

ASPECTS INTERNATIONAUX

Aspects institutionnels et financiers de la protection des forêts en droit international

PAR

ALEXANDRE CHARLES KISS
DIRECTEUR DE RECHERCHES AU CNRS

ET

DUBRAVKA BOJIC
« CENTRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT »
DE L'UNIVERSITÉ ROBERT SCHUMANN STRASBOURG
(FRANCE)

INTRODUCTION

Aujourd'hui environ 30 % de la superficie terrestre non couverte de glace consistent en forêts ou en terres boisées. Il convient de souligner le rôle essentiel que jouent les forêts dans les grands équilibres écologiques à l'échelle des grandes régions du monde et de la planète. Tout d'abord, en absorbant le gaz carbonique et en dégageant de l'oxygène au cours du processus de photosynthèse, elles aident à contrôler la teneur en gaz responsable de l'effet de serre et créent l'atmosphère indispensable au maintien de la vie. Les forêts des bassins versants sont particulièrement importantes, car le couvert forestier réduit aussi l'érosion des sols en ralentissant le ruissellement de l'eau, et en réduisant les risques d'inondations et d'envasement des réservoirs et des voies d'eau.

Enfin, les forêts fournissent des produits alimentaires, du fourrage et des médicaments, du bois d'œuvre, des poteaux et du bois de combustible, ainsi que des matières premières pour l'industrie. Les forêts tropicales sont de surcroît l'habitat d'à peu près 50-80 % de la totalité des espèces existant sur la Terre.

Toutefois, elles sont aussi soumises à la plus grave menace de destruction. Elles sont déboisées à des fins agricoles ou à d'autres fins tels que l'utilisation de bois de feu et de charbon de bois, l'expansion des zones urbaines et industrielles, le surpâturage et la récolte de fourrage. A cela s'ajoute la pollution atmosphérique et le rétrécissement de la base génétique des essences forestières, qui est une conséquence de la foresterie commerciale. L'appau-

vrissement et le dépérissement des forêts ont également pour conséquence la perte de diversité biologique, les dommages causés à l'habitat de la faune et de la flore et enfin, la détérioration de la qualité de la vie et la réduction des possibilités de développement.

Cependant, le problème de la déforestation, tout en étant l'objet de nombreux débats internationaux, est resté en dehors de tout document international visant spécifiquement la conservation et la gestion rationnelle des forêts. En effet, depuis 1983 et l'Accord international sur les bois tropicaux, les forêts ont été protégées seulement indirectement à travers les documents internationaux concernant les ressources naturelles (1).

La Conférence mondiale sur l'Environnement et le Développement (dorénavant la CNUED), qui s'est tenue à Rio du 4 au 14 juin 1992, aurait pu être le cadre idéal pour l'adoption d'un document contraignant sur les forêts. Cependant, sous la pression des pays en voie de développement dotés d'un important couvert forestier, mais qui manquent des ressources financières et techniques nécessaires pour sa protection adéquate, les négociations ont conduit à un compromis politique non contraignant.

Il convient donc tout d'abord d'illustrer le cadre normatif et institutionnel existant en matière de protection des forêts, pour examiner ensuite les moyens financiers dont les actions visant la prévention de la déforestation peuvent être dotées.

CHAPITRE I^{er}. — LE CADRE NORMATIF ET INSTITUTIONNEL DE LA PROTECTION DES FORÊTS

Le problème de la déforestation dans le monde a occupé une place prépondérante au cours de la CNUED. Cependant, c'était plutôt le mode d'utilisation des forêts qui avait été l'un des thèmes les plus difficiles à négocier et qui a divisé le Nord et le Sud. En effet, il convient d'observer qu'avant la CNUED, l'Accord international sur les bois tropicaux, qui a été le seul document international portant uniquement sur les forêts, visait les mesures économiques relatives aux biens provenant des forêts tropicales. Avec la CNUED et ses documents officiels, les mesures écologiques ont prévalu, tout en reconnaissant la nécessité de concilier les exigences de protéger l'environnement avec les exigences du développement.

Enfin, après de longues et difficiles négociations, au lieu d'une convention internationale sur les forêts, ce qui était la proposition initiale des États-

(1) A titre d'exemple on peut citer la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972, la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de la faune et de la flore sauvage de 1973, la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de 1979, ou la Convention sur la diversité biologique.

Unis et de la Grande Bretagne, le résultat a été le premier consensus mondial sur les forêts, par le biais d'une Déclaration de principes.

1. — *La 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
(dorénavant la Déclaration)*

La Déclaration représente en effet un compromis politique entre les objectifs des pays du Nord, de plus en plus sensibles aux fonctions écologiques et sociales de la forêt en relativisant la contribution du bois et des autres produits forestiers à la vie économique, et le développement socio-économique des populations locales dont se préoccupent les pays en voie de développement.

En ce qui concerne son contenu, le concept central de la Déclaration est le terme de « durabilité » (du développement ou de la gestion), développé depuis le rapport Brundtland (2).

Ensuite, à travers les 15 principes « non juridiquement contraignant(s) » la Déclaration évoque tous les vrais problèmes concernant les forêts. Après le rappel de la Déclaration de Stockholm et son principe de la souveraineté nationale des Etats sur leurs ressources naturelles, un deuxième principe fonde ce droit des Etats sur leurs forêts, sur l'existence de politiques nationales compatibles avec le développement durable, en se référant également à un plan général de développement socio-économique et à une politique d'aménagement rationnel du territoire (3). On pourrait dire que ce principe reflète l'intérêt du Nord de disposer librement de ses propres forêts, et donc une régression dans le développement du droit international de l'environnement (4).

Enfin, en ce qui concerne la question du financement, la Déclaration ne prévoit aucun mécanisme institutionnel de financement proprement dit. Cette dernière cherche 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. Un appui financier pour faciliter l'accès à des techniques écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant, ainsi que leur transfert, notamment à des conditions concessionnelles et préférentielles, est également prévu.

Remarquons aussi que la question du commerce international des bois est traitée en trois paragraphes, qui rappellent l'obligation de la compatibilité

(2) Le rapport préparé en 1987 à la demande de l'Assemblée Générale des Nations Unies par M^{me} Gro Harlem BRUNDTLAND, Premier Ministre de Norvège, et appelé « Notre avenir à tous ».

(3) Voir la Déclaration, principe 1.a) et b) et 2.a).

(4) Voir M. SZEKELY, *The legal protection of the world forests after Rio 92*.

avec le droit et les pratiques commerciales internationales ainsi que l'attachement des Etats à un commerce ouvert et libre et répudiant les mesures unilatérales (5).

En conclusion, il faut dire que les négociations sur la Déclaration ont été menées parallèlement au débat sur la lutte contre la déforestation au sein de l'Agenda 21. En conséquence, la Déclaration a réduit considérablement l'enjeu du chapitre 11 de l'Agenda 21, un plan d'action adopté dans le cadre de la CNUED et comprenant 40 chapitres divisés en trois sections dont chacune précise les principes d'action, les objectifs, les activités à entreprendre, les moyens d'exécution et l'évaluation des coûts et des financements.

2. – *La forêt dans l'Agenda 21*

En effet, le chapitre 11, qui porte le titre « lutte contre le déboisement », couvre l'ensemble des conditions permettant une gestion durable de la forêt et des produits forestiers. Reparti en quatre domaines d'activité principaux (6), le chapitre 11 dresse une longue liste d'intentions concrètes.

Il s'agit de la volonté d'associer les populations locales au processus de décision qui les concernent, de l'importance accordée aux inventaires et aux bases de données, de la volonté d'accroître les surfaces forestières par le boisement, de l'attention grandissante portée aux produits de la forêt autres que le bois, etc.

Quoi qu'il en soit, l'avenir de ce chapitre de l'Agenda 21 dépend des procédures de suivi qui seront définies par la Commission du développement durable créée au sein des Nations unies, et des moyens d'exécution disponibles.

En ce qui concerne les moyens financiers, de façon générale ils proviendront des secteurs public et privé des pays en question. Pour les pays en voie de développement, si l'APD (Aide aux pays en développement) est la principale source de financement extérieur (7), il n'en demeure pas moins nécessaire d'obtenir d'importantes ressources, nouvelles et supplémentaires,

(5) Voir les principes 13, 14 et 15 de la Déclaration. Il convient de noter que les pays en voie de développement ont été sérieusement touchés par la menace de boycott de la part de nombreuses ONG et de certaines collectivités locales, en application des dérogations éventuelles aux règles ordinaires du GATT pour des clauses de sauvegarde de l'environnement.

(6) Il s'agit des domaines suivants : a) maintien des rôles et fonctions multiples de tous les types de forêts ; b) amélioration de la protection, de la gestion écologiquement viable et de la préservation de toutes les forêts ; c) promotion d'une utilisation et d'une évaluation efficaces visant à recouvrer la valeur intégrale des biens et services dus aux forêts ; d) création et/ou renforcement des capacités de planification, d'évaluation et d'observation systématique des forêts.

(7) Les pays développés réitèrent leur engagement à consacrer 0,7 % de leur PNB à l'APD, ce qui est le chiffre fixé par l'ONU et accepté par ces pays. Il faut dire qu'à l'heure actuelle le pourcentage moyen de cette aide est d'environ 0,3 %.

pour la réalisation d'un développement durable et pour l'exécution du Programme Agenda 21.

Quant aux ressources nouvelles et supplémentaires, elles devraient provenir des différents mécanismes de financement existant : L'Association internationale de développement, les Banques de développement régionales et sous-régionales, le Fonds pour l'environnement mondial, les institutions spécialisées compétentes, les autres organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales, les programmes d'aide bilatérale, l'allègement de la dette, les financements privés, les investissements, ainsi que les modes de financement novateurs (8).

Dans son chapitre 11 aussi bien que dans un certain nombre d'autres programmes, l'Agenda 21 se rapporte également au thème du commerce des forêts, jusqu'ici régi par l'Accord sur les bois tropicaux de 1983. A cet égard, la CNUED avait aussi proclamé son soutien à la négociation d'un accord destiné à succéder à l'Accord international sur les bois tropicaux.

3. - *L'Accord sur les bois tropicaux*

La seule institution qui s'occupe exclusivement de forêts est l'Organisation internationale des bois tropicaux, établie en 1983 par l'Accord international sur les bois tropicaux (9).

Il est significatif que cet accord, conclu il y a déjà 11 ans sous les auspices de la CNUCED (10), avait pour objectif de parvenir à une utilisation durable et à la conservation des forêts tropicales. Au sein de cette organisation internationale, un grand nombre de pays exportateurs de bois tropicaux a adopté en 1990 « l'Objectif 2000 », juridiquement non contraignant, qui prévoit que la totalité du commerce international de bois tropicaux en l'an 2000 porte sur des grumes issues d'une gestion durable. Plus récemment, la volonté de prendre dûment en compte les liens entre l'environnement, le commerce et le développement est présenté aussi dans « l'Engagement de Carthagène », auquel a abouti la huitième session de la Conférence du commerce et du développement de la CNUCED, organisée en février 1992.

Partiellement influencés par la CNUED, les pays producteurs et les pays consommateurs ont entrepris en 1993 les négociations sur un accord destiné à succéder à l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux.

Enfin, le 26 janvier 1994 a été adopté l'accord remplaçant l'Accord international sur les bois tropicaux de 1983. Quant à son contenu, les questions-clé au cours des négociations ont été la discrimination commerciale, l'objec-

(8) Cf. le chapitre 33 de l'Agenda 21.

(9) L'Accord international sur les bois tropicaux de 1983 était en vigueur pour 52 pays.

(10) Commission des Nations Unies sur le Commerce et le Développement.

tif « 2000 », les ressources financières et le fonctionnement de l'organisation internationale des bois tropicaux (11).

En ce qui concerne l'aspect institutionnel, l'Organisation internationale des bois tropicaux reste l'institution chargée d'assurer la mise en œuvre des dispositions de l'Accord et d'en surveiller le fonctionnement. Le Conseil international des bois tropicaux est son organe le plus haut.

Quant aux ressources financières, à côté d'un compte spécial destiné à financer les différents projets et leurs activités préalables, qui était déjà prévu par l'Accord de 1983, le nouvel accord a établi un fonds pour la gestion durable des forêts productrices de bois tropicaux. Il pourrait être intéressant de dire quelques mots de plus sur ces deux sources de financement.

a) *Le compte spécial*

Au sein du compte spécial deux sous-comptes sont institués : le sous-compte des activités préalables aux projets et le sous-compte des projets. Ainsi, les ressources du compte spécial peuvent être utilisées pour les activités préalables aux projets et pour les projets approuvés par le Conseil international des bois tropicaux. Les sources possibles de financement du compte spécial sont les ressources du Fonds commun pour les produits de base, les institutions financières régionales et internationales et les contributions volontaires.

Il convient de noter qu'en ce qui concerne le mode de paiement, le Conseil peut décider d'accepter des contributions sous d'autres formes, y compris sous forme de matériel ou de personnel scientifique et technique, selon les besoins des projets approuvés.

b) *Le Fonds pour la gestion durable des forêts productrices de bois tropicaux*

Avant tout, il faut dire que le nouveau fonds a été créé en vue de rehausser les capacités des membres d'appliquer la stratégie conçue pour atteindre l'« objectif 2000 ». Quant aux ressources, le Fonds sera constitué par les contributions des donateurs, par 50 % du profit tiré des activités relatives au compte spécial et par les contributions des autres sources privées ou publiques que le Fonds peut accepter suivant ses règles financières.

(11) Il convient de noter qu'un des points controversés pendant les négociations sur l'Accord a été son champ d'application. Les pays en voie de développement, qui sont également les principaux producteurs de bois tropicaux, souhaitent qu'il couvre tous les types de bois. Toutefois, le nouvel accord, tout en reconnaissant la nécessité d'appliquer les critères appropriés de la gestion, de la conservation et de l'utilisation sur toutes les forêts, concerne en premier lieu les bois tropicaux. En effet, il s'agit d'une solution injuste qui ne reflète pas de façon appropriée la crise environnementale que connaît la planète. On devrait, en effet, traiter les bois tropicaux et les autres bois sur un pied d'égalité (cf. le Préambule et l'article 2 para. 1^{er} de l'Accord de 1994).

Il serait peut-être utile d'indiquer quelques critères auxquels doivent se conformer les projets proposés en vue de bénéficier des ressources prévues par l'Accord : ils doivent concerner un des domaines énumérés dans l'Accord (recherche et développement, reboisement et gestion des forêts, etc.), ils doivent être importants par rapport aux objectifs de l'Accord, et leurs effets environnementaux et sociaux doivent être envisagés (12).

On a essayé de présenter jusqu'ici le cadre normatif existant pour les forêts. Toutefois, la majorité du couvert forestier mondial se trouve sur le territoire de pays en voie de développement, qui ne possèdent ni les moyens financiers ni les techniques nécessaires pour atteindre les objectifs posés pour une conservation effective et une gestion durable de leurs forêts. Par ailleurs, une coopération entre les pays ainsi qu'un appui financier au niveau international sont indispensables.

Il convient donc de voir maintenant les mécanismes de financement existant en droit international de l'environnement.

CHAPITRE II. – LES MÉCANISMES DE FINANCEMENT EN DROIT INTERNATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT

Les débats et les négociations sur les forêts reflètent la prise de conscience croissante au plan international de la nécessité d'aborder de façon intégrée les problèmes de développement économique et les préoccupations environnementales et sociales.

Cependant, si le cadre normatif et institutionnel existant en droit international pour la protection des forêts est assez limité, les moyens financiers disponibles le sont encore plus. Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'avec la CNUED une première étape vers une protection effective des forêts a été franchie.

En analysant les mécanismes de financement existant en droit international de l'environnement, il nous semble que les juristes environnementaux ont repris l'un des vieux mécanismes juridiques d'origine anglo-saxonne – le mécanisme du « trust » – pour trouver des solutions.

Dans le texte qui suit, on va présenter tout d'abord les fonds internationaux en général pour voir ensuite les fonds spéciaux de la Banque mondiale, en suivant à cet égard le schéma proposé par M. Peter H. Sand (13).

(12) Cf. les articles 24 et 25 de l'Accord international sur les bois tropicaux de 1994.

(13) Cf. Peter H. SAND, *Trusts for the Earth : New Financial Mechanisms for International Environmental Protection*, The Josephine Onoh Memorial Lecture, 1994.

1. – *Les fonds internationaux en général*

Compte tenu de l'objet de notre exposé, nous nous bornerons à présenter brièvement certains des fonds créés au cours des trois dernières décennies : depuis le WWF (Fonds mondial pour la vie sauvage) (14) et le Fonds pour la protection du patrimoine mondial, jusqu'aux fonds conventionnels du PNUE.

a) *Le WWF*

Il s'agit d'un fonds créé en 1961 par un groupe de savants et de publicistes concernés par la disparition de la vie sauvage en Afrique, ce qui témoigne du rôle important des individus et des organisations non-gouvernementales dans la lutte pour la protection de l'environnement. Les coûts administratifs de son fonctionnement sont couverts par les intérêts tirés du Fonds spécial des donations, ainsi que des licences des marques et des autres activités publicitaires.

Ayant le statut d'une fondation (ou une sorte de « charitable trust »), le réseau du WWF inclut aujourd'hui 28 organisations nationales indépendantes affiliées au WWF International, qui est une organisation internationale autonome avec personnalité juridique propre.

b) *Le Fonds pour la protection du patrimoine mondial*

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972 a créé un Fonds pour la protection du patrimoine mondial, se basant sur les contributions nationales des Etats contractants à la Convention pour un montant égal à 1 % des contributions régulières au budget de l'UNESCO, ce qui lui assure la prévisibilité et la continuité des ressources financières.

Toutefois, sur 3 millions de dollars du budget total, 300,000 dollars sont destinés aux coûts administratifs et seulement environ 1 million de dollars à la protection du patrimoine naturel.

Il pourrait être intéressant de remarquer qu'il s'agit là d'une application du principe selon lequel certains biens se trouvant sous la souveraineté des Etats ont un intérêt qui concerne toute l'Humanité et doivent de ce fait être conservés par les soins de la communauté internationale toute entière. Ainsi, on retrouve ici la notion de « trust » : ce sont les Etats compétents *ratione loci* qui doivent assurer la gestion et la transmission du patrimoine mondial aux générations à venir. Remarquons aussi qu'à coté de certains défauts, le Fonds est l'un des rares, sinon le seul instrument international qui assure un support financier aux pays en voie de développement en vue de les aider à s'acquitter des obligations prévues par la Convention.

(14) *World Wildlife Fund*, récemment renommé *World Wide Fund for Nature*.

c) *Les Fonds conventionnels du PNUE*

L'un des mérites de la première Conférence mondiale sur l'environnement humain a été la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). En vue d'assurer les ressources financières additionnelles pour ses programmes environnementaux, le PNUE a utilisé le support financier du Fonds environnemental créé dans ce but et fourni par les contributions volontaires des Etats parties. Son budget annuel pour l'année 1993 a été égal à un montant d'environ 60 millions de dollars.

Toutefois, les règles de procédure du PNUE prévoient la possibilité d'établir des fonds extrabudgétaires d'affectation spéciale mais selon les règles financières des Nations Unies. Par ailleurs, 12 fonds extrabudgétaires ont été créés depuis 1973 (15). Derrière leur création se trouvait la volonté d'assurer le transfert de la charge des coûts de la mise en œuvre des différentes conventions aux Etats parties concernés.

Tout en ayant des budgets assez modestes en comparaison avec les autres mécanismes financiers existant au sein de la Banque mondiale ou de la Commission de l'Union Européenne, l'importance de ces fonds réside en leur autonomie par rapport au PNUE et son administration, ainsi qu'en leur rôle dans la reconnaissance de la nécessité d'assurer un financement spécial pour les pays en voie de développement. Les aides provenant du budget régulier (16) ou les fonds spéciaux attribués aux pays en voie de développement (17) servent à mettre ces derniers en condition d'atteindre plus efficacement les objectifs prévus par les instruments internationaux.

2. – *Les fonds spéciaux de la Banque mondiale*

Depuis peu de temps, la Banque mondiale a été l'institution souvent désignée en tant que « trustee » pour certains mécanismes de financement en droit international. Il convient ici de mentionner trois initiatives entamées en 1990. Elles ont toutes une caractéristique légale en commun : au lieu d'établir une institution nouvelle, elles visent à utiliser la forme du « trust » à travers une institution déjà existant. Il s'agit du Fonds spécial pour les projets sur l'ozone, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds fiduciaire sur la forêt tropicale humide.

(15) Il convient d'en citer quelques uns : le fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de la faune et la flore sauvage (Cites, Washington, 1973), le fonds pour la mise en œuvre de la Convention sur la couche d'ozone (Vienne, 1986) et son Protocole (Montréal, 1987), le fonds pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux (Bâle, 1989) etc.

(16) A titre d'exemple on peut mentionner l'aide de 10 % provenant du budget régulier de la Convention de Bonn.

(17) Par exemple, le « trust fund » pour la Convention sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

a) *Le Fonds spécial pour les projets sur l'ozone*

Le Fonds spécial pour les projets sur l'ozone a été créé à l'origine en 1990 en tant que fonds multilatéral ayant un budget d'environ 240 millions de dollars (pour la période 1991-93), dans le cadre des amendements au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Le Fonds multilatéral a pour objet d'acquitter tous les surcoûts convenus des Parties remplissant les conditions requises, afin qu'elles soient à même d'observer les mesures de réglementation énoncées par le Protocole. Après un an, en juin 1991 et en vertu d'un accord bilatéral entre la Banque mondiale, le PNUE et le PNUD, la Banque mondiale a transféré la gestion des projets d'investissements soutenus par les ressources transférées du Fonds Multilatéral à son propre Fonds spécial pour les projets sur l'ozone.

Après les conférences des Parties à Copenhague en 1992 et à Bangkok en 1993, le Fonds multilatéral intérimaire est devenu permanent et son niveau de financement s'est élevé à 510 millions de dollars pour la période des trois ans suivants (1994-1996).

b) *Le Fonds pour l'environnement mondial*

Le FEM a été initialement institué en 1991 par la Banque mondiale, le PNUE et le PNUD (18), dans le but de faciliter la protection de l'environnement mondial et de promouvoir un développement écologique rationnel et durable avec un budget d'environ 800 millions de dollars. Après la CNUED, les participants du FEM, de l'Action 21 et de deux Conventions adoptées (19) dans le cadre de la CNUED ont demandé par la suite sa restructuration en vue d'en faire l'un des principaux mécanismes de financement de l'environnement mondial, ayant un mode de gestion transparent et garantissant la coopération du PNUD, du PNUE et de la Banque mondiale. Par ailleurs, l'Instrument pour la restructuration du FEM (dorénavant l'Instrument) a été adopté en mars 1994 par les Etats participants au FEM. Les points les plus importants concernent la gestion et le fonctionnement du Fonds. Egalement, un Fond d'affectation spéciale a été créé avec un montant de 2 milliards de dollars prévu pour une période de trois ans commençant en juin 1994 (20).

En ce qui concerne la possibilité de bénéficier de ces ressources, les actions visant à prévenir la déforestation pourraient les utiliser uniquement dans la mesure où elles se rapporteraient aux 4 domaines centraux cités par l'Ins-

(18) Programme des Nations Unies pour le Développement.

(19) La Convention sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique, qui ont invité le FEM à assurer le rôle d'un mécanisme financier jusqu'à la création du mécanisme financier prévu par ces conventions.

(20) Il convient de noter que les Etats Unis ont contribué avec 430 millions de dollars et le Japon avec 400 millions de dollars.

trument : le changement climatique, la biodiversité, les eaux internationales et l'appauvrissement de la couche d'ozone.

Quant aux critères d'attribution de ces ressources, à côté de la condition qu'il s'agisse d'un des domaines mentionnés ci-dessus, il est prévu que le projet doit également remplir les conditions d'attribution prévues par les conventions elles-mêmes. Toutes les autres subventions du FEM sont accordées aux pays qui remplissent les conditions requises pour emprunter à la Banque mondiale ou pour recevoir l'assistance technique du PNUD.

c) Le Fonds pour les forêts tropicales humides

Un autre fonds dont la Banque mondiale est le dépositaire est le Fonds pour les forêts tropicales humides. En effet, il s'agit d'un fonds adopté en tant que projet-pilote pour la conservation de l'Amazonie Brésilienne en 1992. Quant à son budget, seulement la Communauté européenne a contribué pour environ 60 millions de dollars pour le fonds et pour environ 230 millions de dollars d'aide bilatérale pour la première phase de trois ans. Le Brésil compte y contribuer avec environ 10 % du total des fonds prévus.

