestières les plus rentables, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, demeurent essentiellement entre les mains des hommes. Une intégration plus étroite des femmes aux activités de gestion des forêts exigera un infléchissement fondamental des habitudes socio-culturelles comme des anticipations aussi bien des hommes que des femmes. Pour cela, il faudra que la contribution que les populations locales peuvent apporter au renforcement de la gestion des forêts soit plus généralement reconnue.

2. Conservation et utilisation durable de la diversité biologique

12. Les écosystèmes forestiers constituent une inappréciable réserve de diversité biologique et c'est là que l'on trouve la grande majorité (entre 50 % et 70 %, selon les estimations) des espèces terrestres qui existent sur la planète. Différentes études, y compris concernant les critères et indicateurs de durabilité de la gestion des forêts, ont établi que la conservation de la diversité biologique est un élément essentiel d'une exploitation rationnelle des forêts. Toutefois, le fait que la plupart des forêts naturelles, où l'on trouve la plus grande diversité biologique, sont de plus en plus menacées, dégradées ou déboisées et que leur diversité biologique se trouve ainsi de plus en plus

érodée, est un élément extrêmement préoccupant. Dans le contexte d'une approche fondée sur les écosystèmes, la conservation des écosystèmes forestiers apparaît de plus en plus comme une condition préalable indispensable si la société veut continuer à pouvoir bénéficier des biens et des services qu'offrent les forêts, de la contribution qu'elles apportent à l'économie locale et des avantages non pécuniaires qui en proviennent. Les dirigeants politiques ont récemment commencé à reconnaître la nécessité de conserver des types uniques de forêts, notamment les forêts primaires. La nécessité de conserver la diversité biologique soulève également la question de savoir comment les responsabilités doivent être partagées et comment il faut, dans la détermination des objectifs à atteindre en matière de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique, concilier de manière appropriée les exigences environnementales et celles du secteur forestier.

13. La Convention sur la diversité biologique est entrée en vigueur le 29 décembre 1993. Ses principaux objectifs sont notamment la conservation de la diversité biologique et une utilisation durable de ses différents éléments ainsi qu'un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. La Conférence des Parties à la Convention, à sa quatrième session (Bratislava, mai 1998), a adopté une décision concernant la diversité biologique des forêts qui comportait notamment un programme de travail prévoyant les éléments suivants : a) mise au point d'approches globales et intersectorielles des écosystèmes intégrant la conservation et une utilisation durable de la diversité biologique; b) étude de la façon dont les activités de l'homme, et en particulier les pratiques de gestion des forêts, influent sur la diversité biologique; c) élaboration de critères et d'indicateurs de mesure de la diversité biologique des forêts; et d) poursuite des recherches et identification des mesures techniques prioritaires qui devraient être adoptées sous l'égide du Groupe intergouvernemental sur les forêts pour promouvoir la réalisation des objectifs prévus par la Convention. Le programme de travail relatif à la préservation de la diversité biologique des forêts met en relief, entre autres, la contribution que les connaissances traditionnelles concernant les forêts peuvent apporter à une gestion durable de celles-ci. La diversité biologique des forêts est l'un des cinq domaines d'activité thématiques envisagés par la Convention et constitue par conséquent l'un des principaux objectifs visés. Une collaboration fructueuse s'est instaurée à cette fin entre le Groupe intergouvernemental et le Forum intergouvernemental sur les forêts et le secrétariat de la Convention dans le cadre de l'Equipe de travail interorganisations sur les forêts.

3. Changements climatiques

14. Les forêts contribuent beaucoup à atténuer les changements climatiques dans le monde en stockant du carbone dans la biomasse et dans les sols et en accroissant leur pouvoir d'absorption lorsque leur superficie ou leur productivité est accrue. Inversement, les forêts peuvent également émettre des gaz à effet de serre en cas d'incendie, lorsque la biomasse pourrie et lorsque les sols sont perturbés, ce qui entraîne des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Aussi les forêts sont-elles actuellement considérées comme une source nette de CO₂.

15. Si elles contribuent à atténuer les changements climatiques, les forêts risquent aussi d'être victimes du réchauffement de l'atmosphère du fait que

l'impact que celui-ci aura sans doute sur la composition des espèces, l'existence de certains types de forêts ou écosystèmes et l'incidence accrue de phénomènes comme infestation d'insectes, apparition d'éléments pathogènes et incendies.

16. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Le Protocole à la Convention adopté à Kyoto en décembre 1997 a mis en place des procédures pour promouvoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les modalités, règles et principes directeurs qu'il prévoit concernant les forêts, y compris les méthodes de calcul des émissions de carbone et la terminologie des forêts, appellent encore certains éclaircissements. Du point de vue de la gestion durable des forêts, d'aucuns considèrent que le Protocole de Kyoto ignore certains éléments étant donné que les forêts sont considérées comme accomplissant essentiellement une seule fonction - l'absorption et la fixation du carbone - et néglige pour l'essentiel la pérennité écologique des forêts ainsi que l'impact négatif qu'une gestion et une protection des forêts exclusivement comme moyen d'absorber le carbone peuvent avoir sur le plan socio-économique.

17. Il existe des possibilités de mobiliser un financement pour remettre en état les forêts dégradées et restaurer la biodiversité dans les pays en développement, y compris ceux où le couvert forestier est réduit, par exemple au moyen de programmes d'agroforesterie. Le mécanisme de développement fondé sur des techniques non polluantes prévu par le Protocole de Kyoto offre aux pays industrialisés des occasions de réduire les coûts des dispositions de protection de l'environnement en lançant des projets offshore dans les pays en développement, ces derniers pouvant à leur tour obtenir les technologies et les investissements nécessaires pour promouvoir une gestion rationnelle des forêts, laquelle contribue aussi à atténuer les changements climatiques. En théorie, de tels projets pourraient également prévoir des activités de rétention du carbone mais aucun consensus ne s'est encore dégagé jusqu'à présent entre les parties quant à l'inclusion de projets de foresterie.

