



**CONVENTION
ON BIOLOGICAL
DIVERSITY**

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/AHTEG-FBD.REV/1/INF/1
4 November 2003

FRENCH ONLY

AD HOC TECHNICAL EXPERT GROUP ON REVIEW
OF THE IMPLEMENTATION OF THE
PROGRAMME OF WORK ON FOREST
BIOLOGICAL DIVERSITY
Montpellier, France, 24-27 November 2003

**BACKGROUND DOCUMENT FOR THE FIRST MEETING OF THE AD HOC
TECHNICAL EXPERT GROUP ON THE REVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF
THE PROGRAMME OF WORK ON FOREST BIOLOGICAL DIVERSITY (IN
FRENCH)**

Note by the Executive Secretary

1. The Executive Secretary is circulating herewith, for the information of participants in the Ad hoc Technical expert Group on Review of the Implementation of the Programme of Work on Forest Biological Diversity, the attached document entitled "Background document for the first meeting of the ad hoc technical expert group on the review of the implementation of the programme of work on forest biological diversity" (In French).
2. The document is being issued in the form and the language in which it was received by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity.

**Première réunion du groupe spécial d'experts
techniques sur l'examen de la mise en œuvre
du programme de travail sur la diversité
biologique des forêts.**

Montpellier 24-27 novembre 2003

Document de base

Octobre 2003

Table des matières

1- Le groupe d'experts technique pour l'examen de la mise en œuvre du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts.....	3
2- La diversité biologique des forêts dans les travaux de la Convention	3
2.1- De COP 1 à COP 5	3
2.2- Les travaux du groupe spécial d'experts techniques sur la diversité biologique des forêts.....	4
2.3- COP 6 et le programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts	5
3- L'évaluation de la mise en œuvre de programmes pluriannuels de travail par les instruments internationaux	6
3.1- Le premier programme de travail de la CDB sur la diversité biologique des forêts.....	6
3.2- Les autres programmes de travail de la CDB	6
3.2.1- Diversité biologique marine et côtière.....	6
3.2.2- Diversité biologique des eaux continentales.....	7
3.2.3- Autres programmes de travail.....	7
3.3- Les propositions d'action du GIF/FIF/FNUF	7
3.4- D'autres exemples hors CDB et FNUF	9
3.4.1- L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT).....	9
3.4.2- La Conférence Ministérielle sur la Protection des Forêts en Europe (CMPFE).....	9
3.4.3- La Stratégie Pan-Européenne sur la Diversité biologique et paysagère (PEBLDS).....	10
4- Les obligations de rapports imposées par les instruments multilatéraux concernant les forêts : obstacle majeur au suivi de la mise en œuvre ?	10
4.1- Un rappel rapide des instruments concernant les forêts.....	11
4.2- L'harmonisation des rapports... ou la quête du Graal ?	11
5- Quelques leçons tirées des exemples précédents.....	12
6- D'autres obstacles et défis posés à la mise en œuvre du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts.	13
6.1- Information, appropriation.....	13
6.2- Priorités, problèmes transversaux et pas-de-temps nécessaire	14
6.3- Intégration des considérations de biodiversité dans les programmes forestiers nationaux.....	14
6.3.1- Les Programmes Forestiers Nationaux (PFN)	14
6.3.2- Analyse du PSPB sur le secteur forestier.....	15
7- En guise de conclusion	16

1- Le groupe d'experts technique pour l'examen de la mise en œuvre du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts

Dans sa décision VI/22 §26, la Conférence des Parties (COP) à la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) décide de créer un groupe spécial d'experts techniques pour conseiller le Secrétariat exécutif (SCDB) et l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) dans l'examen de la mise en œuvre du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts, avec le mandat suivant :

- i. Donner des conseils sur la façon dont l'examen de la mise en œuvre du programme de travail devrait être entreprise;
- ii. Apporter des contributions techniques à l'examen de la mise en œuvre du programme de travail;
- iii. Fournir des informations scientifiques et techniques sur les succès enregistrés, les défis posés et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du programme de travail;
- iv. Fournir des informations sur les effets des types de mesures scientifiques et techniques prises et les outils utilisés dans la mise en œuvre du programme de travail;

Le présent document est destiné à servir de base aux discussions des experts lors de la première réunion du groupe qui doit se tenir du 24 au 27 novembre 2003 à Montpellier (France). Il n'a pas la prétention d'être exhaustif ni de préempter les travaux et conclusions des experts mais vise simplement à fournir des éléments communs de connaissance et de réflexion afin d'aider le groupe dans ses travaux.

Le texte est organisé en trois grandes parties. Une première partie reprend l'historique des travaux sur la diversité biologique des forêts dans le cadre de la CDB et explique comment et pourquoi nous en sommes arrivés là. Une deuxième partie fera une revue des diverses approches utilisées par une large gamme d'instruments multilatéraux¹ pour suivre la mise en œuvre de leurs programmes de travail apportant ainsi des éléments de réflexion et de discussion sur les points i- et ii- ci-dessus. Une dernière partie enfin considérera certains obstacles et défis posés à la mise en œuvre même de ces programmes de travail, apportant ainsi des éléments pour nourrir la discussion sur le point iii- ci-dessus.

Dans la mesure du possible nous avons évité de faire référence à des documents qui ne sont pas du domaine public et aisément accessibles. Par ailleurs lorsque les documents ou références cités sont disponibles en ligne, le lien URL pour y accéder est fourni en note de bas de page.

2- La diversité biologique des forêts dans les travaux de la Convention

2.1- De COP 1 à COP 5

Suite à une requête de COP 1 (décision I/7)², SBSTTA 1 notant la création du Groupe Intergouvernemental sur les Forêts (GIF) recommanda (recommandation I/3 §8)³ que COP considère la désirabilité d'une contribution au processus du GIF. COP 2 adopta une déclaration de la CDB au GIF sur la diversité biologique des forêts (décision II/9 §1, annexe)⁴ et demanda au Secrétariat Exécutif (SCDB) de produire un document de cadrage sur les liens entre forêts et diversité biologique pour décider lors de COP 3 dans quelle mesure une contribution supplémentaire au processus du GIF était nécessaire (décision II/9 §2b). SBSTTA 2 recommanda que la COP requière le SCDB d'explorer les moyens et modalités possibles pour coopérer avec le GIF dans l'optique de développer des priorités

¹ Dans le reste du texte nous utiliserons ce mot instrument comme terme générique pour les accords, conventions et autres traités multilatéraux sur l'environnement

² <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?dec=I/7>

³ <http://www.biodiv.org/recommendations/default.asp?rec=I/3>

⁴ <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?dec=II/9>

communes pour considération plus poussée lors de SBSTTA 3 et proposa aussi des contributions additionnelles au GIF (recommandation II/8)⁵. Recommandation qui fut adoptée par COP 3 (décision III/12 §2, annexe)⁶. COP 3 requit aussi que le SCDB prépare un programme de travail sur la diversité biologique des forêts en étroite collaboration avec le GIF et les autres institutions pertinentes. Les Parties à la CDB furent encouragées à aider le développement de ce programme de travail (décision III/12 §7). La COP demanda au SBSTTA de donner son avis sur le brouillon de programme de travail et de préparer un rapport pour COP 4 en mai 1998 (décision III/12 §9). Dans le cadre de la décision III/12, la COP demanda aussi que le SBSTTA se focalise initialement sur le développement de critères et indicateurs pour la conservation de la biodiversité, sur l'analyse de l'influence des activités anthropiques, en particulier de gestion forestière, sur cette dernière et évaluent les moyens possibles pour en minimiser ou limiter les effets négatifs (§10). Pour tirer avantage de l'appui actif de toutes les Parties, le SCDB établit un groupe spécial d'experts sur la diversité biologique des forêts. S'appuyant largement sur ce panel, le SCDB organisa un groupe de liaison sur la biodiversité forestière qui lors de sa réunion de mai 1997 à Helsinki identifia un nombre d'éléments potentiels à incorporer dans un programme de travail sur la diversité biologique des forêts.