Le programme élaboré par le gouvernement brésilien, la CE et la Banque mondiale et approuvé par le Parlement brésilien en 1994 contient 12 projets. Le fonctionnement de ce programme est guidé par la Commission locale de coordination et par un Groupe consultatif international d'experts.

CONCLUSION

Dans cette synthèse on a essayé tout d'abord de présenter les principaux instruments internationaux ainsi que les structures institutionnelles existant en droit international, qui traitent de la gestion et de la conservation des forêts. On a ensuite analysé les mécanismes de financement existant dont les ressources financières pourraient être éventuellement utilisées afin d'atteindre les objectifs posés dans le domaine forestier.

En analysant le développement d'une conscience collective dans ce domaine, on peut noter que la décennie des années 80 a été marquée par les travaux consacrés aux « pluies acides » et la décennie des années 90 semble devoir être marquée par les réflexions touchant aux changements climatiques liés à une probable augmentation de l'effet de serre. Par ailleurs, le développement futur et les orientations forestières des prochaines années seront probablement conditionnées par la mise en œuvre des documents internationaux dont on a parlé ci-dessus.

Ainsi, on peut déjà mentionner les premiers suivis desdits documents : lors de la première Conférence ministérielle du Forum forestier des pays en voie de développement, tenue à New Delhi du 1^{er} au 3 septembre 1993, une

Déclaration sur les forêts a été adoptée en vue de faciliter la mise en œuvre effective de la Déclaration de principes concernant les forêts, adoptée à Rio.

Quant à cette dernière Déclaration, même s'il s'agit d'un document dépourvu de la valeur juridique d'une convention, il faut néanmoins souligner qu'elle concerne toutes les forêts, quel que soit leur type.

Un autre document mérite d'être mentionné ici : la Convention sur la diversité biologique. A cet égard, il est intéressant de noter que cette Convention reconnaît que sa mise en œuvre par les pays en développement dépendra de la volonté des pays développés de s'acquitter effectivement des obligations qui leur incombent en vertu de ses dispositions financières et de celles relatives au transfert de technologie (21). Cette convention prend également dûment compte les liens entre les mesures écologiques et les mesures économiques visant à la protection des ressources naturelles, et donc aussi des forêts.

Toutefois, pour instaurer un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, les uns axés plutôt sur le développement et les autres sur la conservation, il faut adopter des stratégies de développement durable et prévoir des niveaux de financement prévisibles. A cette fin, les pays en développement devraient définir leurs besoins et les mesures prioritaires qu'ils comptent prendre, tandis que les pays développés devraient s'engager à répondre à ces priorités. Cependant, il ne faut pas oublier les forêts se trouvant sur le territoire des pays développés qui devraient, elles aussi, être soumises aux règles de la conservation et de la gestion durable.

Finalement, il convient de dire que la forêt est devenue de plus en plus un enjeu social et politique qui suscite des positions et des intérêts différents, voire opposés, de la part d'acteurs et d'interlocuteurs très divers. En même temps, cet intérêt politique croissant ne s'est pas encore traduit en termes financiers concrets. Quoi qu'il en soit, un certain nombre d'organisations internationales s'occupent d'ores et déjà de problèmes relatifs aux forêts. En vue d'éviter un double emploi, on devrait renforcer les réseaux régionaux et mondiaux pour l'échange des informations pertinentes, ainsi que leur coopération et coordination.

Au bout du compte, il ne faut pas oublier le rôle croissant des ONG dans le domaine de l'environnement. Leur participation de plus en plus active aux mécanismes institutionnels de contrôle des politiques au niveau national ainsi qu'international, est également nécessaire. Finalement, des moyens tels que la formation, l'éducation, la participation des populations locales concernées aux processus décisionnels sont également importants.

En conclusion une approche équilibrée quant à l'importance de l'environnement, du commerce et du développement dans le domaine forestier ne pourra que conduire à un droit international répondant à l'intérêt commun

(21) Cf. l'article 20 para. 4 de la Convention sur la diversité biologique.

des pays développés et des pays en développement. Une telle évolution serait dans l'intérêt des pays en développement, des pays développés et enfin dans l'intérêt de l'Humanité, y compris les générations futures. L'interdépendance des questions environnementales et le rôle essentiel que jouent les forêts au niveau de la planète parlent dans le même sens. A cet égard il convient de citer une vieille légende sur les arbres...

« Au temps jadis, bien avant que l'homme n'apparaisse sur la terre, un arbre géant s'élevait jusqu'aux cieux. Axe de l'univers, il traversait les trois mondes. Ses racines s'enfonçaient jusqu'aux souterrains abîmés, ses branches atteignaient les astres. Les eaux puisées dans le sol devenaient sa sève, des rayons du soleil naissaient ses feuilles, ses fleurs et ses fruits. Par lui, descendait le feu du ciel ; sa cime, rassemblant les nuages, faisait tomber les pluies fécondantes. Source de toute vie, l'arbre abritait et nourrissait des milliers d'êtres. Entre ses racines rampaient des serpents, les oiseaux se posaient sur ses branches... »

BIBLIOGRAPHIE

1. « L'Accord sur les bois tropicaux », 1983, *Droit international de l'environnement-Accords multilatéraux*, 983:85/35-59.
2. « International Tropical Timber Agreement Successor Agreement », 1994, *Environmental Policy and Law*, 24/2-3 (1994), pp. 124-133.
3. *L'Agenda 21*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), Nations Unies, New York, 1993.
4. *Convention sur la diversité biologique*, Nairobi 1992.
5. *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*, Rio, 1992.
6. « The Delhi Déclaration on Forests », in *Environmental Policy and Law*, 24/4 (1994).
7. *L'Instrument pour la restructuration du fonds pour l'environnement mondial (FEM)*, Conseil d'administration du PNUE, 4^e session, Nairobi, 18 juin 1994 (UNEP/GCSS.IV/2).
8. Christian BARTHOD, « La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et la forêt », in *Le Courrier de l'environnement de l'INRA* (Institut National de la Recherche Agronomique), n° 20, septembre 1993, pp. 37-48.
9. Peter H. SAND, « Trusts for the Earth : New Financial Mechanisms for International Environmental Protection », *The University of Hull Press*, 1994.
10. Alberto SZEKELY, *The legal protection of the world's forests after Rio 92*.

**« Entre coopération incitative
et ingérence écologique : les prémisses
de la protection internationale
des forêts tropicales »**

PAR

BERNARD SAURA

MAÎTRE DE CONFÉRENCES
À L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES

« On peut vivre dans un désert. Des sociétés ont su y développer des civilisations souvent raffinées. (Mais) nous n'avons pas le droit de léguer à nos descendants un désert. Voilà pourquoi planter des arbres, sauver des arbres fait croire en l'avenir. C'est une espérance. C'est un acte majeur d'une humanité consciente ».

C'est en ces termes que le chef de l'Etat français exhortait, en 1986, la communauté internationale à se mobiliser contre un fléau que le XX^e siècle n'a pas découvert mais dont il constate, sur sa fin, l'inexorable extension (1).

Depuis la plus haute antiquité, l'activité humaine, économique ou guerrière a toujours été néfaste à la forêt. Platon déplorait déjà les méfaits de la déforestation de l'Attique dans le Critias :

« Pourtant à l'époque qui nous occupe (...) ses montagnes actuelles étaient de grandes hauteurs couvertes de terre fertile ; ce que nous appelons maintenant ses plaines de cailloux étaient tapissées d'un sol fécond et ses montagnes étaient extrêmement boisées (...). On cultivait aussi de hautes futaies en Attique (...). L'eau que fournissaient les pluies annuelles n'était pas perdue comment elle l'est à présent où elle ruisselle sur une surface dénudée jusqu'à la mer ».

La pratique d'un système d'agriculture reposant sur la destruction des forêts conduisit l'ancien Empire Maya à l'effondrement (2).

(1) Allocution prononcée le 5 février 1986 à la Première conférence internationale sur l'arbre et la forêt (SILVA). Texte dans *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 1^{er} avril 1986, p. 116.

(2) Selon Fairfield OSBORN, *La Planète au pillage*, Payot, 1949, p. 169.

Les populations du continent Indien subissent aujourd'hui les inondations déferlant des contreforts de l'Himalaya parce qu'à l'époque de la colonisation Britannique, les forêts ont été massivement défrichées (3).

Pour les géographes et les botanistes du début du XX^e siècle l'ère industrielle qui s'annonçait serait un « Age of extermination » pour les forêts soumises à « un traitement barbare » (4).

La prophétie des hommes de science allait se réaliser, mais selon un processus différent de celui qu'ils avaient imaginé.

Au cours du XX^e siècle, le monde industrialisé connaîtra l'arrêt de la destruction de ses forêts primaires et la reconquête de ses espaces boisés. Mais c'est dans les contrées à l'écart du mode de production industriel, que la déforestation a provoqué le plus de ravages, au point de mettre en péril les équilibres naturels planétaires.

1. — LA FORÊT PROTÉGÉE, AU NORD

Dans un grand nombre de pays développés, la superficie des forêts s'est stabilisée durant le siècle, s'accroissant même pour certains comme les Etats-Unis ou la France. En Europe, la reforestation sera particulièrement favorisée puisque les surfaces boisées augmenteront de 2 % entre 1930 et 1960 et de 19 % entre 1960 et 1980 (5).

Ces résultats traduisent l'intérêt des gouvernements nationaux pour des politiques forestières basées sur le reboisement intensif et sur l'affectation de certains espaces forestiers à une fonction exclusivement écologique (6).

Mais la reconstitution du patrimoine forestier n'a été qu'une étape vers la reconnaissance de la forêt comme « richesse collective au bénéfice des générations futures » (7). L'étape suivante est décisive puisqu'elle consiste à doter le continent européen d'une stratégie de conservation de la forêt, considérée désormais comme « un patrimoine commun de l'humanité » (8)

(3) Voir le rapport de C.R. RANGANATHAN sur le « Rôle protecteur des forêts » établi à l'occasion de la « Conférence scientifique des Nations-Unis pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles », New-York, 1949, *Doc. E.*, CONF/7/7, Volume V, 1952.

(4) Cf. J.C. DELEAGE, « Histoire de l'écologie », *La Découverte*, 1991, p. 262.

(5) Chiffres fournis par la Banque mondiale dans *Forest Policy Paper*, 1^{er} juillet 1991, p. 5.

(6) En France l'article 28 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de l'environnement organise le classement comme forêts de protection, pour cause d'utilité publique, des forêts appartenant à des zones où leur maintien s'impose pour des raisons écologiques ou pour le bien-être de la population.

(7) Cf. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1987, pp. 418-419.

(8) La Conférence ministérielle pour la protection des forêts d'Europe, organisée par le Conseil de l'Europe en décembre 1990 a proclamé « le droit des générations futures à bénéficier d'un environnement de qualité » et le devoir pour les Nations de préserver le patrimoine forestier. Cf. « 31 Etats Européens se mobilisent pour sauver les arbres », *Forum du Conseil de l'Europe*, février 1991, pp. 22-23.

En adoptant, le 29 mai 1989, le *Programme Forestier Européen*, la C.E.E. a lancé les premières mesures d'exécution de cette stratégie. Le Règlement n° 1613/89 confie à la Commission le soin d'arrêter un programme d'information sur les connaissances acquises concernant la pollution atmosphérique et ses effets. Le Règlement n° 1614/89 charge la Commission d'assurer la mise en œuvre de la coordination et du suivi de l'action pour la protection des forêts contre les incendies (9)

Les menaces que représentent les pluies acides, l'action nérosante de l'ozone (phénomène de waldserben) et les incendies trouvent face à elles une communauté occidentale résolue à leur opposer une action d'envergure (10).

A l'inverse, sous les tropiques, la dévastation de la forêt ne pourra être endiguée par des Etats confrontés à l'échec des « stratégies du développement », au piège de la dette et employant toute leur énergie à assurer leur survie (11).

2. - LA FORÊT PEAU DE CHAGRIN, AU SUD

La détection par satellite, si prometteuse dans la perspective d'un système de police écologique internationale (12), ne laisse planer aucun doute sur l'évolution du couvert forestier des pays de la ceinture tropicale. Le rythme de rétraction, qui s'était stabilisé autour de 10 millions d'hectares par an depuis 1945, s'est sensiblement accéléré depuis le début des années 1980 pour atteindre aujourd'hui 17 à 20 millions d'hectares (13).

Le Plan Vigie, lancé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement rend possible, grâce au Système mondial de surveillance continue de l'environnement (G.E.M.S.), la collecte d'informations par satellite. En collaboration avec la F.A.O., le P.N.U.E. a procédé en 1982 à la première évaluation exhaustive des forêts tropicales (14).

La cadence de déforestation, révélée par cette évaluation, permet d'affirmer qu'en l'an 2000, certains pays comme la Côte d'Ivoire (dont la forêt

(9) Cf. *J.O.C.E.*, n° 165 du 16 juin 1989. En 1986 la C.E.E. avait déjà créé un Réseau européen d'observation du dépérissement de la forêt.

(10) Aux Etats-Unis des normes antipollution sévères ont été adoptées dans le « Clean Air Act ». Le programme décidé le 9 juin 1989 par les Ministres Européens de l'environnement s'aligne sur le niveau américain, avec notamment l'obligation du pot catalytique. Une taxe sur la consommation d'énergie est également envisagée.

(11) Les contours d'un « droit à la survie » se dessinent avec la reconnaissance du « droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme ». Voir le Rapport de A. EIDE à la Sous-commission des minorités E/CN.4/Sub.2/1987.

(12) Sur le rôle des astronautes dans la détection des infractions écologiques. Voir « Les astronautes américains vont jouer les espions en orbite », *Le Monde*, 26 novembre 1991.

(13) Evaluation de la Banque Mondiale, *Forest Policy Paper*, p. 5.

(14) Les satellites SPOT et LANDSAT ayant un pouvoir de résolution élevé (entre 80 et 100 mètres) sont utilisés pour la détection des forêts.

couvrait la moitié du territoire en 1900) auront perdu la totalité de leur couverture forestière. A la même époque, la Thaïlande aura vu disparaître 60 % de sa forêt, le Costa-Rica 80 %, le Nicaragua et l'Equateur 50 % (15).

Quant à l'Amazonie brésilienne, ses 375 millions d'hectares seront réduits à néant vers l'année 2040 (16).

Si rien n'était entrepris pour l'empêcher, l'écocide des forêts tropicales mondiales serait réalisé en moins de trois générations (17).

Mais, alors que d'autres fléaux subis par le tiers-monde mobilisent peu l'occident (18), celui de la déforestation allait mettre en alerte opinion publique et gouvernements des pays développés. La croisade pour la défense des forêts tropicales se justifiait par la nécessité de préserver le rôle essentiel qu'elles jouent dans les phénomènes climatiques mondiaux.

3. - UNE HYPOTHÈQUE SUR L'AVENIR DE LA PLANÈTE

La décennie 1980 a été marquée par la prise de conscience de l'ampleur des dangers résultant du réchauffement de l'atmosphère. La Communauté scientifique s'accorde pour prédire un accroissement de 2 à 5 degrés Celsius des températures moyennes globales au cours du siècle prochain, si le phénomène de l'effet de serre n'est pas atténué. Les changements climatiques régionaux seraient considérables, se traduisant par de profondes modifications des régimes de précipitation et d'évaporation. On assisterait, dans certaines régions, à une extension de la désertification, alors que les inondations toucheraient plus fréquemment d'autres territoires (19). Les scientifiques se rejoignent également pour souligner la particulière importance des forêts tropicales dans la régulation climatique de la planète, grâce à la fonc-

(15) Projections F.A.O. citées dans « l'Etat du tiers-monde », 1989, *La découverte*, p. 118.

(16) Les pressions internationales ont poussé les autorités brésiliennes à infléchir la politique de « développement » de l'Amazonie. L'aide gouvernementale aux colons a été suspendue et la protection des territoires indiens renforcée. (Cf. *Le Monde*, 19 novembre 1991).

(17) Conclusion à laquelle on aboutit si on additionne les superficies déboisées dans les 20 pays possédant la forêt tropicale mondiale. La déforestation, de loin la plus importante touche le Brésil avec 8 millions d'hectares en 1990. (Cf. « Les estimations du World Resources Institute », dans *Forest Policy Paper*, p. 59).

(18) Effectuant le bilan de 15 années d'application du Plan de lutte contre la désertification, l'Assemblée générale a déploré la « place marginale » accordée par la Communauté internationale au problème à « impact global » de la désertification. Elle s'est déclarée profondément préoccupée par l'insuffisance des ressources financières consacrées à la mise en œuvre du Plan adopté à Nairobi en 1977. Résolution 44/172 du 19 décembre 1989.

(19) Cette vision pessimiste du devenir de la planète reste la plus probable, si l'on se réfère à l'intervention du Professeur Bert BOLIN, Président du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, à la 4^e session du Comité préparatoire des Nations-Unies de Rio (Cf. *Le Monde*, 10 mars 1992).

tion qu'elles assurent dans le cycle du gaz carbonique et dans le système hydrographique.

Le P.N.U.E. rappelle que « les forêts tropicales protègent les réseaux hydrographiques de plusieurs grands fleuves mondiaux. Lorsqu'on les défriche plus rien ne retient l'eau. Les 2/5 des forêts qui protègent le réseau hydrographique himalayéen ont disparu dans les années 1950, ce qui a entraîné l'envasement des ouvrages d'irrigation et provoqué des inondations loin en aval jusqu'au Bangladesh. En définitive, l'existence de la moitié de la population mondiale dépend des réseaux hydrographiques des forêts tropicales » (20).

Les effets catastrophiques de l'abattage massif des arbres sur le régime des eaux se font désormais sentir sur des millions de déshérités (21).

Promue « poumon vert de l'humanité » par les médias occidentaux, la forêt tropicale contribue au filtrage et au stockage du carbone ; le défrichement est ainsi rendu responsable du rejet dans l'atmosphère d'une quantité de gaz carbonique comprise entre le cinquième et la moitié des émissions dues à l'utilisation des combustibles fossiles. La culture sur brûlis et l'extension des pâturages sont des facteurs non-négligeables de l'accroissement du carbone et par conséquent du réchauffement de la planète (22).

Estimant que les menaces pesant sur l'équilibre climatique remettent en cause « les conditions même de la vie sur la planète » et sont susceptibles de porter atteinte « aux intérêts les plus vitaux de 'humanité toute entière' la Communauté internationale s'est fixée comme objectif l'élaboration de 'nouveaux principes de droit international' pour solutionner un 'problème mondial, vital et urgent' » (23).

Elément déterminant du problème de l'effet de serre, la déforestation appelle un traitement faisant appel à des principes et des mécanismes

(20) Cf. Le Programme des Nations Unis pour l'environnement, Nairobi, 1987, p. 12.

(21) Selon la Commission indépendante sur les questions humanitaires le nombre des victimes par inondations a triplé entre 1960 et 1980 atteignant 15 millions de personnes. Voir « Croissance des jeunes nations », avril 1990, p. 9. Aux Philippines, après le passage du typhon Thelma qui a fait 6000 morts et disparus en novembre 1991, le gouvernement a mis en cause l'abattage illégal des arbres pour la vente de bois tropicaux, responsable des inondations et glissements de terrains (Cf. « La déforestation tue », *L'Express*, 21 novembre 1991, p. 49).

(22) Sur un total de 7.1 milliards de tonnes de gaz carbonique rejeté chaque année dans l'atmosphère, 5.5 milliards sont dus aux combustibles fossiles, et 1.6 milliards au déboisement (cf. Lester BROWN, *L'état de la planète*, Economica 1989, p. 299). Le reboisement est préconisé par les experts pour réduire l'effet de serre ; un hectare de forêt tropicale est censé fixer 6.5 tonnes de carbone par an. Une plantation massive d'arbres à croissance rapide permettrait de baisser les émissions de 1 milliard de tonnes (Cf. P.H. BOURRELIÉ et R. DIETRICH, *Le Mobile et la Planète ou l'enjeu des ressources naturelles*, Economica, 1989, p. 221).

(23) Extraits de la *Déclaration sur la protection de l'Atmosphère* adoptée à La Haye le 11 mars 1989 par 24 Etats et 5 organisations internationales.

capables de stopper ce fléau, même s'il faut passer au-dessus des souverainetés nationales.

4. – LES FORÊTS TROPICALES, PRÉOCCUPATION DE L'HUMANITÉ

La prise de conscience, par l'opinion internationale, de l'ampleur et de la gravité du danger planant sur les forêts tropicales remonte aux années 1987-1988, quand la télévision montra 200.000 hectares de forêt amazonienne se consumant et quand l'assassinat de Chico Mendès, commandité par les grands propriétaires fonciers fut annoncé (24).

Le choc provoqué par ces événements conforta les responsables occidentaux dans l'idée qu'on ne pouvait laisser le sort de la forêt tropicale entre les mains d'autorités nationales, souvent impuissantes et peu persuadées de l'enjeu vital que leurs ressources forestières représentaient pour l'humanité.

Le Parlement Européen fut le premier à insister sur « l'importance considérable, mondiale et régionale, que revêt la forêt tropicale pour l'évolution naturelle et le climat mondial », et à réclamer une action internationale pour stopper le désastre écologique que connaît l'Amazonie (25).

Par la bouche de M. GORBATCHEV, l'U.R.S.S. déclara qu'elle considérait comme indispensable l'élaboration d'un régime juridique international de protection des zones naturelles exceptionnelles d'importance planétaire comme les forêts tropicales, qualifiées « d'héritage écologique de l'humanité » (26).

Pour le Conseil des ministres de la C.E.E., l'élaboration d'un code de conduite international régissant l'exploitation des forêts tropicales s'imposait pour protéger les intérêts des générations futures (27).

Depuis le sommet de HOUSTON, la destruction des forêts tropicales constitue un sujet de préoccupation prioritaire pour les pays riches membres du G 7.

La confirmation de l'attention inquiète portée par l'Occident à la question des forêts tropicales résulte de son inscription, en tant que thème spéci-

(24) Président du Syndicat des Seringueros Chico Mendès défendait la forêt et ses populations contre les projets d'extension des pâturages pour bovins destinés à alimenter l'Amérique du Nord en hamburgers bon marché (Cf. Edward REKVIN, *La saison des feux*, Robert Laffont 1990).

(25) Voir le Rapport MUNTINGH du 27 avril 1989 sur les effets négatifs des investissements de la C.E.E. sur l'environnement amazonien. PE – Doc. A2-124/89.

(26) Déclaration au Forum de Moscou sur l'environnement et le développement pour la survie de janvier 1990. Documents d'Actualité internationale n° 8, 15 avril 1990, p. 160.

(27) Voir les conclusions du Conseil des Ministres de la C.E.E. sur la conservation des forêts tropicales du 13 septembre 1989. Documents d'Actualité internationale n° 23, 1^{er} décembre 1989, p. 460.

fique, au programme de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement ;

Faisant preuve de « patriotisme planétaire » (28), mais aussi agissant pour ses intérêts bien compris, le monde industrialisé a arrêté une stratégie. Il s'agit d'obtenir la préservation d'une ressource naturelle vitale pour l'humanité, mais soumise aux souverainetés étatiques.

Pour cela, le principe de libre disposition des ressources naturelles devra être adapté aux besoins des générations futures par des nouveaux moyens de coopération, mais également par des mesures d'ingérence, légitimées par les impératifs de la sécurité écologique internationale.

Arguant que l'éradication des forêts tropicales s'effectue pour une part déterminante afin de répondre aux besoins économiques et aux exigences financières du monde industrialisé, le tiers-monde met en avant la responsabilité particulière des pays riches dans l'apparition et la propagation de ce fléau.

Prêt à participer à son élimination, il revendique en contrepartie de sa solidarité avec les générations futures, une contribution décisive du Nord à son développement.

Le concept de développement durable constitue le cadre de convergence des aspirations des générations actuelles du Sud à ne plus vivre que pour survivre, et de la nouvelle ambition que représente pour l'Occident le mariage de l'économie et de l'écologie.

1. — *Du « Droit de détruire » appliqué aux ressources forestières ou la responsabilité partagée d'un écocide*

Si le projet de la Commission du droit international d'intégrer la notion de crime écologique à la liste des activités internationalement punissables aboutit, une lacune essentielle du droit international de l'environnement sera comblée (29).

(28) M. PEREZ DE CUELLAR se félicitait dans son Rapport sur l'activité de l'Organisation pour 1989 de l'apparition « d'une nouvelle allégeance, d'un patriotisme planétaire qui chercherait à protéger la Terre et son atmosphère au lieu de les saccager et de les piller ». Cf. Doc. A/44/1, p. 11.