4. Production et consommation de biens et de services forestiers

Bois d'oeuvre

18. Les forêts jouent un rôle extrêmement important dans le développement économique, le bois d'oeuvre étant l'une des principales sources de recettes produites par les forêts dans de nombreux pays. Dans bien des pays tropicaux, les forêts plantées commencent elles aussi à occuper une place de plus en plus large dans l'économie nationale.

19. La demande de bois et de produits forestiers est alimentée essentiellement par l'accroissement démographique et le développement économique en général. L'élévation des revenus par habitant va habituellement de pair avec une augmentation de la consommation (comme c'est le cas actuellement, par exemple, dans de nombreux pays d'Asie) et de la demande de services de loisirs et de services environnementaux (par exemple en Europe et en Amérique du Nord).

20. La plupart des études concordent : au plan mondial, les approvisionnements en bois paraissent suffisants pour satisfaire les besoins de la production industrielle. La distribution, toutefois, continue de poser un problème, comme

c'est le cas aussi des produits alimentaires et des denrées agricoles, étant donné que nombre des pays les moins avancés n'ont pas les ressources financières requises pour importer du bois et des produits dérivés. Par ailleurs, des niveaux insoutenables de production et de consommation dans certaines régions du monde sont une source de préoccupation majeure pour ce qui est de l'approvisionnement et de la demande de bois. L'insécurité du régime foncier dans certains pays est aussi un facteur qui contribue beaucoup à des pratiques peu rationnelles de gestion.

Le bois comme source d'énergie

21. Selon les estimations, près des deux tiers des 3 350 millions de stères de bois qui ont été récoltés en 1995 ont été utilisés comme bois de feu. Bien que le bois de feu ne représente que 7 % de la consommation totale d'énergie dans le monde, le bois est l'une des principales sources d'énergie pour les ménages dans les pays en développement, particulièrement en milieu rural¹.

22. Dans beaucoup de pays en développement, qui sont lourdement tributaires du bois pour leur énergie, la collecte accrue de bois de feu encouragera le déboisement et la dégradation des forêts, encore que, selon certaines indications, un mouvement d'adaptation ait commencé et que d'autres sources d'énergie soient plus largement utilisées. Dans nombre de pays développés, en revanche, où le bois de feu est moins important mais représente parfois jusqu'à 17 % du total de la consommation d'énergie, il faudra promouvoir l'utilisation du bois comme source d'énergie renouvelable à la place de certains combustibles fossiles, ce qui aurait aussi pour effet de réduire considérablement les émissions de CO₂. La façon dont le bois est utilisé pour la génération d'énergie peut donc avoir, selon les circonstances, un impact différent sur les forêts et l'environnement.

Services et produits forestiers non ligneux

23. Les produits forestiers non ligneux sont extrêmement divers : aliments, gibier, matériaux de construction, médicaments, fibres et biens d'importance économique, culturelle ou spirituelle. Bien que leur valeur commerciale à grande échelle soit généralement limitée, les produits forestiers non ligneux sont souvent socialement culturellement et commercialement importants pour les populations qui vivent dans les forêts ou à proximité. Certains produits non ligneux, toutefois, perdent de leur signification ou de leur importance sociale et économique à mesure que le développement économique progresse. Pour la plupart de ces produits, les problèmes économiques fondamentaux sont liés à leur diversité, à la faible envergure de leur production, à l'importance limitée qu'ils ont sur les marchés et au fait qu'ils ne sont pas mis en valeur à l'échelle industrielle.

24. Les services provenant des forêts ont des incidences écologiques, économiques, sociales et culturelles extrêmement diverses, ce qui complique encore plus les processus de prise de décisions touchant les forêts. Souvent, et en dépit de l'intérêt et des efforts croissants qui se manifestent, la sous-évaluation des services et des produits forestiers ligneux et non ligneux, spécialement de leurs avantages sans valeur marchande, ralentit le progrès sur la voie d'une gestion durable des forêts.

5. Commerce et gestion durable des forêts

25. Le commerce international de produits forestiers ligneux et non ligneux peut avoir un effet aussi bien positif que négatif du point de vue d'une gestion durable des forêts. L'impact positif que le commerce pourrait avoir sur les forêts est réduit par des difficultés liées aux barrières à la libéralisation des échanges, à l'accès aux marchés et à l'incorporation aux prix des produits des coûts environnementaux. La libéralisation des échanges, si elle s'accompagne de politiques environnementales et sociales rationnelles, pourrait avoir un impact positif étant donné qu'une gestion durable des forêts peut promouvoir le développement économique, contribuer à atténuer la pauvreté et réduire la dégradation de l'environnement à longue échéance. Dans l'immédiat, toutefois, elle peut avoir un impact négatif.

26. A la suite des différentes séries de négociations menées sous les auspices de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)/Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la conclusion d'autres arrangements internationaux et régionaux, les droits de douane qui frappent les produits forestiers sont en baisse. Il subsiste néanmoins une large panoplie de barrières non tarifaires, dont des restrictions quantitatives, des normes sanitaires et techniques, des interdictions pures et simples, des subventions internes et, depuis tout récemment, des mesures de certification et d'éco-marquage, qui affectent la gestion des forêts. Les programmes obligatoires ou volontaires de certification se multiplient à la suite d'initiatives aussi bien nationales qu'internationales.

