



Conseil économique et social

Distr. générale
2 mars 2001
Français
Original: anglais

Commission du développement durable constituée en Comité préparatoire du Sommet mondial sur le développement durable

Session d'organisation

30 avril-2 mai 2001

Examen des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*

Rapport du Secrétaire général

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1-4	2
I. Évaluation des résultats et des difficultés rencontrées	5-27	2
A. Maintien des rôles multiples de la forêt et renforcement des institutions.	5-10	2
B. Conservation et régénération de la forêt	11-15	3
C. Utilisation, évaluation, estimation de la valeur et recherches	16-21	4
D. Renforcement des capacités, coopération, transfert de technologie et commerce.	22-27	6
II. Remarques finales	28-29	6

* Le présent rapport a été établi par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en sa qualité de chef de projet pour l'application du chapitre 11 d'Action 21. Aux fins de l'établissement du rapport, la FAO a reçu des contributions des organisations membres de l'Équipe spéciale interorganisations sur les forêts, ainsi que d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Il présente un bref aperçu factuel qui vise à informer la Commission du développement durable des principaux faits nouveaux intervenus.

Introduction

1. Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, la question des forêts a été l'une des plus controversées. Après plusieurs années au cours desquelles l'opinion publique s'était surtout intéressée à la déforestation des forêts tropicales, les pays en développement, et en particulier les pays comportant de vastes forêts tropicales, considéraient que leur souveraineté sur leur ressources naturelles était menacée. Cette polarisation Nord-Sud a empêché la conclusion d'un accord qui aille au-delà de la Déclaration des principes non juridiquement contraignants 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)¹ et du chapitre 11 d'Action 21².

2. Le suivi de la Conférence a grandement contribué à sensibiliser l'opinion publique, qui est maintenant bien informée des questions relatives à la gestion durable des forêts. À l'issue de la Conférence, une période de trois ans a été consacrée à instaurer une atmosphère de confiance, à la suite de quoi furent créés dans le cadre de la Commission du développement durable, le Groupe intergouvernemental sur les forêts (1995), puis le Forum intergouvernemental sur les forêts (1997), avec pour mission de poursuivre la discussion sur les questions relatives à la gestion, à la protection et au développement durable de tous les types de forêts et de dégager un consensus sur ces questions. Enfin, après cinq ans, en octobre 2000, le Conseil économique et social a créé le Forum des Nations Unies sur les forêts et invité les chefs de secrétariat des organismes concernés des Nations Unies et d'autres organisations, institutions et instruments internationaux et régionaux compétents à constituer un partenariat sur les forêts (résolution du Conseil 2000/35 du 18 octobre 2000).

3. Le suivi de la Conférence de Rio a grandement contribué à sensibiliser l'opinion publique qui est maintenant bien informée des questions relatives à la gestion durable de la forêt. Le Groupe et le Forum intergouvernementaux sur les forêts :

- Sont des instances intergouvernementales ouvertes auxquelles peuvent participer des représentants d'organisations environnementales non gouvernementales, notamment d'organisations représentant les peuples autochtones et le secteur forestier;

- Font progresser la connaissance des questions de gestion durable des forêts;
- Encouragent l'établissement de partenariats entre gouvernements du Nord et du Sud;
- Contribuent à substituer à l'approche traditionnelle qui privilégie la pérennité de l'approvisionnement en bois une approche globale intégrée de la gestion des forêts;
- Bénéficient du resserrement de la coordination entre les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales ayant des activités dans le secteur forestier, en particulier dans la cadre de l'Équipe spéciale interorganisations sur les forêts.

4. Le présent rapport décrit les progrès accomplis et les difficultés rencontrées depuis la Conférence de Rio dans les quatre domaines d'activités du chapitre 11 d'Action 21 et esquisse les principales tendances de l'évolution intervenue dans le secteur.

I. Évaluation des résultats et des difficultés rencontrées

A. Maintien des rôles multiples de la forêt et renforcement des institutions

5. Certains des progrès les plus importants ont été accomplis dans ce domaine. La superficie forestière exploitée s'étend. Selon les chiffres récents, cités dans l'Évaluation mondiale des ressources forestières, 2000, 88 % des forêts des pays développés sont gérées conformément à des plans officiels ou informels. Les statistiques ne sont pas disponibles pour tous les pays en développement, mais des résultats préliminaires montrent qu'au moins 117 millions d'hectares (soit 5,8 % de la superficie forestière totale) sont exploités selon un plan d'aménagement forestier officiel de cinq ans ou plus.