(29) On peut évoquer ici le projet d'article 14 du projet de Code des crimes contre l'humanité. A également été invoquée la nécessité d'envisager un régime juridique de responsabilité pour dommage causé à l'environnement dans les espaces ne relevant pas des juridictions nationales (global commons), car il n'existe pas dans le droit international général actuel « une responsabilité internationale pour un dommage à l'environnement des espaces publics internationaux qui n'affecte pas des personnes ou des biens ». Voir Rapport de la Commission du droit international 42^e session 1990, pages 223 à 225. M. REMOND-GOULLAUD constate que « les textes qui sanctionnent de peines criminelles les atteintes à l'environnement n'affectant pas directement la santé des êtres humains ou leurs biens se comptent encore sur les doigts d'une main », *Du droit de détruire*, P.U.F., 1989, p. 281.

Car, jusqu'à aujourd'hui, en dehors de limitations de principe introduites par certains textes spécifiques concernant la conduite de la guerre ou la protection des populations autochtones (30), aucune règle générale ne prohibe la transformation d'un milieu naturel qui serait néfaste au bien-être de l'homme, ni, encore moins, ne punit ses auteurs.

Pourtant, le zèle déployé, depuis des siècles, par l'homme pour « extraire le meilleur que la nature donne pour le bien de tous » (31) et la constance de son choix du profit immédiat et tangible sur l'investissement dans l'avenir, l'ont conduit à « mordre sur le capital » (M. Remond-Gouilloud, p. 51). Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les dangers pour la paix et la sécurité internationales d'une dilapidation du patrimoine mondial de ressources naturelles incitèrent les Nations Unies à rechercher les moyens de préserver ce potentiel économique.

Une Conférence Scientifique pour la conservation et l'utilisation des ressources naturelles fut convoquée à New-York en 1947, Le Président H. TRUMAN fixa à l'E.C.O.S.O.C. la lettre de mission suivante :

« Le gaspillage, les destructions et l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles, où qu'elles se trouvent, portent préjudice au patrimoine commun de l'humanité. La crainte réelle ou exagérée d'une pénurie des ressources naturelles et d'une diminution des niveaux de vie a, déjà dans le passé, entraîné les nations dans la guerre (...).

»La conservation peut devenir un des fondements principaux de la paix » (32).

Mais la Conférence se montra plus soucieuse d'utilisation que de conservation et tâcha d'explorer les voies et les moyens d'une exploitation plus intensive des six ressources naturelles (Ressources minérales, Combustible et énergie, l'eau, les forêts, le sol, gibier et poissons) indispensables pour satisfaire à l'objectif de la Charte d'élévation des conditions de vie des peuples (33).

(30) La Convention du 18 mai 1977 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires, interdit aux belligérants de provoquer des préjudices étendus, durables ou graves à l'environnement (article 1^{er}). Mais l'article III autorise la manipulation des processus naturels à des fins civiles. La Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux prévoit l'obligation pour les gouvernements de protéger et préserver l'environnement des territoires habités par les peuples autochtones (article 7, § 4).

(31) Selon R.A. GOLDWIN les ressources naturelles ne font pas partie du « vrai patrimoine commun de l'humanité » et doivent être laissés ouvertes à la libre exploitation des Etats, « Le droit de la mer : sens commun contre patrimoine commun », *R.G.D.I.P.*, 1985, pp. 738-739.

(32) Lettre du 4 septembre 1946 adressée au Conseil Economique et Social de l'O.N.U.

(33) Reflet des préoccupations de l'époque la Conférence fut obnubilée par le problème de la pénurie des ressources naturelles qui éclipsa presque totalement le thème de la conservation. C'est ce que releva M. THORN, Président de l'E.C.O.S.O.C., dans son discours de clôture : « Le travail que vous avez fait ici en cherchant les moyens par lesquels arracher le plus de subsistance et de produits utiles à une terre rebelle, a donc sa place dans la tâche des Nations-Unis

Classés dans la catégorie des « Ressources dont il y a pénurie critique », les forêts furent considérées comme un immense potentiel, indispensable au bien-être de l'homme, mais sous exploité et ne répondant pas aux besoins du développement économique (34).

Pour satisfaire les aspirations au mieux-être des générations futures, l'exploitation du bois et des produits forestiers devient un impératif dont la communauté internationale doit aider à la réalisation. Pendant plus de quatre décennies, les Institutions internationales (35) et les Etats s'y emploieront.

a) *La déforestation : acte de survie*

Après trois décennies d'application « de stratégie de développement » et de « Politique d'ajustement structurel », le nombre des « naufragés de la planète » représente désormais 1/5 de sa population ; évalué à 819 millions en 1980, le chiffre de ceux qui vivent dans un état de pauvreté absolue dans le tiers-monde atteindrait 913 millions en 1995 selon les projections du P.N.U.D. (36).

tout autant que les délibérations du Conseil de Sécurité », E/CONF/7/7, volume I, 1950, p. 475. De même le Secrétaire général de la Conférence signala dans son Rapport « qu'un certain nombre de participants ont souligné le danger qu'il y avait à se préoccuper dans une mesure excessive du problème de la conservation considérée comme une fin en soi ». Volume 1, p. XIX.

(34) Pour pallier aux insuffisances de la production mondiale de bois, la Conférence a invoqué « Les perspectives d'utilisation des immenses réserves de bois des forêts tropicales » vol. 1, p. XXV. La « psychose » d'une pénurie mondiale de bois industriel est aujourd'hui entretenue par les milieux professionnels occidentaux qui s'inquiètent des restrictions à l'exploitation décidées par certains pays (Thaïlande, Philippines) et font valoir que 15 millions d'hectares de déforestation annuelle représentent une part infime de 1.72 milliards d'hectares de la forêt tropicale mondiale. Cf. 3^e Journées méditerranéennes du Bois, 7 septembre 1991, compte rendu dans *Marchés Tropicaux*, 11 octobre 1991, pp. 2522-2523.

(35) La F.A.O. adopta comme objectif de sa politique forestière d'aider à « ouvrir les forêts vierges » Cf. L. VAURS, *L'organisation du marché international du bois et des produits forestiers*, L.G.D.J., 1968, p. 115. Elle créa en 1948 la Commission des forêts pour l'Amérique latine, chargée de résoudre le problème de la sous-exploitation d'un capital forestier immense. Par sa Résolution n° 7/65 elle institua un Comité de la mise en valeur des forêts dans les Tropiques afin que la mise en valeur de telles forêts puisse être bénéfique au développement économique et social des pays tropicaux (pp. 171 et 185).

(36) Cf. Rapport mondial sur le développement humain 1990. Dans son Rapport sur l'état de la population mondiale en 1990, M^{me} Nafis SADIK note qu'entre 1979 et 1987 la production céréalière par personne a diminué dans 51 pays en développement et le nombre de sous-alimentés est passé de 460 millions à 512 millions. Pendant la même période le nombre des analphabètes s'est élevé de 742 à 889 millions. F.N.U.A.P. 1990, p. 2.

Leur inexorable paupérisation, qu'aucune action internationale ne semble jusqu'ici pouvoir freiner (37), entraîne les populations rurales vers des solutions de survie lourdes de conséquences pour l'ensemble de l'humanité. Certaines vont grossir davantage les franges infra-humaines des mégalopoles. Celles qui se résignent à tirer leur subsistance de la terre, défrichent la forêt pour satisfaire leurs besoins élémentaires de chauffage et de nourriture, ou pour se livrer à des cultures illicites mais rentables (38). La crise de la forêt doit être définie comme une crise de pauvreté rappelait le Président français le 5 février 1986 (39), et il poursuivait :

« Et c'est bien la nécessité qui pousse des milliers de gens à utiliser le bois ou bien d'autres combustibles pour cuire les aliments, un bois devenu si rare que dans certaines parties de l'Afrique, de nombreuses familles ne peuvent faire la cuisine qu'une fois par jour.

» Qui oserait, au nom de quel droit, leur faire une leçon de morale ? Qui de plus légitime que de couper du bois s'il y en a pour se réchauffer et se nourrir ?

» Et pourtant, quoi de plus dangereux pour la survie alimentaire du lendemain ? ».

Cet acte « légitime », accompli par 2 milliards d'hommes pour se procurer la seule source énergie à leur portée, ne représente pas moins une menace globale comme facteur de raréfaction de la couverture forestière mondiale, et un risque important de voir diminuer ou disparaître leur unique potentiel énergétique.

La volonté, manifestée par la Communauté internationale d'agir contre ce double péril lors de la Conférence des Nations-Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables, n'ayant pas été suivie d'effets sensibles (40), la dépendance des pays en développement à l'égard d'une ressource raréfiée

(37) C'est ce que constate M. PEREZ DE CUELLAR en analysant l'échec des programmes d'aide à l'Afrique depuis 1986 dans son Rapport destiné à la Session spéciale des Nations-Unies sur l'Afrique en septembre 1991. Le Secrétaire général relève le « coût social énorme » des plans d'ajustement structurel ayant entraîné une nette détérioration des conditions de vie des populations ; Cf. *Le Monde*, 29 août 1991.

(38) En Amérique latine la culture de la Coca est responsable du déboisement de près de 20.000 hectares d'arbres tropicaux chaque année. Plantés à flancs de collines les arbustes de coca provoquent une érosion rapide des sols détruisant ainsi l'environnement de riches vallées tropicales. Cf. *Le Monde*, 13 octobre 1989.

(39) Allocution prononcée par F. MITTERAND à l'occasion de la Première Conférence internationale sur l'arbre et la forêt (SILVA), *Doc. Act. Int.*, 1^{er} avril 1986, p. 114.

(40) En août 1981 la Conférence de Nairobi adopta un Plan d'Action qui recommandait le quintuplement du taux annuel de plantation d'arbres dans les Pays en Développement d'ici à la fin du siècle. Aucun moyens financiers significatifs n'ayant été dégagés par les Etats cet objectif n'a pas été réalisé. Cf. Comité préparatoire de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement 3^e session, 12 août-4septembre 1991. Rapport du Secrétaire général de la Conférence Conservation et développement des forêts. A/CONF 151/PC/64, p. 26.

n'a pas été entamée. Ainsi, la part représentée par le bois de feu dans la consommation totale d'énergie de nombreux pays en développement atteint encore aujourd'hui des pourcentages élevés : 75 % du Bangladesh et en Ethiopie ainsi qu'au Nigeria ; 50 % en Amérique Centrale ; 80 % dans les pays du Sahel (41).

La demande, provenant des centres urbains à population grandissante et d'industries (briqueteries, boulangeries), explique la déforestation accélérée de régions comme le Sahel (42) et incite les experts à prévoir « qu'à l'horizon 2000, le déficit annuel mondial de bois de feu pourrait atteindre 960 millions de m³, soit l'équivalent énergétique de 240 millions de tonnes de pétrole pour une valeur de 20 milliards de dollars » (43).

Si la réticence des pays riches à financer le reboisement persiste, et si les Etats concernés continuent à laisser les ressources en bois librement accessibles et gratuites, il est à craindre qu'en l'an 2000 « 2.4 Milliards d'individus soient incapables de satisfaire leurs besoins minimaux en matière d'énergie ou soient forcés de consommer le bois à un rythme supérieur à celui de la croissance des forêts » (44).

b) *Transformer la forêt en devises*

Le bois tropical est omniprésent dans la vie quotidienne des consommateurs des pays riches, matière première indispensable à leur confort comme le relève avec humour une O.N.G. écologiste :

« Précieux, exotique, rare, marqueté, contre-plaqué, manche à balais, le bois de là-bas rampe dans nos maisons, ferme les garages, protège les jardins, agrmente le siège du Parlement européen, orne les tableaux de bord des 205 dites de luxe » (45).

Le Japon, qui préserve ses précieuses forêts, est le premier importateur mondial de grumes, provenant de la mise en coupe de certaines régions forestières d'Asie (46).

(41) A/CONF 151/PC/64, p. 25.

(42) Dans cette zone tropicale sèche 4 millions d'hectares de formations arborées ont été détruits. La déforestation ne touche plus seulement les arbres mort mais elle s'est étendue aux arbres vivants et dans un rayon de 50 km autour des grands centres urbains. Cf. Antoinette DELAFIN, « Le Sahel mange son bois vert », *Jeune Afrique Economie*, n° 147, septembre 1991.

(43) A/CONF 151/PC/64, p. 26.

(44) A/CONF 151/PC/64, p. 26.

(45) Cf. Les réalités de l'Ecologie, n° hors série, *Ecologie et tiers-monde, destinations communes ?*, décembre 1991, p. 10.

(46) La province de Sarawak en Malaisie est l'objet d'une déforestation accélérée dont le principal bénéficiaire est le Japon qui satisfait ses besoins en emballages, en papier-carton et en baguettes jetables pour les restaurants. Cf. *L'Express*, 8 novembre 1990, pp. 68-69. Le Japon a conservé 70 % de son territoire boisé. Cf. *Le Monde*, 18 septembre 1991.

Avec des ressources intérieures ne lui permettant d'assurer que 40 % de ses besoins, la Communauté Européenne se situe juste derrière le Japon, ses importations augmentant en moyenne de 2 % par an (47).

Les conséquences sur l'environnement et sur les communautés autochtones d'un abattage non sélectif, mêlant essences commerciales et non commerciales, ont été dénoncées comme contraires au principe d'exploitation conservatoire et écologiquement rationnelle prôné par l'Organisation Internationale des bois Tropicaux (I.T.T.O.) et d'autres institutions internationales comme la F.A.O. ou le P.N.U.D. (48).

Les appels, venus de différents horizons (49), à boycotter des importations de bois arraché à la forêt, sans qu'ait été respecté l'équilibre écologique et l'intégrité des autochtones, n'ont pas manqué de susciter l'inquiétude des participants aux X^e Congrès Forestier Mondial. Les 136 délégués ont plaidé pour la poursuite de l'intensification de l'exploitation des massifs forestiers de la planète et ont demandé à la communauté internationale de promouvoir le principe de l'exploitation conservatoire des forêts tropicales mondiales. Ils ont engagé les responsables politiques à œuvrer pour un développement, sans restrictions, du commerce international des produits forestiers (50).

Exploiter pour mieux conserver serait donc une recette idéale du développement durable du « patrimoine vert » en lui permettant d'être soustrait aux « spéculations » qui le guettent.

L'exploitation des ressources naturelles, telle qu'elle a été conçue et appliquée jusqu'ici par les pays en développement, n'a pas suivi une logique de conservation. Obéissant à des critères exclusivement financiers, et négli-

(47) En 1930 ; La France importait 300.000 m³ de « bois coloniaux ». En 1990 elle achète 1 million 500.000 m³ de bois tropicaux, le Sarawak étant son premier fournisseur.

(48) Voir le Rapport de M. VAN DER LEK au parlement Européen « sur les effets désastreux pour l'environnement des déboisements massifs au Sarawak », 8 juin 1988, PE/DOC/A. 2.92/88.

(49) En 1989, à l'initiative du World Rainforest Movement, a été convoquée à Penang en Malaisie une Conférence réunissant les plus importantes O.N.G. de défense des forêts tropicales. Le point VI de l'Appel en faveur des forêts tropicales invite les Nations-Unies et les gouvernements à « interdire toute importation de bois d'œuvre tropical provenant des forêts naturelles et de produits dérivés du bois tropical ». Voir le texte de l'Appel dans la *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 42, 1989, pp. 44-46. Et appel commence à être entendu ; le gouvernement des Pays-Bas a proposé au parlement une politique orientée vers la restriction des importations de bois tropicaux à partir de 1995 pour la limiter exclusivement au bois provenant des forêts gérées de manière durable. Beaucoup de municipalités d'Allemagne, du Royaume-Uni, de Belgique ont décidé d'interdire ou de réduire l'utilisation de bois tropicaux à moins qu'il ne soit produit dans le cadre d'opérations durables. A/CONF 151/PC/64, pp. 41 et 43.

(50) Voir le compte rendu du X^e Congrès de Paris de septembre 1991 dans *Marchés Tropicaux*, 4 octobre 1991, pages 2449 à 2452.

geant les « coûts silencieux » (51), elle a généré la violence à l'égard des hommes et s'est montré peu respectueuse du milieu naturel.

Le programme de développement de l'Amazonie, surnommé Grande Carajas, constitue un modèle agressif (pour les hommes et l'environnement) de disposition des ressources naturelles, aux antipodes du modèle durable de développement que la communauté internationale considère comme « l'ardente obligation » des générations actuelles envers les générations futures.

Présenté par le gouvernement brésilien comme « un projet national pour l'exportation et une solution au problème de la dette » (52), le programme Grande Carajas concerne un territoire de 840.000 km² (France + Italie). Il est axé principalement sur l'exploitation des immenses réserves de minerai de fer de Carajas (18 milliards de tonnes à 66 % de teneur moyenne en fer). Les hauts fourneaux pour la fabrication de fer brut sont alimentés par du charbon de bois dont les besoins, chiffrés à 4 millions de tonnes par an, nécessitent l'abattage de milliers d'hectares de forêts (53).

La Banque mondiale et la C.E.C.A. notamment participent au financement d'un projet qui a pour conséquences un surplus de déforestation et un accroissement des quantités de CO₂ rejeté dans l'atmosphère par la combustion du charbon de bois (54).

Mettre à l'abri l'héritage de l'humanité de la folie guerrière et punir celle-ci semblent être des jalons indispensables à l'instauration d'un nouvel ordre mondial.

Au XIX^e siècle, Marx avait déjà constaté que la production ne se contentait pas seulement d'épuiser les travailleurs, mais en faisait de même avec l'autre source originaire de toute richesse, la terre (55). L'examen des rapports de l'homme avec la forêt a montré que cette ressource naturelle était primordialement destinée à satisfaire ses besoins économiques ; matière pre-

(51) L'obligation de procéder à une étude d'impact imposée (non systématiquement) par les bailleurs de fonds aux projets de développement à risques pour l'environnement vise à tenir compte des « coûts silencieux » tels que la sédimentation et la baisse de fertilité des sols, l'augmentation de leur salinité, la destruction de la faune.

(52) Cité par Susan GEORGE, *op. cit.*, p. 241.

(53) Chiffres tirés du Rapport MUNTINGH sur les effets négatifs des investissements de la C.E.E. et de divers organismes internationaux sur l'environnement amazonien - Parlement européen - DOC. A 2-124/89.

(54) La Communauté européenne importe depuis 1985 du fer de Carajas, ses besoins en acier de qualité n'étant pas couverts. En 1988 les importations ont atteint 10.961 millions de tonnes. La C.E.C.A. a prêté 257 millions de dollars au Programme Carajas. Rapport MUNTINGH, Annexes II et III, pp. 20 et 21.

(55) Voir Martine REMOND-GUILLOUX, *op. cit.*, p. 23.

mière abondante et aisément exploitable, elle n'intéressait la diplomatie internationale qu'en tant que produit de base à régler (56).

L'évidence a fini par s'imposer : les forêts tropicales occupent une place déterminante dans le processus de régulation climatique mondiale et abritent la mémoire génétique de l'humanité.

Les vertus nourricières des arbres répondent aux besoins de vie et de survie des générations actuelles. Les conditions d'existence des générations futures dépendent de ces mêmes arbres. Il s'agit de satisfaire les exigences des hommes d'aujourd'hui sans compromettre celles des hommes de demain.

2. – Les Forêts tropicales, laboratoire du développement durable

Tous ceux qui essaient d'imaginer l'évolution du monde à l'aube du troisième millénaire, sont convaincus que le sort de la planète sera tributaire de la capacité des gouvernements et des peuples à résoudre une difficile équation : concilier l'économie et l'écologie.

Les grandes déclarations politiques et les textes normatifs montrent que les impératifs économiques (assurer la base matérielle de la vie) et les impératifs écologiques (permettre à l'homme d'évoluer dans un milieu toujours sain et beau et maintenir le capital naturel) ont une égale valeur.

Le « droit fondamental » de bénéficier de « conditions de vie satisfaisantes » est indissociable du droit à « un environnement (de) qualité » proclame la Déclaration de Stockholm (principe 1) ; l'homme doit « développer son aptitude à utiliser les ressources naturelles », mais en même temps « préserver les éco-systèmes », affirme le préambule de la Charte mondiale de la nature. Le maintien de « l'équilibre entre la croissance économique et la conservation de l'environnement » est une condition nécessaire au « développement intégral », soulignent les promoteurs du Traité de Coopération Amazonienne.

Ces textes traduisent la volonté de rupture de la Communauté internationale avec une conception du développement dominée par le principe de jouissance et de disposition des ressources naturelles, « de la manière la plus absolue » (57) et expriment son choix « d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (rapport Brundtland).

(56) Bien qu'il prodigue des « encouragements » à une exploitation forestière respectueuse de l'équilibre écologique l'Accord International de 1983 sur les bois tropicaux a pour objectif fondamental l'expansion du commerce international de cette matière première. Il s'intègre dans le Programme intégré sur les produits de base préconisé par les résolutions 93 (IV) et 124 (V) de la C.N.U.C.E.D.

(57) Voir Article 544 du Code civil.

Assurer l'utilisation rationnelle par l'homme des ressources naturelles de la planète pour le plus grand bien des générations présentes, tout en préservant les ressources potentielles de l'environnement de manière à satisfaire les besoins et les aspirations des générations futures, est l'objectif du développement durable.

Cette démarche est désormais celle d'institutions multilatérales publiques et d'organismes privés ayant à cœur d'enrayer l'écocide forestier, sans faire obstacle à la réalisation du droit au développement.

Si la légitimité d'une telle approche recueille l'assentiment de l'ensemble de la Communauté internationale, cette dernière est divisée sur l'opportunité de certains moyens de mise en œuvre de la protection du « patrimoine vert », grignoteurs de souveraineté.

a) *L'objectif : l'exploitation conservatoire*

Il ne faut pas utiliser les ressources qu'offre la nature selon les méthodes d'un « Prométhée déchaîné » (M. Rémond-Gouilloud) mais à la manière d'un « bon père de famille » soucieux pour sa descendance. Ce principe de non-gaspillage, inscrit dans la Charte mondiale de la nature (58), inspire l'ensemble du dispositif de protection de la faune et de la flore dans le cadre régional ou mondial. Les États se sont engagés à le respecter en se soumettant à l'obligation :

- de ne pas surexploiter certaines ressources (59) ;
- d'utiliser de manière « rationnelle » et « optimale » les ressources de la mer (60) ;
- d'employer des méthodes de « gestion avisée » des ressources de la nature (61).

L'exploitation raisonnable et mesurée des forêts a été encouragée par certaines conventions régionales. La Convention d'Alger du 15 septembre 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique, contient un engagement des Parties à gérer et à conserver leurs forêts, ainsi qu'à exercer un contrôle des brûlis, du défrichage et du surpâturage (article VI). Le traité de coopération Amazonienne du 3 juillet 1978 fixe aux

(58) Voir par exemple la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute-mer du 29 avril 1958 ou la Convention internationale pour la conservation des Thonidés de l'atlantique du 14 mai 1966.

(59) Entré en vigueur le 1^{er} avril 1985 l'accord a été signé par 43 Etats parties (au 1^{er} janvier 1989). Il a institué au sein de l'Organisation internationale des bois tropicaux un Comité de reboisement et de la gestion forestière chargé de définir les politiques de conservation.

(60) Voir par exemple la Convention régionale pour la conservation du milieu marin de la mer rouge et du golfe d'Aden du 14 février 1982 ou la convention relative à la conservation du saumon dans l'atlantique nord du 2 mars 1982.

(61) Voir par exemple la convention sur la conservation de la nature dans le pacifique sud du 12 juin 1976.

Parties contractantes l'objectif de maintenir l'équilibre écologique de la région par une exploitation rationnellement planifiée de la flore et de la faune (article 7).

Les pays tropicaux sont également incités, par l'Accord international sur les bois tropicaux du 18 novembre 1983 destiné à favoriser l'expansion du commerce international de cette matière première, à élaborer des politiques nationales visant à assurer de façon soutenue l'utilisation et la conservation des forêts tropicales et de leurs ressources génétiques, et à maintenir l'équilibre écologique des régions intéressées (62).

Essentiellement recommandatoires, ces dispositions relèvent de la « soft law » et ne transfèrent aux Etats aucune obligation d'agir pour protéger leur patrimoine naturel, qui se trouve être en même temps celui de l'humanité. D'ailleurs, des obligations internationales, leur incomberaient-elles, qu'ils seraient dans l'incapacité d'en assurer l'exécution, tant leur dénuement est pour la plupart immense.

S'estimant comptable des intérêts de l'humanité entière, le monde développé s'est donc attaché à encadrer le développement de la « deuxième planète », à défaut de le financer.

1) *La disposition limitée des ressources forestières*

« Nous ne tolérons pas que la communauté internationale nous dicte ce qu'il faut faire ou ne pas faire en Amazonie. Je préférerais encore qu'elle soit un désert, pourvu que ce soit un désert brésilien ».