27. L'expérience pratique acquise jusqu'à présent ne permet pas de prouver l'efficacité de la certification s'agissant d'améliorer la gestion des forêts, spécialement dans les pays où le déboisement a le plus avancé, c'est-à-dire dans les pays en développement des régions tropicales. Les pouvoirs publics commencent aussi à jouer un rôle dans ce domaine. Des restrictions aux échanges, à elles seules, ne permettront pas vraiment de limiter le déboisement étant donné que le bois de feu et le bois d'oeuvre utilisés localement représentent la majeure partie de la consommation et de la production mondiale de bois. D'autres aspects importants sont l'abattage et le commerce clandestin, le manque de transparence des mécanismes de fixation des prix et des pratiques comptables, la corruption, le traitement "traditionnel" et des problèmes de commercialisation qui nuisent à la rentabilité. Par ailleurs, différentes politiques et mesures n'intéressant pas directement le secteur forestier ont un impact beaucoup plus marqué sur le commerce que celles qui peuvent être adoptées dans ce secteur même.

6. Zones écologiquement fragiles

28. Dans les zones arides, dans certaines zones montagneuses et côtières ainsi que sur les petites îles, les forêts ont généralement une valeur économique moindre mais une grande importance des points de vue environnemental et social du fait du rôle de protection qu'elles jouent et de la large gamme de produits forestiers ligneux et non ligneux qu'en tirent les populations locales. Dans les zones écologiquement fragiles, les forêts sont particulièrement vulnérables à la dégradation et à la destruction résultant aussi bien des activités de l'homme que de phénomènes naturels. Dans nombre de pays où le couvert forestier est réduit et où les écosystèmes forestiers sont fragiles, les pouvoirs publics

n'accordent pas la priorité qu'elles méritent à la remise en état et à une gestion durable des forêts.

29. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, est entrée en vigueur le 26 décembre 1996. Le mécanisme mondial prévu par la Convention tend à mobiliser un transfert de ressources financières et la fourniture d'une assistance technique ainsi qu'à promouvoir la collecte et la diffusion d'informations. Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, il pourra également constituer un moyen de mobiliser une assistance financière pour réaliser des projets relatifs aux forêts.

7. Problèmes institutionnels et politiques

30. Du fait des nombreuses pressions auxquelles sont soumises les forêts et de l'apparition d'un grand nombre de différentes parties prenantes, le contexte dans lequel doivent être formulées les politiques forestières est extrêmement complexe. Dans nombre de pays, l'on constate souvent un manque de coordination et d'harmonisation des politiques concernant le secteur forestier et les autres secteurs, tandis que les capacités institutionnelles nécessaires pour s'attaquer de manière efficace et efficiente à tous les problèmes que soulèvent les forêts font défaut. Une grave lacune, à cet égard, est l'absence de mécanismes institutionnels communs dans ce domaine, ce qui s'est traduit par une approche fragmentée des questions liées aux forêts et un manque de cohérence dans les politiques appliquées, ce qui, à son tour, a souvent suscité des conflits entre les groupes de défense d'intérêts particuliers et entre différents organes administratifs. Dans les pays aussi bien développés qu'en développement, nombre des questions liées aux forêts, comme leur conversion à d'autres fins, sont décidées en dehors du secteur forestier. Au plan international aussi, il est rare que les institutions s'occupant des différents secteurs ayant une interface avec les forêts se réunissent pour discuter de questions interdépendantes ou multisectorielles.

31. L'insuffisance des capacités nationales de gestion durable des forêts que l'on constate dans de nombreuses régions du monde est imputable à des causes très diverses. L'une des principales difficultés tient à l'absence d'engagement politique soutenu de mettre en oeuvre les mesures déjà convenues au plan international. Il faudra pour cela que les attitudes changent beaucoup. Le manque de coordination et d'harmonisation des politiques aux différents niveaux (local, national, régional et mondial) ainsi qu'entre tous les secteurs intéressés entraîne un manque de cohérence tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur forestier ainsi qu'entre différents instruments internationaux (par exemple les conventions susmentionnées). De plus, les capacités institutionnelles et les systèmes administratifs existants ne sont pas suffisants pour appuyer la mise en oeuvre des engagements pris aux échelons national et international. Souvent, les difficultés liées aux capacités institutionnelles et administratives ne sont pas dues à des problèmes techniques et pourraient être résolues si un ordre de priorité était établi dans l'utilisation des ressources. Par ailleurs, il arrive parfois que les organes nationaux et locaux de prise de décisions concernant les forêts continuent de méconnaître le rôle important que jouent et que peuvent jouer à cet égard des groupes de parties prenantes directement intéressées, spécialement les communautés locales et/ou autochtones, les groupes d'usagers et les femmes. Il

sera indispensable de faire en sorte que tous ces acteurs participent directement à la prise des décisions si l'on veut qu'une gestion rationnelle des forêts devienne une réalité.

32. Un autre problème institutionnel tient au fait que les pays en développement n'ont pas tous un accès équitable à l'appui financier et technique. Une meilleure coordination entre les donateurs et un engagement soutenu à long terme de leur part pourraient beaucoup contribuer à améliorer la situation à cet égard.

33. Si chacun s'accorde à reconnaître que la coopération entre les membres de l'Equipe de travail interorganisations sur les forêts est satisfaisante, l'on ne peut pas en dire autant de la coordination entre le grand nombre d'organisations internationales et de secrétariats de conventions qui sollicitent des informations sur les forêts ni des mécanismes mis en place au plan national pour les fournir.

