Nations Unies E/CN.17/IFF/2000/3

Conseil économique et social

Distr. générale
23 novembre 1999
Français
Original: anglais

Commission du développement durable
Forum intergouvernemental sur les forêts
Quatrième session
New York, 31 janvier-11 février 2000
Point 5 de l'ordre du jour provisoire*
Dispositifs internationaux visant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts (élément de programme III)

Éléments et fonctions d'un futur dispositif international

Note du Secrétariat

Résumé

On s'est inspiré du texte compilé par les Coprésidents tel qu'il figure dans le rapport sur les travaux de la troisième session du Forum intergouvernemental sur les forêts (voir E/CN.17/IFF/1999/25) pour indiquer dans la présente note les éléments qui pourraient être retenus dans un futur dispositif international sur les forêts et les fonctions que celui-ci pourrait remplir.

Les éléments mentionnés dans la présente note reflètent le consensus qui se fait jour autour des domaines prioritaires définis par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et dans les travaux du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum intergouvernemental sur les forêts. On suppose que ces éléments resteront inchangés quelle que soit la forme que prendra le futur dispositif international.

Quatre grands types de fonctions sont identifiés : définition des politiques; coordination; application des politiques; et autorisation des travaux. Un dispositif sur les forêts pourrait remplir ces quatre grandes fonctions, mais privilégierait l'une d'elles comme étant sa fonction première. L'importance attribuée à chacune pourrait évoluer au fil des années selon les circonstances et les besoins et selon le type d'arrangement ou de mécanisme retenu.

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

00-20160 (F) 050100 120100

La présente note complète la note du Secrétariat consacrée aux grandes questions relatives aux forêts (E/CN.17/IFF/2000/2) et va dans le sens de l'analyse des choix pour un arrangement international en matière de forêts présentés dans le rapport du Secrétaire général (E/CN.17/IFF/2000/4). L'objectif recherché n'est pas de faire de cette note une base de négociation, mais de faciliter les discussions autour de l'élément de programme III lors de la quatrième session du Forum.

Table des matières

		Paragraphes	Page
I.	Introduction	1–2	3
II.	Résultats de la troisième session du Forum	3–14	3
	A. Questions et problèmes	4–6	3
	B. Principes généraux	7–8	3
	C. Objectifs	9	4
	D. Éléments envisagés	10–11	4
	E. Fonctions proposées	12	4
	F. Options	13–14	4
III.	Éléments possibles	15–18	4
IV.	Fonctions de futurs dispositifs internationaux	19–38	4
	A. Principales fonctions	19–23	5
	B. Fonctions d'appui	24–38	6
	1. Fonctions d'appui liées à l'élaboration des politiques	25–27	6
	2. Fonctions d'appui liées à la coordination	28–30	6
	3. Fonctions d'appui liées à l'application des politiques	31–35	7
	4. Fonctions d'appui liées à l'autorisation des travaux	36–38	7
V.	Autres considérations importantes concernant un futur dispositif sur les forêts	39–42	8
	A. Participation	39	8
	B. Conseils techniques et scientifiques	40	8
	C. Relations avec les organes existants s'occupant des forêts	41–42	8
VI.	Conclusions	43–49	8
Annexes			
I.	Éléments pouvant être pris en compte		10
II	Relation entre les éléments d'un dispositif international, les programmes de travail du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum intergouvernemental sur les forêts, les principes relatifs aux forêts et le chapitre 11 d'Action 21		14

I. Introduction

1. Dans le cadre de l'élément de programme III, la présente note a pour objet de faciliter les débats que le Forum intergouvernemental sur les forêts consacrera aux éléments et aux fonctions d'un mécanisme international visant à promouvoir la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts. Elle complète la note du Secrétariat consacrée aux grandes questions relatives aux forêts (E/CN.17/IFF/2000/2) et le rapport du Secrétaire général (E/CN.17/IFF/2000/4). L'élément de programme III devrait faire l'objet d'un débat de fond à la quatrième session du Forum, au cours de laquelle celui-ci adoptera son rapport qui sera soumis pour examen à la Commission du développement durable à sa huitième session.

2. Ces cinq dernières années, les travaux du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts ont fait apparaître un consensus sur nombre de questions complexes et délicates d'un point de vue politique. La question d'un dispositif international était l'une des plus épineuses. Toutefois, si l'on se fonde sur les suggestions relatives aux éléments, aux fonctions et aux axes de réflexion présentées dans le rapport du Forum à sa troisième session (E/CN.17/IFF/1999/25), les grandes lignes d'un dispositif international commencent à se dégager.

II. Résultats de la troisième session du Forum

3. Les résultats des débats que le Forum a consacrés à l'élément de programme III à sa troisième session sont présentés ci-après.

A. Questions et problèmes

4. De nombreux facteurs, complexes et interdépendants, ont une incidence directe ou indirecte sur les forêts, sur leur mise en valeur durable et sur la gestion des ressources forestières. 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[1] (Principes relatifs aux forêts), le chapitre 11 d'Action 21[2], les propositions du Groupe intergouvernemental sur les forêts, les travaux du Forum intergouvernemental sur les forêts et de nombreuses autres initiatives ont tous fait apparaître la nécessité d'aborder les questions liées aux forêts de manière intégrée aux niveaux national, régional et mondial. Parce que l'évolution de certains secteurs peut avoir des répercussions importantes sur les forêts, il convient d'harmoniser les politiques intersectorielles et de mener une action pluridisciplinaire.

5. Le Forum a fait observer que le déboisement, la dégradation des forêts, l'utilisation des terres forestières à d'autres usages et la valorisation insuffisante des produits ligneux et non ligneux et des services liés aux forêts avaient entraîné un regain d'intérêt pour les forêts sur le plan international.

6. Les pays doivent maintenant s'efforcer d'établir des institutions, des politiques et des conditions opérationnelles qui permettront d'exploiter les forêts de manière écologiquement rationnelle tout en répondant à la demande de nombreux biens et services à caractère économique, social, culturel et environnemental. Cela signifie, notamment, mettre au point des programmes forestiers nationaux, transférer des technologies et des moyens financiers et ouvrir les marchés internationaux aux produits forestiers.