(Président José A. SARNEY) (63)

Une si fougueuse profession de foi nationaliste (64) augurait mal en cette fin des années 1980, des chances de voir se nouer un dialogue sur l'action à entreprendre pour sauvegarder cette nouvelle composante virtuelle du patrimoine commun de l'humanité, au titre des biens affectés à la survie de l'humanité. Elle participe d'une réaction défensive des pays de l'hémisphère sud contre ce qu'ils perçoivent comme un *complot contre le développement* fomenté par un bloc des nantis décidé à ne pas assumer seul la faillite écologique de la civilisation industrielle.

(62) « Les ressources non renouvelables qui sont consommées par l'usage seront exploitées avec mesure compte tenu de leur abondance, des possibilités rationnelles de les transformer à des fins de consommation et de la compatibilité de leur exploitation avec le fonctionnement des systèmes naturels » (Principe 10, d)

(63) Déclaration rapportée par Jacques THEYS, dans « Environnement et gestion de la planète » - *Cahiers*, mars-avril 1991, p. 128.

(64) La position de l'ancien Président du Brésil trouve des échos au sein du Comité préparatoire à la conférence de Rio qui a entendu le délégué de la Malaisie refuser de voir les forêts tropicales se transformer en zoo planétaire en ces termes : « Cette histoire des droits supranationaux fait de nous des préposés au *gardiennage de nos ressources naturelles* ». Cf. *Les réalités de l'écologie*, n° Spécial Rio 92, décembre 1991, p. 7.

Cette crispation sur la souveraineté traduit également un sentiment d'inquiétude et de méfiance, face à la résurgence d'une doctrine de limitation du principe de libre disposition des ressources naturelles, dont les pays non alignés avaient empêché l'intégration au dispositif normatif du Nouvel Ordre économique international (65).

Pourtant, une fois épuisée la polémique autour des menaces que faisaient planer respectivement le Nord et le Sud sur la vie de la planète, le caractère inéluctable d'une nouvelle approche du principe de souveraineté sur les ressources naturelles, s'imposa aux gouvernements des régions équatoriales.

Il fallait désormais admettre que la « souveraineté intégrale » n'autorisait pas un Etat à user ou abuser d'une ressource naturelle, y compris jusqu'à épuisement, quand la préservation de celle-ci était d'un intérêt vital pour l'humanité. La défense du patrimoine naturel devrait être dorénavant considérée comme un motif légitimant la restriction des prérogatives de souveraineté (66).

La déclaration de l'Amazonie, adoptée le 6 mai 1989 par les Etats parties au Traité de coopération amazonienne prend acte de ce nouveau mode d'exercice de la souveraineté, à la lumière des nécessités écologiques. Son paragraphe 4 est libellé ainsi :

« Nous réaffirmons le droit souverain de chaque pays de gérer librement ses ressources naturelles, en ayant à l'esprit la nécessité de promouvoir le développement économique et social de son peuple et d'assurer une conservation adéquate de l'environnement. En nous acquittant de notre responsabilité souveraine qui consiste à définir les meilleurs moyens d'utiliser et de préserver ces richesses, nous nous déclarons disposés à accepter, conjointement à nos efforts nationaux et à la coopération qui existe entre nos pays, toute coopération de pays d'autres régions du monde, ainsi que d'organisations internationales, qui pourrait contribuer à la mise en œuvre de projets et programmes nationaux et régionaux que nous déciderons d'adopter librement, *sans contrainte extérieure*, conformément aux priorités de nos gouvernements » (67).

(65) La notion anglo-saxonne de « Trust » fut défendue au cours des débats relatifs au N.O.I. « Elle fait de l'Etat sur le territoire duquel se situent des ressources naturelles un dépositaire ne détenant qu'une possession précaire pour le compte d'autrui », Mahmoud SALEM, « Vers un nouvel ordre économique international », *Journal du droit international*, 1975, p. 784. A.C. KISS décrit le trust comme un mécanisme juridique permettant au dépositaire de gérer des biens (ressources naturelles) pour les transmettre (aux générations futures). Le droit international « connaît largement » le concept de trust notamment sous la forme du Régime international de tutelle de l'ONU. Voir « Le Patrimoine commun de l'humanité », *R.C.A.D.I.*, 1982 ; p. 128.

(66) L'article 3 de la Résolution de l'Assemblée générale 1803 (XVII) recommande de ne pas restreindre la souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles « pour un motif quelconque ».

(67) Texte de la Déclaration dans Doc. A/44/275.

Présentée comme une réponse aux prétentions occidentales d'internationalisation de l'Amazonie, en raison des rappels réitérés de la souveraineté sur les ressources naturelles, la Déclaration de Manaus doit surtout être regardée comme un texte reconnaissant la réalité des contraintes écologiques et la nécessité d'y faire face par une action internationale.

En ordre dispersé, les O.N.G., les organismes bilatéraux et multilatéraux de développement, les pouvoirs publics locaux ont amorcé le démarrage de cette action. Parallèlement, les objectifs et les modalités de réalisation de la protection internationale des ressources forestières ont fait l'objet d'une tentative de systématisation par le comité préparatoire de la Conférence de Rio, afin de doter la communauté internationale d'une « doctrine » en la matière (68).

Il s'en dégage un premier principe dérogatoire à la souveraineté intégrale des Etats sur leurs ressources naturelles, consistant à soustraire certains espaces forestiers au domaine exploitable, compte tenu de leur rôle dans la préservation du patrimoine biologique de l'humanité.

La sauvegarde des ressources génétiques implique la « mise sous cloche » de vastes zones forestières dans l'intérêt de l'humanité entière. Mais une telle restriction de la souveraineté doit être compensée par une affectation prioritaire du bénéfice de leur utilisation aux peuples qui en sont les dépositaires.

a) La sanctuarisation, méthode de gestion conservatoire des forêts

Jugeant que l'époque, pendant laquelle « n'importe qui pourrait puiser dans les ressources forestières sans rendre de compte à personne, *est désormais révolue* » (69) le comité préparatoire de la C.N.U.E.D estime qu'il convient de préserver ou rétablir et d'améliorer la diversité biologique des écosystèmes forestiers, y compris les ressources génétiques et les espèces ; il apparaît tout particulièrement nécessaire de définir et *protéger certains écosystèmes naturels – notamment les forêts anciennes* – ainsi que de rassembler des données sur les ressources biologiques des forêts (70).

La nécessité de protéger plus particulièrement certaines zones forestières se justifie par le fait qu'elles constituent l'habitat naturel de millions d'es-

(68) Cette doctrine est fixée dans deux documents du Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. :

– « Conservation et développement des forêts : options possibles ». Rapport du Secrétaire général de la conférence. Doc. A/CONF151/PC/42 Add. 3, 10 juillet 1991.

– « Protection et développement des forêts : Principes directeurs en vue d'un consensus sur les forêts ». Rapport du Secrétaire général de la Conférence. Doc. A/CONF151/PC/65, 11 juillet 1991.

(69) Cf. Doc. A/CONF151/PC/42 Add. 3, p. 3.

(70) Principe directeur en vue d'un consensus sur les forêts n° . Doc. A/CONF151/PC/65, p. 4.

pèces animales et végétales, indispensables au développement actuel et surtout futur des variétés alimentaires et médicinales nouvelles (71).

Le développement à outrance, la pression démographique, la déforestation, provoquent « une érosion continue des ressources biologiques de la Terre (qui) pourrait menacer gravement les futures conditions de vie de l'humanité » (72).

Aucun système mondial de surveillance continue des ressources biologiques n'assurant aujourd'hui la protection des espèces fragiles ou menacées de disparition, ce sont les *zones forestières protégées* qui représentent, aux yeux du Comité, le mécanisme de conservation le plus efficace.

Ces réserves de biodiversité, destinées à la préservation *in situ* des ressources biologiques, doivent être conçues comme des sanctuaires écologiques « qu'il faut protéger de toute intrusion » (73).

La mise à l'abri du capital génétique de l'humanité dans des conditions optimales implique, selon le comité préparatoire, que la communauté internationale favorise la prolifération des zones protégées et leur regroupement au sein d'éco-régions. Il s'agirait d'augmenter fortement la superficie des réserves naturelles, dont le niveau actuel représente 5 % de la surface de la terre (74). Il conviendrait également d'établir des zones écologiquement homogènes débordant le cadre des frontières nationales.

Mais l'obligation de laisser intacts les écosystèmes forestiers pour garder en réserve le patrimoine génétique de l'humanité, risque d'être perçue par les peuples de la forêt comme une spoliation supplémentaire. Les Etats pourraient y voir également une forme de colonialisme, consistant en un accaparement de leurs ressources naturelles, sous couvert de la défense des générations futures.

(71) La valeur considérable que les ressources biologiques abritées par les forêts représente pour la pharmacopée est ainsi mise en évidence par le Comité préparatoire : « Environ 40 % de tous les médicaments prescrits dans les pays industrialisés sont dérivés des ressources biologiques. Vers l'an 2000, le marché des pays développés pourrait atteindre 47 milliards de dollars, en utilisant 10 % seulement de toutes les espèces végétales étudiées pour leur valeur médicinale potentielle ». Cf. *Conservation de la diversité biologique. Données et problèmes*. Doc. A/CONF151/PC/66, p. 9.

(72) Cf. *Conservation de la diversité biologique. Rapport du Secrétaire général de la Conférence*. Doc. A/CONF151/PC/42, *Add.* 4, p. 4.

(73) Opinion de la Banque mondiale dans *Forest Policy Paper*, juillet 1991, p. 16.

(74) Le comité préparatoire propose d'étendre la superficie du réseau mondial de zones terrestres protégées à 10 % au moins des terres émergées du globe, à l'horizon de 2010. Cf. Doc. A/CONF151/PC/42, *Add.* 4, p. 11.

Aussi l'opportunité de prévoir des règles leur permettant de se prémunir contre les appétits économiques extérieurs, et de recevoir une part équitable des richesses biologiques, s'impose-t-elle.

b) Les règles de conduite du prélèvement des ressources biologiques

Plus que l'enjeu climatique, c'est peut-être l'enjeu économique qui explique la détermination des pays développés à sauver les forêts tropicales. Car celles-ci sont devenues de véritables « mines d'or biologiques » (75), dont la découverte revient le plus souvent aux populations autochtones.

Voués à une inéluctable disparition par absorption au monde civilisé, les peuples indigènes et tribaux se voient désormais reconnaître « une contribution particulière à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité » (76).

Cette participation au bien-être écologique de la planète prend deux formes :

- Entretien avec la nature un « rapport d'alliance » (Robert JAULIN) les peuples autochtones assurent une fonction de gardiennage des ressources des forêts. En exerçant leur droit « de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation » des ressources naturelles, dont sont dotées leurs terres (77), ils remplissent en même temps une mission dans l'intérêt de l'humanité. Il paraît légitime d'envisager « une rémunération de la conservation de la diversité biologique » et de « récompenser sous une forme ou sous une autre l'innovation de la part des populations locales » (78).

Cette première règle de conduite est donc destinée à prémunir les peuples de la forêt contre l'exploitation de leur travail et de leurs aptitudes.

- La seconde règle de conduite concerne la participation des populations locales à la valorisation commerciale des produits biologiques de la forêt par l'utilisation de leur savoir traditionnel. Celui-ci doit bénéficier des normes protectrices de la propriété intellectuelle et les généticiens des

(75) Fred PEARCE, *Forêt tropicale : solutions pour tous. Forum du développement*, septembre-octobre 1990. Texte repris dans « Problèmes Economiques », n° 2.196, 24 octobre 1990, page 13 et s.

(76) Préambule de la Convention O.I.T. 169 du 7 juillet 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux. Ce traité prend acte de l'abandon, par la communauté internationale, de la thèse assimilationniste régissant le dispositif normatif de la Convention 107.

(77) Droit reconnu par l'article 15 de la Convention O.I.T. 169. Ces nouveaux droits impliquent une limitation des pouvoirs gouvernementaux en matière de disposition des « richesses nationales », on comprend leur peu d'empressement à ratifier la Convention. Voir également le Principe directeur en vue d'un consensus sur les forêts n° 13 (*Respect des droits de personnes vivant dans les forêts*).

(78) Cf. Doc. A/CONF151/PC/28, p. 3.

pays riches ne peuvent prélever de ressources sauvages ou entretenues sans acquitter de droits (79).

Il résulte de l'ensemble de ces propositions que la gestion durable des forêts tropicales est largement tributaire de l'association des populations autochtones aux projets de développement et au respect de leurs droits fondamentaux sur les ressources naturelles des territoires leur appartenant.

Après avoir recommandé la neutralisation d'une partie encore plus importante de la couverture forestière des pays tropicaux, le Comité préparatoire a complété sa doctrine de protection en suggérant à la communauté internationale d'appliquer à l'exploitation des espaces non protégés des méthodes garantissant leur régénération.

2) *L'obligation de prudence écologique*

Le droit international consacre le principe selon lequel les ressources de la planète doivent faire l'objet d'une utilisation raisonnable.

La Charte mondiale de la nature pose le principe dans les termes suivants :

« Les ressources non renouvelables qui sont consommées par l'usage seront exploitées *avec mesure* compte tenu (...) de la compatibilité de leur exploitation avec le fonctionnement des systèmes naturels » (principe 10d).

La justification du devoir de ménager les gisements naturels est exprimée par le préambule de la Convention de Bonn du 23 juin 1979 qui dispose :

« Chaque génération humaine détient les ressources de la terre pour les générations futures et à la mission de faire en sorte que ce legs soit préservé et que, lorsqu'il en est fait usage, cet usage soit fait *avec prudence* ».

Faire preuve de prudence dans les prélèvements opérés sur une ressource naturelle, non ou peu renouvelable, implique :

- une limitation du volume de la ressource prélevée, pouvant aller jusqu'à sa substitution ;
- un maintien du potentiel global de la ressource par son renouvellement constant.

L'exploitation durable des ressources forestières préconisée par le Comité préparatoire et *exigée* par certaines institutions représentatives du monde occidental, nécessite le recours à ces deux procédés.

(79) Cf. Doc. A/CONF151/PC/28, p. 12. Le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones rédigé par le groupe de travail de la sous-commission des minorités, comporte un paragraphe 18 libellé comme suit :

« Les peuples autochtones ont le droit à des mesures de protection spéciales – comme la propriété intellectuelle – en ce qui concerne (...) les remèdes et la connaissance des propriétés utiles de la faune et la flore ». Cf. E/CN.41/Sub.2/1991/40/Rev.1, p. 35.

a) Une priorité forcée : la proscription des « mauvaises pratiques forestières »

Les gouvernements des pays tropicaux ont une grande part de responsabilité dans la dégradation du patrimoine forestier. Ils sont trop prompts à sacrifier la forêt aux projets agro-industriels, pétroliers ou énergétiques. Ils font preuve également d'une coupable inertie face à l'inadaptation et à l'inefficacité des législations foncières et forestières. Celles-ci donnent une place trop importante au contrôle et à la répression, qui restent inappliqués faute de moyens. Mais surtout elles n'associent pas les populations locales aux bénéfices de l'exploitation forestière, favorisant ainsi une utilisation anarchique et prédatrice des ressources (80).

Il appartient donc aux Etats « de supprimer, chaque fois que possible, les subventions et autres formes d'intervention qui encouragent le déboisement et les mauvaises pratiques forestières » (principe directeur n° 18).

Les gouvernements ne peuvent plus se retrancher derrière la souveraineté économique pour refuser de remettre en question certaines facilités de politique économique et énergétique, utiles pour la paix sociale, mais incompatibles avec le développement durable. Ils ne maîtrisent plus la disposition de leurs ressources forestières, car les règles de préservation s'imposent à eux dans le cadre d'un rapport de conditionnalité avec les pays dispensateurs de l'aide internationale.

C'est là une réalité déjà inscrite dans les relations internationales, comme le montre l'examen, dans la Convention de Lomé IV, des dispositions relatives à la protection de l'environnement.

Sous « la pression amicale » de la Communauté Européenne, les Etats A.C.P. se sont résolus à reconnaître comme « objectifs fondamentaux », qu'ils doivent s'efforcer d'atteindre, l'« arrêt de la dégradation du capital foncier et forestier, (...) la sauvegarde des ressources naturelles, ainsi que leur exploitation rationnelle » (article 33 de la convention du 15 décembre 1989).

Pour atteindre ces objectifs, les Etats devront entreprendre deux types d'action :

- la protection des espaces forestiers contre les prélèvements à finalité énergétique (article 56, 2 et 107, d) et à finalité agricole (article 57, 3) ;
- l'exploitation industrielle et commerciale rationalisées des ressources forestières (article 56, 3).

La contribution de la C.E.E. à la préservation des forêts tropicales sèches, s'est portée en priorité sur la politique de substitution au bois de chauffage, d'autres sources d'énergie. Des aides financières sont prévues pour encoura-

(80) Voir Oeni H. AMOUSSA, « La protection de l'environnement en Afrique francophone », *Revue française d'Administration publique*, n° 53, 1990, pp. 106-107.

ger l'utilisation du gaz butane et les gouvernements se sont vus conseiller un relèvement substantiel de la taxation du prix du bois (81). Cependant l'effort le plus porteur pour l'avenir des forêts n'est pas financier ou technique, mais éducatif. L'enseignement aux élèves de soixante écoles « d'une nouvelle manière de voir le milieu naturel » (82) ne doit-il pas être considéré comme une méthode parmi les plus fiables de mise en œuvre du développement durable ?

Cette politique de coopération incitative de la Communauté européenne ne franchit pas le seuil du domaine réservé des Etats en matière économique, et ne les soumet pas à un mécanisme contraignant et sanctionnable.

C'est à ce type de mécanisme que se rallient ceux qui prétendent imposer, pour le bien de l'humanité, des restrictions à l'exploitation commerciale des bois tropicaux.

b) Une exigence explicite : le label développement durable

Les cinq millions d'hectares de forêt tropicale, qui sont l'objet chaque année d'un abattage commercial, sont destinés presque exclusivement à satisfaire les besoins industriels des pays riches (83). Ces mêmes pays reprochent aux exportateurs leurs méthodes d'exploitation néfastes aux écosystèmes forestiers et utilisent des formules de boycott à l'égard des produits forestiers non certifiés durables (84).

L'Organisation internationale des bois tropicaux a intégré à ses préoccupations cette tendance des consommateurs de produits forestiers à exiger pour ceux-ci une sorte de label attestant le caractère écologique de leur commercialisation. En 1990, elle a adopté des lignes directrices pour la gestion durable des forêts tropicales naturelles et son plan d'action a fixé l'an 2000 comme date cible, à partir de laquelle toutes les exportations de produits de bois tropicaux devraient provenir de forêts faisant l'objet d'une gestion durable (85).

(81) Cf. J.L. BAUDET, « Promotion du gaz butane pour lutter contre la désertification », *Courrier C.E.E./A.C.P.*, mai-juin 1989, pp. 51-52.

(82) Voir le Programme de formation et d'information pour l'environnement concernant les 9 pays du C.I.L.S.S. (comité Inter-Etat de lutte contre la sécheresse) - *courrier C.E.E./A.C.P.* juillet-août 1991, pp. 86-87.

(83) Les pays développés importent 80 % des importations mondiales des principaux produits forestiers. L'Asie exporte 74 % de ces produits (en valeur), l'Afrique 8 % et l'Amérique latine 17 %. Cf. A/CONF 151/PC. 64, pp.36 et 41.

(84) Ce boycott est le fait d'organismes privés mais aussi d'autorités publiques. Ainsi le Sénat des Etats-Unis a voté des restrictions relatives à l'utilisation de fonds officiels pour des programmes associés à l'exploitation commerciale de forêts tropicales. De même le gouvernement des Pays-Bas a proposé au parlement de limiter les importations de bois tropicaux, exclusivement à ceux provenant de forêts gérées de manière durable. Cf. A/CONF 151/PC. 64, p. 43.

(85) Cf. A/CONF 151/PC.64.P.43.

L'an 2000 semble également un délai raisonnable, aux yeux du Comité préparatoire, pour permettre aux Etats forestiers d'atteindre l'objectif suivant :

« Assurer que tout le bois et tous les produits du bois utilisés par l'industrie ou entrant dans le commerce national et international proviennent de forêts soumises à une gestion durable » (86).

L'urgence d'une action effective de sauvegarde du patrimoine forestier mondial et le doute sur la capacité des gouvernements du tiers-monde à entreprendre volontairement une politique de gestion durable de leurs forêts, expliquent la faveur grandissante de formules contraignantes, annonciatrices d'un *droit d'ingérence écologique*.

Militant de la première heure de la cause des forêts tropicales (87), le Parlement Européen défend l'idée que l'exploitation abusive des ressources forestières doit être combattue par une gestion rationnelle, soumise à *contrôle* dans le cadre des accords commerciaux et de coopération conclus par la C.E.E. (88).

Mettant en avant la place éminente de l'Europe dans le commerce mondial des bois tropicaux (second importateur avec 31 % des volumes), sa Commission de l'environnement a considéré qu'il appartenait à la Communauté européenne de prendre des initiatives pour conduire – à *marche forcée* – les pays forestiers vers l'exploitation durable de leurs ressources. Elle a proposé au Conseil des communautés européennes un projet de « Règlement concernant la gestion, la conservation et l'importation des bois durs et des produits de bois durs tropicaux », comportant un dispositif très directif, incluant même la faculté de prendre des sanctions (89).

Le projet de règlement instaure un *régime général* de restrictions commerciales, qui soumet les pays producteurs de bois tropicaux aux obligations suivantes :

- Adoption d'un Plan de gestion et de conservation des forêts, assurant une production rationnelle dans une perspective à long terme, évitant les surexploitations destructives ainsi que les pertes de diversité biologique (article 3).

(86) Cf. A/CONF 1515/PC.42 Add.3, p. 10.

(87) Les premières propositions de Résolutions datent de 1985 : Résolution de M. DEPREZ sur la disparition progressive des forêts dans le monde et les désastres économiques et écologiques que cela engendre (Doc. B2-660/85) ; Résolution de M. ULBURGHES sur le transfert des technologies vers le tiers-monde dans le cadre de la lutte contre le déboisement (Doc. B2-1633/85).

(88) Voir Rapport STAES sur les ressources forestières de pays en développement 22 mai 1987. Doc. A2-72/87, pp. 6-7.

(89) Texte du projet de règlement dans Rapport MUNTINGH sur la réglementation du commerce des bois tropicaux. 14 février 1989. Doc. A2-394/88 pages 14 à 19.

- Des certificats, attestant que les produits forestiers proviennent de forêts gérées durablement, devront être délivrés par les autorités compétentes (article 3).
- Des quotas d'importation seront négociés avec la Communauté (article 5).

Mais c'est l'article 6 qui pousse le plus loin l'ingérence dans le domaine économique pour motif écologique : il permet de fermer le marché européen aux pays qui n'auraient pas adopté un plan de gestion et de conservation de leurs forêts.

Cette disposition constitue le prototype d'exigence prohibée par le droit international, car elle s'analyse comme une contrainte, ne laissant aucun choix réel à son destinataire (90).

La limitation de la liberté commerciale et de manière générale toutes les mesures visant à encadrer leur politique forestière, suscitent l'hostilité des pays en développement, pour qui l'intérêt écologique de l'humanité n'est qu'un « rideau et fumée ». Car l'Occident industrialisé ne cherche qu'à perpétuer son mode de développement en confiant aux pays tropicaux – en soustraction – la préservation des éco-équilibres planétaires.

Le monde en développement ne veut pas se laisser embrigader dans cette entreprise sans en recueillir des avantages pour sa propre survie.

b) *Les moyens : le principe payer pour conserver*

Il existe une règle désormais bien ancrée dans les rapports entre les Etats, qui veut que l'auteur d'une pollution, d'un préjudice écologique, est tenu d'en assurer l'indemnisation, même s'il s'agit de dommages causés à des espaces naturels non appropriés (91).

La désignation des pays tropicaux comme gardiens de l'équilibre climatique de la planète, a conduit gouvernements et institutions des pays riches à accepter la consécration d'un principe complémentaire au principe pollueur-payeur : il faudrait également payer pour conserver comme l'on paye pour détruire.

Une ébauche d'application de ce nouveau principe a été entreprise par l'intermédiaire de mécanismes spécifiques s'appliquant à des projets res-

(90) Dans la ligne de ses Résolutions sur le droit des peuples à disposer de leurs richesses, l'Assemblée générale a réaffirmé que « les pays développés devaient s'abstenir de menacer d'appliquer ou d'appliquer aux pays en développement *des restrictions commerciales*, en tant que *moyen de coercition* politique et économique préjudiciable à leur développement », Résolution 41-165 du 5 décembre 1986.