Lors de sa 3^{ème} réunion le SBSTTA analysa la proposition de programme de travail sur la diversité biologique des forêts et le rapport du groupe de liaison et proposa une recommandation (III/3) pour COP 4. Cette dernière adopta alors le programme de travail sur la diversité biologique des forêts dans sa décision IV/7 (§1, annexe)⁷. Elle pria instamment les Parties, pays, organisations internationales et régionales, etc. de collaborer dans la réalisation des tâches identifiées dans le programme de travail (décision IV/7 §2).

COP 5 évalua la mise en œuvre de ce programme de travail et appela les Parties, les organisations pertinentes et le SCDB à aller plus loin dans ce domaine (décision V/4)⁸. Il fut aussi demandé au SCDB (§3) de contribuer aux travaux du Forum des Nations Unies pour les Forêts (FNUF). COP 4 aussi fourni quelques directives au Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) au sujet du financement d'activités liées au programme de travail (§6) et lui a demandé de considérer les objectifs opérationnels du programme de travail comme guides pour les choix de financement dans le domaine de la biodiversité forestière (§8). COP 5 demanda aussi aux Parties de proposer des projets qui promeuvent la mise en œuvre du programme de travail (§8).

Dans son programme de travail à long terme, la COP, lors de sa quatrième réunion, décida que les forêts seraient l'un des trois thèmes prioritaires pour COP 6 (décision IV/16, annexe I). COP 5 décida que COP 6 considérerait l'élargissement du programme de travail de la recherche vers plus de mise en œuvre pratique (décision V/4). Elle appela les Parties à prendre un certain nombre de décisions pratiques pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts contribuant ainsi aux travaux du FNUF dans le contexte du programme de travail (décision V/4 § 1, 2, 3, 7, 8, 9, 10, 13). Les Parties furent aussi invitées à fournir un rapport sur les écosystèmes forestiers au SCDB pour considération durant COP 6 (décision V/19 §8).

2.2- Les travaux du groupe spécial d'experts techniques sur la diversité biologique des forêts

La décision V4 §4 appela à la création d'un groupe spécial d'experts techniques sur la diversité biologique des forêts pour aider SBSTTA dans les travaux menés sur la diversité biologique des forêts. La première réunion a été tenue à Montréal (fin novembre 2000). Le rapport de cette réunion a été présenté à l'Organe Subsidaire lors de sa sixième réunion (document UNEP/CBD/SBSTTA/6/2). Durant la période intersessions, le groupe d'experts a recueilli des informations supplémentaires pour son document de base, notamment sur l'état des écosystèmes forestiers et leur fonctionnement, ainsi que sur les valeurs des biens et services de la forêt. Le SCDB a demandé à un certain nombre d'experts de prendre part à l'évaluation collégiale du document de base, a publié ce document sur le site Internet de la Convention et invité la communauté scientifique, *in extenso*, à l'enrichir par ses remarques et observations. Le processus d'évaluation collégiale a été achevé en mai 2001. La seconde réunion a été

⁵ <http://www.biodiv.org/recommendations/default.asp?rec=II/8>

⁶ <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?dec=III/12>

⁷ <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?dec=IV/7>

⁸ <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?dec=V/4>

tenue à Edimbourg, (avril 2001). Le groupe a abordé deux questions de fond: (a) l'évaluation de l'état et de l'évolution de, et les menaces qui pèsent sur, la diversité biologique des forêts; et (b) les options pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts. Concernant "l'évaluation de l'état et l'évolution de, et les menaces qui pèsent sur, la diversité biologique des forêts", le Groupe a examiné le document de base, comprenant cinq chapitres, modifié pendant la période d'intersessions, a identifié les lacunes et décidé comment finaliser ce document. Les "options pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts" ont été étudiées en trois groupes de travail: l'évaluation et le contrôle; la conservation et l'utilisation durable; et l'environnement institutionnel et socio-économique favorable. Lors de la discussion de ces options, le Groupe a pris en considération la proposition de programme de travail pluriannuel du FNUF ainsi que les propositions d'action du GIF/FIF. Les travaux de cette réunion ont permis de dégager trois principaux documents⁹:

- Le rapport du Groupe Spécial d'experts techniques (UNEP/CBD/SBSTTA/7/6) qui résume l'étude de l'état et l'évolution de, et des menaces qui pèsent sur, la diversité biologique des forêts, une série d'activités prioritaires sur l'appauvrissement de la diversité biologique des forêts, l'identification de technologies de pointe et des savoir-faire relatifs à l'évaluation, la planification, l'appréciation, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts; et un avis sur les voies et moyens devant favoriser le développement et le transfert de ces technologies;
- L'état, l'évolution de, et les menaces qui pèsent sur, la diversité biologique des forêts (UNEP/CBD/SBSTTA/7/7) ;
- Les matrices utilisées, pour définir les options et actions prioritaires pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique des forêts (UNEP/CBD/SBSTTA/7/INF/4). Elles contiennent une série de buts, d'objectifs et d'activités couvrant ces trois domaines.

Les travaux du groupe ont servi de base à l'élaboration d'un projet de programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts (UNEP/CBD/SBSTTA/7/8 et ADD1) et ont permis la réalisation d'une série de documents scientifiques et techniques de grande valeur sur les feux, les produits forestiers non-ligneux, la valorisation des écosystèmes forestiers, la revue de l'état et des menaces qui pèsent sur la biodiversité forestière... publiés dans la série de documents techniques de la Convention¹⁰.

Ce projet de programme de travail élargi fut l'objet de la recommandation VII/6¹¹ de SBSTTA invitant la COP à adopter le texte lors de sa sixième réunion.

2.3- COP 6 et le programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts

A la suite des travaux de SBSTTA 7 et du groupe spécial d'experts, COP 6 (décision VI/22 §10, annexe)¹² adopta le programme de travail élargi tel que proposé dans la recommandation VII/6 mais en y ajoutant un important préambule rappelant, entre autres, la souveraineté nationale dans la mise en œuvre du programme élargi, suggérant certaines actions aux Parties et demandant des travaux complémentaires au SCDB (§19) et à SBSTTA (§23 et 25). La COP tout en laissant les pays établir leurs priorités nationales (§11), suggéra certaines activités à mener de façon urgente aux niveaux international et global pour s'attaquer aux problèmes tels que l'application de l'approche écosystème, les changements climatiques, les ressources forestières non ligneuses, les feux de forêt et la coopération avec les autres institutions/instruments (§35 à 45). Au niveau national (§28 à 34), COP demande, entre autres, aux Parties d'incorporer les objectifs jugé pertinents du programme élargi dans leurs stratégies nationales et plans d'action pour la biodiversité et dans leurs programmes forestiers nationaux. Dans cette décision, le suivi de la mise en œuvre au niveau national est prévue par l'intermédiaire d'une section spéciale dans le 3^{ème} rapport national (§21), section qui doit être proposée par le SCDB en collaboration avec le Partenariat de Collaboration sur les Forêts (§22) et par la mise en place d'un rapport thématique volontaire (§27).