B. Principes généraux

7. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[3] et les Principes relatifs aux forêts orientent les travaux intergouvernementaux sur le développement durable en général et sur les forêts en particulier. Ils reconnaissent le principe fondamental de la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles; le droit au développement économique; l'obligation pour les États de veiller à ce que les activités menées sur leur sol ne soient pas dommageables pour d'autres pays; les responsabilités communes mais différenciées concernant les questions et les intérêts communs; et la nécessité d'offrir un appui international visant à renforcer les capacités humaines et institutionnelles.

8. Le Forum a noté qu'un dispositif international devrait prendre en considération les progrès réalisés et le consensus obtenu et promouvoir une action internationale qui facilite l'exploitation écologiquement rationnelle des forêts aux niveaux national, régional et mondial. Il devrait aussi tenir compte des dispositions ayant trait aux forêts – aux niveaux national, régional ou mondial – dans les instruments, mécanismes et programmes qui existent déjà. Il devrait porter sur tous les types de forêts et traiter de tous les aspects qui y sont liés, prendre en compte les intérêts et les besoins de tous les pays, notamment la situation et les besoins des pays en développement en matière d'exploitation écologiquement rationnelle des ressources

forestières, et englober les domaines de préoccupation prioritaires tant des pays riches en ressources forestières que de ceux qui n'en sont guère dotés. Il devrait en outre susciter un soutien politique ferme et une coopération internationale soutenue.

C. Objectifs

9. Le Forum a suggéré que, dans la définition des objectifs généraux d'un dispositif international visant à promouvoir la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts, l'on prenne en compte certains des critères communément applicables à la gestion écologiquement rationnelle des forêts mis au point au cours de consultations régionales.

D. Éléments envisagés

10. Le choix des éléments, c'est-à-dire des questions prioritaires qui pourraient être retenues dans le cadre d'un dispositif international, a fait l'objet de plusieurs analyses et de nombreux débats pendant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et les consultations du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts.

11. À l'issue de la troisième session du Forum, les Coprésidents ont établi un texte qui reprend les observations faites par les délégations et qui figure dans le rapport E/CN.17/IFF/1999/25. Ce texte propose un ensemble d'éléments qui sont recensés dans la section III de la présente note et décrits plus précisément à l'annexe I.

E. Fonctions proposées

12. S'inspirant des discussions menées à la troisième session du Forum, les Coprésidents ont proposé un ensemble de fonctions pouvant être dévolues à des arrangements et mécanismes au-delà de 2000. Le Forum a proposé et examiné d'autres fonctions, mais aucune suite n'y a été donnée. La liste compilée, telle qu'elle figure dans le rapport sur les travaux de la troisième session du Forum, énonce un ensemble de fonctions, n'ayant pas tous la même portée, qui pourraient relever d'un futur dispositif international. On trouvera à la section IV du présent rapport une synthèse et une description plus précise des 16 fonctions qui ont été proposées à la troisième session du Forum.

F. Options

13. Pendant les discussions sur les directives à donner au Secrétariat pour l'établissement de la documentation de la quatrième session, il a été proposé de retenir les neuf options suivantes comme base de réflexion :

- Un mécanisme permettant d'améliorer la coordination des dispositifs en vigueur;
- Un dialogue intergouvernemental permanent sur les forêts;
- Un nouveau cadre permanent pour le dialogue intergouvernemental;
- Amélioration des instruments non juridiquement contraignants;
- Rôle de chef de file que pourrait jouer une organisation existante;
- Utilisation des instruments juridiquement contraignants existants;
- Des mécanismes régionaux;
- Une convention-cadre permettant d'instituer des mécanismes régionaux;
- Un nouvel instrument juridique mondial.

14. Les participants au Forum ont demandé au Secrétariat de s'assurer que les options retenues pouvaient efficacement contribuer à l'exécution des fonctions qui seraient dévolues au dispositif international et couvrir tous ses éléments.

III. Éléments possibles

15. Si l'on examine les Principes relatifs aux forêts, le chapitre 11 d'Action 21 et le programme de travail du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts, on constate que, en 10 ans, la liste des questions prioritaires n'a pas réellement changé. Les 16 éléments présentés ci-après et décrits en détail à l'annexe I s'inspirent de ceux qui figurent dans le rapport du Forum sur les travaux de sa troisième session. L'annexe II établit une corrélation entre les éléments envisagés et les paragraphes et les points correspondants des Principes relatifs aux forêts du chapitre 11 d'Action 21 et du programme de travail du Groupe et du Forum. On peut donc estimer que les éléments retenus sont l'expression du consensus qui s'est dégagé à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et au sein du Groupe intergouvernemental

sur les forêts ainsi que des débats menés au sein du Forum intergouvernemental sur les forêts.

16. Les éléments ci-après correspondent à des domaines jugés prioritaires par les pays développés et les pays en développement, qu'il s'agisse de pays riches en ressources forestières ou de pays qui n'en sont guère dotés. Ils recouvrent aussi des questions d'intérêt national, régional et mondial auxquelles une action internationale permettrait d'apporter des réponses.

Ensemble d'éléments identifiés à la troisième session du Forum

1. Établissement et exécution de programmes forestiers nationaux.
2. Promotion de la participation du public.
3. Lutte contre le déboisement et la dégradation des forêts.
4. Connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts.
5. Connaissances scientifiques dans le domaine des forêts.
6. Santé et productivité des forêts.
7. Critères et indicateurs d'une gestion durable des forêts.
8. Aspects économiques, sociaux et culturels de la forêt.
9. Conservation des forêts et protection des types uniques de forêts et des écosystèmes fragiles.
10. Surveillance, évaluation et communication d'informations; concepts, terminologie et définitions.
11. Stratégies de remise en état et de conservation des terres forestières dans les pays à faible couvert forestier.
12. Remise en état et restauration des terres forestières dégradées, et action en faveur de la régénération naturelle et artificielle.
13. Maintien du couvert forestier pour répondre aux besoins présents et futurs.
14. Ressources financières.
15. Commerce international et exploitation durable des forêts.
16. Coopération internationale en matière de renforcement des capacités, accès aux écotechnologies et transfert de ces technologies en vue d'une exploitation durable des forêts.