(91) M. REMOND-GUILLOUD cite l'exemple de l'Accord de 1983 entre les Etats-Unis et le Mexique sur la protection de l'environnement dans la région frontalière, qui prévoit une indemnisation pour les dommages causés à l'environnement, *op. cit.*, pp. 219-220.

treints. L'écocide forestier se poursuivant inexorablement (92) cette protection à petite vitesse doit impérativement être relayée par une action universelle de grande envergure nécessitant des moyens à la mesure de ce péril planétaire.

1) *Les prémisses de l'assistance écologique*

La création, en novembre 1990, du Fonds pour l'environnement mondial a consacré la reconnaissance formelle par la Communauté internationale du devoir qui lui incombe d'assister les pays en développement dans leurs programmes et projets influant sur l'environnement planétaire.

Ce sont les forêts tropicales qui ont constitué, à partir du milieu des années 1980, le terrain d'expérimentation de formules d'aide financière destinée à maîtriser la conservation des ressources naturelles au lieu d'en favoriser le prélèvement. La F.A.O. s'est d'abord efforcée de susciter une adhésion générale à une politique d'exploitation rationnelle des forêts mondiales. L'idée de faire coïncider le désendettement des pays pauvres et la sauvegarde de la planète s'est imposée à l'initiative des O.N.G. La Banque mondiale a fini par admettre que les projets dégradant l'environnement constituaient à terme, un frein à la croissance et au développement.

a) Une première tentative de protection universelle : le Plan d'action Forestier Tropical

Le Plan d'Action Forestier Tropical (P.A.F.T.) a été adopté par le Congrès forestier mondial de Mexico en juillet 1985. Ne possédant aucune force obligatoire, il constitue un « cadre conceptuel d'Action » conçu pour « accroître l'intérêt politique, et donc financier, pour les forêts tropicales par la mise en évidence de leur rôle économique et social dans le développement de nombreux pays tropicaux » (93). Parmi les cinq domaines d'action qu'il concerne, figure « la conservation des écosystèmes forestiers et de leurs ressources génétiques ».

L'objectif essentiel du P.A.F.T. était de provoquer une prise de conscience, au plus haut niveau, des autorités politiques des pays tropicaux, de la priorité à accorder à la forêt dans les plans de développement. Il était également de drainer un financement international de grande ampleur.

Mais, comme le souligne la Banque Mondiale, l'espoir de voir le Plan apporter une contribution majeure à la lutte contre la déforestation ne s'est

(92) Il a des conséquences sur la politique des gouvernements et les relations économiques internationales. Suivant l'exemple de la Thaïlande, le Vietnam a interdit le 26 mars 1992 l'exportation de bois pour empêcher la totale disparition de ses forêts naturelles peu après l'an 2000. Celles-ci sont soumises aux coupes sauvages, à l'extension des surfaces cultivées notamment d'hévéas, et à la construction de barrages. Elles couvrent aujourd'hui moins de 20 % du territoire contre 44 % en 1943. Cf. *Le Monde*, 8 avril 1992.

guère réalisé (93). Très peu de pays forestiers ont fait de l'exploitation durable de leurs forêts une priorité nationale, « l'engagement politique n'ayant pas dépassé le département ministériel en charge du secteur forestier » (94). Quant à l'aide financière des pays riches, son niveau est resté très symbolique (95).

N'ayant entraîné ni l'enthousiasme des gouvernements tropicaux ni la générosité des bailleurs de fonds occidentaux, le P.A.F.T. est de surcroît l'objet d'une critique radicale des O.N.G. écologistes, qui lui reprochent d'accorder une place dérisoire aux programmes de conservation des forêts primaires (96).

L'incapacité du Plan à stopper l'érosion continue du couvert forestier de la planète explique la recherche d'une méthode de conservation novatrice permettant de concilier l'intérêt des pays en développement et l'intérêt de l'humanité.

b) Les échanges Dette/Forêt : gadget ou formule magique ?

Bénéficiant pour la première fois, en 1987, à la réserve de biosphère du Béni en Bolivie, l'échange dette/nature est un arrangement, par lequel un pays en développement endetté s'engage en échange de l'annulation d'une part de sa dette envers l'étranger, à créer des fonds en monnaie nationale servant à financer un programme de protection de la nature. Certaines parcelles forestières du Costa Rica, de Madagascar et du Mexique font désormais partie des zones protégées au titre de l'échange dette/nature (97).

Perçu par certains comme un mécanisme dérisoire permettant à l'occident de « se donner bonne conscience à travers la redistribution de quelques miettes et la sauvegarde de quelques espaces » (98), le swap pour la nature revêt au contraire une grande importance aux yeux des grands de ce monde. Ainsi son utilisation plus intensive a été préconisée par le Secrétaire général

(93) Cf. *Forest policy paper*, juillet 1991, p. 27.

(94) Jean CLEMENT, *op. cit.*, p. 116.

(95) Le niveau plancher estimé pour la mise en œuvre du P.A.F.T. au niveau mondial est de l'ordre de 8 milliards de dollars. Jusqu'à aujourd'hui seuls la R.F.A. (150 millions de D.M.) et la Grande Bretagne (100 millions de Livres) ont annoncé un engagement de contribution financière.

(96) Il est reproché au P.A.F.T. de privilégier l'exploitation des forêts et de ne consacrer que 8 % des ressources prévues à la protection de l'écosystème forestier.

(97) Le Costa-Rica a converti 79 millions de dollars de sa dette étrangère en 42 millions d'obligations libellées en monnaie nationale destinés à la protection des parcs nationaux et au reboisement. A Madagascar 3 millions de dollars de dette commerciale ont été échangés pour consacrer 1 million à protéger la forêt tropicale menacée d'extinction par le déboisement. En 1991, 9 pays étaient concernés par l'échange dette/nature pour un total de 100 millions de dollars. Cf. *Debt for nature. Environnement Brief*, n° 1, UNESCO 1991, p. 14.

(98) Jean-Jacques GOUGUET, « Dette du tiers-monde et environnement : un nouveau gadget », *Revue juridique de l'Environnement*, 1989 (4), p. 431.

de l'O.N.U. pour résoudre le problème de la dette du tiers-monde ; de leur côté les chefs d'Etat et de gouvernements du G 7 ont estimé qu'il fallait étendre les échanges dette/nature, « notamment dans le domaine des forêts » (99).

L'engouement pour cette formule aux effets magiques, qui permet de faire converger l'intérêt du Sud et celui du Nord, est la traduction du souci d'organiser un contrôle du comportement des Etats vis à vis de biens naturels vitaux tout en ménageant leur souveraineté nationale.

c) Le virage vert de la Banque mondiale

C'est dans la seconde moitié de la décennie 1980, que la Banque mondiale a fait sienne l'idée que le développement ne se résumait pas à une augmentation de la croissance, et que la dépréciation du capital naturel devait être déduite de la richesse nationale. Selon son Président la poursuite d'un développement fondé exclusivement sur l'exploitation des ressources non renouvelables serait, à long terme, synonyme d'appauvrissement (100).

Convaincue de l'importance vitale de l'enjeu écologique et de la nécessité de le concilier avec l'enjeu du développement, la Banque a procédé à une « révision radicale » de sa politique en introduisant une composante écologique à l'ensemble de ses opérations d'assistance financière.

S'adressant aux ressources forestières, les règles directrices retenues par la Banque (101) conduisent à distinguer deux catégories de projets :

- les projets de protection de l'environnement, comme le reboisement ou la remise en état d'espaces dégradés, que la Banque financera en fonction de leur mérite économique, social ou environnemental.
- Les projets d'exploitation commerciale de la forêt, dont la Banque vérifiera la soumission aux conditions du développement durable, en particulier le respect des droits des populations locales et la protection de la biodiversité. Si elles n'étaient pas remplies, l'assistance financière de la Banque serait restreinte aux opérations nécessaires à la réaliser.

Mais au-delà d'une politique de vigilance écologique à l'égard des projets de foresterie, la Banque considère comme plus décisif, pour la solution à long terme du problème des forêts, le lancement d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et de freinage de la démographie (102).

(99) Voir la Déclaration économique du Sommet de Londres, § 54. Au Comité préparatoire de la Conférence de Rio, le Brésil et l'Argentine ont estimé que la conservation de créances pouvait intervenir pour financer des programmes écologiquement rationnels » dans le cas de tel ou tel pays et selon ses besoins « mais qu'il ne convient pas de préconiser une telle formule au plan international ». Cf. Doc A/CONF 151/PC/93, 31 août 1991, p. 8.

(100) Cf. Barber B. CONABLE, « Développement et environnement · un équilibre à l'échelle du globe », *Finances et Développement*, décembre 1989, p. 3.

(101) Cf. *Forest policy paper*, p. X.

(102) Cf. *Forest policy paper*, p. 16.

En d'autres termes, c'est en faisant disparaître les motifs qui poussent les peuples et les Etats à piller les ressources de la forêt, que l'on garantira sa sauvegarde.

Au nom de sa responsabilité particulière dans la mauvaise santé de la planète et en vertu du principe d'inégalité compensatoire, le monde industrialisé est sollicité pour assumer le financement de cette mission de salut public international.

2) *Le tribut de l'occident*

« Les pays développés ont montré leur intérêt pour la préservation de l'Amazonie. Vendons la protection de l'Amazonie !

Mais vendons-là très cher ! »

De la part d'un responsable politique péruvien, cette déclaration reflète un certain dépit devant l'étroitesse des compensations financières offertes aux pays en développement pour réparer les dégâts écologiques résultant de l'exploitation de leurs ressources naturelles.

Elle est également l'expression du sentiment qui prévaut au sein des nations pauvres, que le monde industrialisé doit consentir l'essentiel de l'effort financier nécessaire pour enrayer la mort lente de la Terre.

L'inégale contribution du tiers-monde au rétablissement de l'intégrité des grands milieux naturels se justifie par leur part minimale de responsabilité dans leur dégradation. Mais surtout, « si les pays en développement acceptaient la charge d'obligations juridiques internationales liées à la protection de l'environnement, ils n'auraient guère le moyen de remplir leurs engagements » (103).

Le financement mondial à grande échelle du boisement, du reboisement et des activités forestières, préconisé par le Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. (104), est envisagé dans le cadre de l'aide publique au développement, basée sur des conditions budgétaires étatiques ou d'organisations internationales.

Les gouvernements des pays riches ne semblant pas disposés à solliciter leurs finances publiques dans les proportions requises pour promouvoir le développement durable ce seront les consommateurs qu'il faudrait faire participer.

(103) Opinion du Brésil et de l'Argentine exprimée dans le Document exposant leur position sur les « Mécanismes financiers pour la promotion d'un développement durable », Doc. A/CONF 151/PC/93, 31 août 1991, p. 3.

(104) Cf. Doc. A/CONF 151/PC/42 Add. 3, p. 5.

a) Une formule subsidiaire : l'aide publique à l'environnement

La forêt se voyant reconnaître un rôle essentiel dans la régulation climatique mondiale et dans la protection de sols et de l'eau (105), il incombe à la communauté internationale d'en favoriser l'extension par une action planétaire de boisement et de reboisement.

Pour atteindre l'objectif de 12 millions d'hectares plantés à l'horizon 2010, un mécanisme de financement mondial serait opportun, regroupant les apports provenant d'organisations intergouvernementales et d'institutions bilatérales (106).

L'avenir des forêts tropicales ne saurait être assuré exclusivement par un tel système de financement public, tant sont aléatoires et précaires les engagements gouvernementaux dans le domaine de la politique d'aide et de soutien aux Etats étrangers, dépendante de considérations politiques et de contraintes budgétaires.

Le sort subit par le *Plan pilote pour l'Amazonie* ne peut que conforter cette appréciation. Elaboré par les autorités brésiliennes avec le concours de la C.E.E. et de la Banque mondiale le Plan a pour objectif de concilier la protection de la nature et le développement économique. Il entend rompre avec le modèle donnant la priorité au gigantisme et à l'élevage qui a prévalu durant les 20 dernières années et qui a été à l'origine de la destruction d'environ 10 % de la forêt amazonienne. L'adoption d'un modèle privilégiant la mise en valeur conservatoire des richesses naturelles nécessitera un investissement de 1.250 milliard de dollars sur une période de six années.

Les 7 pays les plus riches du monde avaient accepté le principe du Plan à leur sommet de Houston en 1990. Au sommet de Londres, l'année suivante, une promesse d'appui financier a été réitérée, insistant sur l'indispensable concours du secteur privé.

La priorité accordée au relèvement économique de l'ancien bloc socialiste, et les considérables besoins de capitaux qu'elle implique, ne sont sans doute pas étrangers à la marche en arrière opérée par le G 7, en ce qui concerne l'ampleur de sa contribution financière au programme pilote pour l'Amazonie. L'effort consenti par les bailleurs publics de fonds ne s'élèvera qu'à 1/6 de la somme initialement envisagée, soit 250 millions de dollars (107).

Comme il semble que l'amélioration des conditions de vie des générations présentes doive absorber l'essentiel des concours financiers gouvernementaux, il paraît opportun, si l'on veut préserver les intérêts des générations futures, de se tourner vers le secteur privé, comme le suggérait le G 7 dans sa déclaration de Londres...

(105) Cf. Principes 8 et 10 en vue d'un consensus sur les forêts. Doc. A/CONF 151/PC/65.

(106) Cf. Doc. A/CONF 151/PC/42 *Add.* 3, p. 8.

(107) Cf. *Le Monde*, 13 mars 1992 ;

b) Une formule novatrice : les taxes d'équité inter-générationnelle

Les indiens d'Amérique du Nord disent que les hommes n'ont pas reçu la Terre en héritage de leurs ancêtres, mais qu'ils l'ont empruntée à leurs descendants. C'est là un langage d'une grande sagesse qu'il s'agit de faire comprendre aux peuples enfermés dans le culte d'une consommation avide de ressources naturelles.

Un contrat moral doit donc être accepté par les habitants actuels de la planète, leur faisant obligation d'utiliser les biens naturels avec mesure et selon des méthodes en assurant le maintien ou le renouvellement au profit de leurs successeurs.

Ce devoir d'équité inter-générationnelle est présenté par la doctrine comme l'instrument le plus efficace de garantie de l'intégrité écologique de la planète. Pour sa mise en œuvre, elle préconise l'instauration d'impôts « correcteurs » destinés à incorporer dans le prix des ressources naturelles les coûts relatifs à l'environnement.

Le Professeur Brown WEISS a ainsi suggéré que soient créés des péages internationaux pour l'usage des ressources internationales communes comme les océans ou l'air. Les fonds récoltés permettraient de subventionner des sources d'énergie propre et de créer des organismes de surveillance (108).

Dans le cadre des Accords internationaux sur les matières premières le Professeur Henk KOX propose la perception des droits de douane à l'importation ou de taxes à l'exportation, acquittés par les pays riches et reversés aux pays en développement pour être affectés exclusivement à des opérations de reconstitution de l'environnement. *Un système de surveillance et de sanctions* devrait être prévu, afin de garantir que les suppléments de prix payés aux pays producteurs soient effectivement consacrés à la reconstitution et à la conservation de l'environnement (109).

C'est à une taxe internationale sur les bois tropicaux exportés que pense C.A. KRIS, « pour alimenter un fonds dont la vocation serait d'indemniser les Etats qui entendent conserver des forêts essentielles pour les équilibres naturels » (110).

L'opportunité d'un prélèvement supplémentaire à la charge des consommateurs de produits forestiers au profit d'activités de protection de la forêt,

(108) Cf. *In fairness to future Generations : International law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*, United Nations University, New-York transnational Publishers, 1989.

(109) Cf. « Integration of Environmental Externalities in International Commodity Agreements », *World Development*, août 1991. Texte dans *Problèmes économiques*, n° 2.255, décembre 1991, pp. 15 et s.

(110) Voir « La Forêt et le Patrimoine Commun de l'Humanité », in *Forêts et Environnement*, Séminaire de Limoges 1983, P.U.F., 1984, p. 289.

est confirmée par la Banque mondiale (111) et souhaitée par les professionnels du commerce international des bois tropicaux (112).

Cependant, tous les partisans d'une taxation écologique de l'utilisation des ressources naturelles soulignent les difficultés que rencontrerait sa mise en œuvre, en raison des procédures de contrôle de l'affectation des sommes versées aux pays producteurs qui « risqueraient de froisser ou même de limiter leur souveraineté nationale » (113).

La perspective d'assister au rejet, par les pays en développement, d'un système s'apparentant à un mécanisme contraignant, synonyme d'ingérence conduit à considérer avec intérêt l'expérimentation des contrats commerciaux à clauses écologiques. Ce type d'accord, qui consiste pour une firme importatrice à payer au-dessus du marché une matière première « certifiée soutenable », se réalisant entre personnes privées, évite l'écueil de la susceptibilité nationale (114).

Principaux responsables de l'effet de serre et premiers utilisateurs des bois tropicaux, les consommateurs occidentaux sont placés au cœur du dispositif de financement du développement durable proposé par le Sud.

Le fonds de promotion du développement durable a vocation, selon ses initiateurs, à drainer les 60 milliards de dollars supplémentaires (115) qu'exige un développement respectueux de l'environnement. Des contributions obligatoires seraient demandées aux consommateurs de produits pétroliers, aux propriétaires de véhicules à moteurs et aux lecteurs de journaux (116). A titre complémentaire, le Fonds pourrait également recevoir des contribu-

(111) Cf. *Forest policy paper*, VII.

(112) L'union des Commerçants en bois tropicaux encourage la création d'une imposition de 3 à 5 % sur les bois tropicaux importés dans la C.E.E qui rapporterait 100 millions de dollars par an servant à soutenir des projets conservatoires. Cf. *Marchés tropicaux*, 20 septembre 1991, p. 2319.

(113) Henk KOX, *op. cit.*, p. 20.

(114) La société britannique Ecological Tradiny Company achète aux producteurs locaux le bois tropical, pour un prix très supérieur au prix du marché, pourvu que l'exploitation soit faite de façon soutenable. Le bois certifié soutenable est vendu 15 % plus cher aux consommateurs britanniques. Cf. S. FAUCHEUX, J.F. NOEL, *Les menaces globales sur l'environnement*, p. 113.

(115) L'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement estime que ce chiffre atteindra 140 milliards en l'an 2000.

(116) Le Brésil et l'Argentine proposent une taxe de 1 dollar sur chaque baril de pétrole, une contribution de 10 dollars pour chaque véhicule/an et un prélèvement de 1 cent par exemplaire de quotidien. Cf. Document exposant la position de l'Argentine et du Brésil sur les mécanismes financiers pour la promotion d'un développement durable. Doc. A/CONF151/PC/93, pp. 6-7.

tions volontaires résultant de l'émission d'obligations vertes, du courrier vert ou du versement d'indemnités provenant d'accidents écologiques (117).

CONCLUSION

Au sommet de la terre, le rappel incantatoire du principe de souveraineté sur les ressources naturelles, par les pays en développement a trouvé en écho, le refus des pays riches d'envisager un Plan Marshall de l'environnement, en faveur du tiers-monde.

Pour les forêts tropicales, cela s'est traduit par l'abandon de toute idée d'engagements conventionnels de protection, et par le constat que, le seul point de consensus concernait la nécessité de résoudre la question des forêts, par la coopération internationale.

La Déclaration sur les forêts, fige les positions du Nord et du Sud. Elle légitime le souci des pays occidentaux de voir préserver un patrimoine commun de l'humanité, en posant le principe que toutes les nations doivent faire des efforts pour rendre le monde plus vert et pour maintenir et renforcer le couvert forestier, de façon écologiquement et socialement viable. Mais elle conserve intacte la faculté, pour les pays en développement de décider de l'opportunité, du rythme et des modalités des programmes de conservation de la forêt. Le message adressé à la communauté internationale est ferme : la coopération internationale ultérieure sur les questions liées aux forêts devra s'effectuer sous l'empire du principe de non-ingérence écologique, exprimé au principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (118).

L'autre message de Rio, plus fondamentalement politique, consiste en l'affirmation de la responsabilité première des pays riches dans la lutte contre la déforestation, dont le succès dépend de l'ampleur et de la permanence de l'aide financière et technologique qu'ils consentiront. Les préoccupations écologiques des peuples nantis ne devront être retenues que dans la mesure où elles s'avéreront compatibles avec l'éradication de la pauvreté, priorité vitale des pays en développement.

Les 15 principes de la « Déclaration 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 » ne font pas progresser la cause des forêts quand ils rappellent le droit souverain

(117) Les obligations vertes seraient émises par les Organisations internationales et avalisées par les pays industrialisés qui en paieraient les intérêts. Les acheteurs bénéficieraient d'un abattement fiscal dans leur pays respectif.

(118) Le principe 12 proclame notamment que « Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques en dehors de la juridiction du pays importateur, doit être évitée ».

et inaliénable des Etats à exploiter *leurs forêts*, impliquant une totale liberté d'exploitation commerciale. Ils laissent toutefois une lueur d'espoir pour la sauvegarde des forêts, dans la mesure où est reconnue leur valeur comme réservoir de biodiversité et facteur de stabilité du climat. Globalement la Déclaration sur les forêts représente une régression, au regard notamment, de « l'objectif 2000 » de l'O.I.B.T. qui prévoit qu'à la fin de ce siècle, seules les forêts exploitées de façon durable, pourront alimenter le commerce international des bois tropicaux.

Le statu-quo de Rio, basé sur le strict respect de la souveraineté et le rejet de toute planification contraignante de l'aide écologique, peut sembler une réponse bien dérisoire, à l'inexorable ravage, que la pauvreté et le mal-développement, exercent toujours davantage sur le couvert forestier de la planète (119).

Pendant ce serait une erreur de croire que la montagne de Rio a accouché d'une souris en matière de protection des forêts. S'ils sont dépourvus de portée juridique, les principes de la déclaration n'en recèlent pas moins un pouvoir d'influence, qui est désormais à l'œuvre au sein des institutions internationales et gouvernements.

Le nouvel accord international sur les bois tropicaux, adopté le 26 janvier 1994 par l'organisation internationale des bois tropicaux, a renversé la préférence attribuée antérieurement aux objectifs commerciaux et donné la priorité à la gestion durable des forêts (120).

Les treize gouvernements membres de l'organisation africaine des bois aspirent à pérenniser les ressources forestières du continent et s'activent pour obtenir un « label vert », applicable aux bois issus de forêts aménagées (121).

Il semble également qu'un frein soit dorénavant opposé à la politique d'exploitation intensive des grandes compagnies forestières, par des gouvernements conscients du désastre écologique sous-jacent (122).

Toutefois ces progrès ne doivent pas faire perdre de vue que la meilleure manière de « préparer le XXI^e siècle » à l'égard du patrimoine forestier de l'humanité consiste en « la négociation d'un accord entre les pays riches et

(119) Le comité des forêts de la F.A.O. réuni en mars 1993, avance des chiffres toujours plus alarmants sur la réduction de la couverture forestière tropicale. De 11 millions d'hectares par an en 1980, le rythme de déforestation est passé de 15 millions au cours de la période 1980-1990.

Cf. « La déforestation s'accélère dans le tiers-monde », *Le Monde*, 11 mars 1993, p. 18.

(120) Cf. Chronique O.N.U juin 1994, p. 75.

(121) Cf. Le compte rendu du « premier forum international sur la forêt » d'Abidjan, in *Marchés Tropicaux*, 17 juin 1994.

(122) Après le Vietnam et la Thaïlande, le Cambodge a interdit en décembre 1994 l'abattage du bois par les compagnies étrangères, mesure préconisée par la banque mondiale, *Le Monde*, 31 décembre 1994.

les pays pauvres, selon lequel ces derniers protégeraient leurs forêts en échange d'une aide accrue, d'une assistance pour la création d'emplois alternatifs, et de l'accès garanti aux marchés » (123).

(123) Paul KENNEDY, « Préparer le XXI^e siècle », *Odile Jacob*, 1994, p. 396.

Rio et les forêts : de la déclaration à la convention ?

PAR

MOHAMED ALI MEKOUAR (*)

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE RABAT (MAROC)
LEGAL OFFICER (F.A.O.)

1. – Le couvert forestier continue d'être, à l'échelle planétaire, en régression constante. Bien que le recul des forêts, leur dépérissement ou leur dégradation se manifestent à des degrés divers presque partout dans le monde, ils sont plus particulièrement patents dans les zones tropicales humides (1). La perte annuelle de superficie des forêts naturelles, d'abord évaluée à 11,3 millions d'ha pendant les années 70, puis à 15,4 millions d'ha lors de la décennie suivante – soit une aggravation alarmante de 50 % –, serait en réalité nettement plus élevée. En 1990, on avançait le chiffre approximatif de 17 millions d'ha (2) et il semble, d'après des estimations plus récentes, que l'on assiste par endroits à une recrudescence de la destruction des forêts tropicales (3). Chaque année, pense-t-on, la Terre s'appauvrirait désormais de quelques 20 millions d'ha de forêts.