6. La mise au point et l'adoption généralisée de critères et d'indicateurs a fourni un cadre pour le suivi des progrès réalisés et l'établissement de rapports à ce sujet, l'orientation des politiques et de la prise de décisions en matière de gestion durable des forêts. À la suite des premiers travaux menés dans ce domaine par l'Organisation internationale des bois tropicaux, neuf grands systèmes internationaux de critères et d'indicateurs ont été mis en place, avec la participation

de près de 150 pays; et les travaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation internationale des bois tropicaux, du Centre de recherche forestière internationale (CRFI), de l'Union internationale des instituts de recherche forestière (IUFRO) et d'autres partenaires en la matière suscitent un grand intérêt. On dispose désormais de critères et d'indicateurs susceptibles d'être utilisés au niveau de l'unité de gestion forestière mis au point par la plupart des processus (groupes de pays), mais d'autres critères et indicateurs sont nécessaires dans les domaines critiques suivants :

- Le renforcement des capacités des pays afin de les aider à appliquer les critères et les indicateurs;
- Les incitations visant à encourager les pays à participer à un processus;
- La définition commune à l'échelle internationale des principaux concepts, termes et définitions;
- La clarification des relations entre critères, indicateurs et certification;
- L'élaboration de nouveaux critères et indicateurs, sur les mêmes bases de rigueur scientifique, de pertinence technique et de faisabilité économique que celles qui ont servi à l'élaboration des indicateurs clefs.

7. Les programmes forestiers nationaux englobent toute la gamme des politiques, institutions, plans et programmes qui ont pour objet de gérer, d'utiliser, de préserver et de développer les ressources forestières d'un pays. La force du concept est liée à l'intensité de l'engagement politique qu'il suscite et à la souplesse de l'approche adoptée, qui permet à chaque pays d'ajuster son programme en fonction de sa situation et de ses priorités de développement. Une étude entreprise par la FAO en 1998-1999, qui portait sur 145 pays, a montré que 96 % d'entre eux avaient des programmes forestiers nationaux, à divers stades d'élaboration, mais que ces programmes n'étaient appliqués que dans 44 % des pays, nombre d'entre eux se trouvant « en panne » du fait de l'insuffisance des capacités institutionnelles, financières et humaines, de l'absence de politiques adéquates, du manque de coordination et du mauvais fonctionnement des mécanismes de participation.

8. Le mécanisme du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts a encouragé une plus grande participation du public, ou des principaux groupes, au forums nationaux et internationaux, enrichissant le débat

et améliorant la qualité des résultats obtenus. Par ailleurs, les pays et les régions qui participent aux discussions internationales sur la politique forestière sont plus nombreux qu'il y a 10 ans du fait des diverses activités régionales, qui sont organisées, telles que les Processus qui élaborent les critères et les indicateurs, les réunions préparatoires régionales de l'initiative conjointe entre organisations non gouvernementales, le Costa Rica et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur les causes sous-jacentes du déboisement et de la dégradation forestière (voir E/CN.17/IFF/

1999/18), les consultations régionales qui se sont tenues dans le cadre de l'initiative Costa Rica-Canada sur les arrangements et mécanismes internationaux relatifs à la forêt (voir E/CN.17/IFF/2000/9) et les activités régionales de nombreuses autres organisations.

9. Pour mettre en oeuvre les propositions du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts, les pays devront poursuivre les efforts entrepris pour promouvoir la participation du public; déléguer la responsabilité de la gestion forestière; établir une correspondance plus étroite entre l'élaboration de la politique forestière et son application sur le terrain; et prendre en compte l'expérience des utilisateurs et du public dans la formulation des politiques.

10. Des difficultés demeurent au niveau national en matière de coordination intersectorielle, d'engagement politique nécessaire à l'application des politiques et des pratiques de gestion durable de la forêt et de bonne gouvernance.

B. Conservation et régénération de la forêt

11. Au cours de la dernière décennie, les principes de conservation et de régénération de la forêt et de maintien de la couverture forestière pour satisfaire aux besoins présents et futurs ont dominé le débat intergouvernemental sur la forêt. À cet égard, il est particulièrement difficile de trouver des solutions novatrices au problème de la destruction de la couverture forestière et de la dégradation de la forêt car celui-ci est lié à maints facteurs socioéconomiques fondamentaux tels que le régime de la propriété et la répartition des terres, l'accroissement de la population et la pauvreté, qui dépassent le cadre du secteur forestier. Le Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts a souligné la nécessité de coordonner les actions avec les

activités engagées en application des chapitres pertinents d'Action 21, de la Convention sur la diversité biologique³, de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique⁴ et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵.