17. Les participants aux travaux du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts sont parvenus à un consensus général sur l'importance à accorder à la plupart des éléments précités. Pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'inscrit plus largement chaque élément, il convient d'examiner les descriptions qui figurent à l'annexe I en se référant aux Principes relatifs aux forêts, à Action 21, aux mesures proposées par le Forum et au consensus qui commence à se dégager, comme en témoigne le rapport du Forum sur les travaux de sa troisième session. Il n'est pas inutile de noter que les éléments présentés à l'annexe I sont suffisamment généraux pour englober les éléments examinés au cours des réunions régionales organisées à l'initiative des Gouvernements canadien et costa-ricien.

18. Tout nouveau dispositif sur les forêts devra s'accompagner d'un programme de travail global et étendu dans sa portée et tenir compte des domaines de priorité, tels que définis dans les Principes relatifs aux forêts et par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, le Groupe intergouvernemental sur les forêts et le Forum intergouvernemental sur les forêts. Il serait donc souhaitable de prendre les éléments décrits à l'annexe I comme base du programme de travail en vue d'un futur dispositif international, quelle que soit la forme de ce dernier, tout en conservant la possibilité d'en exclure certains ou d'en inclure de nouveaux et de leur affecter des niveaux de priorité différenciés.

IV. Fonctions de futurs dispositifs internationaux

A. Principales fonctions

19. Dans le cadre des travaux de la troisième session du Forum, ont été proposées des fonctions ou activités que pourrait accomplir un futur dispositif international pour réaliser ses principaux objectifs. Les différentes fonctions définies à la troisième session du Forum peuvent être classées en quatre groupes principaux :

- Élaboration de politiques;
- Coordination;
- Application des politiques;
- Autorisation des travaux.

20. Les neuf options proposées pour un dispositif international à la troisième session (voir par. 13 ci-dessus)

pourraient, à des degrés divers, permettre d'accomplir les quatre fonctions principales susmentionnées.

21. Toutes ces fonctions seraient certes accomplies par le futur arrangement ou mécanisme international mais une seule servirait de point de départ et jouerait ainsi un rôle prépondérant. Par exemple, un mécanisme international de coordination pourrait également avoir pour fonction, outre la coordination, l'élaboration de politiques par le biais des organes directeurs des organisations et instruments concernés. Il pourrait également autoriser les travaux sur la base des décisions des organes directeurs ou de mémorandums d'accord entre les organisations et les instruments. En outre, cette option pourrait englober l'application de politiques au niveau national, notamment dans le cadre d'un programme d'action convenu. Toutefois, la fonction première serait la coordination, les autres fonctions ayant un caractère subsidiaire.

22. Il convient également de noter qu'un dispositif international pourrait évoluer avec le temps, soit selon un plan établi soit de façon progressive. L'importance relative des fonctions principales pourrait changer eu égard à l'évolution des besoins et des circonstances. Ainsi, pour revenir à l'exemple précédent, l'arrangement qui pourrait au départ être un mécanisme de coordination dont la plupart des fonctions seraient liées à la coordination pourrait devenir un programme d'action ayant pour fonction dominante l'application des politiques. Le dispositif international pour la sécurité des substances chimiques illustre cette évolution : mécanisme de coordination au départ, il a évolué en cadre d'exécution des programmes et d'examen des politiques en devenant le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique. En outre, il a récemment permis des négociations en vue de l'élaboration de deux instruments juridiques ayant force obligatoire sur la procédure de consentement préalable et sur les polluants organiques persistants.

23. Rien ne garantit que l'exécution de l'une des fonctions principales entraînerait automatiquement la réalisation des autres. Toutes les fonctions principales devraient être accomplies à des degrés divers. Un dispositif international qui a clairement défini la manière dont *toutes* les quatre fonctions principales seraient concrètement accomplies aurait le plus de chances de succès.

B. Fonctions d'appui

24. Les 16 fonctions définies à la troisième session du Forum jouent un rôle d'appui aux quatre fonctions principales. On trouvera ci-après une analyse et une synthèse des fonctions principales ainsi que des fonctions d'appui. Celles-ci sont présentées en vue de montrer comment elles pourraient contribuer concrètement à la réalisation des principaux objectifs d'un dispositif international. Sont également présentés des exemples d'arrangements et de mécanismes où la fonction principale en question semble jouer un rôle prépondérant.

1. Fonctions d'appui liées à l'élaboration des politiques

25. Les fonctions liées à l'élaboration des politiques engloberaient en pratique l'examen des politiques, la recherche du consensus et l'établissement de rapports sur les progrès accomplis en matière de gestion viable des forêts. L'objectif serait d'élaborer des politiques qui se fondent effectivement sur les données d'expérience, les priorités et les préoccupations nationales. Les questions prioritaires du moment ainsi que les nouvelles questions qui revêtent une importance pour la gestion viable des forêts seraient examinées en vue d'y apporter les aménagements nécessaires. En pratique, il s'agirait également d'utiliser les informations provenant de différentes sources pour procéder à un examen coordonné des progrès accomplis dans l'exécution des programmes, ce qui constituerait un important moyen de fournir des informations en retour pour l'élaboration des politiques. En ce qui concerne les évaluations, il serait également pratique d'utiliser des critères et des indicateurs de gestion viable des forêts élaborés et appliqués aux niveaux national, régional et mondial.

26. La fonction principale d'élaboration des politiques pourrait s'accompagner des fonctions d'appui suivantes :

- Définition d'objectifs pour le cadre d'orientation mondial sur les forêts;
- Définition des domaines d'action prioritaires et des mesures visant à faire face aux questions nouvelles;
- Échange d'informations et de données d'expérience et examen des préoccupations communes;
- Programmation d'autres actions aux niveaux mondial et régional;
- Élaboration de critères et d'indicateurs pour la gestion viable des forêts.