2. – Comme les réunions qui l'ont préparée, la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement a, en 1992, également reconnu la gravité des maux qui affectent les forêts, ainsi que de leurs retombées socio-économiques et de leurs conséquences écologiques (4). En témoignent non seule-

(*) Bureau juridique de la F.A.O. (Rome) ; Faculté de droit de l'Université Hassan II (Casablanca) ; Société marocaine pour le droit de l'environnement (Casablanca). Ce texte n'engage que son auteur.

(1) En revanche, dans les terres boisées des zones tempérées, les données disponibles font plutôt apparaître un gain net de superficie forestière de près de 2 millions d'ha pendant les années 80 : F.A.O., *Situation des forêts du monde*, Rome, 1995, p. 30.

(2) *Tropical Forestry Action Plan. Report of the Independent Review*, Kuala Lumpur, Malaysia, May 1990, Appendix 3, p. 63 (« F.A.O. – Forest Resources Assessment 1990 »).

(3) P.-M. FORGET, « Les forêts tropicales en sursis », *La Recherche*, Novembre 1994 : soulignant l'accélération sans précédent du rythme de la déforestation sur les tropiques, l'auteur estime que vers l'an 2070 « les forêts tropicales intactes auront définitivement disparu » (p. 1154).

(4) Le 10^e Congrès forestier mondial (Paris, 1991) avait aussi offert un grand forum pour un vaste débat autour de ces questions (C.H. MURRAY, « Coopération internationale en foresterie », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 226-241).

ment les multiples développements que leur consacre le Programme *Action 21* – notamment le chapitre 11 relatif à la lutte contre le déboisement (texte en annexe) mais encore, et surtout, l'adoption d'un document plus formel, 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* (aussi en annexe, ci-dessous dénommée *Déclaration de principes* ou *Principes forestiers*). Cependant, contrairement à la diversité biologique et au changement climatique, au sujet desquels des conventions internationales ont été signées en 1992, les forêts n'ont guère fait l'objet d'un tel instrument juridique dans le cadre de la CNUED.

3. – Des tentatives ont pourtant été faites dans ce sens, mais l'idée d'une convention forestière, souhaitée par certains et combattue par d'autres, a été rondement étouffée dans l'œuf. Assez tôt, en effet, un coup d'arrêt a été donné aux velléités pro-conventionnelles qui se sont manifestées au début du processus préparatoire de la C.N.U.E.D. Mais faute d'un traité, bien vite repoussé, on finit par s'accorder – non sans peine au demeurant – sur un texte de nature résolutoire, dont le titre-même dit explicitement le caractère « non contraignant », même s'il s'empresse d'ajouter qu'il fait malgré tout « autorité ». La *Déclaration de principes* apparaît ainsi comme un palliatif, laborieusement mis au point, à un instrument conventionnel qui ne pouvait alors voir le jour. Mais peut-elle, aussi, en être considérée comme le prélude ? Dans les pages qui suivent, on essaiera de fournir quelques éléments de réponse à cette question qui reste largement ouverte, après avoir évoqué le contexte général où ce débat a pris corps et s'est déroulé.

1. – LA DÉCLARATION DE PRINCIPES, PALLIATIF À UNE CONVENTION FORESTIÈRE

1.1. – *Genèse des Principes forestiers :* *de l'impasse conventionnelle au compromis déclaratoire*

4. – L'option conventionnelle a effectivement fait long feu dans l'année qui a suivi son émergence. L'idée d'une convention forestière internationale commence à germer au début de 1990. Elle est présentée en janvier de cette année-là lors d'un atelier qui se tient à Sao Paulo (Brésil). A cette occasion, il est proposé d'élaborer un instrument juridique sur la conservation des forêts, qui soit conçu non pas comme un traité autonome, mais comme un protocole additionnel à la future convention sur le changement climatique. Il viserait alors, essentiellement, à mettre en œuvre des mesures de lutte

contre le déboisement, au motif que celui-ci constitue un facteur aggravant de l'effet de serre (5).

5. – Parallèlement, la FAO entreprend d'étudier l'opportunité d'un tel instrument juridique, mais sous un angle bien plus large que celui des seules incidences climatiques et écologiques de la déforestation. La réflexion s'oriente ainsi vers une convention globale dont l'objet serait d'assurer, à l'échelle planétaire, tant la protection des forêts que leur mise en valeur, en vue d'atteindre un développement socio-économique équitable et durable (6). Les grandes lignes d'une proposition préliminaire pour une telle convention sont esquissées dans un document de travail sur lequel le Comité des forêts (C.O.F.O.) de la F.A.O. est invité à s'exprimer en septembre 1990 (7). Tout en approuvant le principe d'un instrument international relatif aux forêts, le C.O.F.O. estime cependant qu'il est prématuré « de se prononcer sur la nature de cet instrument, sur le cadre dans lequel devaient se dérouler les négociations et sur les modalités de celles-ci » (8). Ce point de vue est ensuite entériné par le Conseil de la F.A.O. en novembre 1990 (9).

6. – Entre-temps, trois autres propositions sont formulées dans cette même optique. La première est émise, en mai 1990, par une équipe indépendante d'experts qui a été chargée d'évaluer le *Plan d'action forestier tropical* (PAFT) (10). A la lumière de ses travaux, elle recommande « d'entreprendre au plus tôt la préparation d'une convention internationale couvrant toutes les forêts, tant tempérées que tropicales » (11). Peu après, en juillet 1990, une seconde suggestion émane du Groupe des Sept réuni à Houston. Dans

(5) *Elements of Protocol for the Conservation of Forests*, Based upon draft prepared for January 1990, Sao Paulo Workshop, Une proposition similaire avait été avancée quelques mois plus tôt à Ottawa, en février 1989, par une réunion d'experts juridiques et politiques sur la protection de l'atmosphère. Voir à ce sujet : A. HOOKER, « The International Law of Forests », *Natural Resources Journal*, Vol. 34, 4/1994.823-877.

(6) Cette réflexion avait été lancée pendant le premier trimestre 1990, en application de la résolution 3/89 de la Conférence de la F.A.O. par laquelle celle-ci était invitée à promouvoir les accords internationaux en matière, notamment, de foresterie tropicale.

(7) F.A.O., *Proposition de convention mondiale sur la conservation et la mise en valeur des forêts* (COFO-93/3(a)), Comité des forêts, Dixième session, Rome, 24-28 septembre 1990.

(8) F.A.O., *Rapport de la dixième session du Comité des forêts*, (Rome, 24-28 septembre 1990), Rome, octobre 1990 (CL 98/8), paragraphe 20.

(9) *Rapport du Conseil* (CL 98/REP), Rome, F.A.O., 1990, paragraphe 61.

(10) Le P.A.F.T. a été mis au point en 1985 et remanié en 1991 – année à laquelle il est devenu « *Programme d'action forestier tropical* ». Co-parrainé depuis le début par la F.A.O., la Banque mondiale, le P.N.U.D. et l'Institut mondial pour les ressources, il constitue un cadre conceptuel global pour une action coordonnée eu égard aux forêts tropicales. Il comprend cinq volets : la foresterie dans l'utilisation des terres ; le développement des industries forestières : le bois de feu et l'énergie ; la conservation des écosystèmes forestiers tropicaux ; et les institutions (*Plan d'action forestier tropical*, Rome, F.A.O., 1985).

(11) F.A.O., *Proposition de convention mondiale sur la conservation et la mise en valeur des forêts*, précité, paragraphe 8.

sa déclaration économique, le G7 préconise alors la négociation d'un accord forestier mondial, « indispensable pour arrêter la déforestation, protéger la diversité biologique, stimuler les initiatives forestières positives et conjurer les menaces qui pèsent sur les forêts du monde » (12). Enfin, lors de la Deuxième conférence mondiale sur le climat qui se tient à Genève en octobre-novembre 1990, une proposition similaire de convention forestière est faite, en relation avec les projets de conventions relatives au climat et à la biodiversité qui, à l'époque, sont en cours de préparation (13).

7. – Au départ, quelques Etats appuient politiquement le projet d'une telle convention (14), au moment où commencent les préparatifs de la CNUED. En même temps, le Secrétariat de celle-ci crée, en son sein, un groupe de travail sur les forêts. Dans ce cadre, une consultation intergouvernementale officielle, organisée en février 1991, permet d'engager la réflexion sur le champ d'application et la teneur d'un instrument juridique international relatif aux forêts. Mais, dès le mois suivant, des vues nettement opposées s'expriment quant à l'opportunité de ce dernier lors de la deuxième session du Comité préparatoire de la C.N.U.E.D. Les adversaires de la convention – notamment certains pays forestiers tropicaux en développement – prennent ensuite assez rapidement le dessus sur ses partisans – en particulier des pays industrialisés du Nord – et finissent par avoir gain de cause au cours de la troisième session du Comité préparatoire (août 1991). A cette occasion, en effet, les positions sont si tranchées que la voie conventionnelle apparaît comme une impasse. Abandonnant alors tout projet d'instrument obligatoire, on opte pour une formule consensuelle de compromis, celle d'une déclaration de principes « non contraignante mais faisant autorité » (15).

8. – Les négociations proprement dites des *Principes forestiers* seront ensuite assez ardues tout au long des phases préparatoires subséquentes de la C.N.U.E.D. et elles n'aboutiront, *in extremis*, que peu avant leur adoption finale par la Conférence de Rio. C'est dire que cette problématique ne concernait pas seulement la nature ou la forme – convention ou déclaration-

(12) Même référence que la note précédente.

(13) La déclaration adoptée par la conférence avait ainsi recommandé « the development of a proposed international instrument on conservation and development of the world's forest [sic] linked with the proposed climate and biodiversity conventions » (paragraphe 8).

(14) D. RUNNALLS, « Prospects for a World Forestry Protocol », *Ecodecision*, 1/1991.93-94.

(15) F.A.O., *Evaluation des avantages et des inconvénients que présente un instrument juridiquement contraignant relatif aux forêts. Note du Secrétariat* (COFO-95/2-SUPP.4). Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995, paragraphes 3-5. Voir aussi M. SANWAL, « The Sustainable Development of All Forests », *Review of European Community & International Environmental Law*, 1/3.1992.289-294. On rappellera, toutefois, qu'un *Traité sur les forêts* (dont le texte figure en annexe) avait été élaboré par des O.N.G. au sein du Forum global qui s'était réuni à Rio parallèlement à la C.N.U.E.D.

du document à considérer. Au-delà de cet aspect fort controversé, qui a initialement presque monopolisé l'attention des gouvernements, il s'agissait également de s'accorder sur le contenu et la portée du futur texte à prendre. A cet égard aussi, un consensus n'a pu être que difficilement dégagé au terme de pourparlers houleux (16). Pour laborieux et exalté qu'il fût, un tel processus de négociation n'a pas moins servi à placer les forêts et leur gestion, pendant plus de deux ans, au cœur du débat international sur l'environnement et le développement, au plus haut niveau politique et technique. Faute d'une convention, il y a eu une réflexion, laquelle a débouché sur une déclaration. Que celle-ci ait été voulue non contraignante n'empêche pas qu'elle ait été à l'origine de quelques progrès non négligeables.

1.2. – *Impacts des Principes forestiers :*
de la déclaration d'intentions à l'impulsion des actions

9. – Sorte de « charte » pour la gestion durable des forêts, la *Déclaration de principes* se présente, en la forme, comme un document classique de *soft law*. Que son titre la qualifie de « juridiquement non contraignante » et précise qu'elle fait « autorité » ne paraît guère lui conférer, pour autant, une quelconque originalité par rapport aux autres instruments déclaratoires de même nature (17). L'utilisation de ces termes, quasi antinomiques en apparence, s'explique simplement par la conjoncture particulière d'élaboration des *Principes forestiers*. On sait qu'elle a été marquée, d'un côté, par le rejet catégorique de tout engagement obligatoire par les adversaires de la convention – d'où l'insistance sur le caractère non contraignant – ; de l'autre, par la volonté corrélatrice de valoriser la déclaration en lui donnant un cachet solennel – d'où l'accent mis sur son « autorité ».

10. – Quant au contenu « normatif » de la *Déclaration de principes*, il ne recèle pas non plus d'innovations notables. Cristallisant les divergences nord/sud autour d'une conciliation des objectifs de conservation et d'exploitation des forêts, elle s'inspire des fondements conceptuels tracés par *Action 21* (en particulier dans son chapitre 11) (18) et s'inscrit dans la logique de

(16) Pour une description de ces négociations : H.M. SCHALLY, « Forests : Toward and International Legal Regime ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1993.38-43.

(17) Comme d'autres déclarations, elle a été entérinée par l'Assemblée générale des Nations unies le 22 décembre 1992 (Résolution 47/190).

(18) Le chapitre 11 d'*Action 21* relatif à la lutte contre le déboisement invite les gouvernements à assurer une gestion durable et équilibrée des forêts au moyen, notamment, des mesures suivantes : (i) évaluer et planifier les ressources forestières ; (ii) développer le reboisement, minimiser le gaspillage et promouvoir les substituts du bois ; (iii) préserver les écosystèmes, la biodiversité et les habitats de la faune et de la flore sauvages ; (iv) renforcer les capacités institutionnelles de gestion rationnelle des forêts ; (v) accroître les ressources financières et affermir la coopération forestière internationale. En plus de ce chapitre entièrement dédié aux forêts, il en est d'autres qui abordent divers aspects de la foresterie, spécialement les chapitres 10 (« Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres »), 12 (« Lutte contre la désertification et

la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, notamment des principes 2, 3, 4, 8, 10, 12, 20, 22, dont elle se fait largement l'écho. Elle réaffirme ainsi, avec force, le droit souverain des Etats de gérer leurs forêts selon leurs politiques de développement et d'environnement, en vue de satisfaire les besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures. Elle insiste en outre sur la nécessité d'aider financièrement les pays en développement à protéger leurs forêts, de fonder le commerce international des produits forestiers sur des règles non discriminatoires et de promouvoir leur transformation et leur valorisation locales. Elle recommande par ailleurs le respect des droits des populations autochtones, la sauvegarde des écosystèmes forestiers uniques et le contrôle des sources de pollution forestière.

11. – Dans la mesure où les *Principes forestiers* consistent dans une déclaration globale de bonnes intentions et qu'ils ne sont pas assortis de critères précis permettant d'en mesurer l'observation, il n'est guère aisé d'en apprécier les impacts réels et d'en évaluer le degré d'application effective. Il n'est pas douteux, cependant, qu'ils ont contribué à créer, de manière directe ou indirecte, une dynamique de réflexion et d'action assez remarquable dans le secteur forestier, tant au sein des instances nationales que dans le cadre des enceintes internationales. Une illustration parlante de ce rayonnement peut être trouvée dans le foisonnement continu, au cours de ces dernières années, de documents politiques et de textes juridiques relatifs aux forêts, dont bon nombre portent clairement la marque des principes consacrés en 1992 par la déclaration. C'est ainsi que de multiples plans et stratégies, d'une part (19), lois et règlements, d'autre part (20), ont été adoptés ou remaniés de par le monde.

la sécheresse », 13 (« Mise en valeur durable des montagnes »), 14 (« Développement rural et agriculture durables ») et 15 (« Préservation de la diversité biologique »).

(19) Depuis la C.N.U.E.D., de tels plans ou stratégies ont été mis au point par 18 pays en développement (généralement sous la forme de « programmes d'action forestiers nationaux »), ainsi que dans divers pays développés, notamment en Allemagne (*Rapport forestier national : gestion, conservation et mise en valeur durable des forêts en Allemagne*, avril 1994), en France (*La gestion durable des forêts françaises. Plan national de mise en œuvre de la déclaration de principes forestiers adoptée par la C.N.U.E.D. (Rio de Janeiro, 1992)*. Ministère de l'agriculture et de la pêche. Paris, 1994), au Luxembourg (« Plan vert »), aux Pays-Bas (« Plan-cadre de l'exploitation forestière »), en Suède (« Politique forestière »). Pour plus de détails : Commission du développement durable. « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Rapport du Secrétaire général* (E/CN.17/1995/3), Nations unies, Conseil économique et social, Troisième session, 11-28 avril 1995.

(20) En voici quelques exemples : ordonnance suisse sur les forêts (30 novembre 1992) ; code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte (ordonnance 92-1140 du 12 octobre 1992) ; loi forestière du Népal (18 janvier 1993) ; code forestier du Sénégal (loi du 4 février 1993 et décret du 11 avril 1995) ; loi suédoise sur les forêts (mai 1993) ; loi forestière de Slovénie (26 mai 1993) ; loi forestière du Bénin (2 juillet 1993) ; décret portant réglementa-

12. – Plusieurs initiatives forestières, également impulsées par la *Déclaration de principes*, ont été prises au plan intergouvernemental dans le passé récent. Les plus connues d'entre elles sont : (i) la Première Conférence ministérielle du Forum forestier pour les pays en développement (21) ; (ii) le « processus d'Helsinki » (22) et le « processus de Montréal » (23) visant à définir des critères et des indicateurs relatifs à la viabilité des forêts et aux fonctions qu'elles remplissent ; (iii) l'initiative de Bandung pour un partenariat mondial en matière de mise en valeur durable des forêts (24) ; (iv) les initiatives Inde/Royaume-Uni (25) et Canada/Malaisie (26) pour faciliter les préparatifs de la réunion de la Commission du développement durable consa-

tion forestière du Nicaragua (15 octobre 1993) ; loi forestière d'Estonie (20 octobre 1993) ; décret laotien relatif à la gestion et à l'utilisation des forêts et des terres forestières (3 novembre 1993) ; loi camerounaise portant régime des forêts, de la faune et de la pêche (20 janvier 1994 et décret du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts). Pour une analyse des tendances récentes d'évolution du droit forestier comparé, voir M.-R. DE MONTALEMBERT, F. SCHMITHÜSEN, « Aspects politiques et juridiques de l'aménagement durable des forêts », *Unasylva*, 175-44/1993, 3-9.

(21) Tenue en septembre 1993, la Conférence a abouti à la *Déclaration de Delhi sur les forêts* (texte français dans *Bois et forêts des tropiques*, 238/1993, 74).

(22) Ce processus a pris corps, à partir de juin 1993, dans le cadre de la II^e Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe. Il a débouché sur l'adoption, en juin 1994, de 6 critères et 27 indicateurs se rapportant aux divers aspects écologiques et socio-économiques de la foresterie européenne. Voir à ce sujet : *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 16-17 June 1993 in Helsinki, Sound Forestry – Sustainable Development, Documents* ; Ch. BARTHOD, A. KAUPPILA, « La conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 265-271.

(23) Le processus de Montréal, lancé à l'occasion d'un atelier organisé dans cette ville en septembre-octobre 1993 par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.), concerne quant à lui les forêts tempérées et boréales non européennes. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D., Note du Secrétariat (COFO-95/2-SUPP.2)*. Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995, paragraphe 10 ; *Workshop on Environmental Criteria/indicators for the Sustainable Development of Boreal and Temperate Forests*, C.S.C.E., Montréal, 1993.

(24) En février 1993, l'Indonésie a convoqué à Bandung la *Conférence mondiale sur les forêts : au-delà de la C.N.U.E.D., après Action 21*, qui appelé au renforcement du partenariat forestier mondial et à la création d'une commission mondiale des forêts et du développement durable. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 3.

(25) Les deux pays ont organisé à New Delhi, en juillet 1994, un atelier sur le thème *Vers une foresterie durable : préparatifs de la Commission du développement durable de 1995*, qui a débouché sur l'élaboration d'un modèle pour l'établissement des rapports nationaux sur les forêts à la C.D.D. Voir : *Towards Sustainable Forestry : Preparing for C.S.D. 1995*, New Delhi Workshop, 24-27 July 1994.

(26) Formé à l'initiative conjointe des deux pays, un groupe de travail intergouvernemental sur les forêts, regroupant des pays en développement et développés, a tenu deux sessions à Kuala Lumpur (avril 1994) et à Ottawa (octobre 1994) pour étudier les questions clés de politique forestière multilatérale susceptibles d'être examinées par la C.D.D. en 1995. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphes 5-6.

créée aux forêts ; (v) l'initiative Indonésie/CIFOR pour un dialogue sur la recherche forestière (27) ; (iv) des initiatives tendant à l'institutionnalisation de la coopération forestière régionale, notamment en Amérique centrale (28) et en Mélanésie (29).

13. – Parallèlement à ces actions intergouvernementales, auxquelles il faudrait ajouter celles entreprises par des organisations internationales au sein et en dehors de l'ONU (30), il y a eu aussi diverses initiatives non-gouvernementales. Certaines ont été prises par des ONG nationales, de manière individuelle ou collective (31) ; d'autres ont été lancées à un niveau global,

(27) En décembre 1994, un atelier intitulé *Science, forêts et durabilité – dialogue sur les politiques*, a été co-organisé par le Gouvernement indonésien et le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) afin d'esquisser des orientations pour la recherche dans l'optique de la C.N.U.E.D. Voir : F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 7.

(28) En octobre 1993, la Convention régionale pour la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers naturels et le développement des plantations forestières a été signée par le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et le Salvador. Elle prévoit des « mécanismes visant à décourager les activités susceptibles de détruire les forêts, à replanter les zones déboisées et à instaurer [...] une planification de l'utilisation des terres et des politiques d'installation rationnelles » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 39).

(29) L'Australie, Fidji, les Iles Salomon, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont dernièrement décidé « d'élaborer ensemble un code de conduite commun applicable à l'exploitation forestière et aux exportations de bois des forêts naturelles » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 80).

(30) Exemples : (i) la F.A.O. a élaboré en 1994 une stratégie globale de suivi de la C.N.U.E.D. en matière de foresterie (*Le chemin parcouru depuis Rio : avancer dans le domaine de la foresterie*, F.A.O., Rome, 1994) et elle a établi en 1995 un projet de code de bonne pratique pour les coupes forestières (*F.A.O., Model Code of Forest Harvesting Practice*) ; (ii) la Banque mondiale a diffusé en 1994 une stratégie pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne (*World Bank Strategy for the Forest Sector in Sub-Saharan Africa*, Washington, 1994), qui a été discutée lors d'un atelier tenu à Abidjan en avril de la même année (C.I.R.A.D., *Quels principes de gestion pour les forêts tropicales ? Commentaire du C.I.R.A.D.-Forêt sur la stratégie de la banque mondiale pour le secteur forestier en Afrique subsaharienne*, Notes et Documents No. 18, Paris, 1994) ; (iii) l'Union européenne a proposé, en 1994, de soutenir des actions de conservation et de gestion durable des forêts tropicales (« Proposition modifiée de règlement (C.E.) du Conseil relatif à des actions dans le domaine des forêts tropicales ». *Journal officiel des Communautés européennes*, No. C 201/15, 23 juillet 1994).

(31) En Allemagne, par exemple, 22 organisations non gouvernementales « ont publié la *Déclaration de Francfort* sur les initiatives en matière d'étiquetage du bois et des produits ligneux et demandé, notamment, de retirer du marché national des produits ligneux des 'prédateurs' et d'offrir une compensation aux pays ayant des forêts tropicales qui protègent une biodiversité exceptionnellement élevée » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant*

comme celles du Forest Stewardship Council (F.S.C.) (32), du Fonds mondial pour la nature (W.W.F.) (33), de la Commission mondiale pour les forêts et le développement durable (34) ou de Greenpeace International (35) ; d'autres encore ont été mises au point par le secteur commercial privé (36).

autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, précité, paragraphe 54).

(32) Le F.S.C. a été créé par des O.N.G. en 1993 « pour fournir des informations fiables sur les sources de produits forestiers, pour aider à éliminer les déclarations ambiguës et fallacieuses et rendre plus crédible l'homologation octroyée par les organismes qui délivrent la reconnaissance officielle » (F.A.O., *Initiatives forestières pour le suivi de la C.N.U.E.D.*, précité, paragraphe 12, note 3). Au sein du F.S.C., les intérêts économiques disposent de 25 % des voix, le reste étant détenu par les représentants des intérêts sociaux et environnementaux. En juin 1994, le F.S.C. « a établi un ensemble de principes et critères devant être appliqués à toutes les forêts tropicales, tempérées et boréales » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 55).

(33) Le W.W.F. a publié une *Stratégie forestière mondiale* et il a défini quatre 'critères de qualité des forêts' : « l'authenticité, la santé de la forêt, les avantages sur le plan environnemental et la valeur économique et sociale » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphes 54-55).