III. EVOLUTION DES DEBATS SUR LES POLITIQUES RELATIVES AUX FORETS

A. Cadres de formulation de politiques : les trois filières

34. Au cours des dix dernières années, les gouvernements ont négocié les questions relatives aux forêts en suivant trois "filières" liées les unes aux autres.

35. La première, que l'on pourrait appeler la "filière de la gestion durable des forêts", a porté principalement sur la gestion, la conservation et une exploitation rationnelle de tous les types de forêts dans une approche globale, cohérente et complète. Relèvent de cette catégorie les activités entreprises sous l'égide de la CNUED, qui a formulé les Principes relatifs aux forêts et le Programme Action 21, et en particulier son chapitre 11, ainsi que du Groupe intergouvernemental et du Forum intergouvernemental sur les forêts (voir les paragraphes 39 à 47 ci-dessous). Les négociations menées dans cette filière portent essentiellement sur la gestion, la conservation et une exploitation rationnelle de tous les types de forêts.

36. La seconde filière, que l'on pourrait appeler la "filière du commerce international", a tendu principalement à fixer les règles applicables au commerce international de marchandises et de services, y compris les services et les produits forestiers. Les efforts ont visé surtout à réduire les droits de douane et à promouvoir la liberté du commerce dans le cadre de la tendance générale à l'élimination de toutes les barrières tarifaires. Dans le même temps, toutefois, c'est avec de plus en plus de force que l'on exige que les services et les produits forestiers proviennent de forêts soumises à une gestion rationnelle, comme c'est le cas par exemple du programme "Objectifs 2000" de l'Organisation internationale des bois tropicaux. Les négociations menées dans la filière du commerce international ont également débouché, par exemple, sur l'interdiction du commerce de certains bois tropicaux conformément à la Convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction (CITES) et sur l'imposition au commerce de produits forestiers de normes environnementales relevant de ce qu'il est convenu d'appeler les barrières non tarifaires aux échanges.

37. La troisième filière, parfois appelée la "filière des questions environnementales mondiales", porte sur des questions comme la diversité biologique, les changements climatiques, la lutte contre la désertification ou le commerce international d'espèces menacées d'extinction, qui relèvent des conventions susmentionnées ainsi que de bien d'autres accords internationaux environnementaux, commerciaux et autres. Selon cette optique, les questions liées aux forêts ne constituent qu'un élément complétant les efforts déployés pour résoudre d'autres problèmes environnementaux d'envergure mondiale.

38. Selon l'approche qui inspire les deuxième et troisième filières, les forêts et leurs fonctions sont intégrées à un autre aspect du commerce international ou de l'environnement ou bien sont considérées comme un élément de solution de problèmes environnementaux comme la désertification ou le réchauffement de l'atmosphère. En dépit de la place différente qui est réservée aux forêts dans ces deux filières, toutes trois sont néanmoins interdépendantes, et il importe de resserrer la collaboration et la coordination dans ces trois domaines.

Les trois filières des débats intergouvernementaux sur les politiques relatives aux forêts

Filière du commerce international	Filière de la gestion durable des forêts	Filière des questions environnementales d'envergure mondiale
<ul style="list-style-type: none"> - OMC - Accord international sur les bois tropicaux - CITES - Autres accords 	<ul style="list-style-type: none"> - CNUED 1992 - Chapitre 11 et autres chapitres du Programme Action 21 - Principes relatifs aux forêts - GIF 1995-1997 - FIF depuis 1997 - Accord international sur les bois tropicaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Convention sur la diversité biologique - Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques - Convention sur la lutte contre la désertification - CITES - Autres accords
Principal objet de chaque filière		
Commerce international	<- -> Gestion, conservation et exploitation rationnelle de tous types de forêts	<- -> Questions environnementales d'envergure mondiale comportant un élément lié aux forêts

B. De la CNUED aux travaux du GIF et du FIF

39. Les forêts ont été, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), l'un des sujets de négociation les plus controversés. La communauté internationale ayant pendant plusieurs années fait porter son attention presque exclusivement sur le déboisement dans les forêts tropicales, l'on était parvenu à une situation telle que les pays en développement, et en particulier les pays tropicaux riches en forêts, considéraient que leur souveraineté sur leurs ressources naturelles était menacée, jugeant en outre qu'il n'avait pas été accordé assez d'attention au

déboisement passé dans les pays industrialisés et aux menaces qui pesaient sur les forêts tempérées et boréales. La polarisation qui existait entre le Nord et le Sud concernant les forêts, par conséquent, n'a pas permis à un accord de se faire au-delà des Principes relatifs aux forêts, du chapitre 11 du Programme Action 21 (Lutte contre le déboisement) et de références aux forêts dans 16 autres chapitres.

40. Après la CNUED, en revanche, la période qui s'est écoulée entre 1992 et 1995 a été marquée par des mesures de raffermissement de la confiance et par un nouveau dialogue et de nouveaux partenariats entre le Nord et le Sud, ce qui a permis à la Commission du développement durable, à sa troisième session, en avril 1995, de créer le Groupe intergouvernemental sur les forêts afin de poursuivre les débats intergouvernementaux. Le GIF a reçu un mandat de deux ans (1995-1997) avec pour tâche de mener à bien un programme de travail comportant plusieurs questions complexes et politiquement délicates touchant :

- I. La mise en oeuvre des décisions prises par la CNUED au sujet des forêts aux échelons national et international, y compris un examen des liens sectoriels et intersectoriels;
- II. La coopération internationale en matière d'assistance financière et de transfert de technologies;
- III. La recherche scientifique, l'évaluation des forêts et l'élaboration de critères et d'indicateurs d'une gestion rationnelle des forêts;
- IV. Le commerce international et l'environnement dans le contexte des produits et des services forestiers;
- V. Les organisations internationales et les institutions et instruments multilatéraux, y compris les mécanismes juridiques appropriés.