12. Quelques progrès ont été accomplis en ce qui concerne les politiques mises en place pour combattre la destruction de la couverture forestière due à la conversion des terres forestières en terres agricoles et pour lutter contre les nombreuses causes de dégradation de la forêt. Au cours des dernières années, les feux de forêt ont été l'une des principales causes de la destruction et de la dégradation de la forêt.

13. La superficie des plantations forestières a continué d'augmenter. Selon les estimations, elles couvraient, en 2000, plus de 186 millions d'hectares, soit 4,8 % de la superficie forestière totale, contre 4,1 % en 1995. Elles fournissent une part croissante de la production de bois ronds industriels et de bois de feu, représentant environ 20 % des approvisionnements industriels en bois ronds. Le succès des programmes de plantation est lié dans une large mesure à l'instauration d'une politique et d'un climat d'investissement favorables, combinés à l'utilisation de techniques appropriées et à la participation des intéressés.

14. Les actions déployées pour préserver la diversité biologique sont désormais nombreuses. La Convention sur la diversité biologique établit le cadre juridique international régissant la conservation de la diversité biologique et son utilisation rationnelle, et de nombreux pays ont élaboré des plans d'action nationaux. La préservation de la biodiversité est un élément important de l'aide bilatérale et multilatérale, et de nombreuses organisations non gouvernementales mènent des actions concertées dans ce secteur. Le Forum international sur la forêt a traité de cette question dans des études spéciales et lors de réunions intersessions organisées sous l'égide de gouvernements, telles que la Réunion internationale Brésil/États-Unis d'experts des zones de forêts protégées (1999). D'après le Centre mondial mixte PNUE/UNICN/WWF de surveillance pour la conservation, la part des forêts protégées serait passée de 8 à 11 % (Évaluation mondiale des ressources forestières, 2000), ce qui est certes beaucoup, mais est généralement considéré comme insuffisant. Pour valoriser l'impact des actions entreprises, on s'efforce d'accroître la superficie des terres protégées et de choisir

de façon plus stratégique celles qui le seront, l'accent étant mis sur une plus grande efficacité de la conservation de la diversité biologique et sur la gestion intégrée des zones protégées et non protégées. Les actions menées par les exploitants pour intégrer dans leurs objectifs la préservation des ressources génétiques et des variations intraspécifiques des caractéristiques des espèces recherchées en raison de leur importance économique et sociale sont le complément nécessaire des mesures de conservation dans les zones protégées.

15. Il a été reconnu, lors des travaux du Groupe/Forum intergouvernemental que les pays en développement à faible couvert forestier et les petits pays insulaires en développement avaient des besoins spécifiques en matière d'exploitation rationnelle de la forêt. À l'issue de la Réunion internationale d'experts sur les besoins spéciaux des pays en développement à faible couvert forestier et possédant des forêts uniques, organisée par la République islamique d'Iran en 1999 (voir E/CN.17/IFF/2000/7), il a été convenu de lancer le Processus de Téhéran afin de traiter de problèmes communs et de soulever les questions intéressant les pays à faible couvert forestier lors des débats internationaux sur les questions forestières. Comme le reconnaît le programme Action 21, les petits États insulaires en développement constituent un cas particulier en matière de protection de l'environnement et de développement. Une conférence ministérielle spéciale sur l'agriculture dans les petits États insulaires en développement, organisée par la FAO en 1999, a examiné leurs besoins spécifiques et proposé un plan d'action en vue de promouvoir la régénération et la préservation des forêts et des bassins versants et d'instaurer une gestion rationnelle des ressources forestières.

C. Utilisation, évaluation, estimation de la valeur et recherches

16. L'Évaluation mondiale des ressources forestières 2000, récemment menée par la FAO, est la plus complète de toutes celles qui ont été réalisées au cours des 50 années de publication de l'Évaluation. Elle comprend non seulement les estimations habituelles relatives aux superficies forestières et à l'ampleur du déboisement mais également de nombreux paramètres nouveaux relatifs à la « pérennité » de la gestion de la forêt. Les premiers résultats d'une comparaison des cartes de la couverture forestière obtenues par télédétection dans les années 80 et les années 90 montrent que

le taux de déboisement a diminué de 10 % dans les régions tropicales, en particulier dans la zone tropicale humide, mais il n'est pas encore possible de déterminer si cette évolution est statistiquement significative. Le déboisement mondial net est tombé à 9 millions d'hectares par an, soit une baisse de 20 % par rapport à 1995. C'est en Afrique et en Amérique latine que les forêts disparaissent le plus rapidement tandis qu'en Asie, la diminution des forêts naturelles est largement compensée par de nouvelles plantations. En Europe et en Amérique du Nord, la superficie forestière a augmenté.