⁹ <http://www.biodiv.org/doc/meeting.asp?lg=0&wg=sbstta-07> (7/6,7/7, 7/INF/4)

¹⁰ <http://www.biodiv.org/outreach/awareness/publications.asp> (CBD Technical Series)

¹¹ <http://www.biodiv.org/recommendations/default.asp?lg=0&m=sbstta-07&r=06>

¹² <http://www.biodiv.org/decisions/default.asp?lg=0&dec=VI/22>

Le programme élargi comporte 3 éléments (conservation, utilisation durable et partage des avantages ; environnement socio-économique et institutionnel porteur ; connaissance, évaluation et surveillance), 27 objectifs et 131 activités. Compte tenu de l'importance de ce texte dans le cadre du travail du présent groupe d'experts, il est joint en annexe du présent document.

3- L'évaluation de la mise en œuvre de programmes pluriannuels de travail par les instruments internationaux

Note: Le but de cette partie n'est pas de juger des progrès effectués ou non dans la mise en œuvre des différents programmes de travail mais plutôt de voir quelles approches ont été choisies et parmi celles-ci lesquelles paraissent les plus prometteuses.

3.1- Le premier programme de travail de la CDB sur la diversité biologique des forêts

A la suite de l'adoption du premier programme de travail dans la décision IV/7, les Parties ont été invitées par le SCDB à soumettre un rapport thématique détaillé sur les écosystèmes forestiers. Afin de faciliter ce travail, le SCDB a mis à la disposition des Parties, une note explicative et un format spécifique¹³ pour l'établissement de ce rapport thématique.

Un simple comptage montre que seulement 45 sur les 182 Parties à la CDB ont soumis ce premier rapport thématique sur les forêts. Parmi ces 45 rapports, 25 proviennent de pays développés essentiellement d'Europe de l'Ouest, le reste provenant de pays émergents ou en voie de développement (7 pays africains, 3 du sud asiatique, 3 de l'océan indien, 3 d'Amérique latine, 3 du Moyen-orient, 1 du Pacifique). On note que d'importants pays forestiers n'ont pas répondu à cette demande, entre autres : Bolivie, Brésil, Cameroun, Congo, Gabon, France, Indonésie, Malaisie, etc. Une analyse détaillée des informations contenues dans ces rapports thématiques (ne considérant toutefois que les 34 rapports disponibles à fin 2001) est présentée dans le document UNEP/CBD/SBSTTA/7/INF/5¹⁴. Un des points à retenir de cette première évaluation est l'impossibilité d'arriver à une évaluation quantitative des progrès accomplis.

On aurait aussi pu envisager une utilisation de l'outil d'analyse des seconds rapports nationaux développé par le SCDB¹⁵ comme cela a été fait pour les écosystèmes marins et côtiers. Un test de cet outil pour la diversité biologique des forêts montre que l'on peut obtenir des résultats rapides mais aussi que l'information concernant bon nombre de points importants du premier programme de travail ne peut être extraite des rapports nationaux car elle n'y figure pas.

3.2- Les autres programmes de travail de la CDB

3.2.1- Diversité biologique marine et côtière

Dans sa décision IV/5, la COP adopte un programme de travail sur la diversité biologique marine et côtière qui s'applique à tous les niveaux (du local à l'international) et qui est considéré comme étant à la fois le programme de travail des Parties et du SCDB. Ce programme sera par la suite développé dans les décisions V/3 et VI/3. On notera que contrairement au programme de travail sur les forêts, il n'a pas été demandé aux Parties de fournir un rapport thématique sur les zones marines et côtières.

L'évaluation de la mise en œuvre de ce programme de travail était inscrite à l'agenda de SBSTTA 8¹⁶. En l'absence de rapport thématique, l'évaluation de la mise en œuvre est basée :

- au niveau national, sur la base des informations fournies dans le second rapport national (103 rapports disponibles) et extraites grâce à l'outil d'analyse des seconds rapports nationaux

¹³ les directives pour l'établissement des rapports peuvent être trouvées à <http://www.biodiv.org/world/nr-guidelines.asp?lg=2&t=thm>

¹⁴ <http://www.biodiv.org/doc/meetings/sbstta/sbstta-07/information/sbstta-07-inf-05-en.pdf>

¹⁵ <http://www.biodiv.org/reports/nr-02.asp>

¹⁶ Tous les documents de SBSTT8 sont disponibles à <http://www.biodiv.org/doc/meeting.asp?lg=0&wg=sbstta-08>

- aux niveaux régional et international, sur la réponse à un questionnaire envoyé par le SCDB à des organisations régionales ou internationales.

Les résultats de cette revue sont exposés dans le document SBSTTA 8/INF/15 (section II pour le niveau national, section III pour les niveaux régional et international). Les conclusions générales ainsi que différents éléments complémentaires sont disponibles dans les documents (UNEP/CBD/SBSTTA 8/9 et associés ADD1, ADD2, ADD3... ; UNEP/CBD/SBSTTA 8/INF/7, 11, 12, 13, 14). Le document SBSTTA 8/9, qui synthétise les précédents, précise que l'évaluation de la mise en œuvre s'est avérée difficile dans de nombreux cas du fait de la nature incomplète de l'information disponible. Il recommande aussi une revue régulière et systématique de la mise en œuvre de ce programme de travail tous les 6 à 10 ans et, si nécessaire, la production d'un rapport thématique spécifique.

3.2.2- Diversité biologique des eaux continentales

Le programme de travail sur les eaux continentales a été adopté en 1998 par la COP dans sa décision IV/4 (Annexe I). Comme pour le programme sur les écosystèmes marins et côtiers, il n'a pas été prévu de rapport thématique spécifique.

Le document UNEP/CBD/SBSTTA 8/8 et ses compléments (ADD1 à ADD5, et INF/5) synthétise l'examen, l'élaboration et l'affinement de ce programme. L'analyse de la mise en œuvre au niveau national est basée, en l'absence de rapport thématique, sur une revue des deux rapports nationaux fournis par les Parties à la CDB et par les rapports nationaux soumis à la Convention de Ramsar (107 rapports disponibles). Dans la mesure où ces rapports n'étaient pas spécifiquement établis pour suivre la mise en œuvre du programme de travail, aucun de ces documents ne contenait un état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de chacune des 28 activités. Sans rentrer dans le détail des progrès constatés dans la mise en œuvre, il faut noter en ce qui concerne l'évaluation de celle-ci que :

- Les deux Conventions (CDB et Ramsar) bénéficieraient d'une harmonisation du format et du cadre d'analyse des rapports. L'analyse de ceux-ci en serait grandement renforcée.
- Une information plus complète pourrait être obtenue en demandant aux Parties de soumettre un rapport thématique spécifique sur les eaux continentales.