41. Les deux années de débats intensifs qui ont eu lieu au sein du GIF, complétés par de nombreuses réunions d'experts, ont débouché sur plus de 100 propositions d'action négociées sur différentes questions concernant la gestion durable des forêts, y compris des programmes forestiers nationaux, l'évaluation des forêts, les critères et indicateurs, les connaissances traditionnelles sur les forêts et les causes profondes du déboisement. Le fait que le GIF ait présenté un aussi grand nombre de propositions d'action n'est pas surprenant si on considère l'étendue de la gamme de conditions écologiques, économiques, sociales et culturelles liées aux forêts dans les pays aussi bien développés qu'en développement. Les questions appelant un examen plus approfondi - soit parce qu'un consensus n'avait pas pu être dégagé, soit parce que l'analyse devait être poussée plus avant - concernaient notamment le financement, le transfert de technologies, le commerce international, les institutions et les instruments juridiques.

42. Les résultats des travaux du GIF ont été approuvés par la Commission à sa cinquième session, en avril 1997, par l'Assemblée générale à sa dix-neuvième session extraordinaire, en juin 1997, et par plusieurs autres instances politiques de haut niveau. Toutefois, comme il restait des questions en suspens, l'Assemblée générale a recommandé que les débats intergouvernementaux sur les forêts soient poursuivis. Par la suite, le Conseil économique et

social, en juillet 1997, a décidé de constituer le Forum intergouvernemental sur les forêts, organe ad hoc à composition non limitée relevant de la Commission, avec pour mandat de mener à bien trois catégories de tâches interdépendantes tendant à :

- I. Encourager et faciliter l'application des mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts et examiner, suivre et faire connaître les progrès accomplis en matière de gestion, de conservation et de l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts;
- II. Etudier les questions laissées en suspens et les autres questions que soulèvent les éléments du programme examinés par le Groupe intergouvernemental sur les forêts;
- III. Examiner les dispositifs internationaux visant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts.

43. Le FIF doit faire rapport à la Commission à sa huitième session, en avril 2000. Les résultats de la quatrième session du FIF ainsi que la décision que prendra la Commission détermineront l'avenir et la forme des débats internationaux sur les politiques, la coopération et les mesures concernant les forêts.

C. Traits marquants des travaux du FIF/GIF

44. Le GIF et le FIF ont contribué à recenser les questions prioritaires et à dégager un consensus politique sur les mesures à prendre aux échelons national et international en ce qui concerne les forêts. Dans ce processus dynamique, le principal moteur a été la volonté politique d'insuffler vie à la coopération internationale, et le consensus politique qui existe aujourd'hui est beaucoup plus large qu'en 1992. Un accord est intervenu sur nombre de questions comme les causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts, les critères et les indicateurs, les programmes forestiers nationaux, la conservation des forêts et les zones protégées et les recherches forestières, pour ne citer que quelques exemples. Dans certains domaines, comme les connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts, l'élaboration des politiques à suivre n'est encore qu'à un stade précoce ou intermédiaire, bien que des propositions d'action aient été formulées pendant les travaux du GIF et du FIF. Toutefois, il n'a pas encore été possible d'aller aussi loin en ce qui concerne le commerce international et la gestion rationnelle des forêts, spécialement pour ce qui est du transfert des technologies et ressources financières indispensables à une exploitation écologiquement rationnelle des forêts.

45. La documentation produite dans le contexte des travaux du GIF et du FIF, ainsi que les rapports d'un grand nombre de réunions d'experts qui ont été organisées par les gouvernements et les ONG avec l'aide d'organisations multilatérales, contiennent une riche analyse des problèmes liés à une gestion rationnelle des forêts, ont éclairci les termes et concepts employés et ont dégagé des indications quant à la manière d'aborder nombre de questions complexes. Bien que le concept d'exploitation écologiquement rationnelle des

forêts ait été élucidé lors des débats du GIF et du FIF, notamment grâce aux critères et aux indicateurs qui ont été élaborés, il n'a pas encore été possible de trouver une définition acceptable pour toutes les parties intéressées.

46. En outre, les travaux du GIF et du FIF ont débouché sur d'autres résultats, parmi lesquels il convient de citer :

- La création d'une instance intergouvernementale ouverte à une participation non limitée où aura lieu la discussion des politiques et des mesures concernant les forêts;
- L'établissement d'une approche holistique qui englobe tous les types de forêts dans la perspective d'un développement rationnel, compte dûment tenu des aspects sociaux, économiques et environnementaux;
- La promotion de partenariats Nord-Sud et de la contribution des ONG, par exemple au moyen d'un coparrainage de réunions d'experts pour appuyer les travaux du GIF et du FIF;
- Le renforcement de la participation et de l'engagement des gouvernements ainsi que des organisations non gouvernementales, y compris les organisations des populations autochtones;
- Un resserrement de la coopération dans le domaine des forêts entre les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales, par exemple sous l'égide de l'Equipe de travail interorganisations de haut niveau sur les forêts.