(34) Appuyé par le Conseil interaction des anciens chefs d'Etat et de gouvernement, cet organisme indépendant « se propose de présenter à la Commission du développement durable en 1997 un rapport sur les questions ayant trait aux activités de sensibilisation, à la coopération Nord-Sud et au renforcement du consensus » (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 64). Voir aussi : O. ULLSTEN, « If we do not stop destroying our forests, planet Earth may no longer be habitable », *Ecodecision*, 13/1994.58-60.

(35) Il a élaboré un document intitulé *Principes et directives pour l'exploitation écologiquement rationnelle des forêts* (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 54).

(36) Exemples : (i) l'*American Forest and Paper Association* qui, aux Etats-Unis, concentre plus de 90 % de la capacité de production de papier et 60 % de celle de bois solide et qui dispose de 95 % des terres forestières à usage industriel, « a décidé d'utiliser des codes de conduite pour encourager la gestion écologiquement viable des forêts ». L'Association a adopté ses propres principes et directives « d'exploitation forestière sans danger pour l'environnement », que tout membre devra respecter à partir de 1996 (Commission du développement durable, « *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 61) ; (ii) la *Canadian Pulp and Paper Association*, qui regroupe l'essentiel des producteurs canadiens de papier (90 %) et de bois (70 %), a mis récemment au point des critères d'exploitation forestière durable, en col-

14. – La *Déclaration de principes* n'est certes pas à l'abri des critiques (37). Il faut cependant reconnaître qu'elle a suscité, très tôt après son adoption, un mouvement assez fécond d'initiatives forestières, quelquefois non coordonnées (38), mais généralement orientées vers la promotion d'une gestion plus durable, équilibrée et solidaire des forêts dans le monde. En ce sens, il est indéniable qu'elle a sensiblement contribué à redynamiser la coopération forestière internationale et à aiguïser la conscience planétaire des problèmes forestiers (39). Dorénavant, les principes qu'elle consacre apparaissent comme quasi universellement acceptés. On se demande dès lors s'il n'y a pas lieu, désormais, de les sanctionner juridiquement en les consacrant par un instrument international proprement contraignant. Cette option semble d'autant plus indiquée que, pour l'heure, le droit conventionnel des ressources naturelles est loin d'offrir à la foresterie le cadre juridique adéquat qu'elle requiert.

laboration avec l'Association canadienne de standardisation (Message électronique du 20 avril 1995, émis par « JDGA@aol.com » à travers « infoterra@cedar.univie.ac.at »).

(37) On lui reproche notamment son caractère général, ce qui « permet à toute partie intéressée de démontrer qu'elle s'y conforme, du moins dans une certaine mesure » (F.A.O. *Evaluation des avantages et des inconvénients que présente un instrument juridiquement contraignant relatif aux forêts*, précité, paragraphe 11). Pour une lecture plus critique de la déclaration : A. SZEKELY, « The Legal Protection of the World's Forests after Rio '92 », *The Environment after Rio. International Law and Economics*, edited by L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO, T. TREVES, London/Dordrecht/Boston, 1994, pp. 65-69.

(38) Le Secrétaire général de la Commission du développement durable note à cet égard : « Les multiples initiatives prises par les divers groupes d'intérêt ont parfois fait double emploi ou abouti à un éparpillement des ressources et l'on n'a pas toujours pu en tirer le meilleur parti » (« *Lutte contre la désertification* » et la *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*, précité, paragraphe 82).

(39) Le juge lui-même commence à s'imprégner du débat international sur les forêts. En atteste, en particulier, une décision surprenante rendue le 30 juillet 1993 par la Cour suprême des Philippines. Se basant, entre autres motifs, sur le principe de solidarité et d'équité intergénérationnelle, elle a admis le bien-fondé d'une « action populaire » (« class action ») visant à annuler tous les permis de coupe déjà délivrés et à geler tout octroi de nouvelles concessions forestières, et ce afin de mettre un frein à la déforestation du pays, dans l'intérêt des citoyens en général et des jeunes en particulier – donc des *générations futures*. Pour un commentaire de cette décision, voir : A. REST, « The OPOSA Decision : Implementing the Principles of Intergenerational Equity and Responsibility », *Environmental Policy and Law*, 24/6.1994.314-320.

2. — LA DÉCLARATION DE PRINCIPES,
PRÉLUDE À UNE CONVENTION FORESTIÈRE ?

2.1. — *Limites des Principes forestiers :*
le déficit conventionnel actuel

15. — Effectivement, un tel cadre juridique fait encore défaut dans une large mesure, en ce sens qu'il n'existe pas de traité multilatéral de portée mondiale couvrant l'ensemble des forêts, de leurs valeurs, de leurs fonctions et de leurs usages. Or, pour internationalement admis qu'ils soient, les *Principes forestiers* ne sauraient servir, de par leur caractère non obligatoire, de réels substituts à pareil traité et ils ne peuvent donc pas combler le déficit conventionnel constaté dans ce domaine. Celui-ci est néanmoins partiellement atténué par l'apport de quelques instruments en vigueur qui comportent des dispositions plus ou moins directement applicables à tel aspect ou tel autre de la foresterie. Aussi donnera-t-on ci-dessous un rapide aperçu sur les principaux instruments existants, en les distinguant selon leur objet : d'abord, ceux qui traitent exclusivement des forêts ; ensuite ceux qui se rapportent plus largement aux ressources naturelles ; enfin, ceux qui tendent à maîtriser les pollutions (40).

16. — L'unique instrument conventionnel entièrement dédié aux forêts à l'échelle mondiale (41) est actuellement l'*Accord international sur les bois tropicaux* (Genève, 1983), qui est principalement destiné à favoriser l'expansion du commerce international des bois tropicaux et à promouvoir des méthodes de gestion forestière écologiquement plus soutenues. Dans ce but, il a mis en place un cadre formel de coopération et de consultation entre pays producteurs et pays consommateurs de bois tropicaux, l'Organisation internationale des bois tropicaux (O.I.B.T.), chargée d'en assurer l'application. Entré en vigueur en 1985, il est arrivé à terme en 1993 et il a été peu après remplacé par un accord amendé qui a été approuvé le 26 janvier 1994 (42). La négociation de sa révision ayant commencé au lendemain de la

(40) Pour un exposé plus détaillé sur la question, voir : L. ALYANAK, « Forests, Biodiversity and the Law », *Ecodecision*, 13/1994.61-63 ; M.-T. CIRELLI, « International Agreements Related to the Protection, Management and Utilization of Forest Ecosystems », *Législation forestière. Forstwissenschaftliche Beiträge* (Zürich) No. 11, 1992, pp. 25-37 ; M.A. MEKOUAR, « The Need for an International Legal Instrument on the Conservation and Development of Forests ». Communication présentée au colloque « Littoral et environnement » (Tokyo, 14-15 mars 1991), parue dans : *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, 26/1991.109-119 ; G. MOORE, M.-T. CIRELLI, « International Agreements on the Protection, Management and Utilization of Forest Ecosystems », *La Forêt patrimoine de l'avenir. Actes 10^e Congrès forestier mondial. Revue forestière française*, Hors série No. 8, 1991, pp. 255-264.

(41) Au niveau régional, toutefois, il y a lieu de rappeler la convention précitée (note 28) d'octobre 1993 par le biais de laquelle des Etats d'Amérique centrale se sont engagés à conjuguer leurs efforts pour la gestion et la conservation des écosystèmes forestiers.

(42) Anonyme, « Accord sur les bois tropicaux », *Bulletin de la CNUCED*, 24/1994.3-5.

C.N.U.E.D., nombre de ses nouvelles dispositions ont été fortement influencées par les concepts véhiculés par les *Principes forestiers*, notamment eu égard à l'intégration des intérêts du développement et de l'environnement (43). Pour autant, son champ d'application n'en reste pas moins limité aux seules forêts *tropicales* et son objectif majeur n'en demeure pas moins axé sur l'essor du *commerce* des produits ligneux.

17. – La seconde catégorie d'instruments potentiellement utilisables – ceux qui concernent l'environnement naturel – ne peut être aisément circonscrite, car elle englobe un grand nombre de conventions, universelles et régionales, d'inégale pertinence pour la foresterie. Parmi les instruments mondiaux, on peut notamment songer à la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale* (Ramsar, 1971) ; la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (Paris, 1972) ; la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (Washington, 1973) ; la *Convention sur la diversité biologique* (Nairobi, 1992) ; et la récente *Convention sur la lutte contre la désertification* (Paris, 1994). A l'évidence, aucune de ces conventions ne traite directement des forêts, mais chacune d'entre elles peut jouer un certain rôle à leur égard. Ainsi, la mise en œuvre des deux dernières peut, par exemple, se traduire par la protection d'espaces forestiers riches en biodiver-

(43) C'est ainsi que l'Accord, au même titre que la *Déclaration de principes*, reconnaît la souveraineté des Etats sur leurs forêts et rejette les discriminations commerciales fondées sur des considérations purement écologiques, refusant ainsi d'admettre les mesures unilatérales de boycott des bois tropicaux prises par certains pays (telle l'Autriche qui, par une loi de 1992, qui avait imposé l'obligation du « label écologique » pour tous les bois tropicaux importés, mais qui a dû ensuite le rendre volontaire pour éviter une éventuelle accusation de protectionnisme déguisé au nom des règles du G.A.T.T.). Toutefois, une déclaration adoptée lors de la signature de l'Accord à l'instigation des pays consommateurs de bois tropicaux réaffirme l'engagement volontaire, déjà pris à travers l'*Objectif 2000*, de n'exporter à partir de cette date que les produits ligneux exploités de façon durable. Plus tard, un système de certification obligatoire des bois tropicaux a été proposé à l'occasion d'une réunion du Conseil de l'O.I.B.T. qui s'est tenue à Cartagena en juin 1994, mais il a été rejeté par les pays producteurs. Voir à propos de ces questions : M. COLCHESTER, « The International Tropical Timber Organization : Kill or Cure for Rainforests ? », *The Ecologist*, Vol. 20, No. 5, September/October 1990, pp. 166-173 ; H.M. SCHALLY, « Forests : Toward and International Legal Regime ? », *Yearbook of International Environmental Law*, 1993, 38 ; Anonyme, « Producer, consumer nations in conflict on certification to achieve sustainability », *International Environmental Reporter*, June 29, 1994.551-552 ; Anonyme, « I.T.T.O. Council reaches temporary pact on certification, endangered species », *International Environmental Reporter*, June 1, 1994.460-461 ; A.E. APPLETON, « Tropical Timber and the W.T.O. Agreement : A Legal Perspective », *I.U.C.N. Forest Conservation Newsletter*, No. 21, pp. 4-6.

sité (44) ou susceptibles d'endiguer l'avancée du désert (45). Quant aux deux premières conventions citées, elles régissent des aires jouissant d'une protection spéciale qui recèlent parfois des forêts. Enfin, la CITES restreint ou interdit le commerce de certaines espèces de flore pouvant comprendre des essences forestières (46).

18. – Au nombre des instruments régionaux ayant trait à l'environnement naturel, on peut signaler en particulier la *Convention pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique* (Washington, 1940) ; la *Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Alger, 1968) ; la *Convention sur la conservation de la nature dans le Pacifique Sud* (Apia, 1976) ; le *Traité amazonien de coopération* (Brazilia, 1978) ; la *Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe* (Berne, 1979) ; et la *Convention des pays de l'ANASE pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Kuala Lumpur, 1985). Le champ d'application de ces instruments est très largement conçu, de telle sorte qu'il embrasse normalement les divers aspects de la gestion des ressources naturelles – eau, sol, faune, flore –, y compris les forêts. En revanche, leurs dispositions sont le plus souvent rédigées en termes assez généraux, si bien qu'elles ne prescrivent presque pas de mesures concrètes directement applicables à l'aménagement, l'exploitation ou la conservation des forêts.

19. – S'agissant enfin des conventions traitant des pollutions susceptibles d'affecter les forêts, elles sont probablement encore plus nombreuses et variées que les précédentes. Parmi elles, un premier ensemble d'instruments est constitué par les multiples conventions de lutte contre la pollution

(44) L. GLOWKA, F. BURHENNE-GUILMIN, H. SYNGE, J.A. MCNEELY, L. GÜNDLING, *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, I.U.C.N., Environmental Policy and Law Paper No. 30, 1994 ; J. MORIN, « La convention sur la diversité biologique et le secteur forestier », *Eco-decision*, 13/1994.70-71.

(45) C. TOULMIN, *The Convention to Combat Desertification : Guidelines for N.G.O. Activity*, I.I.E.D./O.D.A., Paper No. 56, April 1995.

(46) On notera à cet égard qu'une proposition visant à réglementer ou à interdire le commerce des bois tropicaux dans le cadre de la C.I.T.E.S. – notamment des essences devenues rares comme l'acajou, l'ébène et le palissandre – a été rejetée pendant la 9^e conférence des Etats parties en novembre 1994 (sauf pour le santal rouge d'Inde qui, il est vrai, n'a pas une grande importance commerciale). Cependant, il a été décidé de mettre en place un groupe de travail comprenant, entre autres membres, la F.A.O. et l'O.I.B.T., pour examiner le rôle que la C.I.T.E.S. pourrait jouer à l'avenir en cette matière. Voir à ce sujet : *Le Monde*, 20-21 novembre 1994 ; N. MARSHALL, « Timber : a C.I.T.E.S. sore point ». *I.U.C.N. Bulletin*, 1/1995.20 ;

marine, en particulier celles relatives aux mers régionales (47). Un second groupe de conventions, peut-être plus directement pertinentes au regard des forêts, comprend les instruments concernant l'air et le climat, dont les trois principaux sont : la *Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance* (Genève, 1979) et ses protocoles additionnels (48) ; la *Convention pour la protection de la couche d'ozone* (Vienne, 1985) et son protocole additionnel (49) ; et la *Convention cadre sur les changements climatiques* (New York, 1992). De portée régionale, la première vise à prévenir et réduire les émissions de gaz polluants, dont certains ont des conséquences dommageables sur les forêts, notamment par le biais des pluies acides. Les deux autres conventions sont d'application universelle. Celle de Vienne a pour objet de mettre un frein à l'érosion de la couche d'ozone stratosphérique et, partant, aux effets négatifs de sa réduction sur la biosphère, dont notamment le couvert forestier. Quant à celle de New York, elle a pour but de stabiliser les gaz à effet de serre à des niveaux écologiquement supportables, objectif que les forêts contribuent à atteindre en tant que puits de captage de ces gaz et comme réservoirs à carbone (50).

20. – En définitive, pour utiles et complémentaires que les conventions sus-évoquées puissent être, à des fins spécifiques, dans leurs sphères respectives d'application, elles ne peuvent être considérées comme constituant un dispositif juridique international approprié pour une coopération forestière globale au niveau mondial. Dans cette perspective, leurs limites tiennent à divers facteurs. D'abord, en dehors de l'Accord international sur les bois tropicaux, tous ces instruments ont été forgés et exécutés en poursuivant des finalités différentes, autres que forestières, telles que la protection d'espèces en péril, la préservation d'écosystèmes fragiles, le maintien de processus naturels ou la maîtrise de certaines formes de pollution. Ensuite, à quelques rares exceptions près, les conventions se rapportant à l'environnement naturel ne peuvent ni être appliquées universellement – en raison de la dimension régionale de leur rayon d'action –, ni même donner lieu à des opé-

(47) La pollution marine est préjudiciable aux forêts situées dans les zones côtières, comme les mangroves. D'où l'utilité de telles conventions, et notamment de celles qui visent à assurer la préservation des aires littorales spécialement protégées. Exemples : *Protocole concernant les aires spécialement protégées en Méditerranée* (Genève, 1982) ; *Protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale* (Nairobi, 1985) ; *Protocole relatif aux zones et à la vie sauvages spécialement protégées supplémentaire à la Convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes* (Kingston, 1990).

(48) Protocoles de Genève adopté en 1984 (programme de surveillance et d'évaluation) ; d'Helsinki adopté en 1985 (émissions de soufre) ; de Sofia adopté en 1988 (émissions d'oxydes d'azote) ; et de Genève adopté en 1991 (émissions de composés organiques volatiles).

(49) Protocole de Montréal (1987, amendé ultérieurement) sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone – en particulier les chlorofluorocarbones.

(50) W. LANG, H. SCHALLY, « La convention cadre sur les changements climatiques », *Revue générale de droit international public*, 97/1993/2.321-337.

rations concrètes de mise en œuvre – à cause du caractère général de leurs dispositions. Enfin, étant donné la diversité notable de leurs contextes historico-géographiques, les conventions sus-mentionnées procèdent d'approches conceptuelles très hétérogènes. Mais ces considérations suffiront-elles à faire pencher la balance du côté des défenseurs d'une convention sur les forêts ?

2.2. – *Devenir des Principes forestiers :
vers un instrument conventionnel ?*

21. – Cette question apparaît aujourd'hui comme bien plus ouverte qu'elle ne l'était quatre ans plus tôt environ, à un moment où la voie menant à Rio et le sentier conduisant vers la convention s'étaient complètement perdus de vue. Il semble en effet, d'une part, que les partisans d'une convention forestière reviennent en force et soient plus déterminés à la promouvoir ; d'autre part, que certains adversaires de l'option conventionnelle y soient devenus moins hostiles que naguère. Cette double impression peut être illustrée par quelques signes annonciateurs d'une possible évolution des idées en la matière.

22. – Les voix pro-conventionnelles se font ainsi réentendre avec quelque insistance. Les unes remettent sur le tapis la proposition initiale d'une convention universelle régissant tous les types de forêts (51). Les autres préfèrent la formule d'un protocole forestier qui viendrait compléter une convention existante, telle que celle relative à la diversité biologique (52). D'autres encore plaident pour des instruments forestiers régionaux plus adaptés aux spécificités des zones concernées (53) ou aux particularités de

(51) C'est notamment le cas des pays de l'Union européenne, dont l'appui à une telle convention a été donné lors de la réunion du Conseil européen de l'environnement qui s'est tenue les 22-23 mars 1995 (Anonyme, « E.U. to push for binding forestry treaty, other efforts at upcoming U.N. panel meeting », *International Environmental Reporter*, April 5, 1995.252). On rappellera que le Parlement européen avait, dès le 13 février 1992, pris une résolution dans laquelle il se disait convaincu de la nécessité profonde d'un instrument juridique forestier contraignant (*J.O.C.E.*, No. C.67, 16 mars 1992). C'est également la position de certaines O.N.G. ou associations professionnelles, comme la *Canadian Pulp and Paper Association* (note 36), qui a dernièrement lancé un appel en faveur d'un accord forestier international juridiquement contraignant (Message électronique du 14 avril 1995, émis par « JDGA@aol.com » à travers « infoterra@cedar.univie.ac.at »).

(52) Certaines O.N.G. ont suggéré d'annexer un tel protocole à cette convention, mais cette possibilité n'a pas été envisagée lors de la première session de la conférence des parties tenue à Nassau (28 novembre-9 décembre 1994). On songe aussi à pareil protocole sur les forêts dans le cadre de la convention sur les changements climatiques (N. SIZER, *Opportunities to Save and Sustainably Use the World's Forests through International Cooperation*, World Resources Institute, New York, December 1994).

(53) Sur le modèle, par exemple, de la convention forestière centraméricaine de 1993 sus-visée (note 28).

la coopération dans un cadre déterminé, comme celui de Lomé IV (54). Au moment même où les défenseurs de la convention se mobilisent, certains de ses détracteurs traditionnels paraissent assouplir leur attitude. Après avoir fait montre d'une hostilité résolue, ceux-ci semblent aujourd'hui sinon prêts à reconsidérer leur position, du moins disposés à reprendre le dialogue (55). Ainsi, la porte des discussions est apparemment de nouveau entrouverte.

23. – Ce sentiment est corroboré par la teneur des débats et le sens des résultats auxquels a donné lieu la troisième session de la Commission du développement durable (CDD), qui s'est réunie à New York en avril 1995 et dont une bonne partie des travaux a porté, en la circonstance, sur l'examen des éléments forestiers d'Action 21 et de la *Déclaration de principes* (56). Le devenir conventionnel de cette dernière n'a pas manqué, comme l'on s'y attendait, d'être vivement débattu lors de ces assises, mais la question n'a évidemment pas pu être tranchée pour autant (57). Néanmoins, il a été convenu de mettre en place, sous l'égide de la C.D.D., un *Groupe intergouvernemental ad hoc*, à composition ouverte, sur les forêts (58). Le mandat qui

(54) En 1994, l'Assemblée paritaire A.C.P./U.E., puis le Conseil des ministres A.C.P., ont demandé à l'Union européenne de compléter la Convention de Lomé IV – à l'occasion de sa révision à mi-parcours – par un protocole additionnel relatifs aux forêts et au bois. Son objet serait de convenir des modalités de gestion durable des ressources forestières en vue d'une coopération A.C.P./U.E. intégrant aide et commerce. Voir sur cette initiative : J.-P. KIEKENS, « Proposition de protocole forêt/bois dans la convention de Lomé. Approche intégrée pour l'aménagement durable dans les pays ACP », *Afrique Agriculture*, 227/1995.37-39 ; A. ZOLTY, « La sauvegarde des forêts tropicales humides. L'Union européenne tournera-t-elle le dos au SOS lancé par les A.C.P. ? », *Afrique Agriculture*, 227/1995.32-33.

(55) Des Etats comme le Brésil, l'Indonésie et les Philippines – qui sont au nombre de ceux qui s'étaient naguère montrés plutôt opposés à un instrument obligatoire –, feraient désormais partie des pays forestiers tropicaux devenus plus ouverts au dialogue (Anonyme. « U.N. Commission creates special panel to weigh need for forestry convention », *International Environmental Reporter*, May 3, 1995.318).

(56) Organe subsidiaire de l'ECOSOC formé des représentants de 53 Etats membres, la C.D.D. a été instituée en 1993 pour assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions prises à Rio par la C.N.U.E.D. Sur la C.D.D., voir notamment : N. DESAI, « Acting on Agenda 21 : The Commission on Sustainable Development », *Ecodecision*, 15/1995-50-53 ; F.A.O. *Gestion, conservation et développement durable des forêts : principaux aspects-préparatifs pour l'examen par la Commission du développement durable. Note du Secrétariat* (C.O.F.O.-95/2), Comité des forêts, Douzième session, Rome, 13-16 mars 1995 ; P.M. HAAS, M.A. LEVY, E.A. PARSON, « Appraising the Earth Summit. How Should we Judge U.N.C.E.D.'s Success ? », *Environment*, 34/8.1992.7-33 ; W.R.I., *World Resources 1994-95, A Report by the World Resources Institute, in collaboration with the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme*, New York, Oxford University Press, 1994.

(57) Commission on Sustainable Development, *Review of Sectoral Issues and Biotechnology, Chapters 10-16 of Agenda 21*, New York, avril 1995 (« Doc CSD3REC.FNL », diffusé par messagerie électronique).

(58) La proposition de constitution de ce groupe a été appuyée par la Réunion ministérielle des forêts (16-17 mars 1995), qui s'est tenue pour la première fois dans le cadre de la F.A.O. à l'invitation du Directeur général de celle-ci.

lui a été donné inclut diverses études sur les modalités de la coopération en matière de lutte contre le déboisement et de gestion durable des forêts, dont notamment une réflexion sur des « mécanismes juridiques appropriés régissant tous les types de forêts », selon une démarche consistant « à dégager un consensus pas à pas » (59). Les membres du groupe auront à se rencontrer aussitôt que possible en 1995, à définir leurs propres règles de fonctionnement et, au besoin, à créer des sous-groupes spécialisés. Deux échéances ont été fixées pour l'exécution des tâches leur ont été assignées : 1996 pour fournir un rapport sur l'état d'avancement des travaux ; 1997 pour soumettre des recommandations et propositions d'action à la cinquième session de la C.D.D. (60).

24. – Un petit pas semble avoir ainsi été franchi dans la voie tortueuse d'une éventuelle convention forestière mondiale. Mais même si ce chemin devait être résolument emprunté un jour, il ne sera assurément ni court ni direct. Dans la mesure où le groupe *ad hoc* de la C.D.D. ne lui fera part de ses conclusions qu'en 1997, il est fort douteux que des négociations formelles puissent être engagées avant cette date, dans la meilleure des hypothèses. A supposer que l'on décide alors d'enclencher aussitôt après le processus préparatoire d'un instrument juridique international dans un forum intergouvernemental, il n'est pas impossible que l'on parvienne à son aboutissement avant la fin du deuxième millénaire (61).

25. – Cette incertitude quant à l'horizon temporel d'élaboration de la future convention se double d'une série d'interrogations concernant, en particulier, sa nature, sa portée et son contenu. A en juger par les données actuelles du débat forestier, on peut penser que les États seront vraisemblablement enclins à opter pour un traité à vocation universelle, applicable à toutes les catégories de forêts, intégrant les intérêts de l'environnement et du développement, et fortement respectueux des souverainetés nationales (62). En la forme, il pourra fort bien s'agir d'une convention cadre complétée par des protocoles additionnels. Désormais très éprouvée dans le domaine de l'environnement et ayant de plus en plus la faveur des États,

(59) Même référence que la note 57, point 3.V.2) du mandat du groupe.

