

# la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (Rio-de-Janeiro, du 3 au 14 juin 1992) et la forêt

par **Christian Barthod**

Chef du département de la Santé des forêts, DERF, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

avec la collaboration de **Jean-Pierre Le Danff**

Chargé de mission pour la Forêt au service des Affaires internationales, DEAI, ministère de l'Environnement

En 1972, à Stockholm, la première Conférence sur l'environnement humain avait réuni plus de 1 400 délégués de 113 pays. Elle a marqué son époque et donné une impulsion déterminante dans certains domaines de la législation internationale sur la protection de la nature. Dans le secteur particulier de la forêt, son impact a cependant été presque inexistant.

Par contre, à Rio-de-Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, le secteur forestier a été au coeur des discussions les plus difficiles de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Outre l'un des 38 chapitres de l'Agenda 21 (le programme d'actions qui veut préparer le XXI<sup>e</sup> siècle) consacré à la lutte contre la déforestation, la Conférence a adopté la première déclaration politique sur les forêts d'un sommet mondial de chefs d'Etats et de gouvernements.

Par ailleurs, les deux conventions mondiales signées à Rio-de-Janeiro, l'une sur les changements climatiques liés à l'augmentation de l'effet de serre, l'autre sur la diversité biologique, dessinent un cadre d'action qui aura sans aucun doute des répercussions sur les politiques forestières des Etats. Enfin, en marge du processus officiel de la CNUED, les organisations non-gouvernementales (ONG) ont également élaboré deux documents qui se veulent des pendants critiques aux textes forestiers discutés et adoptés par les représentants des Etats.

## 1. Le processus préparatoire à la CNUED

L'idée de réunir une seconde conférence mondiale sur l'environnement, vingt ans après Stockholm, a été lancée par la Suède et le Canada. Les pays en développement ne s'y sont ralliés qu'à la condition que cette conférence traite également du développement. L'acte fondateur de la CNUED qu'est la Résolution 44/228 des Nations unies, en date du 22 décembre 1989, ne souffle pas mot de la forêt dans la liste des préoccupations qui justifient la convocation de cette nouvelle conférence internationale. Ce n'est que dans le cadre de l'évocation de la protection et de la gestion des sols que la forêt est citée très fugitivement, au travers de la lutte contre le déboisement, la désertification et la sécheresse.

L'accent mis sur la forêt découle en fait du sommet du G7, à Houston, en août 1990. A l'initiative conjointe de l'Allemagne et des Etats-Unis, le G7 (\*) s'est prononcé en faveur d'une convention internationale sur les forêts, axée pour l'essentiel sur la protection des forêts naturelles (implicitement sur les forêts tropicales). Cette prise de position allait dans le sens d'une opinion publique mondiale récemment sensibilisée au problème de la déforestation dans la zone tropicale humide.

La proposition du G7 a fait l'objet d'un échange de vues informel entre une trentaine de pays, en février 1991, à Genève, à l'initiative conjointe du Canada, de la Suède, du Cameroun, de l'Indonésie et du Brésil. Il est très vite apparu que les pays en développement étaient extrêmement réservés sur une initiative qui leur paraissait essentiellement porter sur la protection des forêts tropicales humides, à un moment où le Brésil et la Malaisie étaient pris à partie par les ONG et les médias occidentaux sur leur politique d'exploitation de leur territoires forestiers.

Compte tenu des délais insuffisants pour la négociation d'une convention avant la Conférence de Rio-de-Janeiro, la France s'était alors prononcée en faveur d'une première étape consacrée à la négociation d'une déclaration politique, adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernements en juin 1992 et définissant le cadre et le calendrier de négociation d'une convention.

Dans la situation de blocage opposant pays développés et pays en développement, la première partie de la procédure proposée par la France a servi de compromis : les partisans de la convention ont vu la déclaration comme le début d'un processus, les opposants comme une solution de rechange à la convention dont ils ne voulaient pas, et la fin du processus.

Sur la base de cette ambiguïté fondatrice, il a été décidé que cette déclaration politique sur les forêts serait négociée dans le cadre du processus préparatoire à la CNUED, parallèlement à la discussion du chapitre 11 de l'Agenda 21, traitant de la lutte contre la déforestation.

La seconde réunion du comité préparatoire à la CNUED, en avril 1991, à Genève, a péniblement réussi à trouver un accord sur le titre qui serait donné à cette déclaration politique sur les forêts. Sa longueur, sa complexité et son ésotérisme révélaient déjà les difficultés sous-jacentes à la négociation et l'équilibre fragile trouvé : « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts ».

Dans un climat moins tendu, la troisième réunion du comité préparatoire à la CNUED, en août 1991, à Genève, a aggloméré à la hâte 7 textes en concurrence pour fabriquer le document de base pour la négociation de la déclaration politique sur les forêts, en privilégiant largement le texte déposé par le « Groupe des 77 » (G77) et la Chine au nom des pays en développement. Le résultat, très peu satisfaisant du point de vue du fond, difficile à lire et sans structure logique, a ensuite été formellement considéré comme le résumé de toutes les idées exprimées, sans qu'il soit possible de le compléter ultérieurement par d'autres idées ou de nouvelles formulations. Les documents du Congrès forestier mondial de Paris n'ont donc pas pu servir de base à l'élaboration de cette déclaration. Par ailleurs ce comité préparatoire a demandé la réécriture à peu près totale du projet de chapitre 11 de l'Agenda 21 proposé par le secrétariat de la CNUED.