D. L'Equipe de travail interorganisations de haut niveau sur les forêts (ETIF), principal legs institutionnel du GIF et du FIF

47. Comme suite à la création du GIF, en avril 1995, il a été créé à Genève en juillet 1995 une Equipe de travail interorganisations de haut niveau sur les forêts (ETIF)⁴ chargée de coordonner la contribution des organisations internationales au processus d'élaboration de politiques sur les forêts. Le Groupe a rendu hommage à la contribution précieuse apportée par l'ETIF et l'a mise en exergue comme exemple de collaboration efficace entre institutions. L'ETIF peut en fait être considérée comme le principal legs institutionnel du GIF et du FIF. Ses activités, qui consistaient initialement à assurer le service des délibérations du GIF et du FIF et à mettre en oeuvre les propositions d'action de ces derniers, englobent désormais plusieurs autres questions d'importance critique, comme les incendies de forêt.

IV. PREALABLES A TOUTE APPROCHE REALISTE D'UNE GESTION ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES FORETS

A. Les cinq principes prééminents

48. Conformément à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁵ et aux Principes relatifs aux forêts, et comme cela a été réaffirmé pendant tous les travaux du GIF et du FIF :

- Les Etats ont le droit souverain d'utiliser leurs ressources de manière à faciliter la réalisation des objectifs de leurs politiques nationales;
- Les Etats ont le droit au développement économique, conformément à leurs conditions sociales, économiques, environnementales et politiques;
- Les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées en ce qui concerne les intérêts collectifs mondiaux et les préoccupations en matière de forêts;
- Les Etats doivent faire en sorte que les activités réalisées sous leur juridiction ou leur contrôle ne causent pas de préjudices à l'environnement d'autres Etats ou de zones au-delà des limites de la juridiction nationale;
- La coopération internationale devrait tendre à renforcer les capacités humaines et institutionnelles des pays en développement de gérer leurs forêts d'une manière écologiquement rationnelle.

B. La gestion écologiquement rationnelle des forêts, microcosme du développement durable

49. L'exploitation écologiquement rationnelle des forêts doit être replacée dans le contexte d'une saine politique d'utilisation des sols et des engagements à long terme pris au plan national de promouvoir le développement durable sous tous ses aspects sociaux, culturels, économiques et environnementaux. Ainsi, une gestion rationnelle des forêts n'est pas possible dans un climat marqué par la pauvreté et la corruption. La protection des forêts dans l'intérêt général doit tendre en tout premier lieu à satisfaire les besoins des communautés locales qui vivent dans les forêts et aux alentours ainsi qu'à contribuer à la réalisation des objectifs des politiques nationales.

50. D'un autre côté, le secteur des forêts pourrait être un terrain d'expérimentation en ce qui concerne l'harmonisation des arrangements institutionnels, les accords commerciaux, la reconnaissance des droits des populations autochtones, la décentralisation du processus de prise de décisions, etc. Les forêts pourraient apparaître comme le secteur dont il y aura lieu de s'inspirer pour harmoniser les politiques et pour concilier des intérêts divergents, mais cela exigera un engagement politique soutenu et des institutions de haut niveau qui soient plus solides et qui puissent exercer leur influence au-delà du secteur forestier.

C. Politiques nationales des forêts et cadres institutionnels

51. Un nouveau dispositif international concernant les forêts, l'harmonisation des politiques intersectorielles et les nouvelles modalités de coopération internationale devront être fondés sur des politiques forestières et des programmes nationaux rationnels, des capacités techniques et humaines suffisantes et des cadres institutionnels appropriés. Il faudra intégrer la gestion rationnelle des forêts aux programmes nationaux de développement et allouer les ressources humaines et financières requises au secteur des forêts. Par-dessus tout, il faudra que les pouvoirs publics s'engagent fermement à promouvoir de manière soutenue une gestion rationnelle des forêts.

52. Un grand nombre ou la plupart des pays en développement et des pays en transition, toutefois, n'ont toujours pas les capacités institutionnelles et financières suffisantes pour introduire les changements nécessaires au plan national. La transition mondiale vers une gestion écologiquement rationnelle des forêts exigera pas conséquent une coopération et une assistance internationales accrues et soutenues à ces pays aussi longtemps qu'il le faudra.

D. Partenariats

53. La création de partenariats internationaux dans le domaine des forêts est l'un des résultats les plus marquants des travaux du GIF et du FIF. A cet égard, il convient de citer la coprésidence du GIF et du FIF par des représentants de pays en développement et de pays développés; le coparrainage d'initiatives gouvernementales par de nombreux pays développés et en développement et par des groupes importants; et la coordination des activités touchant les forêts entre les membres de l'ETIF.

54. Aux échelons régional et sous-régional, les pays s'attachent à renforcer leur coopération dans le domaine des forêts, par exemple sous l'égide de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), entre les pays parties au Traité en vue de la coopération amazonienne, en Amérique centrale, entre les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et dans le cadre du processus paneuropéen. Les travaux entrepris aux échelons régional et écorégional sur les critères et les indicateurs d'une gestion rationnelle des forêts continuent de s'étendre à de nouveaux pays et à de nouvelles sous-régions. De nouveaux partenariats et de nouveaux réseaux devront être créés, et ceux qui existent déjà devront être renforcés, pour promouvoir les recherches et la collecte et la diffusion d'informations sur les forêts.

55. Les débats du GIF et du FIF ont mis en relief le fait que les programmes forestiers élaborés sur l'initiative des pays eux-mêmes au moyen d'un processus participatif constituent un élément indispensable si l'on veut pouvoir générer des engagements politiques soutenus, fixer des priorités nationales et faciliter une coopération internationale dans le domaine des forêts.