27. Parmi les arrangements ayant pour fonction dominante l'élaboration des politiques, on peut citer l'Assemblée générale, la Commission du développement durable, le Comité des forêts de la FAO, le Forum intergouvernemental sur les forêts et les conférences des parties aux instruments juridiques ayant force obligatoire.

2. Fonctions d'appui liées à la coordination

28. Différents instruments et organisations de différentes zones géographiques devraient, en pratique, participer activement à tout dispositif ayant pour fonction dominante la coordination. Pour que la coordination soit efficace, il faut que les organisations et les instruments s'accordent à collaborer dans le cadre d'un programme commun. La réalisation des fonctions touchant un accord concernant les principaux concepts, termes et définitions et les principes mondiaux de gestion viable des forêts pourrait être confiée à des groupes de travail pour la coordination scientifique et technique. Ceux-ci rendraient compte aux organes directeurs des organisations et instruments concernés, qui pourraient examiner ces questions eu égard à leurs propres politiques et stratégies.

29. La fonction principale de coordination pourrait s'accompagner de plusieurs fonctions d'appui visant notamment à :

- Contribuer aux synergies et favoriser la coordination et la collaboration;
- Renforcer la coopération internationale et régionale;
- Promouvoir une compréhension commune des principaux concepts, termes et définitions;
- Parvenir à un accord sur les principes mondiaux de gestion viable des forêts.

30. Parmi les mécanismes dont la coordination et la collaboration entre organisations internationales constituent la fonction dominante, on peut citer le Comité interorganisations sur le développement durable et l'Équipe spéciale interorganisations sur les forêts.

3. Fonctions d'appui liées à l'application des politiques

31. Les mécanismes existants chargés de l'application des politiques consistent généralement en un programme d'action bénéficiant d'un appui sous forme d'apport financier et de transfert de technologie. Pour influer sur la forme d'appui fourni aux pays et sur le type d'activités, il faudrait des liens étroits et une interaction avec un mécanisme d'élaboration des politiques.

32. À l'heure actuelle, ce sont généralement des mécanismes officieux qui permettent d'accroître l'efficacité et d'améliorer la coordination de l'aide multilatérale et bilatérale liée aux forêts. Il n'y a pas vraiment eu dans le passé de collaboration au niveau national entre les organisations internationales ni entre les donateurs bilatéraux en matière d'exécution de projets et programmes. Toutefois, l'expérience de l'Équipe spéciale interorganisations sur les forêts et du Groupe international des conseillers en foresterie est de bon augure pour l'avenir.

33. En pratique, la fonction d'application des politiques est accomplie au moyen de programmes d'activités opérationnelles soutenus par des sources de financement sûres qui sont déterminées au début du processus.

34. L'application des politiques pourrait notamment englober les fonctions d'appui suivantes :

- Appui à la réforme des politiques forestières;
- Appui aux efforts des pays en développement et satisfaction de leurs besoins;
- Amélioration de l'efficacité et de la coordination de l'aide bilatérale et multilatérale;
- Évaluation et examen des progrès accomplis, et établissement de rapports à ce sujet.

35. Parmi les arrangements et mécanismes internationaux ayant pour fonction dominante l'élaboration des politiques, on peut citer le Programme international sur la sécurité des substances chimiques, le Fonds pour l'environnement mondial, les programmes d'assistance technique de nombreuses organisations, notamment la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement, de l'Organisation internationale des bois tropicaux, la Banque mondiale et les banques régionales de développement.

4. Fonctions d'appui liées à l'autorisation des travaux

36. Le principal objectif d'un instrument juridique ayant force obligatoire est d'autoriser les travaux et de garantir un engagement politique soutenu grâce à des protocoles, dispositions ou règles régissant l'élaboration de lois nationales conformes à l'instrument. Pour les arrangements et mécanismes autres qu'un instrument juridique ayant force obligatoire, les travaux peuvent être autorisés par d'autres moyens. Dans de nombreux cas, les contrats, descriptifs de projets et mémorandums d'accord entre parties intéressées – organisations, gouvernements et particuliers – sont les documents qui les engagent. Les décisions, résolutions, déclarations, recommandations et propositions adoptées par différents organismes des Nations Unies sont autant d'exemples de textes portant autorisation de travaux.

37. La fonction principale d'autorisation des travaux englobe les fonctions d'appui visant notamment à :

- Renforcer l'engagement en faveur de l'application des dispositions adoptées;

- Obtenir un engagement politique;
- Assurer une gestion efficace.

38. Parmi les arrangements et mécanismes portant autorisation de travaux, on peut citer les conventions découlant de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et les protocoles s'y rapportant, les décisions de l'Assemblée générale, la déclaration sur les forêts faite par le Groupe des huit principaux pays industrialisés, les déclarations de Rome sur les forêts adoptées à la deuxième Réunion ministérielle de la FAO sur les questions de durabilité en foresterie : Défis nationaux et internationaux, tenue à Rome les 8 et 9 mars 1999, ainsi que les résolutions adoptées par les ministres européens chargés des forêts.

V. Autres considérations importantes concernant un futur dispositif sur les forêts

A. Participation

39. La participation des gouvernements à certains types d'arrangements définis à la troisième session du Forum est soumise à certains critères. Par exemple, un mécanisme de coordination entre instruments internationaux et organisations multilatérales n'entraînerait pas une participation directe des gouvernements. Seuls les signataires d'un instrument juridique ayant force obligatoire seraient liés par lui. Pour toutes les options, il serait souhaitable de prévoir la participation des grands groupes tels que le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

B. Conseils techniques et scientifiques

40. Il est indispensable que les fonctions d'élaboration des politiques, de coordination, d'application des politiques et d'autorisation des travaux se fondent sur une bonne connaissance scientifique et technique des forêts. Une équipe spéciale ou un groupe de travail préparatoire composé d'experts indépendants s'occupant de questions scientifiques et techniques pourrait rechercher un consensus concernant toute question d'ordre scientifique et technique donnée, et proposer ainsi à l'arrangement ou au mécanisme international des mesures qu'il pourrait adopter pour donner suite à ses politiques et à ses décisions d'ordre stratégique. L'avis d'experts indépendants peut accroître la crédibilité d'un dispositif et conférer un solide fondement scientifique et technique à ses décisions.