La quatrième réunion du comité préparatoire à la CNUED, en mars 1992, à New-York, s'est efforcée de choisir pour chacun des paragraphes une formulation parmi les alternatives recensées lors de la réunion de Genève. Selon la méthode de travail en vigueur dans la plupart des enceintes des Nations

---

(\*) Groupe informel des sept pays les plus développés et « riches »

unies, le résultat ne peut être obtenu que par consensus. Au terme de trois semaines de discussions très dures associant plus d'une centaine d'experts, la plupart du temps sans traduction simultanée et dans un confort très sommaire, un accord a été trouvé sur une quarantaine de paragraphes, alors qu'une impasse totale était constatée sur un peu moins d'une trentaine. Néanmoins les discussions parallèles sur le chapitre 11 de l'Agenda 21 ont débouché assez facilement sur un accord, à l'exception du paragraphe traitant de l'éventualité d'une convention, défendu par la plupart des pays développés et attaqué avec une extrême violence par l'Inde et la Malaisie, porte-paroles du G77. Durant toutes ces négociations, la Déclaration de Paris du X<sup>e</sup> Congrès forestier mondial a souvent été utilisée par les délégations de toutes origines pour défendre les idées qui leur tenaient le plus à coeur, sans néanmoins réussir à s'imposer comme une référence globale, sa rédaction étant considérée comme celle d'un consensus d'experts sous-estimant les conséquences politiques de certaines approches techniques.

C'est donc parallèlement au déroulement de la Conférence de Rio-de-Janeiro que les dernières négociations ont été menées, durant une dizaine de jours, dans un climat relativement serein. Après que le groupe des experts et l'assemblée des 175 chefs de délégation aient constaté l'impossibilité de trouver un accord sur la douzaine de paragraphes les plus controversés, un groupe de travail ministériel *ad hoc* a été chargé de trouver un compromis, sous la présidence de M. Töpfer, ministre allemand de l'Environnement.

Les ministres (le plus souvent de l'Environnement) de dix-huit pays ont été invités par l'Allemagne à participer à cette ultime négociation. A titre exceptionnel, en l'absence de ministre français, M. Grammont, directeur de l'espace rural et de la forêt, a pu représenter la France dans ce groupe ministériel. L'essentiel de la négociation a été de fait assumé par l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, l'Indonésie, la Malaisie et l'Inde, avec la collaboration discrète des Etats-Unis et du Japon. A trois heures et demi du matin, le 12 juin, un accord a enfin été trouvé au terme d'une résistance opiniâtre de l'Inde, grâce à la présidence brillante et efficace de M. Töpfer.

Le compromis trouvé a été entériné sans nouvelle discussion par l'assemblée générale de la Conférence dans la nuit du 12 au 13 juin. Cette histoire complexe et mouvementée, ainsi que ce dénouement à l'arraché, expliquent les imperfections évidentes du texte de la déclaration politique sur les forêts, notamment sa rédaction presque obscure à force d'être prudente et nuancée à l'extrême, son absence d'ordre dans l'exposé des principes et ses répétitions.

## 2. Les points de blocage de la négociation

Les difficultés, bien souvent révélatrices de sensibilités très différentes entre pays du Nord et du Sud et d'une forte méfiance du G77 vis-à-vis des intentions profondes ou supposées des pays du Nord, ont tourné autour de cinq thèmes :

**1 • La souveraineté nationale** : le G77 a fait une lecture très soupçonneuse de nombreux paragraphes défendus par les pays développés, et les incidents de séance ont été nombreux sur ce thème. Au nom de la souveraineté nationale, le G77 a notamment voulu écarter toute mention explicite des problèmes d'aménagement du territoire ou de concurrence entre l'agriculture et la forêt pour l'occupation de l'espace. L'adjectif « national » a été exigé pour qualifier beaucoup de fonctions de la forêt, jusqu'à atteindre le ridicule avec « les puits nationaux de carbone », formulation qui n'a heureusement pas été retenue. Les pays en développement se sont opposés vigoureusement à toute mention d'un intérêt de la communauté mondiale pour les forêts, ainsi qu'à toute référence à la discussion internationale de principes directeurs pour une gestion durable des forêts. Si l'unité du G77 s'est fracturée sur d'assez nombreuses questions particulières, la défense de la souveraineté nationale contre toute esquisse d'un droit d'ingérence écologique a fait l'unanimité des pays en développement.

**2 - L'équilibre environnement/développement** : les paragraphes « environnementalistes » n'ont pas été les plus durs à négocier, mais ils ont été systématiquement accompagnés (ou corrigés) par des paragraphes portant sur les fonctions économiques des produits forestiers, dont la formulation a été très difficile à discuter. Les pays en développement ont à l'évidence peur que la cause de la protection de l'environnement soit une manière de leur dénier le droit au développement, et justifient leurs positions en rappelant le parcours écologiquement douteux des pays industrialisés. En filigrane, c'est la

reconnaissance d'un droit au développement dans la Déclaration de Rio-de-Janeiro (première esquisse d'une Charte de la Terre) qui était en jeu. La délégation indienne, souvent très agressive, s'est montrée en pointe sur le concept de « néocolonialisme écologique ».

**3 - L'équilibre des engagements techniques entre Nord et Sud :** le « péché originel » de cette négociation voulue par les pays développés sur la forêt tropicale humide était en mémoire de tous les pays du G77. La formulation retenue (tous les types de forêts) dissimulait mal le malaise, car beaucoup de pays développés ont eu de la peine à cacher tout au long de la négociation que la seule chose véritablement importante à leurs yeux restait la déforestation dans la zone tropicale humide. Ceci explique l'acharnement des pays en développement à exiger des paragraphes sur la priorité qui doit être donnée aux « pluies acides » qui « ravagent » les forêts tempérées, ou sur les indispensables programmes de reboisement qui doivent d'abord remonter le taux moyen de boisement des pays développés (généralement inférieur à 25%, au moins en Europe) au niveau moyen des pays de la zone tropicale humide (vers 40%). Le refus compréhensible des pays développés d'accepter des paragraphes de ce style confortait inévitablement la position des pays en développement les plus durs.