56. En outre, les travaux du GIF et du FIF ont débouché sur la création ou le renforcement d'innombrables autres réseaux et partenariats formels et informels, en particulier entre le secteur privé, des instituts internationaux de recherche sur les forêts, des organisations non gouvernementales opérant dans les domaines de l'environnement et du développement, l'industrie forestière, les propriétaires de forêts, les populations autochtones et d'autres groupes importants. Plusieurs réseaux et initiatives, comme la Commission mondiale pour les forêts et le développement durable et le Groupe de conseillers internationaux sur les forêts ont appuyé les travaux du GIF et du FIF et y ont contribué dans de nombreux domaines. Par exemple, le Forum ad hoc sur les forêts, dirigé par le Président de la Banque mondiale, rassemble des dirigeants du secteur privé et des ONG en vue d'un dialogue constructif et de l'examen des questions de politique générale relatives aux forêts et la recherche d'un consensus sur l'action à entreprendre.

57. Comme l'ont souligné les trois orateurs qui ont lancé la discussion à la troisième session du FIF, à savoir le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales, le Vice-Président de la Banque mondiale et le Directeur

général adjoint de la FAO, il est indispensable de créer de nouveaux partenariats et de renforcer les réseaux existants si l'on veut progresser sur la voie d'une exploitation écologiquement rationnelle des forêts. L'une des principales difficultés à résoudre sera de négocier un futur dispositif international qui puisse consolider les progrès accomplis jusqu'à présent, tirer le plus grand parti possible des nouveaux partenariats, faciliter efficacement, grâce aux attributions dont il sera doté, la mise en oeuvre des propositions d'action formulées par le GIF et le FIF et faciliter, partout dans le monde, une transition généralisée vers une gestion rationnelle des forêts.

V. LES DEFIS DE L'AVENIR

A. Consolider les progrès accomplis en ce qui concerne les forêts depuis 1995

58. Comme indiqué ci-dessus, les travaux du GIF et du FIF ont permis de dégager un large consensus et d'aboutir à des résultats significatifs au sujet d'un grand nombre de questions complexes et politiquement délicates. Le dispositif international futur devra poursuivre ses débats intergouvernementaux sur la base des résultats de la CNUED, des délibérations du GIF et du FIF et des nombreuses initiatives volontaires qui sont prises aux échelons international et régional. Il faudra aussi susciter parmi les pouvoirs publics un engagement politique solide et durable, coordonner les éléments concernant les forêts et les instruments juridiques existants et mobiliser des ressources pour mettre en oeuvre les mesures convenues. Tout dispositif futur devra également comporter des délibérations politiques périodiques au niveau ministériel et un mécanisme faisant intervenir des représentants de haut niveau des gouvernements, des organisations internationales et des secrétariats des conventions. La quatrième session du Forum intergouvernemental sur les forêts constituera une occasion opportune de consolider les résultats des travaux du GIF et du Forum lui-même, de parvenir à un accord sur un dispositif international futur et de poursuivre et de consolider, d'une manière ouverte, participative et transparente, les délibérations et les efforts de coordination et de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts.

B. Passer d'urgence des débats théoriques à une action ciblée

59. Il est urgent de prendre sans plus attendre des mesures décisives. Chaque année de nouveaux débats, le déboisement et l'appauvrissement des services et des biens forestiers éloigneront l'humanité de l'objectif ultime qu'est une exploitation rationnelle des forêts et renverra à plus tard les mesures correctives à prendre pour remédier aux pénuries, freiner la dégradation de l'environnement et atténuer les souffrances humaines. A l'échelle mondiale, en termes de diversité biologique et de changements climatiques dus à l'activité de l'homme, une politique d'attentisme ne peut souvent être qualifiée que de politique à courte vue.

60. Quelle que soit la forme que revêtira un dispositif international futur concernant les forêts, il importe de mettre en oeuvre d'urgence les propositions d'action déjà convenues ainsi que d'évaluer les progrès accomplis aux échelons local, national, régional et global et de faire rapport à ce sujet. Il faudra pour cela, dans le cadre des programmes forestiers nationaux, fournir un appui afin de renforcer les capacités nationales d'étude et d'évaluation des forêts,

de promouvoir des approches participatives de prise de décisions et d'exécution, de préciser les droits fonciers, et en particulier des communautés locales et/ou autochtones, de créer un environnement propice aux investissements privés, d'éliminer les barrières qui entravent actuellement le commerce international de services et de produits forestiers provenant des forêts gérées rationnellement et de renforcer la coopération internationale et la collaboration interorganisations.

C. Rendre compte des progrès accomplis et évaluer les résultats obtenus

61. Pour soutenir l'engagement des pouvoirs publics, il importe, après les avoir évalués, de rendre compte périodiquement des progrès accomplis sur la voie d'une gestion écologiquement rationnelle des forêts par toutes les parties intéressées : gouvernements, organisations internationales et régionales, ONG, secteur privé et secrétariats des instruments internationaux relatifs aux forêts.

62. La collecte, le suivi, l'analyse l'évaluation, la compilation et la diffusion des données représenteront des coûts substantiels et exigeront de solides capacités institutionnelles. Il conviendra par conséquent de minimiser les doubles emplois en ayant recours, lorsqu'il y a lieu, aux systèmes existants de présentation des rapports des organisations internationales et secrétariats des conventions et en harmonisant les concepts, les définitions et la terminologie ainsi que les systèmes existants de suivi et de rapport. Les critères et indicateurs établis pourront être extrêmement utiles pour l'établissement des rapports sur les progrès accomplis sur la voie d'une exploitation écologiquement rationnelle des forêts aux échelons national, régional et mondial. Il faudra, si l'on veut pouvoir publier périodiquement des rapports complets, mettre en place et renforcer les capacités nécessaires au plan national.