3.2.3- Autres programmes de travail

D'autres programmes de travail ont été adoptés ou sont en préparation par la CDB. Certains concernent les autres programmes thématiques :

- Diversité biologique agricole (décisions III/11 et VI/5) pour lequel un format de rapport thématique est en préparation et devrait être validé par COP 7.
- Diversité biologique des terres « sèches et sub-humides » (décision V/23)

D'autres activités ou programmes concernent diverses questions intersectorielles : Identification, surveillance, indicateurs et évaluations; Initiative taxonomique mondiale; Initiative mondiale sur la communication, l'éducation et la sensibilisation du public ; Stratégie mondiale pour la conservation des plantes; Approche par écosystème; Utilisation durable; Diversité biologique et tourisme ; Mesures d'incitation; Coopération avec d'autres organisations et initiatives et d'autres conventions; Espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces (voir UNEP/CBD/SBSTTA 9/3 pour un point sur l'avancement de ces programmes). A notre connaissance la mise en œuvre de ces programmes n'a pas été évaluée par la CDB.

Parmi les programmes en préparation nous noterons celui sur les aires protégées et sur les écosystèmes de montagne. Pour ces thèmes, il a été demandé aux Parties de fournir des rapports thématiques alors que les programmes de travail ne sont pas encore élaborés de façon finale ni adoptés par la COP.

3.3- Les propositions d'action du GIF/FIF/FNUF

Note : la plupart des documents concernant le dialogue international sur les forêts cités dans la suite du texte peuvent être trouvés, sauf information spécifique donnée en note de bas page, sur le site Internet de la GTZ consacré à ce sujet¹⁷.

Sur un laps de temps de cinq ans, le Groupe Intergouvernemental sur les Forêts (GIF) et le Forum International sur les Forêts (FIF)¹⁸ ont examiné une large gamme de problématiques liées aux forêts et recommandé plus de 270 propositions d'actions (PA) à mettre en œuvre à tous les niveaux du local à l'international. Les textes originaux des PA sont contenus dans les documents E.CN.17/1997/12 pour le GIF et E.CN.17/2000/14 pour le FIF.

La question de leur mise en œuvre s'est posée dès la parution des PA du GIF. Une première initiative, dite des « Six pays » a vu le jour en 1998 afin de « mettre en pratique les propositions d'action du GIF ». Cette initiative regroupait l'Allemagne, la Finlande, le Honduras, l'Indonésie, l'Ouganda et le Royaume Uni. Les six pays participants devaient évaluer et tester les PA vis-à-vis des conditions existantes au niveau national en termes d'arrangement institutionnels des secteurs publics et privés, de situation politique et socio-économique et du contexte écologique. Pour les assister dans cette tâche, un « guide du praticien » pour la mise en œuvre des PA du GIF a été préparé. Les pays ont ensuite réalisé leurs études de cas nationales et un rapport synthétique a été publié en juin 1998. Les résultats de ces six études de cas ont permis la rédaction d'une édition révisée du « guide du praticien » en mai 1999.

Par la suite, le successeur du GIF, le FIF place la facilitation de la mise en œuvre des PA comme l'un des éléments important de son agenda et va encourager les pays à soumettre des rapports nationaux sur les progrès accomplis dans ce sens. Malheureusement la réponse des pays se révélera en deçà des attentes ; peu de pays fournirent un rapport réellement substantiel sur le sujet. Ceci poussera, lors de FIF 3, un groupe d'ONG et d'organisations représentantes des peuples indigènes à lancer une initiative « Promesse tenue ? » visant à évaluer la mise en œuvre des PA du GIF dans une vingtaine de pays et à rapporter les résultats à FIF 4. Notre but n'étant pas d'évaluer la mise en œuvre mais de voir quelles approches ont été suivies nous renvoyons le lecteur intéressé au rapport final de cette initiative¹⁹. Celle-ci est toutefois intéressante en ce qu'elle propose une alternative, l'évaluation par une tierce partie, aux rapports nationaux préparés par les Parties habituellement préconisés dans les processus internationaux.

En 2000, le Forum des Nations Unies pour les Forêts, organe des Nations Unies dépendant du Conseil Economique et Social (ECOSOC), est établi avec pour fonction primordiale la mise en œuvre des PA. En tant qu'organe des Nations Unies, il est ouvert aux 191 pays membres. Lors de sa première réunion, le FNUF a décidé que ses membres démontreraient les progrès dans la mise en œuvre des PA, vers la gestion durable de tous les types de forêts au travers de rapports nationaux. Il fut aussi décidé que les rapports seraient volontaires, insisteront sur la mise en œuvre des PA. Aucun format ne fut suggéré pour les premiers rapports pour FNUF 2 (9 rapports) au contraire des rapports pour FNUF 3 (38 rapports) et FNUF 4 (rapports encore en préparation) pour lesquels un format de rapport est proposé.

En 2001, ECOSOC invita aussi les responsables des principales organisations internationales à former le Partenariat de Collaboration sur les Forêts (PCF). Celui-ci est actuellement composé de 14 membres, dont la Banque Mondiale, la FAO, les Secrétariats des trois Conventions issues de Rio, l'OIBT, le FEM, le CIFOR, l'ICRAF...²⁰. Dans l'ensemble, le PCF est resté peu présent sur la scène internationale, bien qu'il comporte en son sein la plupart des institutions influentes en matière de politique forestière internationale. Ceci semble en train de changer au travers de diverses initiatives (voir en particulier dans la partie 4.2, l'initiative sur l'optimisation des rapports).

Par ailleurs en mai 2003 le Département de l'Agriculture, des Pêcheries et des Forêts australien et le Programme sur les forêts de la Banque Mondiale (PROFOR) ont proposé un outil pour aider l'évaluation au niveau national des progrès dans la mise en œuvre des PA du GIF/FIF. Un des points

¹⁷ http://www.gtz.de/forest-policy/english/Information/Documents_Policy.htm

¹⁸ L'ensemble des documents du GIF/FIF/FNUF est disponible à <http://www.un.org/esa/forests/>

¹⁹ <http://www.forestpolicy.org>

²⁰ <http://www.fao.org/forestry/cpf> pour une liste exhaustive des membres et le mandat

intéressants de ce document est qu'il offre une synthèse intégrant les propositions du GIF, du FIF en les mettant en perspective avec les éléments du programme de travail étendu sur la diversité biologique des forêts de la CDB.

On notera aussi l'initiative qui regroupe l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chine, les Etats Unis d'Amérique, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie sur les enseignements tirés des activités de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports concernant l'application des propositions d'action du GIF/FIF. Celle-ci s'est traduite par un rapport (document E/CN.18/2003/9) dit de Viterbo (Italie) suite à un atelier de travail en mars 2003 qui propose un certain nombre de recommandations à FNUF 3 pour une meilleure mise en œuvre des propositions d'action du GIF/FIF.

Le SCDB est aussi en train de finaliser un document (REF) qui compare le programme de travail élargi et les propositions d'actions du FNUF. Ce document permet, entre autres, de se rendre compte des diverses interrelations et superpositions entre les deux processus.