**4 - Finances et commerce international des bois tropicaux :** les pays en développement ont souvent rappelé que cette discussion sur les forêts a été voulue par les pays développés qui parlent facilement de solidarité environnementale à l'échelle de la planète dans les enceintes internationales. Ils ont donc exigé donc de voir la manifestation concrète de cette solidarité en termes financiers. Par ailleurs, le débat occidental sur l'internalisation des coûts environnementaux a été utilisé par les pays en développement pour conforter leur demande de voir les prix des bois tropicaux augmenter sensiblement. La difficulté des discussions sur les finances et le commerce au sein de la CNUED a alimenté leur accusation de duplicité à l'égard des pays développés. Ajoutons que le risque d'un éventuel boycott des bois tropicaux par les pays développés a été pris très au sérieux.

**5 - Les conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique :** la difficulté des négociations au sein de ces deux conventions (*cf. infra*) a alimenté la méfiance de nombreux pays en développement de voir les pays développés tenter d'obtenir, au sein de discussions spécifiques sur les forêts, ce qu'ils n'ont pas pu obtenir par ailleurs. C'est ainsi que la mention du rôle des forêts dans le cycle mondial du carbone s'est heurtée à l'opposition intransigeante de pays tels que le Brésil, qui avaient réussi à édulcorer au maximum toute mention explicite de ce genre dans la convention mondiale sur les changements climatiques. Seul le groupe de travail ministériel présidé par M. Töpfer a pu trouver un compromis dans le cadre d'une négociation globale de tous les paragraphes litigieux. Pour beaucoup de pays en développement, la négociation de ces deux conventions avait par ailleurs montré très clairement « les limites de l'exercice » et l'inadéquation du langage (environnement et solidarité planétaire) des pays développés avec leur comportement, sur des sujets pourtant choisis par eux.

### 3. La déclaration politique sur les forêts

La discussion, sous la présidence de l'ambassadeur Lieburd, du Guyana, en a été difficile, parfois très pénible, et tout au long des négociations un échec n'a jamais été exclu. Le compromis ne pouvait que décevoir les opinions publiques et les médias occidentaux, peu sensibles aux progrès enregistrés, masqués par une rédaction peu accessible. Cette déclaration marque néanmoins le premier effort politique international pour tenter d'articuler environnement et développement dans le domaine de la forêt : en 1989, à l'émergence de l'intérêt des médias pour la forêt tropicale, elle aurait été inconcevable. Tout pas en avant est intéressant, même si de nombreux pays, dont la France, auraient préféré en faire davantage.

Tous les vrais problèmes sont évoqués, même s'ils sont quelquefois mal traités ou parfois même déformés : il existe des pierres d'attente pour la poursuite des discussions que la France espère et croit inéluctables à relativement brève échéance (3 à 5 ans). Tous les pays ont dû réfléchir sur ces problèmes, pour leur propre compte et souvent également dans des enceintes régionales, et les positions ont souvent évolué au contact d'analyses différentes.

Le concept central de cette déclaration est le terme anglais de « *sustainability* », traduit en français dans le langage des Nations unies par « durabilité » (développement durable ou gestion durable). Ce

concept avait été mis à l'honneur par le célèbre rapport « Notre futur commun », déposé en 1987 par M<sup>me</sup> Gro Harlem-Brundtland, Premier Ministre de Norvège, à la demande de l'assemblée générale des Nations unies. Dans le domaine forestier, il s'agit d'un élargissement du concept technique de « rendement soutenu », qui concerne la seule production de bois, à l'ensemble des fonctions et usages de la forêt perçue comme un écosystème ou un ensemble d'écosystèmes : c'est ce que la Déclaration de Paris du X<sup>e</sup> Congrès forestier mondial désigne par le terme de « gestion soutenue ». La Déclaration sur les forêts adoptée par la CNUED traduit donc un consensus politique mondial sur ce concept, mais reste ambiguë : l'adjectif « durable » est employé 33 fois, mais aucune définition n'en est jamais donnée, et ses implications ne sont pas vraiment explicitées.

### **Une approche politique des questions forestières mondiales**

Cette déclaration est un compromis politique entre les analyses et objectifs des pays du Nord et ceux des pays du Sud, avant d'être l'énoncé d'un consensus mondial sur des orientations pour les politiques forestières. Implicitement elle met en évidence, au travers de formulations de compromis très nuancées et souvent insatisfaisantes, une divergence croissante entre pays du Nord et pays du Sud. Les premiers, prospères et de plus en plus sensibles aux fonctions écologiques et sociales de la forêt, relativisent la contribution du bois et des autres produits forestiers à la vie économique, et raisonnent de plus en plus en terme de « protection ». Les seconds voient d'abord dans la forêt une ressource indispensable à leur développement socio-économique, et, tout en reconnaissant sans peine l'importance des fonctions écologiques de la forêt, subordonnent clairement une approche en terme de « protection » à la satisfaction des besoins vitaux de leurs populations, notamment en bois de feu, en terres pour l'agriculture et en devises. Le compromis trouvé prend largement en considération les préoccupations des pays en développement.