C. Relations avec les organes existants s'occupant des forêts

41. Les organisations et instruments existants traitent déjà de nombreuses questions liées aux forêts. En revanche, certaines questions n'ont pas encore engendré le consensus ni l'accord nécessaires pour être convenablement traitées comme les autres dans le cadre d'un dispositif international sur les forêts.

42. Pour qu'un dispositif international contribue aux synergies entre les organisations et instruments liés aux forêts dotés de mandats distincts, il faudrait qu'il soit d'un niveau assez élevé et suffisamment souple et novateur pour traiter des questions prioritaires d'une manière qui contribue aux délibérations et à l'application des politiques des autres organisations et instruments liés aux forêts et vice-versa. En outre, on n'est pas parvenu à un consensus sur certains domaines prioritaires et les discussions sur ces questions auraient probablement un caractère plus exploratoire. Par conséquent, si un dispositif international sur les forêts doit traiter toutes les questions liées aux forêts de manière cohérente et globale, il ne les traitera pas nécessairement de la même façon.

VI. Conclusions

43. Les Principes relatifs aux forêts et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement servent de principes directeurs pour résoudre les problèmes qui se posent à l'heure actuelle dans le domaine des forêts. Les Principes relatifs aux forêts, le chapitre 11 d'Action 21, les mesures proposées par le Groupe intergouvernemental sur les forêts ainsi que les travaux du Forum intergouvernemental sur les forêts ont fait apparaître la nécessité de traiter les questions concernant les forêts de manière intégrée, cohérente et globale, aux échelons national, régional et mondial. Un futur dispositif international sur les forêts devrait s'appuyer sur le consensus qui s'est dégagé lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et sur les progrès réalisés dans les travaux du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum intergouvernemental sur les forêts.

44. Les objectifs d'un dispositif relatif à une future coopération internationale dans le domaine des forêts

pourraient englober les éléments communs des critères retenus pour la gestion viable des forêts dans les processus régionaux, accompagnés de quelques éléments de portée internationale supplémentaires, en vue de promouvoir la gestion, la préservation et le développement durable de tous les types de forêts.

45. L'ensemble des éléments compris dans les Principes relatifs aux forêts, le chapitre 11 d'Action 21 et les programmes de travail du Groupe et du Forum constituent des questions prioritaires de portée mondiale. Un futur dispositif international sur les forêts doit susciter l'intérêt des milieux politiques à un niveau élevé, afin qu'il soit possible de traiter ces questions de manière intégrée, cohérente et globale. Il doit également être suffisamment souple pour que de nouvelles questions prioritaires puissent être intégrées à son programme de travail.

46. Il est nécessaire que le dispositif international ait une orientation pratique et remplisse les quatre fonctions principales que sont l'élaboration des politiques, la coordination, l'application des politiques et la conception de textes portant autorisation des travaux. Il est nécessaire que ces fonctions soient formulées de manière précise et pratique, pour que la façon dont elles appuient l'action menée aux échelons national, régional et international soit explicite.

47. Les caractéristiques principales d'un dispositif international seront déterminées par l'importance relative qui sera accordée à chacune de ses quatre fonctions principales. Parallèlement, son efficacité dépendra de fonctions d'appui qui seront liées à toutes les fonctions principales, puisque l'accomplissement d'une fonction principale donnée ne garantit pas l'accomplissement d'une autre. Le dispositif international devrait également pouvoir évoluer dans le temps afin que ses fonctions puissent être modifiées ou complétées par d'autres fonctions selon l'évolution des besoins ou des circonstances, et ce, s'agissant de l'ensemble du programme de travail ou de domaines donnés de celui-ci.

48. Le futur dispositif sur les forêts bénéficierait de la participation, des conseils, des avis et de la contribution d'experts scientifiques et techniques indépendants, d'organisations non gouvernementales et d'autres groupes importants.

49. Il est nécessaire d'examiner les questions relatives aux forêts qui font l'objet d'autres instruments et mécanismes, et sont visés dans les mandats d'autres organisations; à cet égard, il convient d'étudier les possibilités de créer des synergies. Le dispositif international favoriserait une approche intégrée et globale de la question des forêts, en informant les instruments et institutions existants qui oeuvrent dans ce domaine, en leur étant utile et en collaborant avec eux.

Notes

[1] *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : R.92.I.8), résolution I, annexe III.

[2] Ibid, annexe II.

[3] Ibid., annexe I.

Annexe I

Éléments pouvant être pris en compte

Les 16 éléments présentés de façon synthétique ci-dessous émanent du rapport du Forum intergouvernemental sur les forêts sur sa troisième session (E/CN.17/IFF/1999/25) et se fondent également sur les Principes relatifs aux forêts, Action 21 ainsi que les programmes de travail du Groupe et du Forum intergouvernementaux sur les forêts.

1. Élaboration et mise en oeuvre de programmes nationaux consacrés aux forêts

Les programmes nationaux consacrés aux forêts, tels qu'ils sont définis par le Groupe intergouvernemental sur les forêts, constituent des cadres viables qui permettent de traiter les questions relatives au secteur forestier, notamment de mettre en oeuvre des propositions d'action formulées par le Groupe de façon globale, complète et intersectorielle. Les pays sont encouragés, dans le respect de la souveraineté nationale, compte tenu de leur situation sociale, économique et environnementale et conformément à leur législation, à élaborer, exécuter, suivre et évaluer des programmes forestiers nationaux comportant des approches pertinentes qui visent une gestion viable des forêts. Les programmes forestiers nationaux peuvent constituer la base de mesures à prendre au niveau national ainsi que d'une coopération internationale.