3.4- D'autres exemples hors CDB et FNUF

3.4.1- L'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT)

En 1991, le Conseil International des Bois Tropicaux (CIBT) adopta l'Objectif An 2000 - dès 2000 tout bois tropical entrant le marché international devait provenir d'une source gérée de façon durable. Depuis le Conseil a approuvé et financé un grand nombre d'études et de projets pour aider les pays à progresser vers cet objectif²¹, lequel est cependant loin d'être atteint

A sa vingt-neuvième session en novembre 2000, le Conseil a prié ses pays membres d'utiliser les Critères et Indicateurs de l'OIBT pour rendre compte des progrès accomplis vers l'Objectif An 2000 ; le Directeur exécutif devant mettre au point un format destiné à faciliter la communication des progrès dans la mise en œuvre de ces Critères et Indicateurs. De fait, deux formats²² ont été élaborés, l'un pour le rapport des progrès accomplis au niveau national, l'autre pour le les progrès accomplis au niveau de l'unité d'aménagement forestier.

Le format de rapport national, qui est celui qui nous intéresse ici à but de comparaison, comprend deux parties:

- Un *Questionnaire* destiné à rassembler les données sur tous les Critères et Indicateurs de l'OIBT;
- Un *Résumé des points principaux*, qui présentera les caractéristiques les plus indicatives du Questionnaire, en particulier les progrès accomplis vers l'aménagement forestier durable ou les difficultés spécifiques rencontrées.

Ces futurs rapports devraient, en théorie, concrétiser les objectifs des critères et indicateurs: prêter assistance aux pays en voie de réalisation de l'aménagement forestier durable et signaler clairement au monde extérieur et aux consommateurs de produits dérivés des bois tropicaux que les pays producteurs de l'OIBT accomplissent des progrès concrets vers l'aménagement durable de leurs forêts.

Contrairement à ce qui semble la norme dans le mode d'établissement des rapports pour les instruments du type CDB ou FNUF où la plus large consultation possible est toujours préconisée, l'OIBT recommande vivement que chaque pays assigne la responsabilité de l'élaboration du rapport au niveau national et de la coordination de la présentation des rapports au niveau des unités d'aménagement forestier, à une seule organisation.

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de l'approche retenue mais on peut déjà retenir l'idée de baser l'évaluation sur un ensemble de critères et indicateurs largement connus des pays membres, largement testés et appuyés par de nombreuses publications techniques pour aider les pays.

3.4.2- La Conférence Ministérielle sur la Protection des Forêts en Europe (CMPFE)

²¹ <http://www.itto.or.jp/inside/report.html#review> (Review of Progress towards the Year 2000 Objective)

²² <http://www.itto.or.jp/inside/indicators.html>

La CMPFE²³ qui regroupe les 45 pays européens membres du Conseil de l'Europe a adopté deux programmes de travail²⁴ :

- **Programme de travail sur la biodiversité (1997-2000)**

Ce programme est une initiative conjointe de la CMPFE et du processus ministériel pan-européen « Un Environnement pour l'Europe ». Il définit les objectifs et actions importants en matière de biodiversité en tant qu'éléments essentiels de la gestion forestière durable. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce programme un groupe de travail ad-hoc sur la biodiversité, les aires protégées et les questions apparentées s'est réuni quatre fois. Lors de sa dernière réunion, un rapport sur la mise en œuvre du programme de travail basé sur des travaux d'experts et des rapports nationaux spécifiques été soumis au groupe de travail ad-hoc.

- **Programme de travail de la Conférence (1999-2003)**

Le programme de travail de la CMPFE a été adopté en 1999. Il propose des actions concrètes pour la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la CMPFE et propose des conseils pour certains des points concernés. Fin 2001, il fut décidé de conduire une évaluation de la mise en œuvre de ce programme de travail organisée en deux parties : une évaluation au niveau national basée sur les rapports nationaux fournis par les pays et une évaluation au niveau pan-européen réalisée par l'Unité de Liaison et validée par les différentes organisations impliquées²⁵. L'approche retenue est donc ici très similaire à celle utilisée par la CDB ou le FNUF.

3.4.3- La Stratégie Pan-Européenne sur la Diversité biologique et paysagère (PEBLDS)

En 1994 le Conseil de l'Europe en collaboration avec diverses organisations nationales et internationales pris l'initiative de développer une Stratégie Pan-Européenne sur la Diversité biologique et paysagère²⁶. Le but était de renforcer l'application de la Convention de Berne en relation avec la CDB. Il s'agit pour l'essentiel de fournir un cadre coordonné et unifié pour renforcer des initiatives existantes. La stratégie d'abord mise en œuvre suivant un premier plan d'action (1996-2000) l'est depuis 2001 au travers d'un programme de travail glissant comprenant quatre buts principaux²⁷.

La Stratégie identifie clairement le besoin de revue et d'évaluation dans son chapitre 4. La procédure est prévue en quatre parties :

- Suivi du degré de réalisation des objectifs à l'aide d'indicateurs. Il est d'ailleurs proposé pour cela un cadre spécifique d'indicateurs européens de suivi²⁸
- Etablissement de rapports pour l'évaluation
- Mise à jours des actions en fonction des résultats de l'évaluation
- Evaluation de l'efficacité de la Stratégie présentée lors des conférences de « Un Environnement pour l'Europe »

Nous avons ici une approche proche de celle de l'OIBT, s'appuyant sur des indicateurs et sur la responsabilisation d'un nombre restreint d'acteurs pour la rédaction des rapports.

4- Les obligations de rapports imposées par les instruments multilatéraux concernant les forêts : obstacle majeur au suivi de la mise en œuvre ?

²³ Voir le site de l'unité de liaison (<http://www.mcpfe.org>) sur lequel on peut trouver tous les rapports, nationaux et autres.

²⁴ <http://www.minconf-forests.net/index.php?kat=5&sel=5>

²⁵ <http://www.minconf-forests.net/index.php?kat=5&sel=5>

²⁶ <http://www.strategyguide.org/>

²⁷ <http://www.strategyguide.org/rolpr.html>

²⁸ <http://www.strategyguide.org/ebmf.html>

Une des principales obligations des pays parties des instruments multilatéraux sur l'environnement (conventions, traités, accords...) est l'établissement à intervalles réguliers de rapports sur l'état de cet environnement ou de parties de celui-ci (forêts, aires protégées, etc.)

4.1- Un rappel rapide des instruments concernant les forêts

Sans entrer dans le détail des diverses obligations des pays²⁹ nous rappellerons qu'il existe près de 13 instruments multilatéraux qui touchent, de près ou de loin, aux problèmes forestiers et pour lesquels les Parties ou signataires doivent produire des rapports nationaux, sub-nationaux ou thématiques. Ces instruments ont tous des buts, des objectifs à atteindre... qui sont bien souvent formulés en termes génériques ou bien vagues, souvent nécessaires à l'obtention d'un consensus politique mais se prêtant mal à une évaluation objective et mesurable.