La question de la déforestation dans le monde, voisine de dix millions d'hectares par an durant la décennie des années 1970, plus proche de dix-sept millions d'hectares par an durant la décennie des années 1980, n'est jamais abordée explicitement. Néanmoins, les difficultés rencontrées par les pays en développement dans leur gestion des forêts sont avant tout attribuées à la pauvreté, au poids de la dette et au déséquilibre des termes de l'échange. Tout changement dans les politiques qui touchent à la forêt est clairement subordonné à la résolution préalable de ces problèmes et à l'assistance financière des pays du Nord.

Très vite, les pays en développement se sont sentis piégés par le débat occidental focalisé sur les forêts naturelles ou les forêts primaires, implicitement sur les forêts tropicales humides. Le texte adopté neutralise ce « danger » en prétendant définir une approche pertinente pour tous les types de forêts, en assignant aux forêts naturelles et aux forêts « cultivées » les mêmes objectifs, et en assimilant forêts primaires, essentiellement rencontrées dans les pays en développement, et forêts très anciennes (« old growth forests »), également présentes dans les pays développés. Ce type de compromis aseptise inévitablement le débat sur la protection des forêts primaires et sur les problèmes de la zone tropicale, sujets pourtant perçus comme les plus sensibles par l'opinion publique occidentale.

### **Souveraineté nationale et préoccupations internationales**

Les porte-paroles du G77 récusait jusqu'à la légitimité d'une négociation internationale, au nom de la souveraineté nationale sur les ressources forestières. Après le rappel de la Déclaration de Stockholm sur le principe de souveraineté et ses limites dans le domaine de l'environnement, un second paragraphe fonde le droit souverain et inaliénable des Etats sur leurs forêts sur l'existence de politiques nationales (forestières ?) cohérentes avec un développement durable, faisant même référence à un plan général de développement socio-économique et à une politique d'aménagement rationnel du territoire. Le principe de la souveraineté nationale dans l'exploitation et la gestion des forêts semble donc borné par l'obligation morale d'un développement durable.

Refusant catégoriquement toute mention de la forêt comme un patrimoine mondial, les pays en développement ont néanmoins accepté (très difficilement) de mentionner sa grande valeur pour l'« environnement appréhendé dans sa globalité ». Mais la Déclaration reconnaît par ailleurs le rôle essentiel que jouent les forêts, quel que soit leur type, dans les grands équilibres écologiques, à l'échelle des grandes régions du monde et de la planète. Cette reconnaissance légitime implicitement

l'intérêt que peuvent porter à un type de forêts des acteurs qui ne sont pas nécessairement des citoyens des pays directement concernés.

Par ailleurs, dans l'élaboration des politiques nationales, la Déclaration reconnaît qu'il convient de prendre en considération les méthodologies et critères pertinents qui ont fait l'objet d'un accord au plan international, lorsqu'ils sont judicieux et applicables. Même timidement, ce paragraphe légitime donc les discussions internationales qui visent à définir des principes directeurs pour une gestion durable, susceptibles de servir de base commune de travail aux demandeurs et aux bailleurs de fonds.

Des campagnes internationales d'opinion avaient mis en avant les problèmes rencontrés par les populations autochtones vivant en forêt, notamment à l'occasion de la dénonciation par les ONG de certaines pratiques dans la province malaise du Sarrawak (grands programmes de coupes commerciales) et dans l'Amazonie brésilienne (grands programmes de mise en valeur agricole). Prenant implicitement acte de cette pression internationale, la Déclaration reconnaît l'identité, la culture et les droits de ces populations, ainsi que la valeur de leurs connaissances traditionnelles.

### **Les principaux accents**

Ainsi que l'avait déjà fait la Déclaration de Paris, une incontestable insistance est mise sur le besoin d'accroître la couverture forestière mondiale par des programmes de boisement justifiés à la fois par l'ampleur de besoins en bois et par les avantages écologiques pouvant découler d'un taux de boisement supérieur. Une responsabilité particulière incombe en ce domaine aux pays développés dont le taux de boisement moyen est relativement faible, dont les besoins en terres agricoles se réduisent et qui ont les moyens d'une telle politique. D'une façon plus générale, les plantations (notamment pour la production de bois de feu) sont présentées comme un des moyens les plus efficaces pour diminuer la pression sur les forêts naturelles dans les pays en développement.

A de nombreuses reprises, la Déclaration insiste sur les produits de la forêt autres que le bois. Ceci traduit une évolution, déjà très perceptible au Congrès forestier mondial de Paris, qui redécouvre dans la forêt une source de biens très divers, bien connus des usagers traditionnels mais un peu dévalorisés par les écoles européennes de sylviculture dominantes depuis deux siècles.

Comme le Congrès forestier mondial de Paris, la Déclaration insiste sur la nécessité d'associer les populations concernées aux décisions concernant les forêts, de prêter une plus grande attention à l'impact sur l'environnement de certains projets forestiers, de développer une politique de classement de certaines forêts représentatives ou remarquables en aires protégées, de prendre en considération l'ensemble des politiques économiques et sociales qui peuvent avoir un impact positif ou négatif sur la forêt, de chercher à encourager l'internalisation des coûts environnementaux et la prise en compte des bénéfices pour l'environnement dans les contraintes et les mécanismes du marché, de contrôler la pollution dommageable pour les forêts, et de développer l'information du public et des décideurs sur la forêt et les écosystèmes forestiers.

La question du commerce international des bois est un point de plus en plus sensible pour les pays exportateurs de bois tropicaux. Ceux-ci sont en effet confrontés à la montée d'une menace de boycott de la part de nombreuses ONG et de certaines collectivités locales, dans le contexte encore incertain des négociations en cours sur les dérogations éventuelles aux règles ordinaires du GATT pour des clauses de sauvegarde de l'environnement. Traité en trois paragraphes, ce problème épineux n'est bien évidemment pas résolu par la Déclaration, mais les Etats ont rappelé leur attachement à un commerce ouvert et libre, répudiant les mesures unilatérales.