2. Promotion de la participation du public

Les propositions d'action du Groupe intergouvernemental sur les forêts ainsi que les travaux du Forum ont encouragé la participation du public, s'agissant notamment de l'élaboration, de l'exécution et de la planification de programmes nationaux relatifs aux forêts. La participation du public est également indispensable pour sensibiliser les milieux politiques et susciter leur engagement.

3. Lutte contre le déboisement et la dégradation des forêts

Le déboisement persistant et la dégradation constante des forêts suscitent de vives inquiétudes à l'échelle mondiale et entraînent de fâcheuses conséquences, dont la perte des avantages environnementaux, économiques, sociaux et culturels que procurent les forêts. On sait que les causes profondes de ces phénomènes sont complexes et souvent liées à des activités humaines qui ne relèvent pas du secteur forestier. Pour inverser la tendance actuelle et remédier au problème à l'échelon national, une coopération internationale est essentielle.

4. Connaissances traditionnelles sur les forêts

Dans de nombreuses régions du monde, les populations autochtones et les communautés locales dépendent des forêts pour leur subsistance et leur bien-être économique et social. Les populations tributaires des forêts ont une longue expérience et des connaissances traditionnelles de l'exploitation des forêts à proximité desquelles elles vivent. Le Groupe intergouvernemental sur les forêts a reconnu l'importance que peuvent avoir ces connaissances si l'on veut atteindre les objectifs de la gestion viable des forêts. Cette riche source de connaissances relatives à de nombreux produits ligneux et non ligneux et à des méthodes de gestion soulève des problèmes de protection, de partage des avantages et de droits de propriété intellectuelle.

5. Recherche forestière

La gestion, la préservation, l'exploitation viable de tous les types de forêts visant à satisfaire un large éventail de demandes doivent être fondées sur une bonne connaissance de la structure et de la fonction des écosystèmes forestiers, ainsi que des incidences des activités humaines sur les forêts. Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles en vue de la mise au point et de l'application de connaissances scientifiques et techniques au moyen de la recherche-développement figure au premier rang des priorités de l'action internationale dans le domaine des forêts. Le Forum intergouvernemental sur les forêts étudie d'autres domaines prioritaires de la recherche scientifique, tels que le mécanisme d'établissement de priorités concernant la recherche, l'appui aux réseaux régionaux et écorégionaux d'institutions menant des travaux de recherche sur les forêts, et l'augmentation du financement en vue d'améliorer l'efficacité des capacités de recherche existantes.

6. Santé et productivité des forêts

Pour une gestion viable des forêts, il faut être conscient que ces dernières fournissent une vaste gamme d'avantages, de valeurs et de services socioéconomiques, environnementaux et culturels aux échelons local, national, régional et mondial. Les forêts ne sont plus envisagées essentiellement comme une source de produits destinés à l'industrie et de bois de chauffe, mais comme des écosystèmes complexes qu'il faut maintenir en bonne santé si l'on désire que les générations présentes et futures puissent jouir de tous les avantages qu'elles offrent. Le passage d'une production de bois soutenue à une sylviculture durable nécessite en parallèle le passage de la gestion de la forêt à la gestion de l'écosystème forestier. La santé des forêts peut également avoir des incidences considérables sur l'accès aux marchés et le commerce international des produits forestiers.

7. Critères et indicateurs relatifs à la gestion viable des forêts

Les critères et les indicateurs offrent un cadre conceptuel pour l'élaboration et l'évaluation des politiques et devraient être considérés comme des outils utiles pour évaluer l'évolution de l'état des forêts, communiquer des informations à ce sujet et assurer une gestion viable des forêts. Les critères caractérisent les objectifs généraux d'une gestion viable des forêts, tandis que les indicateurs fournissent une base pour évaluer l'état des forêts. Lorsqu'ils sont associés à des buts nationaux, les critères et les indicateurs permettent également d'évaluer les progrès accomplis vers une gestion viable des forêts. Ils jouent donc un rôle important dans la définition des buts des politiques et programmes nationaux relatifs aux forêts et l'évaluation de l'efficacité avec laquelle ils sont mis en oeuvre.

8. Aspects économiques, sociaux, écologiques et culturels des forêts

La gestion viable des forêts devrait avoir pour objectif de répondre aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels des générations présentes et futures. Le développement économique et social et la protection de l'environnement ayant trait aux forêts et aux terres forestières devraient avoir un caractère global et être intégrés aux programmes forestiers nationaux. Ils devraient également tenir compte des besoins et de la culture des communautés qui vivent à l'intérieur ou à proximité des forêts.

9. Préservation des forêts et protection des types uniques de forêts exceptionnelles et des écosystèmes fragiles

Les zones forestières protégées ont de nos jours des fonctions sociales et écologiques bien plus étendues que par le passé et, partant, elles devraient continuer à jouer un rôle important, notamment dans la préservation de la diversité biologique des forêts et des biens et services connexes. En outre, les zones protégées de forêts représentatives et exceptionnelles peuvent servir de base à l'évaluation des répercussions de l'action humaine sur les écosystèmes forestiers. Les réseaux nationaux, régionaux et mondiaux de zones forestières protégées sont considérés comme faisant partie intégrante de la gestion, de la préservation et de l'exploitation viable de tous les types de forêts. Tous les mécanismes régionaux qui procèdent à la mise au point de critères et d'indicateurs destinés à la gestion viable des forêts prennent en compte la protection des forêts représentatives et exceptionnelles. Les politiques et programmes nationaux relatifs aux forêts doivent aborder la question de l'élaboration d'une stratégie nationale qui vise à constituer un réseau de zones forestières protégées.