Instruments	Entrée en vigueur	Participation	Site Internet
<i>Concernant uniquement les forêts</i>			
Forum des Nations Unies sur les Forêts	2000	Tout pays membre des Nations Unies	www.un.org/esa/forests
Accord International sur les Bois Tropicaux	1997	57 (07/2001)	www.itto.or.jp
<i>Importants en matière de forêts</i>			
Convention sur la Diversité Biologique	1993	187 membres (09/2003)	www.biodiv.org
Convention Cadre sur les Changements Climatiques	1994	188 membres (02/2002)	unfccc.int
Convention de lutte contre la Désertification	1996	190 membres (10/2003)	www.unccd.int
<i>Autres</i>			
Convention de Ramsar sur les zones humides	1975	138 (10/2003)	www.ramsar.org
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	1975	163 membres (09/2003)	www.cites.org
Convention pour la protection de la couche d'ozone	1988	185 membres (09/2003)	www.unep.org/ozone
Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	1983	35 membres	www.unece.org/env/lrtap
Convention sur les peuples indigènes et tribaux	1991	17 membres (12/2002)	www.ilo.org
Organisation Mondiale du Commerce	1995	146 membres (04/2003)	www.wto.org
Commission des Nations Unies sur le Développement Durable	1993	53 membres élus pour 3 ans	www.un.org/esa/sustdev/csd/about_csd.htm
Convention pour la conservation des Espèces migratrices sauvages	1983	84 membres (07/2003)	www.wcmc.org.uk/cms
Convention sur le patrimoine mondial	1975	176 membres (03/2003)	www.unesco.org/whc

4.2- L'harmonisation des rapports... ou la quête du Graal ?

Il est clair au vu du tableau qui précède que le nombre de rapports que doivent en théorie fournir les Parties à ces divers instruments est beaucoup trop élevé, et ce même si on se limite aux instruments principaux en ce qui concerne les forêts. L'harmonisation et la simplification des formats et modalités de rapport sont donc des problèmes cruciaux pour le suivi de la mise en oeuvre, soulevés depuis bon nombre d'années mais non encore réellement résolus. Les pays doivent préparer de plus en plus de rapports avec bien souvent des moyens en stagnation ou régression. Sur les 180+ pays parties à la CDB, 133 ont soumis leur premier rapport national, 103 leur deuxième rapport national, 45 le premier rapport thématique sur les forêts et, à quelques jours de la date limite pour le deuxième rapport

²⁹ On se référera pour cela aux documents disponibles sur <http://www.fao.org/forestry/cpf-mar>

thématique sur les forêts, trois pays seulement avaient fait parvenir celui-ci au SCDB. On assiste clairement à une « fatigue » au sujet de la rédaction des rapports tant nationaux que thématiques....

L'initiative du Partenariat de Collaboration sur les Forêts pour la rationalisation de l'établissement des rapports concernant les forêts est donc particulièrement louable puisqu'elle offre un portail unique qui rassemble les divers rapports nationaux (globaux ou thématiques) des principaux instruments internationaux concernant les forêts. Ce portail³⁰ est maintenu par la FAO et la task-force du PCF sur la rationalisation des rapports concernant les forêts. Il a pour but d'assister les pays dans l'établissement de leurs rapports et pour offrir un accès facile aux informations nationales pour toutes les parties prenantes.

En ce qui concerne plus particulièrement les problèmes liés au suivi conjoint des propositions d'action du GIF/FIF et le programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts de la CDB, il faut noter les initiatives suivantes :

- Le rapport³¹ PROFOR –AFFA (Australie) sur la mise en œuvre des PA du GIF/FIF qui contient un tableau comparatif liant les 270 propositions d'actions en regard de éléments du programme de travail élargi de la CDB en matière de biodiversité forestière ;
- La constitution d'un groupe d'expert ad hoc du FNUF sur les approches pour le suivi, l'évaluation et l'établissement des rapports (forestiers) dont le rapport devrait être prêt pour FNUF 4³²
- La préparation par le SCDB d'un document de travail basé sur les études de la task force sur la rationalisation des rapports forestiers du PCF

Bien que leurs travaux soient essentiellement focalisés sur l'état des forêts et non sur la mise en œuvre des accords internationaux, il est important de noter les importants efforts de la FAO³³ et ceux de UNEP/WCMC³⁴ (World Conservation Monitoring Center) en la matière. Ces travaux pourraient être une source unique de contribution aux diverses obligations des pays en termes de rapports apportant une certaine cohérence (cadres conceptuels et définitions identiques pour tous les pays) et limitant la duplication des travaux. Ces initiatives semblent largement sous-utilisées ou, pour le moins, leur pertinence pour notre objet n'a pas été objectivement analysée.

La réponse limitée (25 pays sur 182)³⁵ au questionnaire envoyé en octobre 2002 au sujet du §19(f) de la décision VI/22 qui visait pour l'essentiel à appuyer la mise en œuvre de l'élément 1, but 4, objectif 1 du programme de travail élargi montre aussi que le recours aux questionnaires même ciblés se heurte aux mêmes problèmes que les rapports thématiques ou nationaux

5- Quelques leçons tirées des exemples précédents

Il ressort de la brève analyse qui précède que :

- Les outils de base du suivi de la mise en œuvre des instruments ou de leurs programmes de travail sont les divers rapports demandés aux membres/parties.
- Ces rapports sont le plus souvent établis sur une base volontaire par les pays. Il existe peu d'exemples de rapport établis par des tierces parties.
- Il est souvent demandé un nombre important de rapports différents sur un même thème. Par exemple pour les forêts, un pays devra éventuellement produire un rapport national pour le FNUF, la CDB, la CCD, la CCCC, l'OIBT... et un ou plusieurs rapports thématiques ou sub-nationaux pour la CDB, l'OIBT, la FAO....
- Les rapports nationaux, trop génériques, ne sont généralement pas adaptés au suivi d'un programme de travail thématique.

³⁰ <http://www.fao.org/forestry/cpf-mar>

³¹ http://www.profor.info/pdf/IPF_IPFtext.pdf

³² On rappellera sur le même sujet le rapport dit de Viterbo (<http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html#3> ; réf. E/CN.18/2003/9)

³³ <http://www.fao.org/forestry> (Forest Resources Assessment...)

³⁴ <http://www.unep-wcmc.org/> (voir les programmes sur les forêts, aires protégées, produits forestiers non ligneux...)

³⁵ <http://www.biodiv.org/doc/meetings/sbstta/sbstta-09/official/sbstta-09-09-add1-fr.pdf>

- Il existe une meilleure réponse des pays aux demandes de rapports nationaux qu'à celles de rapports thématiques.
- Dans quelques rares cas le suivi de la mise en œuvre du programme de travail d'un instrument a pris en compte les rapports produits par d'autres instruments (Ramsar et CDB par exemple pour les eaux continentales).
- Dans de tels cas le recoupement enrichi l'information mais l'absence d'harmonisation des formats et cadres de rapport réduit largement le bénéfice tiré de l'utilisation d'une base plus large d'information.
- Les questionnaires « ciblés » ne donnent pas vraiment de meilleurs résultats que les rapports « classiques ».

6- D'autres obstacles et défis posés à la mise en œuvre du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts.

Dans la partie précédente nous avons évoqué diverses approches utilisées par une large gamme d'instruments multilatéraux pour suivre la mise en œuvre de leurs programmes de travail apportant ainsi des éléments de réflexion et de discussion sur les points i- et ii- du mandat du groupe d'expert.

Dans cette partie nous allons évoquer certains obstacles et défis posés à la mise en œuvre même de ces programmes de travail, apportant ainsi des éléments pour nourrir la discussion sur le point iii- du mandat du groupe d'expert. Nous ne nous hasarderons pas à considérer les problèmes globaux de la mise en œuvre de la CDB³⁶ et concentrerons notre analyse sur la mise en œuvre des clauses et décisions liées aux forêts³⁷.