La question du lien entre le commerce international des bois et l'assurance que les bois viennent de forêts gérées sur une base durable a été âprement discutée. Les pays producteurs de bois tropicaux se sont catégoriquement opposés à toute mention de cette question. Pourtant, au sein de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), ces mêmes pays ont adopté en 1990 l'Objectif 2000, juridiquement non contraignant, qui prétend que la totalité du commerce international des bois tropicaux en l'an 2000 portera sur des grumes issues d'une gestion durable. L'absence de toute référence à cet objectif si popularisé dans toutes les enceintes forestières internationales met par défaut l'accent sur un débat appelé à s'amplifier.

### La portée de la Déclaration

Ce document n'a certes pas la valeur juridique d'une convention, mais il prétend, dans son titre même, faire autorité pour toutes les forêts, quel que soit leur type. Le préambule précise ensuite que les pays qui l'ont adopté sont convenus de l'appliquer sans délai, et ceci à tous les niveaux de compétence où se prennent les décisions effectives en matière de forêt.

En droit international, il est bien admis qu'une valeur morale ou des principes, internationalement reconnus, que les Etats s'engagent explicitement à respecter engendrent une forme d'obligation, qui n'est pas une obligation de résultat mais une obligation de comportement. Les paragraphes étant pour l'essentiel rédigés en terme d'incitation à l'action, il est possible d'envisager que nous assistions à l'esquisse très timide ou à la gestation d'un futur droit international.

## 4. La forêt dans l'Agenda 21

Il est quasiment impossible de gérer parallèlement deux débats sur un même sujet au sein d'une même enceinte, avec les mêmes experts. Il est inévitable que l'un des deux débats vampirise l'autre : ce fut le cas de la préparation de la Déclaration politique sur les forêts, qui réduisit considérablement l'enjeu du chapitre 11 de l'Agenda 21, traitant de la lutte contre la déforestation. La discussion de ce chapitre, sous la présidence de l'ambassadeur suédois Kjellen, en fut grandement facilitée.

L'objet de cet exercice fut rapidement élargi à l'ensemble des conditions permettant une gestion durable de la forêt et des produits forestiers. D'une conception traditionnelle, exhaustif et peu hiérarchisé, le chapitre 11 constitue un utile mémento des problèmes et des solutions tels que perçus par les décideurs au début des années 1990. Il est une réponse politique à la liste des conclusions et recommandations techniques du X<sup>e</sup> Congrès forestier mondial.

Dans cette longue liste d'intentions, quelques-unes caractérisent bien le consensus international des années 1990. Il s'agit de la volonté d'associer les populations locales aux décisions sylvicoles qui les concernent, de la place faite au secteur privé, de l'importance accordée aux inventaires et aux bases de données, de l'emploi répété du mot écosystème, de l'insistance sur la création de zones protégées, de la volonté d'accroître les surfaces forestières par le boisement, de la lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre, de l'attention grandissante portée aux produits de la forêt autres que le bois, et du désir de promouvoir des approches intersectorielles dépassant le cadre traditionnel des politiques forestières *sensu stricto*.

Dans le paragraphe le plus âprement discuté, traitant de l'opportunité d'une convention internationale sur la protection et la gestion durable des forêts, le compromis trouvé par le groupe de travail ministériel présidé par M. Töpfer prévoit très prudemment de « prendre en considération le besoin et la faisabilité de toutes sortes d'arrangements internationaux » ultérieurs « en vue de promouvoir la coopération internationale sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts ». Malgré l'opposition déterminée de l'Inde et des pays les plus durs du G77, la porte reste donc ouverte à la possibilité d'une convention mondiale sur la protection et la gestion durable des forêts.

L'avenir de ce chapitre de l'Agenda 21 dépendra très largement des procédures de suivi qui seront définies par la Commission du développement durable qui doit être créée au sein des Nations unies. Seule une responsabilité conjointe et solidaire de l'OAA, du PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement) et du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) pourrait être de nature à créer le climat imaginaire nécessaire pour traduire cette impressionnante collection d'intentions en progrès concrets.

## 5. Les conventions signées à Rio-de-Janeiro et la forêt

### La Convention mondiale sur les changements climatiques

Suite à une série de résolutions de l'assemblée générale des Nations unies entre 1988 et 1990, et à la seconde conférence mondiale sur le climat (Genève, novembre 1990), le Comité intergouvernemental de négociation d'une convention cadre sur les changements climatiques, présidé par un ingénieur agronome français et ancien directeur général adjoint des Nations unies, M. Jean Ripert, a commencé son travail en février 1991.

Privilégiant les émissions de gaz carbonique, bien connues et responsables de la moitié de l'augmentation de l'effet de serre, la CEE avait identifié deux domaines prioritaires d'action, d'une part, l'énergie et les transports, principales sources de CO<sub>2</sub>, et, d'autre part, la forêt, principal réservoir et principal puits de CO<sub>2</sub> manipulables par une politique technique.

Cette analyse a été très vite contrecarrée à la fois par les Etats-Unis d'Amérique, gênés par l'accent mis sur le secteur énergétique, et par les pays en développement qui ne pouvaient accepter que l'accent mis sur la déforestation et les politiques forestières les place en situation d'accusés. De plus, le G77 a refusé avec vigueur toute symétrie apparente entre l'énergie et la forêt, qui semblait dès lors exonérer ou relativiser la responsabilité des modes de vie des pays développés dans le problème du changement climatique redouté. La négociation a donc porté sur l'ensemble des gaz à effet de serre non concernés par le protocole de Montréal (qui porte essentiellement sur les chlorofluorocarbones ou CFC), dans le cadre d'une approche globale qui évite de mettre l'accent sur des actions précises.