10. Suivi, évaluation et communication d'informations, et concepts, terminologie et définitions

Il est nécessaire de produire en temps opportun des informations fiables pour l'élaboration, l'exécution et l'évaluation de politiques forestières, et de favoriser l'accès à ces informations. Les inventaires nationaux représentent un moyen important en vue de l'élaboration de programmes forestiers nationaux bien conçus, par ailleurs, l'évaluation de l'état réel et de l'évolution éventuelle de

tous les types de forêts est déterminante pour une gestion viable des forêts. La communication périodique d'informations sur l'état des forêts ainsi que les échanges d'informations et le partage de l'expérience sur les progrès réalisés dans la gestion viable des forêts sont extrêmement utiles pour promouvoir une gestion viable des forêts. La rationalisation des règles actuelles relatives à la communication d'informations et une coordination entre les organismes et les instruments internationaux qui demandent des informations sur les forêts permettraient d'alléger considérablement la charge que la communication d'informations représente pour les organismes nationaux. La coordination et la comparabilité des concepts, de la terminologie et des définitions amélioreraient grandement la synergie entre divers instruments qui contiennent des éléments relatifs aux forêts, et favoriseraient également l'utilisation rationnelle de ressources limitées au titre d'activités concernant l'évaluation et le suivi des forêts.

11. Stratégies de régénération et de préservation des terres forestières dans les pays à faible couvert forestier

Dans les pays en développement à faible couvert forestier, les forêts font vivre la population locale et sont intimement imbriquées dans la société rurale. Toutefois, les économies informelles de subsistance qui sont répandues dans les zones écologiquement dégradées à faible couvert forestier, ne sont généralement pas correctement prises en compte dans les statistiques nationales relatives à l'économie et au développement. Seule une analyse de l'importance de forêts en recul constant et d'autres terres boisées pour les populations rurales pauvres permettra d'apprécier la valeur réelle de ces écosystèmes et servira de fondement aux arguments destinés à convaincre les investisseurs de s'intéresser aux régions à faible couvert forestier.

12. Remise en état des terres forestières dégradées et promotion de la régénération naturelle et artificielle

On s'accorde à reconnaître que les plantations forestières peuvent jouer un rôle important dans la remise en état des terres dégradées et la réduction des pressions auxquelles sont soumises les forêts naturelles sollicitées pour leurs produits et services forestiers. Dans les zones écologiquement menacées, les forêts sont particulièrement susceptibles de subir une dégradation et une destruction liées à l'activité humaine ou à des phénomènes naturels. Il est nécessaire de prendre des mesures et d'organiser une coopération internationale pour rétablir la capacité productive et la diversité biologique des terres dégradées et étendre le couvert forestier en vue de satisfaire divers besoins actuels et futurs. Cela s'avère particulièrement essentiel si l'on désire assurer des moyens de subsistance aux populations rurales et lutter contre la pauvreté dans les pays en développement à faible couvert forestier. Le Forum intergouvernemental sur les forêts, qui n'a traité jusqu'à présent que du couvert forestier dans les zones écologiquement menacées, s'intéresse désormais aussi aux zones semi-humides, arides et semi-arides des régions tropicales et tempérées, aux écosystèmes montagneux, aux zones humides, et aux écosystèmes côtiers, en particulier les mangroves et les petites îles, ainsi qu'aux arbres hors des forêts.

13. Préserver le couvert forestier pour pouvoir répondre aux besoins actuels et futurs

Le Groupe et le Forum intergouvernementaux sur les forêts n'ont pas suffisamment examiné cette question qui constitue l'un des éléments fondamentaux de la gestion durable des forêts, à savoir la nécessité de préserver une certaine proportion du couvert forestier afin que le pays puisse continuer d'en tirer des biens et des services. La décision de préserver ainsi un certain pourcentage du couvert forestier sera tributaire des conditions et priorités sociales, économiques, écologiques et politiques d'un pays.

14. Ressources financières

Le financement des activités forestières fait appel à des modalités complexes. Dans les pays dotés de forêts intéressantes sur le plan commercial ou d'une industrie forestière, on peut, grâce à un développement bien orienté du potentiel, jeter les bases d'une gestion durable des forêts. D'autres pays, qui n'intéressent pas les sources de financement privées du fait, par exemple, de leur faible couvert forestier, auront besoin d'une assistance financière qui, au-delà du simple renforcement du potentiel, couvrira par exemple le réaménagement, le boisement et le reboisement. Le Groupe et le Forum se sont tout particulièrement intéressés aux moyens d'assurer une meilleure coordination, entre les donateurs multilatéraux et bilatéraux et au sein des pays bénéficiaires, aux fins d'une utilisation plus efficace des ressources. Ils ont également soumis à un examen attentif la mobilisation des ressources nationales, la recherche de fonds nouveaux et supplémentaires et le choix d'une gamme adéquate de mécanismes de financement en vue de la promotion du développement durable des forêts. L'examen des questions financières a aussi porté sur les questions suivantes : la participation active du secteur

privé; l'intégration aux politiques et priorités nationales et une coordination efficace; les instruments économiques et la politique fiscale; la mobilisation des ressources financières nationales; et la création éventuelle d'un mécanisme de collecte de fonds destinés à la constitution d'un «fonds forestier» d'appui à la gestion durable des forêts.

15. Commerce international et exploitation durable des forêts

Le Groupe et le Forum ont souligné les rôles complémentaires du commerce international et de la gestion durable des forêts. Les mesures commerciales visant à promouvoir une exploitation durable des forêts ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ni un obstacle ou une restriction déguisés au commerce international. La certification volontaire de la gestion des forêts et l'étiquetage des produits forestiers peuvent constituer des moyens de promouvoir la gestion durable des forêts et de différencier les produits et les services forestiers sur le marché. Les coûts doivent être pris en compte dans leur intégralité afin que les produits et les services soient évalués sur la base de leur coût réel. De par sa nature et son ampleur, le commerce illicite de produits forestiers ligneux et non ligneux est un grave sujet de préoccupation : il détruit les écosystèmes, appauvrit la diversité biologique, fait perdre de l'argent aux États, aux propriétaires de forêts et aux communautés locales et autochtones et cause des distorsions sur le marché des produits et services forestiers. Il faut élaborer des stratégies d'exploitation durable des forêts dans une perspective à long terme afin de limiter au maximum les effets négatifs de la recherche du profit à court terme et des fluctuations du marché.