6.1- Information, appropriation

Il ne pourra y avoir une mise en œuvre réelle du programme de travail élargi (ou de tout autre décision issue d'un instrument multilatéral) qu'à la condition *sine qua non* qu'il existe une volonté politique au niveau national. Ceci devrait se traduire dans un premier temps par une diffusion large de l'information pertinente. Il doit être clair pour tout le monde que si personne ne sait qu'un tel programme existe ou n'en connaît le contenu, il a peu de chance d'être mis en œuvre.

Or combien des délégations qui ont assisté à COP6 et ont activement participé à l'adoption, voire à la rédaction, de ce programme de travail élargi l'ont activement diffusé dans leurs pays respectifs ? Combien ont fait du lobbying pour la prise en compte de ce programme dans les législations ou négociations nationales ?

Il est difficile de répondre à ces questions faute d'une enquête rigoureuse préalable mais si l'on considère le nombre d'appels réciproques entre la CDB et le FNUF pour contribuer l'un à l'autre et leur participation conjointe au PFC, on pourrait s'attendre à tout le moins que les décisions importantes prises par un des instruments se retrouvent relayées d'une manière ou d'une autre par l'autre.

Un analyse des 38 rapports nationaux soumis pour FNUF 3 en décembre 2002, soit plusieurs mois après l'adoption du programme élargi de travail de la CDB, montre pourtant que cinq seulement de ces rapports (uniquement des pays européens) font explicitement référence à ce programme de travail et un seul annonce que les considérations de ce programme élargi vont être incorporées dans les discussions en cours sur le programme forestier national.

A notre connaissance, aucune des Parties à la CDB n'a volontairement modifié son cadre législatif ou réglementaire sur les forêts à la suite de l'adoption du programme de travail élargi. Sans aller si loin, un nombre très limité de Parties, probablement moins de 5, ont étudié de façon approfondie le

³⁶ On lira avec profit l'article de P. Pestre « La Convention sur la Diversité Biologique : vers une mise en œuvre efficace » (http://www.isuma.net/v03n02/prestre/prestre_f.pdf)

³⁷ Voir aussi le rapport de FERN sur l'état de la mise en œuvre des clauses de la CDB touchant aux forêts (<http://www.fern.org/pubs/reports/cbd/cbd-fran.pdf>)

programme de travail pour voir quelles activités étaient pertinentes dans leur contexte et dans quelle mesure ces activités étaient déjà prises en compte par les politiques, législations ou projets en cours.

On peut comparer cette absence de réaction à celle au contraire rapidement suscitée, toujours dans le cadre de la CDB, par l'entrée en vigueur du Protocole de Carthagène ou dans le cadre de la CCCC au Protocole de Kyoto. Peut-être faudrait-il en passer par ce type d'instrument pour la diversité biologique des forêts ?

6.2- Priorités, problèmes transversaux et pas-de-temps nécessaire

Bien que le préambule du programme de travail reconnaisse clairement, voire insiste, sur la souveraineté nationale en matière de choix des priorités, il semble cependant utile d'identifier les actions les plus pertinentes aux niveaux régionaux et internationaux. Les exemples de la CMPFE et de PEBLDS paraissent assez significatifs en ce sens (voir par exemple le suivi du problème du dépérissement des forêts en Europe). Au niveau international le cas des gaz CFC est un bon exemple de priorité « globale » suscitant des réponses nationales et locales, publiques et privées et une réduction considérable de l'utilisation de ces gaz. Pourquoi ne serait-il pas possible d'en faire autant pour les forêts ? Qui doit susciter et animer une telle recherche de priorités aux niveaux régionaux et internationaux ? Un nouveau regard sur la liste des principaux acteurs établie lors des travaux du groupe spécial d'experts sur la diversité biologique des forêts pourrait apporter certains éléments de réponse.

Les problématiques transversales (« cross-cutting issues ») tiennent une place primordiale dans le programme de travail élargi (indicateurs, aires protégées, article 8(j), utilisation durable...). Comment les prendre en compte de façon adéquate et mesurer les progrès dans ce domaine sans augmenter la charge déjà insupportable de rapports demandés aux Parties?

Les modifications législatives prennent généralement du temps et le programme élargi n'a guère que 18 mois. Quel devrait être le pas de temps nécessaire pour une diffusion correcte de l'information, une prise de conscience de la nécessité d'agir et la transcription de fait de celle-ci par un changement des politiques, législations et cadres réglementaires ? Quand pourra t'on conclure que le programme est appliqué ou qu'il est resté largement lettre morte ? Il est clair qu'il y aura toujours un temps « écoulé » entre décision et mise en œuvre, que cette période soit de 5, 10, 15 ou 50 ans n'est cependant pas anodin, surtout pour la diversité biologique des forêts. Une analyse des initiatives existantes en la matière pourrait s'avérer riche d'enseignements (la CMPFE et l'utilisation des critères et indicateurs d'Helsinki, la mise en œuvre de diverses éco-certifications...) mais dépasse largement le cadre de ce document préliminaire. On pourra aussi utilement consulter sur ce sujet le document UNEP/CBD/SBSTTA/9/9/ADD1³⁸ (partie sur les questions législatives, de politique générale et de planification).

6.3- Intégration des considérations de biodiversité dans les programmes forestiers nationaux

Une telle intégration est probablement une des clés de la mise en œuvre des programmes thématiques des instruments internationaux sur l'environnement. En ce qui concerne les questions forestières, elle devrait se faire dans le cadre des Programmes Forestiers Nationaux.

6.3.1- Les Programmes Forestiers Nationaux (PFN)

Les PFN semblent à l'heure actuelle le principal instrument de la mise en œuvre des résultats et recommandations issus du dialogue international sur les forêts. Le but des PFN est de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources forestières afin de répondre aux besoins locaux, nationaux et mondiaux. Ce but est à atteindre par le renforcement du partenariat international et national en matière de gestion, de protection et de remise en état des ressources et des terres forestières, pour le bien des générations présentes et futures.

Les principaux objectifs des Programmes Forestiers Nationaux sont de:

³⁸ <http://www.biodiv.org/doc/meeting.asp?lg=0&mtg=sbstta-09>

- introduire des démarches de planification intersectorielle qui associent tous les partenaires pertinents, ce qui permettra de régler les conflits et de mettre en place des politiques et des programmes efficaces pour traiter les problèmes forestiers;
- sensibiliser et mobiliser les engagements à tous les niveaux quant à la nécessité de s'attaquer aux problèmes liés à la mise en valeur durable des forêts;
- augmenter l'efficacité et l'efficience des interventions publiques et privées aux fins d'une mise en valeur durable des forêts;
- encourager le partenariat local, national, régional et international;
- mobiliser et organiser les ressources nationales et (si besoin est) internationales et catalyser les forces pour une mise en œuvre coordonnée des programmes/plans;
- planifier et concrétiser la contribution des forêts et du secteur forestier aux initiatives nationales et mondiales, telles que les Plans nationaux d'action environnementale et les actions convenues pour la mise en œuvre des Principes Forestiers adoptés par la CNUED, du Chapitre 11 de l'Action 21, et des Conventions sur la diversité biologique, sur les changements climatiques et sur la désertification.