La forêt est citée explicitement deux fois. La première mention intervient dans le paragraphe traitant de la maîtrise, de la réduction et de la prévention des émissions anthropiques de gaz à effet de serre : implicitement il s'agit là de lutter contre la déforestation, la dégradation des stocks de biomasse sur pied et les incendies de forêt. La seconde mention porte sur la gestion rationnelle, la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal, notamment la biomasse et les forêts.

Néanmoins, les paragraphes qui parlent d'une façon plus générale des puits et réservoirs de gaz à effet de serre et s'appliquent donc à la forêt sont plus nombreux dans la liste des engagements souscrits par les signataires. Les obligations de tous les Etats signataires portent notamment sur l'établissement et la mise à jour périodique d'inventaires des puits de gaz à effet de serre, ainsi que sur l'établissement, la mise en oeuvre, la publication et la mise à jour régulière de programmes nationaux et, le cas échéant régionaux, comprenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques en tenant compte de l'absorption de gaz à effet de serre par leurs puits.

Les pays développés ont également pris des engagements spécifiques portant sur l'adoption de politiques nationales de protection et de renforcement de leurs puits et réservoirs de gaz à effet de serre, prévoyant la publication d'informations détaillées sur ce sujet et la réalisation de projections. D'ores et déjà, les Etats-Unis d'Amérique ont annoncé des objectifs très ambitieux de boisement. La CEE a demandé aux Etats membres d'élaborer des programmes nationaux de lutte contre l'effet de serre et mentionné la nécessité de cette lutte parmi les objectifs du règlement CEE 2080/92 du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture, traitant notamment du boisement des terres agricoles. En France, la commission interministérielle permanente sur l'effet de serre, créée par décret du 15 juin 1992, a inscrit la forêt et le bois parmi ses dossiers prioritaires.

### La Convention mondiale sur la diversité biologique

Cette convention a fait l'objet de nombreuses critiques dès la dernière phase de sa négociation. Les Etats-Unis d'Amérique ont refusé de la signer en estimant que les conditions d'accès aux ressources génétiques prévues dans la Convention mettent en danger son industrie biotechnologique (\*). Après avoir longuement hésité, la France l'a signée, tout en regrettant la timidité des dispositions retenues et en déplorant qu'une liste mondiale d'espèces et de biotopes en danger n'ait pas été annexée.

---

(\*) Les Etats-Unis ont fini par signer cette convention à la fin du second trimestre de 1993.



La Convention prévoit l'élaboration de stratégies, plans ou programmes nationaux tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité biologique, et l'intégration de ces préoccupations dans les politiques sectorielles. Cela passe notamment par une politique de conservation *in situ* de la diversité biologique, reposant sur l'établissement de zones protégées, ainsi que par la réglementation et la gestion des ressources biologiques présentant une certaine importance à l'intérieur comme à l'extérieur de ces zones protégées. Il est également prévu de restaurer les écosystèmes dégradés, et d'éradiquer, ou tout au moins de maîtriser le développement des espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces. Enfin chaque partie contractante adopte des procédures permettant d'imposer l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique.

L'ensemble de ces dispositions est donc assez vague, mais potentiellement draconien pour la plupart des pratiques sylvicoles. Les conséquences pratiques pour les politiques forestières dépendront largement de la manière dont ces dispositions générales seront comprises par les ministères de l'Environnement de chaque pays, et traduites dans des programmes et des règlements contraignants.

En France, la politique de conservation des ressources génétiques forestières mise en place par la circulaire DERF/N91/n°3011 du 9 septembre 1991 a devancé cette négociation internationale, et devrait satisfaire sans problème aux obligations nationales créées par cette convention, sans attendre une éventuelle politique communautaire qui semble s'esquisser dans le rapport au Conseil SEC/92/874 du 8 mai 1992. Par ailleurs, dans chaque pays, le ministre en charge des forêts sera amené à préciser les orientations générales concernant la prise en compte des préoccupations touchant à la conservation et à la gestion de la biodiversité en dehors des zones protégées.

Le principal point d'incertitude réside aujourd'hui dans la manière dont la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dont une partie notable des annexes techniques concerne des espèces et des écosystèmes forestiers, sera effectivement mise en oeuvre en forêt, sous l'égide du ministère de l'Environnement, dans le délai de six ans imparti par la directive. C'est en effet dans un cadre communautaire, le réseau Natura 2000, que les Etats membres satisferont à la plus grande partie de leurs obligations découlant de la convention, tout au moins pour le secteur forestier. A cette occasion, il sera vraisemblablement nécessaire de mieux préciser, voire de repenser, le mode d'emploi de certains des nombreux outils élaborés et mis en oeuvre par le ministère de l'environnement depuis sa création pour protéger la diversité biologique (réserves naturelles, ZNIEFF, arrêtés de biotopes, etc.).

## 6. Les ONG et la forêt

Une des grandes originalités du processus de la CNUED a été la présence et l'influence grandissante des ONG au sein ou en marge des délégations officielles des Etats. L'ensemble de la négociation s'est déroulée sous le regard des représentants du monde associatif, essentiellement anglo-saxon (\*). L'exclusion formelle des ONG des salles de négociation intergouvernementale n'a jamais réussi à freiner la circulation des informations sur la nature des débats et les positions nationales.