16. Coopération internationale en matière de renforcement des capacités, accès aux écotechnologies et transfert de ces technologies en vue d'une exploitation durable des forêts

La coopération internationale en matière de renforcement des capacités est un mécanisme fondamental qui doit permettre aux pays en développement de gérer dans la perspective d'une exploitation durable. Elle comporte plusieurs aspects : éducation, formation, renforcement des capacités institutionnelles et formation à la gestion. Les principaux obstacles dans ce domaine sont la pénurie de ressources financières, les difficultés rencontrées pour rémunérer et retenir le personnel qualifié, et le manque de technologies et d'équipements. Au chapitre du transfert de technologie, le Groupe et le Forum ont examiné la question de l'adaptation économique, sociale et écologique des techniques transférées ainsi que les moyens de renforcer la coopération Nord-Sud et Sud-Sud. L'accès aux techniques, leur utilisation et leur diffusion peuvent permettre d'accélérer considérablement la mise en oeuvre de la gestion viable des forêts grâce à des techniques plus rationnelles de récolte et de fabrication des produits forestiers et grâce à un meilleur usage du bois comme source d'énergie.

Annexe II

Relation entre les éléments d'un dispositif international, les programmes de travail du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum intergouvernemental sur les forêts, les principes relatifs aux forêts et le chapitre 11 d'Action 21

Principes relatifs aux forêts	*Action 21 (chapitre II)*	*Programme de travail du Groupe*	*Programme de travail du Forum*	*Éléments à examiner*
2 a), 2 b), 3 a), 5 a), 6 b), 8 d), 8 f), 8 g), 8 h), 9 c)	1, 2 b), 4 a), 10, 11, 12 b), 13, 14 a), 14 b), 31 a) 1, 7 a), 12 b), 12 e), 18, 19, 21, 22, 29, 30, 31, 33	I.1	I a)	1. Établissement et exécution de programmes nationaux sur les forêts
2 d), 5 b), 12 b), 12 d)	3, 4 a), 8, 9, 10, 11, 12 b), 14 a), 14 b), 27, 28, 38, 31 a), 39	I.1	I a) I b)	2. La promotion de la participation du public
Préambule c), 2 b), 3 c), 8 b) 7 a), 8 h), 9 a), 9 c), 13 d), 13 e)	1, 10, 13 j), 21 a)	I.2	II.d 1)	3. Lutte contre le déboisement et la dégradation des forêts
5 a), 12 d)	3 g), 4 a), 13 b), 13 i), 14 d)	I.3	II.d 2)	4. Connaissances traditionnelles dans le domaine des forêts
12 a), 12 c)	3 a), 4 c), 5, 7, 8, 13 a), 14 d), 26, 33 b), 36	III.1 b)	II.d 4)	5. Connaissances scientifiques relatives aux forêts
2 b), 6 c), 6 e), 8 b), 8 e), 15	13 a), 22 e), 22 l)	III.1 c)	II.d 5)	6. Santé et productivité des forêts
8 d)	3 d), 22 b), 22 d), 23, 26, 29, 31 b), 33 a)	III.2	I b)	7. Critères et indicateurs d'une gestion durable des forêts
2 b), 6 c), 8 c), 9 b)	11, 21, 31 a)	I.1	II.d 6)	8. Aspects économiques, sociaux et culturels de la forêt
2 b), 4, 6 a), 6 d), 8 a), 8 b), 8 e), 9 c), 15	3 e), 3 g), 8 b), 10, 12, 13 a), 13 d), 13 e), 13 f), 14, 15 b), 15 d), 21, 22 c), 22 d)	I.5	II.d 3)	9. Conservation des forêts et protection de types uniques de forêts et des écosystèmes fragiles
2 c), 8 d), 12 a), 12 c)	2, 3, 4 a), 4 b), 13, 14, 17, 20, 21, 31	III.1 a)	I b)	10. Surveillance, évaluation et communication d'informations; concepts, terminologie et définitions
2 b), 4, 6 a), 6 d), 8 a), 8 b), 8 e), 9 c), 15	3 e), 3 g), 8 b), 10, 12, 13 a), 13 d), 13 e), 13 f), 14, 15 b), 15 d), 21, 22 c), 22 d)	I.5	II.d 8) et al.	11. Stratégies de remise en état et de conservation des terres forestières dans les pays à faible couvert forestier
2 b), 4, 6 a), 6 d), 8 a), 8 b), 8 e), 9 c), 15	3 e), 3 g), 8 b), 10, 12, 13 a), 13 d), 13 e), 13 f), 14, 15 b), 15 d), 21, 22 c), 22 d)	I.4	II.d 8) et al.	12. Remise en état et restauration des terres forestières dégradées et action en faveur de la régénération naturelle et artificielle
2 c), 8 d), 12 a), 12 c)	2, 3, 4 a), 4 b), 13, 14, 17, 20, 21, 31	III.1 a)	I b)	13. Maintien du couvert forestier pour répondre aux besoins présents et futurs
1 b), 7 a), 7 b), 8 c), 8 g), 9 a), 10, 11, 12 d)	4, 5, 6, 12 b), 12 e), 14 c), 16, 17, 18 a), 19, 22 g), 24, 25, 26, 28, 32, 33, 34, 36 e), 38, 39, 40	II	II a)	14. Ressources financières
13, 14	39 g), 10, 13 e), 20, 21 b), 22 g), 22 k), 23 c), 23 d), 24	IV	II b)	15. Commerce international et exploitation durable des forêts

Principes relatifs aux forêts	*Action 21 (chapitre II)*	*Programme de travail du Groupe*	*Programme de travail du Forum*	*Éléments à examiner*
3 b), 8 a), 8 c), 9 b), 9 d), 11, 12 a), 12 b), 14	1, 3, 5, 12 e), 15 d), 24, 26, 31, 33 c), 37, 35, 39	V.1	II e)	16. Coopération internationale en matière de renforcement des capacités, accès aux écotechnologies et transfert de ces technologies en vue d'une exploitation durable des forêts