17. Les exploitations forestières ont adopté des méthodes d'utilisation des matières premières et de recyclage plus efficaces, en particulier en ce qui concerne les papiers de récupération, pour laquelle l'industrie papetière européenne s'est engagée, au nom de ses membres, à porter le taux d'utilisation de 49 à 57 %. Par ailleurs, la mise au point de techniques de coupe plus respectueuses de l'environnement et l'adoption de codes d'exploitation forestière dans certains pays de la région Asie-Pacifique et d'ailleurs ont également permis des progrès. Enfin, la contribution socioéconomique des produits forestiers non ligneux est désormais mieux appréciée, en particulier en ce qui concerne les principaux produits entrant dans le commerce international tels que le bambou, le rotin ou bien les plantes médicinales. De nouvelles recherches sont nécessaires dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne l'économie de toute la gamme des produits forestiers non ligneux.

18. Une grande partie du bois récolté dans le monde chaque année est encore utilisée pour la production d'énergie. En 1995, 63 % environ du bois récolté était utilisé comme bois de feu, ce qui représentait, selon les estimations, 7 % de l'approvisionnement énergétique mondial total. Toutefois, dans les pays en développement, le bois de feu est l'un des principaux combustibles utilisés par les ménages et sa part moyenne dans la consommation totale d'énergie est restée de 15 %. Il faut donc rechercher des sources plus durables d'approvisionnement en bois de feu pour répondre aux besoins.

19. Depuis la Conférence de Rio, la recherche forestière, les connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts, le suivi et l'évaluation, et la recherche de

concepts, de termes et de définitions communs ont été autant d'éléments du programme forestier intergouvernemental. Dans ses travaux sur la mise en oeuvre de l'article 18 j) de la Convention et son programme de travail pour la diversité biologique de la forêt, la Convention sur la diversité biologique a pris en compte les résultats des activités du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts dans le domaine des connaissances traditionnelles et des peuples autochtones. Certains problèmes restent à résoudre en ce qui concerne le partage juste et équitable des avantages que procurent les ressources phylogénétiques ainsi que les connaissances traditionnelles et les droits de propriété intellectuelle qui y sont associés.

20. Les travaux sur l'estimation de la valeur des forêts se poursuivent, principalement dans des institutions universitaires et nationales plutôt qu'au niveau international. Des organisations telles que la Banque mondiale, la FAO, l'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT) et la Division de statistique de l'ONU, ainsi que les instituts statistiques nationaux ont mené des recherches visant à mieux refléter la contribution du secteur forestier dans les comptes du revenu national. Les travaux universitaires sur l'estimation des coûts et des avantages non marchands des produits et services forestiers se sont développés, mais ils n'ont eu en général qu'un faible impact sur la gestion quotidienne des forêts ou sur la définition des politiques forestières. Il faut donc concevoir de nouvelles méthodes afin d'internaliser les coûts, d'estimer la valeur des produits forestiers et d'assurer un partage juste et équitable des avantages.

21. La poursuite des efforts entrepris est donc nécessaire, en particulier par les organisations et conventions internationales, dans les domaines suivants :

- Rationalisation et harmonisation des nombreux modèles de rapports;
- Recherche d'un consensus sur le partage des avantages découlant des connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts;
- Financement de la recherche forestière; renforcement des capacités; lancement de projets de recherche associant secteur public et secteur privé et renforcement des liens entre recherche forestière et élaboration des politiques.

D. Renforcement des capacités, coopération, transfert de technologie et commerce

22. C'est dans ce domaine, qui est peut-être le plus important du programme forestier international, que les progrès ont été les plus limités. Cela s'explique en partie par le fait que ces questions dépassent largement le cadre du secteur forestier et que la recherche de solutions nécessite la participation des gouvernements et de l'ensemble des autres parties prenantes, y compris le secteur privé.