Durant chacune des réunions du Comité préparatoire, les ONG ont quotidiennement exposé leurs analyses et propositions rédactionnelles dans leurs feuilles d'information largement diffusées, distribué des bons et des mauvais points aux délégations officielles, organisé des réunions-débat et démarché les porte-paroles des Etats influents. Au sein du groupe de travail permanent de la CEE sur les documents forestiers de la CNUED, les positions des ONG ont d'ailleurs été constamment relayées par les représentants danois et néerlandais lors du quatrième Comité préparatoire.

En fin de compte, les documents officiels adoptés par la CNUED se prononcent en faveur d'une participation de plus en plus active des ONG aux mécanismes institutionnels de contrôle des politiques, notamment dans les enceintes internationales.

---

(\*) Il faut néanmoins souligner l'intense activité de l'ONG franco-sénégalaise animée par M. Bugnicourt, qui a par ailleurs supervisé la publication quotidienne d'un journal d'information à l'intention des délégations francophones présentes à Rio-de-Janeiro, rivalisant avec les nombreux journaux anglo-saxons remarquablement bien informés, malgré des moyens bien moindres.

Les quatre convictions principales défendues avec ardeur par les ONG dans le domaine forestier portaient sur la défense stricte des forêts naturelles contre tout mode d'exploitation, la protection de la biodiversité en forêt contre certaines pratiques sylvicoles, les droits absolus des « peuples indigènes » vivant en forêt sur leurs territoires, et la nécessité d'associer les populations locales et le monde associatif à toute décision concernant la gestion forestière.

Lors de la Conférence « Racines du futur » tenue à Paris, à l'invitation du gouvernement français, en décembre 1991, en vue de préparer la Conférence de Rio-de-Janeiro, plus de 1 200 ONG de 150 pays ont adopté l'Agenda Ya Wananchi (les fils de la terre, en swahili), comme une réponse à l'Agenda 21 en cours de négociation par les Etats.

La moitié environ du chapitre 19 de l'Agenda Ya Wananchi (sur un ensemble de 20), qui traite de l'aménagement et de la gestion des ressources naturelles, est consacrée à la forêt. Pour les ONG présentes à cette conférence, l'essentiel des problèmes forestiers résulte de facteurs externes à la forêt, notamment internationaux. L'environnement et le développement y sont présentés comme deux approches le plus souvent contradictoires, essentiellement en raison d'une attention portée exclusivement à la récolte de bois. Cette analyse très sombre vise notamment les pays du Nord, accusés d'être les vrais responsables des problèmes des pays du Sud. Les seuls pays du Nord sont ensuite exhortés à mieux protéger et gérer leurs forêts, à arrêter l'exploitation de leurs forêts primaires, à accroître leurs surfaces mises en réserve et à mieux associer les populations locales à la gestion forestière. Aucune recommandation n'est formulée à l'intention des pays du Sud.

Par ailleurs, les ONG se sont prononcées clairement contre tout renforcement du contrôle international de la gestion forestière, apportant ainsi leur soutien implicite au G77 dans son refus d'une convention internationale. L'Agenda Ya Wananchi, ayant choisi d'entériner l'une des deux thèses en présence, s'est donc lui-même discrédité vis-à-vis de la suite des négociations forestières de la CNUED. De fait les ONG présentes à New-York n'ont jamais fait référence à ses analyses et prises de position dans leur activité de groupe de pression, et ce document a donc immédiatement disparu de l'horizon des négociateurs.

Le Traité sur la forêt adopté par le Forum global qui réunissait à Rio de Janeiro plus de 7 000 ONG est davantage représentatif des positions défendues par les associations de protection de la nature des pays occidentaux. Ce document, qui reprend certaines des formulations de la déclaration politique sur la forêt pour en tirer des conclusions différentes, est assez critique vis-à-vis du compromis trouvé par les Etats, parfois à juste titre.

Le Traité sur la forêt fait bien évidemment une place importante aux quatre convictions profondes des ONG rappelées précédemment, avec une insistance remarquée sur les problèmes spécifiques et les droits des peuples indigènes vivant en forêt. Les plantations sont vues avant tout comme un moyen de réduire la pression sur les forêts naturelles qui doivent, autant que possible, rester à l'écart de toute exploitation. Ces plantations, sur les seuls terrains dégradés non réclamés par l'agriculture, doivent néanmoins évoluer vers des peuplements mélangés d'essences indigènes, sans recours aux essences exotiques, aux produits chimiques ou aux fertilisants, ni même aux traitements biologiques, et doivent toujours faire l'objet d'études d'impact préalables. La replantation de terrains antérieurement boisés est formellement condamnée, et le recours à la régénération naturelle promu comme une norme souhaitable.

Les entreprises nationales ou multinationales d'exploitation forestière sont tenues pour responsables de la plus grande partie de la dégradation des écosystèmes forestiers ; néanmoins une lecture attentive montre que cette accusation concerne avant tout certaines pratiques de la zone tropicale. Une amélioration des techniques d'exploitation forestière est réclamée. Les industries de la pâte et du papier sont dénoncées avec virulence pour les pollutions qu'elles engendrent, et sont menacées d'un boycott en faveur de matériaux « alternatifs », faute de mettre au point des procédés industriels moins polluants. Le recyclage des produits forestiers et l'amélioration des rendements lors de la transformation des bois sont encouragés.

Plus que la déclaration adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernements, le texte des ONG insiste sur la résolution des problèmes fonciers, indispensable pour réduire les pressions sur la forêt souvent perçue comme réservoir de terres et pour promouvoir une gestion durable. La pression incontrôlée sur les zones forestières péri-urbaines doit faire l'objet de mesures gouvernementales. Le problème de la

rémunération des bénéfices écologiques de la forêt par le prix du bois et une fiscalité adaptée est posé. La poursuite de la réduction de la pollution atmosphérique est exigée.