(60) Même référence que la note 57, point 4 du mandat du groupe.

(61) On se souviendra qu'il aura suffi d'environ deux années à peine pour négocier et adopter la récente convention sur la lutte contre la désertification.

(62) On rappellera que le rejet des propositions initiales de convention sur les forêts avait été principalement motivé par la crainte de certains pays forestiers en développement d'être l'objet « d'ingérences écologiques » ou de se voir dicter des restrictions quant à leur droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles, au nom des obligations que leur imposerait le concept de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux forêts. Voir à ce sujet : P. SAND, « U.N.C.E.D. and the Development of International Environmental Law », *Yearbook of International Environmental Law*, 3/1992.3-17 ; A. DIAZ, « Permanent Sovereignty over Natural Resources », *Environmental Policy and Law*, 24/4.1994.157-173.

cette approche semble tout indiquée dans le cas des forêts, dont la grande diversité pourrait, notamment, justifier l'élaboration de protocoles régionaux. Pour l'instant, cependant, ces considérations d'ordre technique resteront confinées au second plan tant que l'on n'aura pas d'abord politiquement résolu la question primordiale de savoir s'il faut « conventionner ou ne pas conventionner » (63).

(63) P. SAND, « To Treaty or Not to Treaty ?' A Survey of Practical Experience », *The American Society of International Law. Proceedings of the 87th Annual Meeting*, Washington D.C., March 31-April 3, 1993, pp. 378-397.

Synthèse des travaux de la deuxième journée

PAR

MARYSE GRANDBOIS

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Les quatre communications présentées au cours de cette deuxième journée concernaient à la fois les aspects locaux de notre sujet : l'exploration des politiques foncières et les droits des populations autochtones ; et ses aspects les plus globaux : l'appréhension de la forêt en droit international. Ces changements d'échelle et de perspective dans ces communications nous ont permis de mieux cerner les difficultés juridiques liées à l'absence de mécanismes universels, de même qu'à l'absence d'un système de protection de la forêt qui soit uniformisé, complet et cohérent.

Le premier intervenant, M. Jean-Marie BRETON, a présenté la synthèse des rapports nationaux sur les problèmes agro-fonciers de la protection des forêts. Selon M. BRETON, la gestion des aires protégées et des ressources renouvelables commande l'adoption de nouvelles structures dans tous les pays représentés, ce qui convie l'ensemble des chercheurs à faire preuve de créativité. Le rapporteur nous a invités à adopter une approche transversale pour analyser les droits fonciers de l'exploitation forestière. Cette approche s'impose, nous dit-il, aussi bien au plan normatif qu'institutionnel, pour réarticuler à la fois les politiques foncières, la protection et la mise en valeur des ressources forestières.

Il revenait ensuite à M. Etienne LE ROY de préciser les responsabilités des juristes, en matière de protection de la forêt et des intérêts des populations locales. Selon le rapporteur, la recherche de solutions valables pour le temps présent appelle les juristes à un nouvel effort et à une nouvelle créativité, car, nous dit-il, en ce domaine, les propositions du droit valent tantôt pour le passé (le droit coutumier) tantôt pour l'avenir (le droit moderne). Selon M. LE ROY, cette inefficacité ne tient pas d'un échec du droit, mais d'un échec au droit, faute de prise en compte de l'ensemble des spécificités locales. La recherche de solutions nouvelles, souligne-t-il, commence par la réalisation d'un inventaire des pratiques existantes, mais elle exige de penser en termes de complémentarité des différences, pour conjuguer les spécificités locales et dimensions plus globales des pratiques recensées.

Les deux communications présentées dans l'après-midi s'intéressaient à ces aspects globaux, en explorant deux avenues de droit international.

La communication de madame Dubrakar BOJIC portait sur les aspects internationaux, juridiques et financiers, de la protection des forêts. Le rapporteur a d'abord commenté les documents adoptés à la Conférence de Rio de Janeiro en 1992 : la Déclaration de principe sur la forêt et le programme de l'Agenda 21 ; puis elle a présenté l'Accord sur les bois tropicaux de 1983 et les objectifs communs à ces programmes, en matière d'utilisation durable et de conservation des ressources. Madame BOJIC a ensuite fait état des divers fonds internationaux et des diverses formes de financement possible pour assurer la protection des forêts. Sa conclusion nous amène à réaliser qu'au plan international également, il faut développer de nouvelles avenues de réflexion et d'intervention, pour assurer la mise en œuvre de textes qui résultent avant tout de compromis politiques.

Il appartenait au dernier intervenant, M. Lothar GÜNDLING, d'examiner les possibilités de protection de la forêt qu'offre la Convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio en 1992. Malgré le caractère abstrait et l'absence de précision de ses principales dispositions, cette convention représente, selon le rapporteur, une avancée certaine. A cet égard, les obligations de planification et d'évaluation des impacts environnementaux, de même que l'obligation d'assurer ou de faciliter l'accès aux ressources et aux technologies constituent de nouvelles approches particulièrement intéressantes. Mais, poursuit M. GÜNDLING, comme la mise en œuvre des principes repose sur la volonté politique des Etats, la protection de la forêt exige également l'adoption de règles plus spécifiques. Enfin, le rapporteur conclut que de nouveaux accords s'imposent, à la fois pour développer des moyens de conservation *in situ*, pour protéger les forêts contre les diverses formes de pollution et pour assurer l'utilisation durable des ressources forestières.

Il ressort des discussions de la journée une volonté générale de l'ensemble des participants de contribuer aux nouveaux développements du droit relatif à la protection des forêts. Ces développements commandent toutefois la tenue de débats publics sur les principes mis de l'avant en droit international, tel le patrimoine commun et les droits des générations futures, pour que ces principes ne servent pas de justification idéologique au partage inégal des ressources. Ces nouveaux développements incitent également les juristes à faire preuve de créativité ; à ouvrir de nouvelles voies, notamment pour mieux assurer la représentation des intérêts des pays en développement à la fois dans les institutions et les dispositions du droit international.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Conclusions générales

PAR

MICHEL PRIEUR

PROFESSEUR DE DROIT

DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE LIMOGES
DIRECTEUR DU CRIDEAU URA 967 DU CNRS

Bien avant la Conférence de Rio de 1992, la forêt a toujours été le symbole d'une gestion durable pour les générations futures en raison du rythme de la biologie végétale qui la caractérise. De plus la forêt constitue le type même d'un écosystème complet en raison de son rôle essentiel au plan climatique, hydrologique et pédologique et du fait qu'elle est l'habitat naturel d'un nombre d'espèces vivantes sans commune mesure avec toute autre partie de l'espace terrestre (90 % de la biodiversité réside dans la forêt). Aussi peut-on dire que la forêt est un modèle exemplaire de développement durable, car elle ne peut prospérer que dans la durée en apprenant à l'homme la patience et le respect de la biodiversité.

Mais la forêt est aussi un lieu de refuge, et surtout aujourd'hui de recherche de profits à court terme à cause des ressources minérales et des divers fruits de la forêt. De nouveaux conflits liés aux utilisations de la forêt ont même engendrés des drames humains importants (assassinat de Chico Mendès au Brésil, lutte des Pessans au Sarawak en Malaisie).

La forêt comme ressources écologique et économique est, au plan mondial, gravement menacée par deux fléaux. On assiste à une dégradation continue du milieu du fait d'une exploitation forestière non viable, d'un surpâturage, des incendies, des pollutions par l'atmosphère et les sols, d'une cueillette excessive du bois de feu. On constate également une déforestation croissante du fait des défrichements suivis d'abandon de sols fragiles (Amazonie) ou du fait d'inondations volontaires pour la construction de barrages géants (cas du barrage du Petit Saut en Guyane française où 31.000 ha de forêt tropicale sont en train de disparaître sous les eaux et en pourrissant vont produire du méthane qui est un gaz à effet de serre). La surface forestière diminue ainsi sur la surface de la terre. Elle était de 28 % en 1980 et de 26 % en 1990. Cela représente 200 millions d'ha disparus en 10 ans

(20 millions d'ha par an (1)), dont 154 dans les pays tropicaux, 36 dans les pays industrialisés (dont l'ex URSS) et 10 dans les pays en développement non tropicaux.

Cinq Etats ont une responsabilité spéciale vis à vis de l'environnement global car ils regroupent à eux seuls 55 % des forêts : le Brésil, le Canada, les Etats-Unis, la Russie et le Zaïre.

Dans son livre « sauver la planète terre », le Vice-Président des Etats-Unis Al GORE écrit : « si le rythme accéléré de déforestation se maintient, c'est toutes les forêts tropicales qui auront disparu au siècle prochain. Le monde entier aura perdu la mine la plus riche d'informations génétiques de la planète et par voie de conséquence les traitements possibles de bien des maladies, car des centaines de médicaments proviennent des animaux et des plantes des forêts tropicales (2) ».

Les forêts d'Europe sont aussi atteintes en particulier par les pluies acides. Selon un rapport de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies de 1993, un arbre sur quatre présente un taux de défoliation de plus de 25 % et est répertorié comme endommagé. L'état des feuillus est légèrement meilleur que celui des conifères. On considère que la cause majeure (mais non exclusive) de ces dégradations est la pollution atmosphérique.

Face à ces évolutions alarmantes, on peut se réjouir de constater une volonté politique accrue de réaction à l'occasion de Rio, mais la traduction de cette volonté en actes concrets exige un renforcement sérieux du droit forestier intégrant durablement les principes et les techniques du droit de l'environnement.

I. – LES ESPOIRS NÉS À RIO

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio 1992 traduit pour la première fois un consensus mondial au niveau des gouvernements, en vue d'une protection accrue des forêts.

Plusieurs instruments juridiques, annoncent avec une force contraignante variable des changements de politiques et de comportements.

La déclaration de principes sur les forêts :

La Déclaration de Rio sur les forêts qualifiée de « non juridiquement contraignante mais faisant autorité » articule pour la première fois le déve-

(1) Soit pratiquement la surface boisée en France métropolitaine et dans les DOM (23 millions d'ha).

(2) Al GORE, *Sauver la planète terre : l'écologie et l'esprit humain* ; Paris, Albin MICHEL, 1993, 349 p.

loppement et l'environnement. Il est toutefois très décevant de constater qu'aucune référence n'est faite à la forêt comme « patrimoine mondial » et que le droit souverain des Etats d'exploiter leurs propres ressources reste le principe numéro un. Ce principe est toutefois tempéré par l'obligation morale du développement durable et la reconnaissance que la forêt doit être gérée d'une façon écologiquement viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. La vision globale est bien évoquée dans le préambule de la déclaration de principes où les forêts sont présentées comme matérialisant des processus écologiques complexes et spécifiques, assurant des ressources pour les besoins de l'humanité dans le respect des valeurs écologiques.

Diverses recommandations sont formulées : la coopération internationale accrue, l'aide financière aux pays en développement établissant des programmes de conservation des forêts naturelles, l'association des populations (spécialement les populations autochtones vivant en forêt) aux décisions sur les forêts.

L'Agenda 21

Le chapitre 11 sur la déforestation est l'expression d'intentions et de consensus déjà acquis en 1991 au X^e Congrès forestier mondial de Paris. Sont ainsi mis en avant la nécessité de créer des zones protégées, la volonté d'augmenter les surfaces forestières par des boisements et de lutter contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre.

La convention mondiale sur les changements climatiques

Cette convention cadre entrée en vigueur le 21 mars 1994 cite expressément la forêt à deux reprises. Elle prévoit la maîtrise des gaz à effet de serre provenant des incendies de forêts et de la dégradation des stocks de biomasse sur pied et la gestion rationnelle de la biomasse et des forêts (art. 4).

En France le décret du 15 juin 1992 relatif à la Commission interministérielle permanente sur l'effet de serre a bien inscrit la forêt et le bois parmi les dossiers prioritaires.

La Convention sur la diversité biologique (3)

Entrée en vigueur le 29 décembre 1993, cette convention est encore plus liée à l'avenir des forêts qui sont l'habitat naturel de la plupart des res-

(3) Voir M. PRIEUR et S. DOUMBÉ-BILLÉ, *Droit de l'environnement et développement durable*, Pulim, Université de Limoges, 1994.

sources biologiques. Elle implique en réalité une révision complète de tout le droit forestier pour que les pratiques sylvicoles intègrent l'objectif de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique.

Ces nouvelles directives, qui mettent la forêt au cœur de l'environnement global, ont été énoncées sous les pressions contradictoires et incessantes des ONG d'environnement. A l'occasion de la Conférence de Paris des ONG en décembre 1991, les racines du futur, le programme Ya Wananchi (les fils de la terre) déclare au chapitre 19, que les pays du nord sont responsables des dégradations du sud et se prononce contre tout renforcement du contrôle international sur les forêts craignant une mainmise des grands groupes et des intérêts financiers internationaux. Le radicalisme de certaines ONG aboutit à s'opposer à tout projet de convention mondiale rejoignant ainsi les intérêts des plus gros destructeurs de forêts. Le forum global des ONG à Rio en 1992 aboutit à des positions moins excessives. Les « traités » approuvés par les associations reposent sur les exigences ou suggestions suivantes : défense stricte des forêts naturelles contre tout mode d'exploitation grâce à des études d'impact préalables, droits absolus des peuples indigènes vivant en forêt, nécessité d'associer le public à toute décision, importance des problèmes fonciers pour réduire la pression sur la forêt perçue comme réservoir de terre ou réservoir d'espace péri-urbain.

Ces orientations plus concrètes que la déclaration de principes de Rio confirment la nécessité d'une adaptation en profondeur du droit forestier pour intégrer les exigences environnementales.

II. – L'INDISPENSABLE RENFORCEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN MILIEU FORESTIER

L'après Rio prouve que Rio n'était pas une utopie. On constate lentement mais sûrement une intégration accrue de l'environnement dans les politiques sectorielles avec la mise en place à tous les niveaux d'institutions et de stratégies nouvelles de développement durable.

Au plan national

Les codes forestiers sont soumis à des révisions nécessaires pour préciser la plurifonctionnalité des forêts et organiser les modes de gestions et d'exploitations durables.

Ceci doit se traduire par une lutte plus sévère contre les défrichements excessifs. Un moyen nouveau est le boycott des bois tropicaux à l'importation dans certains pays. Un tel boycott a été décidé par l'Autriche en 1992. Les Pays-Bas qui importent le plus de bois tropicaux par habitants ont aussi décidé le boycott à partir de 1995. Une mesure moins rigoureuse mais pouvant conduire aussi à une diminution de la demande de bois tropicaux

est l'obligation d'informer clairement les consommateurs sur l'origine des bois importés.

La gestion durable des forêts impose de prendre en compte l'ensemble de l'écosystème forestier dans la production du bois. Ceci implique des études d'impact pour les plans de gestion et l'instauration d'un label écologique au profit des bois produits dans le respect d'une gestion durable. En France, un plan de mise en œuvre de la déclaration de Rio sur les forêts a été élaboré en 1993 par un groupe de travail interministériel. Il s'agit d'un plan indicatif qui ressemble à un code de bonne conduite et s'efforce de satisfaire aux exigences de la déclaration de Rio, du chapitre 11 de l'Agenda 21 et des résolutions des Conférences de Strasbourg (1990) et d'Helsinki (1993) (4).

La gestion durable exige aussi parfois une action de restauration au profit d'une forêt extensive et non polluante en interdisant l'emploi d'engrais et de pesticides et en supprimant les amendements calcaire-magnésiens comme cela se déroule dans quelques lieux au Québec. Cela implique une action de sensibilisation des exploitants forestiers, c'est le rôle que joue dans 18 pays européens l'association « Pro silva ».

Pour encourager la politique de reboisement, des incitations diverses existent selon les pays. Ces incitations peuvent être fiscales en avantageant les reboisements sur les sols dégradés (en lien avec la lutte contre la désertification) et en fournissant les variétés sylvicoles adaptées. Au Kenya, le mouvement green belt avec Wangari Matthai a organisé une incitation à la surveillance des arbres après la plantation de 7 millions de plants en conjuguant la formation des femmes et l'octroi de primes si les jeunes pousses sont entretenues. En Israël on a assisté à une reconquête du désert qui entraîne un épuisement des sols à cause des méthodes trop intensives et industrielles.

Quant à la préservation des ressources génétiques forestières, elle fut avant Rio la priorité de la résolution 2 de la Conférence Ministérielle de Strasbourg pour la protection des forêts en Europe (18-19 décembre 1990). En France deux importantes circulaires énoncent la politique de la direction de l'espace rural et des forêts. La circulaire du 9 septembre 1991 définit la politique nationale de conservation des ressources génétiques forestières par la mise en place d'un réseau de conservation *in situ* des essences forestières majeures. La circulaire du 28 janvier 1993 définit la politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière. Elle vise à servir de guide aux services déconcentrés, aux établissements publics et aux organes de conseil et de développement en matière de gestion forestière. Elle doit servir à conforter le rôle des commissions régionales de la forêt et des produits forestiers auprès des Préfets de région.

(4) Voir la table de correspondance dans le rapport sur « la gestion durable des forêts françaises », Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 1994, p. 75.

Au plan communautaire

A partir de 1989 un comité permanent forestier va impulser une politique communautaire réelle qui se traduira par un rapport au Conseil 92/874 du 8 mai 1992. Peu après le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de Lisbonne a décidé en juin 1992 l'élaboration de plans nationaux forestiers ainsi qu'un suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Rio sur les forêts. Mais c'est surtout l'application de la directive n° 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels, qui pourra contribuer à une nouvelle politique forestière. Une grande partie des annexes de cette directive concerne des espèces et des écosystèmes forestiers. Le réseau écologique européen *natura 2000* va être l'instrument de la mise en œuvre en forêt de la convention sur la diversité biologique. Cela entraînera nécessairement une adaptation de divers mécanismes juridiques de protection (voir la circulaire française du 21 janvier 1993 de la direction de la nature et des paysages).

Au plan international

En dépit des discours sur la souveraineté nationale, le souci de la protection de l'environnement a contribué à ce que la forêt apparaisse de plus en plus comme un patrimoine d'intérêt écologique mondial, un peu comme le patrimoine naturel et culturel de la convention de l'Unesco de 1972.

Plusieurs initiatives internationales contribuent à favoriser une synergie de protection remettant en cause la fonction uniquement économique de l'exploitation forestière. Le Canada a lancé en 1992 un « réseau international de forêts modèles » laboratoire vivant de l'aménagement forestier viable. Dans ce réseau, étendu au Mexique, à la Russie et à la Malaisie, les partenaires associés (regroupant les écologues, les populations autochtones, le public, les exploitants forestiers) élaborent ensemble une stratégie d'aménagement de forêts modèles.

La conférence d'Helsinki de juin 1993 sur la protection des forêts en Europe a énoncé une série de principes généraux pour la gestion durable, la conservation de la diversité biologique des forêts et l'adaptation à long terme des forêts aux changements climatiques. A cette occasion une définition intéressante de la gestion durable des forêts a été énoncée : cela signifie la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes, aux niveaux local, national et mondial et qu'elles ne causent pas de préjudice à d'autres écosystèmes.

Les organisations les plus traditionnellement méfiantes vis à vis des idées écologiques nouvelles commencent à changer. L'organisation internationale

des bois tropicaux a adopté en 1990 un objectif 2000 non juridiquement obligatoire, déclarant qu'en l'an 2000 la totalité du commerce international portera sur des bois tropicaux issus d'une gestion durable. Il s'agit là d'une sorte de code de bonne pratique réitéré en 1994. La Banque Mondiale a elle aussi renversé sa stratégie en présentant un document de politique générale en 1991 sur le secteur forestier. Selon ce document, il faut à la fois ralentir le système inquiétant du déboisement qui ne menace pas uniquement les forêts tropicales humides et veiller au reboisement pour répondre à court terme à la demande de bois de feu des pays en développement. Les mesures nouvelles décidées par la Banque Mondiale consistent à ne plus financer l'exploitation commerciale des forêts tropicales humides, à soumettre à une étude d'impact stricte les projets d'infrastructure risquant de détruire les forêts, à subordonner les prêts dans le secteur forestier à un engagement en faveur d'une exploitation forestière viable et axée sur la préservation des ressources.

Les menaces sont encore bien réelles comme le prouvent les manifestations de Greenpeace en novembre 1994 en Amazonie en vue de convaincre les 122 Etats réunis lors de la conférence des parties à la convention de Washington sur les espèces menacées d'extinction (dite convention CITES) d'inscrire l'acajou sur la 2^e liste des espèces végétales menacées. En effet les conditions d'exploitation aboutissent à ce que pour chaque acajou coupé et exploité, 28 autres sont abattus et abandonnés. L'action médiatique des ONG va d'ailleurs se renforcer au profit des forêts car des ONG hollandaises viennent de créer un tribunal international sur les forêts sur le modèle du tribunal international de l'eau.

A un niveau plus officiel des initiatives récentes préparent une nouvelle étape vers un droit forestier durable. Lors de réunions en novembre 1992 avec le secrétaire général de l'ONU et en 1993 à New Delhi, Ola Ullstein ancien Premier Ministre de Suède a mis en place une « commission mondiale sur les forêts et le développement durable ». Les buts de cette commission sont d'insister sur le rôle des forêts à la fois pour l'environnement et le développement socio-économique, d'établir un consensus sur les données scientifiques et de renforcer la confiance nord-sud sur les forêts afin de développer une véritable politique internationale qui surmonte les réticences et résistances rencontrées à Rio sur ce sujet.

L'idée d'une convention mondiale fait son chemin. Le Parlement européen dans une résolution du 13 février 1992 (JO CE n° C.67 du 16 mars 1992, p. 157) se prononçait ainsi « convaincu de la nécessité profonde d'un instrument juridique contraignant qui regroupe de façon exhaustive au niveau mondial les diverses initiatives nationales et internationales visant à coordonner la coopération, l'établissement de priorité, la fixation de normes et le financement dans le domaine de la protection et de la gestion des forêts ». Par la suite la conférence sur les forêts du Commonwealth de sep-

tembre 1993 en Malaisie a débattu d'un projet de convention avec la perspective de créer une organisation mondiale pour les forêts. D'autres projets évoquent plutôt un protocole à la convention de Rio sur la diversité biologique qui serait consacré à la forêt.

CONCLUSION :

Dans son ouvrage « Justice pour les générations futures » (5) E. Brown WEISS fait une série de recommandations :

1. Surveiller la croissance et le déclin de la forêt à l'échelle mondiale.
2. Elaborer des directives internationales pour les législations nationales en intégrant l'exploitation durable et l'étude d'impact sur les effets à long terme pour les Plans de gestion.
3. Accords régionaux et bilatéraux d'assistance mutuelle pour les situations d'urgence menaçant la forêt (incendies, maladies).
4. Les entreprises d'exploitation du bois doivent contribuer aux programmes locaux de protection des forêts et se voir accorder des concessions d'exploitation de longue durée pour mieux gérer de façon durable.
5. Une partie des forêts tropicales qui contiennent la plus grande richesse génétique doivent être conservées pour les générations futures sur la base d'une allocation financière compensatoire.

Les forêts, comme tout patrimoine, doivent être gérées en bon père de famille pour préserver le capital sur le long terme. Le patrimoine forestier est un patrimoine commun à tous parce que c'est un ensemble écosystémique complet et complexe, parce que c'est un bien environnemental étroitement lié aux activités humaines et parce que c'est une ressource naturelle fragile qu'il faut transmettre aux futures générations. Le droit du patrimoine forestier est bien lié étroitement au droit des générations futures. La Cour suprême des Philippines vient, paraît-il, d'admettre la recevabilité d'un recours contre une autorisation d'exploiter des forêts par des sociétés privées qui était intenté par des groupements agissant au nom des générations futures. Ainsi les générations futures entrent-elles dans le droit grâce aux forêts. Ces nouveaux acteurs de la forêt, aussi mythiques que les lutins et les nymphes qui la peuplaient, nous renvoient au premier écologiste de France. Le poète Ronsard fut en effet l'auteur de la première pétition pour

(5) E. Brown WEISS, « Justice pour les générations futures », *Sang de la terre*, 1993.

la protection des forêts en écrivant au XVI^e siècle son fameux poème :
contre les bûcherons de la forêt de « Gâtine » :

« Ecoute, bûcheron, arrête un peu le bras !
Ce ne sont pas des bois que tu jettes à bas ;
Ne vois tu pas le sang, lequel dégoutte à force
Des nymphes qui vivaient dessous la dure écorce ? »