23. Les accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay devaient encourager une gestion rationnelle de la forêt par des incitations de marché, notamment par la réduction des obstacles tarifaires. Toutefois, ces effets positifs sont parfois contrebalancés par les restrictions à l'importation qu'imposent les pays en développement pour encourager leurs industries de transformation nationales, ou encore par des restrictions de nature environnementale ou commerciale frappant des biens produits selon des méthodes qui sont considérées comme préjudiciables à l'environnement.

24. Plus de 50 systèmes internationaux et nationaux de certification de la gestion forestière ont été mis en place depuis la Conférence de Rio et la certification suscite un intérêt croissant, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les travaux visant à rendre ces systèmes compatibles et à permettre leur reconnaissance mutuelle sont en cours. On estime que la superficie des exploitations forestières certifiées représente de 2,1 à 2,9 % de la superficie forestière totale.

25. L'abattage et le commerce illicites de produits forestiers posent de plus en plus de problèmes en matière de gestion durable de la forêt. Bien qu'il puisse être efficace dans certains cas d'interdire totalement l'abattage pour protéger la forêt, les effets à long terme d'une telle mesure doivent être étudiés.

26. Le concept de « commerce et gestion durable de la forêt » peut contribuer à orienter le débat sur « le commerce et l'environnement » dans le secteur forestier. Il est nécessaire de poursuivre l'examen des effets positifs et négatifs du commerce des produits et des services forestiers sur la gestion durable de la forêt ainsi que des moyens de minimiser ou d'éliminer les effets négatifs. Dans les pays en développement, le

commerce des produits forestiers reste principalement limité aux produits de base à faible valeur ajoutée. Il n'a donc que peu contribué à faire apprécier l'intérêt des forêts – les activités de transformation ne créant par ailleurs que peu d'emplois – alors qu'il a pu en revanche contribuer au développement parallèle d'un commerce illicite. Pour ce qui est du transfert de technologie, deux initiatives sont issues des décisions de la Commission du développement durable : la création de centres de technologies propres et la constitution d'une base de données sur les sources de financement du transfert de technologie que la communauté internationale pourrait utilement promouvoir. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁶ est susceptible d'encourager les investissements dans le secteur forestier des pays en développement, notamment les investissements relatifs aux puits de carbone et aux mécanismes pour un développement propre. Il convient d'examiner ces possibilités de façon plus approfondie et de les encourager.

27. Les discussions relatives à la coopération financière ont été difficiles quel que soit le secteur d'activité du programme Action 21 concerné. Les travaux du Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts ont permis d'accomplir des progrès dans certains domaines spécifiques, notamment en précisant les rôles respectifs du secteur privé et du secteur public, et en identifiant les sources nationales et extérieures de financement des activités liées à la gestion durable des forêts. Des travaux préparatoires ont démarré en vue d'évaluer la faisabilité de la mise en place d'une entité qui serait chargée de promouvoir les investissements pour le financement des activités de gestion durable de la forêt.

II. Remarques finales

28. On observe des tendances encourageantes dans le secteur forestier depuis la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Les concepts de gestion durable de la forêt sont mieux connus tant dans le secteur public que dans le secteur privé et l'on est parvenu à un consensus politique sur nombre des actions engagées aux niveaux national et international dans ce domaine. Le secteur forestier est appréhendé de façon plus intégrée, tandis que les décisions prises en matière de politique et de gestion forestières sont mieux coordonnées et font davantage appel à la participation. Dans les forêts tropicales, en particulier dans les forêts humides, le taux de

déboisement diminue peut-être (bien qu'il demeure à un niveau élevé), une part croissante de la production de bois provient de plantations, les superficies boisées augmentent dans certains pays tempérés et la superficie de forêts protégées s'étend.

29. Le problème qui se pose donc aujourd'hui consiste à accélérer le passage du dialogue à l'action. Le Forum des Nations Unies sur les forêts et le Partenariat sur les forêts doivent trouver les moyens de faciliter la mise en oeuvre des actions proposées par le Groupe/Forum intergouvernemental sur les forêts, de renforcer l'engagement politique au niveau national et de resserrer la coordination et la coopération entre les organisations internationales afin de promouvoir une position commune sur les questions relatives à la gestion durable de la forêt et de l'appliquer sur le terrain.

Notes

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

² Ibid., annexe II.

³ Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement, Convention sur la diversité biologique (Centre d'activité du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière), juin 1992.

⁴ A/49/84/Add.2, annexe, appendice II.

⁵ A/AC.237/718 (Part II)/Add.1 et Corr.1, annexe I.

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1, décision 1/CP.3, annexe.