Ce Traité sur la forêt illustre assez clairement la situation des relations entre gestionnaires forestiers et ONG, les « alliances objectives » possibles et les besoins évidents d'information mutuelle et de discussion. L'antagonisme entre les plantations discréditées et le reste des forêts perçues comme naturelles semble au coeur du combat des ONG. Justifié par les inévitables erreurs et excès de certains projets locaux, il révèle une réelle incompréhension de l'histoire des forêts européennes, ainsi que des réalités concrètes de la sylviculture et de certains mécanismes écologiques, qui tient pour partie à un manque de dialogue des forestiers avec l'ensemble des groupes de pression qui s'intéressent à la forêt.

Plus gravement, il manifeste un désaccord profond entre gestionnaires et ONG sur la caractère conciliable ou non de l'environnement et du développement dans le domaine forestier. Si un effort n'est pas fait pour dépasser les affrontements dogmatiques et tenter de montrer sur des cas concrets le caractère fructueux d'une approche équilibrée, on peut redouter que l'enjeu du débat de société sur la forêt ne porte rapidement sur le partage des territoires forestiers entre réserves et forêts commerciales.

## 7. Conclusions

De ce long processus, il est aujourd'hui possible de tirer au moins trois grandes conclusions :

1 - Le débat forestier au sein de la CNUED a été politique, avant d'être technique, faute notamment d'un secrétariat reconnu et influent. Durant tout ce processus, la FAO (Office pour l'Agriculture et l'Alimentation) a montré une discrétion étonnante et très remarquée, s'agissant de l'agence des Nations unies officiellement en charge du secteur forestier. Au grand regret de la France, certaines approches techniques raisonnables et équilibrées, du type de celles qui s'étaient esquissées au sein du X<sup>e</sup> Congrès forestier mondial n'ont pu aller à leur terme. La délégation française a notamment défendu en vain le besoin de raisonner d'abord en terme de réversibilité-irréversibilité pour apprécier l'impact à long terme des inévitables changements dans la répartition des territoires forestiers et la nature des choix techniques sylvicoles, avec une attention privilégiée donnée aux sols et à la biodiversité à l'échelle régionale.

Dans un tel type de débat, les conceptions françaises en matière d'aménagement forestier et plus généralement d'aménagement intégré des espaces ruraux ont souffert de l'absence de tout relais dans les divers groupes de pression qui ont influencé le positionnement politique de nombreuses délégations. L'ensemble de la négociation a montré le poids croissant du milieu associatif d'inspiration anglo-saxonne, et l'absence d'ONG francophones, reconnues au niveau international et défendant efficacement dans le domaine forestier une conception des relations environnement-développement proche des idées françaises.

2 - La forêt n'est plus l'affaire des seuls forestiers. Elle est devenue un enjeu social et politique, motivant des prises de positions variées, souvent passionnées, d'interlocuteurs d'origines très diverses. Ceci est d'ores et déjà très visible sur tous les sujets touchant à la protection des écosystèmes forestiers, et cette évolution semble irréversible. Cette situation nouvelle impose de nouveaux modes de négociations entre l'ensemble des acteurs intéressés, dont il n'est plus possible de récuser *a priori* la légitimité.

Malheureusement, on doit constater que ce nouvel intérêt politique ne s'est pour le moment guère traduit en terme financiers, mais bien davantage en terme de contraintes réglementaires et de procédures complexes de concertation, tout au moins au niveau des politiques nationales. Par contre les financements internationaux de projets forestiers dans les pays en développement semblent avoir fortement crû, passant de 400 ou 500 millions de dollars US en 1985 à 1 093 en 1988 (évaluation de 1990).

3 - Ce mouvement s'accompagne d'une internationalisation croissante des débats influençant les politiques forestières nationales, jusque dans les pays *a priori* les plus réticents aux effets de mode. La décennie des années 1980 a été marquée par les travaux consacrés aux « pluies acides », et de façon plus générale aux dysfonctionnements des écosystèmes forestiers de la zone tempérée. La décennie des années 1990 semble devoir être marquée par les réflexions touchant aux changements climatiques liés à une probable augmentation de l'effet de serre.

Par ailleurs, la mise en oeuvre des deux conventions signées à Rio-de-Janeiro, ainsi que les diverses initiatives visant à promouvoir un suivi de la CNUED, vont probablement conditionner une partie des orientations forestières des prochaines années. Le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE, réuni à Lisbonne en juin 1992, a notamment décidé l'élaboration de plans nationaux forestiers au sein de la CEE, ainsi qu'un mécanisme de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration politique sur les forêts, confiant à la présidence britannique le soin de faire des propositions concrètes, concertées au sein du Comité permanent forestier.

A la faveur du débat sur la contribution des forêts au stockage de carbone et sur la libération de CO<sub>2</sub> lors de la déforestation, mais aussi en raison de celui qui porte sur la conservation et la gestion de la biodiversité mondiale, les forêts tropicales humides sont désormais au coeur des préoccupations. Parallèlement, il est frappant de constater le rôle éminent joué par l'Asie du Sud-Est dans beaucoup de ces négociations internationales forestières : cette région du monde se pose de plus en plus en interlocuteur des pays développés et en porte-parole des pays en développement. A la faveur d'une opposition Nord-Sud de plus en plus visible sur les questions d'environnement, il est probable qu'une partie du débat portera rapidement sur les forêts boréales, en contrepoint du débat sur la forêt tropicale humide.