En 2001, la FAO assistée de plusieurs pays européens (Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) a mis en place l'initiative conjointe « Mécanisme pour les Programmes Forestiers Nationaux »³⁹. Le but principal de ce mécanisme est d'aider les pays à mettre en place une programmation politique sur les forêts et des processus de mise en œuvre qui répondent efficacement aux besoins locaux et aux priorités nationales tout en respectant les principes acceptés internationalement pour les PFN. Ce rôle des PFN dans l'établissement d'une sélection équilibrée de priorités nationales nous semble l'intérêt principal d'une telle initiative

Les PFN apparaissent donc potentiellement, bien que cela ne soit pas explicitement indiqué, comme le lieu privilégié de mise en œuvre « politique » du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts. Pour répondre dans quelle mesure cela va effectivement se faire il conviendrait de faire une analyse détaillée des PFN en préparation pour voir lesquels intègrent effectivement les objectifs et activités proposés dans le programme de travail élargi. Nous ne disposons pas d'une telle étude mais les nombreuses recherches et lectures réalisées pour la rédaction du présent document nous laissent croire que cette intégration n'existe (ou n'est clairement explicitée) que trop rarement.

6.3.2- Analyse du PSPB sur le secteur forestier

L'article 6(b) de la CDB souligne que toute partie contractante devra, selon ses conditions particulières et ses capacités intégrer, autant que possible et comme il se doit, la préservation et l'exploitation durable de la diversité biologique dans les plans, les politiques et les programmes sectoriels ou intersectoriels.

La Convention, les décisions ultérieures de la Conférence des parties, ou d'autres institutions spécialisées n'ont pas clairement décrit la façon dont cette intégration doit exactement avoir lieu. Dès lors il y avait nécessité d'apporter un appui aux pays et le Programme de soutien pour la planification de la biodiversité (PSPB)⁴⁰ fut mis en place pour répondre à la nécessité de renforcer les capacités nationales en vue de préparer et de mettre en œuvre l'article 6 de la Convention.

Le PSPB a mandat d'assister les planificateurs nationaux dans l'établissement et la mise en œuvre des diverses planification nationales en matière de biodiversité ; l'intégration de la biodiversité dans d'autres secteurs de l'économie nationale et de la société civile constituant un indicateur essentiel de la mise en œuvre réussie des pratiques de développement durable, ainsi que de la réalisation des objectifs de la CDB.

Dans ses travaux le PSPB s'est en particulier intéressé, par la réalisation de plusieurs études thématiques (agriculture, forêts, tourisme...), au problème de l'intégration sectorielle des questions de biodiversité. L'étude thématique forêt⁴¹, basée sur 10 études de cas nationales et sur l'analyse d'un

³⁹ <http://www.fao.org/forestry/foris/webview/forestry2/index.jsp?siteId=4341&langId=2>

⁴⁰ <http://www.undp.org/bpsp/>

⁴¹ <http://www.unep.org/bpsp/HTML%20files/TS-Forestry1.html>

grande quantité d'information supplémentaire montre clairement que l'intégration peut se faire mais que dans un très grand nombre de cas elle ne se fait pas.

Pourquoi une telle absence d'intégration au niveau national ?

Les causes sont connues, nous en avons évoqué deux importantes dans les paragraphes précédents (manque de circulation de l'information et faible appropriation). Mais nous pouvons aussi ajouter : absence de moyens, sectorisation outrée (les personnes qui s'occupent des questions de biodiversité et des forêts n'appartiennent pas aux mêmes institutions), processus perçus comme parachutés et déconnectés des réalités locales, etc.

Le rapport de synthèse⁴² montre pourtant que de nombreux succès existent au plan local ou national. Ces succès sont basés sur l'existence simultanée :

- d'une volonté politique forte appuyée par des politiques sectorielles adaptées
- d'une législation simple et cohérente avec les orientations définies par la politique
- d'institutions suffisamment fortes pour appliquer et faire respecter les lois et règlements
- d'une base de connaissance suffisante de la biodiversité, de son état, des menaces et des évolutions possibles
- de processus de planification réellement participatifs impliquant tous les secteurs pertinents

Ces conditions sont probablement celles qui pourraient permettre une mise en œuvre réelle au niveau national du programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts par une intégration de celui-ci dans les Programmes Forestiers Nationaux et une mise en application effective de ceux-ci.

7- En guise de conclusion

Au terme de cette revue, forcément incomplète, il émerge plus de questions que de réponses, ce qui n'est pas nécessairement un défaut pour un document dont la vocation est essentiellement d'informer et de susciter les discussions du groupe spécial d'experts.

- Les « classiques » rapports volontaires, thématiques ou nationaux, tant en faveur dans les instruments internationaux sont-ils réellement utiles pour le suivi de leur mise en œuvre ?
- Est-ce que des revues externes par des tierces parties pourraient être utilisées et avec quel bénéfice ?
- Comment utiliser de façon intelligente ce que font déjà les autres ?
- Comment construire des bases d'évaluation objectives et acceptables pour tous (indicateurs, objectifs quantifiés, etc.) dans un cadre politique où la recherche du consensus est directement en conflit avec une définition objective et quantifiée des buts ou objectifs⁴³ ?
- Comment dépasser la sectorisation institutionnelle au niveau national qui est un obstacle majeur à la prise en compte et à la résolution des problèmes transversaux ?

En gros, comment être innovant dans les modalités de rapporter nos progrès dans la mise en œuvre du programme de travail élargi sans attendre une hypothétique harmonisation ou intégration ?

Un premier élément de réponse se trouve peut-être dans le §19(g) de la décision VI/22 qui demande, entre autres, au SCBD de fournir aux Parties un mécanisme d'échange d'information, y compris au travers d'un portail Internet, pour les aider dans la mise en œuvre du programme de travail élargi. On pourrait alors imaginer, en lieu et place du classique rapport « à fournir avant la date du... », la mise en place au travers du portail Internet suggéré dans le §19(g) d'utiliser un système de rapport interactif qui permettrait :

- d'avoir des réponses binaires « oui/non » utiles pour l'analyse statistique mais peu informatives

⁴² http://www.unep.org/bpsp/Forestry/Forestry%20Synthesis%20Report/Synthesis_report.pdf

⁴³ On notera avec intérêt à ce sujet que les choses semblent bouger avec l'émergence de propositions concrètes par SBSTTA 9 d'incorporer des **objectifs axés sur les résultats** dans les programmes de travail de la CDB (voir <http://www.biodiv.org/doc/meetings/sbstta/sbstta-09/official/sbstta-09-14-fr.pdf>)

- mais aussi, à l'utilisateur, de répondre à un certain nombre de questions prédéterminées liées aux différents objectifs du programme de travail élargi.

On pourrait, par exemple, organiser un forum « virtuel », modéré par le SCBD (ou une autre institution pertinente), sur lequel, dans un pas de temps de deux ans, il serait demandé aux Parties de répondre, voire de proposer de nouvelles questions relatives à la mise en œuvre du programme de travail. Une telle initiative permettrait peut-être (si la volonté de participer est réelle) de produire une revue de la mise en œuvre du programme de travail et de générer un dialogue constructif et continu entre les diverses Parties.