D. Mobiliser des ressources aux échelons infranational, national, régional et mondial

63. Les propositions d'appui international à une gestion rationnelle des forêts évoquent apparemment l'idée d'énormes sommes d'argent, éventuellement accumulées dans un fonds administré par une lourde bureaucratie, la création de nouvelles organisations internationales dont on ne veut pas ou l'octroi de ressources et d'une influence excessives aux institutions existantes. Il y a cependant d'autres solutions. Nul doute que le nouveau dispositif international, les éléments de son programme de travail et ses principales attributions, y compris un mécanisme visant à faciliter le financement des mesures tendant à promouvoir une gestion rationnelle des forêts devront être formulés plus avant et négociés soigneusement. Les six modalités exposées ci-après montrent que cette tâche n'est peut-être pas aussi irréalisable qu'il semblerait à première vue :

a) Mobilisation de ressources nationales. Il a toujours été parfaitement clair, dans le contexte de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, que les ressources nationales devaient constituer la principale source de financement des programmes de promotion d'une gestion rationnelle des forêts, mais nombre de pays, y compris de pays en développement, sont de plus en plus conscients du fait que la transition vers une gestion

rationnelle des forêts est dans l'intérêt national et devra par conséquent, pour l'essentiel, être financée au moyen de ressources nationales;

b) Création de partenariats. Aujourd'hui, la tendance n'est plus à la création d'"empires institutionnels" : l'on s'attache plutôt à mieux comprendre la valeur, l'efficacité et le "sens des affaires" des partenariats non seulement entre organisations intergouvernementales mais aussi entre associés multilatéraux, bilatéraux, non gouvernementaux ou privés qui oeuvrent en faveur du développement;

c) Mobilisation d'un appui dans le secteur privé. Le secteur privé joue un rôle majeur dans les transferts de technologies, le renforcement des capacités et le développement économique. Il pourra se présenter pour le secteur privé des possibilités d'investissement dans des pays autres que ceux qui sont richement dotés de forêts;

d) Resserrement de la coopération internationale. Un engagement soutenu à long terme de la part des donateurs et une meilleure coordination entre eux sont nécessaires si l'on veut que tous les pays en développement qui s'attachent à mettre en oeuvre les propositions d'action élaborées par le GIF et à préparer des programmes forestiers nationaux tels que définis par ce dernier puissent avoir un accès équitable à un appui financier et technique;

e) Maximisation de l'efficacité des dépenses. L'aide publique au développement, même sans dépasser ses niveaux actuels, pourrait contribuer à financer l'étape de transition vers une gestion rationnelle des forêts si elle était affectée au moment opportun, par les circuits appropriés, aux pays ayant adopté de solides engagements politiques et mis en place des structures de gouvernance appropriées, en fonction des besoins et des priorités définis par les pays eux-mêmes;

f) Une gestion rationnelle des forêts exigera des ressources supplémentaires, principalement pendant la phase de transition. Une gestion rationnelle implique, entre autres, une viabilité économique, ce qui définit en définitive que si une gestion rationnelle des forêts exigera dans un premier temps des investissements accrus, ces derniers auront surtout un caractère transitoire.

VI. CONCLUSIONS

64. Les délibérations intergouvernementales sur les politiques à suivre concernant les forêts et la coopération internationale dans ce domaine se trouvent à un tournant. Quelle que soit la décision que prendront le Forum et la Commission du développement durable au sujet du futur dispositif international, des mesures s'imposent d'urgence dans un certain nombre de domaines prioritaires. Les solutions mises en oeuvre à l'avenir devront reposer sur un renforcement des capacités et des partenariats, sur la mobilisation de ressources accrues et sur une allocation aussi efficace que possible des ressources disponibles, mais il faudra par-dessus tout garantir un engagement politique solide et durable.

65. Le dialogue et les débats au niveau gouvernemental remontent au processus de préparation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le

développement, c'est-à-dire à presque dix ans. Le Forum intergouvernemental sur les forêts a continué de discuter de toutes les questions que le GIF avait laissées en suspens et a pu ainsi parvenir à une entente et progresser sur nombre de questions complexes et politiquement délicates. Aussi est-il peu probable qu'après la quatrième session du Forum, en février 2000, la poursuite des discussions au niveau intergouvernemental, si elles ne s'accompagnent pas de mesures d'application, permettent de résoudre comme il convient les problèmes critiques qui se posent aux échelons national, régional et mondial.

66. Ce qu'il faudra, toutefois, c'est passer d'un dialogue et de délibérations de caractère général à un engagement renouvelé et à l'action. L'an 2000 est un moment idéal pour cette transition : la quatrième session du Forum intergouvernemental sur les forêts constituera pour les gouvernements l'occasion de s'entendre sur une stratégie réaliste et orientée vers l'action de nature à faciliter la réalisation des objectifs des politiques convenues en matière de forêts aux échelons national, régional et mondial.

67. Les éléments et les attributions de futurs dispositifs internationaux concernant la gestion, la conservation et une exploitation durable de tous les types de forêts sont analysés dans la note du Secrétariat (E/CN.17/IFF/2000/3) qui complète celle-ci. Les options pouvant être envisagées à cet égard sont analysées dans le rapport du Secrétaire général (E/CN.17/IFF/2000/4) et feront l'objet d'un examen plus approfondi à la quatrième session du Forum intergouvernemental sur les forêts.

Notes

¹ Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, La situation des forêts dans le monde, 1999 (Rome, 1999).

² Rapport de la 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), résolution 1, annexe II.

³ Ibid., annexe III.

⁴ Les membres de l'ETIF sont les suivants : Centre de recherche forestière internationale (CRFI), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et Banque mondiale.

⁵ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement..., annexe III.
