NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.17/IFF/2000/4
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 ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DE TOUS LES TYPES DE FORETS (ELEMENT DE PROGRAMME III)

Dispositifs internationaux visant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts

Rapport du Secrétaire général

RESUME

Le présent document, établi conformément aux indications formulées par le Forum international sur les forêts à sa troisième session, contient une analyse des différentes formules de dispositifs internationaux qui peuvent être envisagés pour continuer à élaborer et à mettre en oeuvre une politique internationale relative aux forêts. Sur la base des débats qui ont eu lieu au plan intergouvernemental au sein de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, du Groupe intergouvernemental sur les forêts et du Forum, ce document identifie :

- Seize éléments de programme constituant les domaines que devrait sans doute viser en priorité tout dispositif international futur;

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

- Quatre des principales fonctions que devrait accomplir ce dispositif, à savoir : a) la formulation des politiques, b) la coordination, c) la mise en oeuvre des politiques et d) l'adoption de textes d'habilitation;

- Dix formules de dispositifs internationaux.

Afin d'identifier les formules de dispositifs internationaux pouvant être envisagées, il est proposé de suivre l'approche ci-après, qui tient compte des travaux réalisés par des organisations existantes, des instruments en vigueur, des résultats de différentes initiatives prises au plan national pour appuyer le Forum, des dix options identifiées et des indications données par le Forum à sa troisième session. Deuxièmement, chacune des formules pouvant être envisagée engloberait les quatre fonctions principales indiquées ci-dessus, dont l'une au moins jouerait un rôle prééminent. Troisièmement, à la lumière de ces quatre fonctions principales, les dix formules identifiées peuvent être classées en quatre catégories de dispositifs :

Catégorie I. Instance intergouvernementale de discussion de politique générale (fonction prééminente : formulation des politiques);

Catégorie II. Mécanisme de coordination (fonction prééminente : coordination);

Catégorie III. Programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts (fonction prééminente : mise en oeuvre des politiques);

Catégorie IV. Instrument politiquement contraignant (fonction prééminente : élaboration de textes d'habilitation).

Le rôle du dispositif international retenu dépendra de la principale fonction ou de la combinaison de fonctions dont il aura été décidé qu'elles devront jouer le rôle prééminent. Pour faciliter la comparaison et pour aider à choisir le dispositif le mieux approprié, chaque formule est décrite selon un cadre analytique commun.

A sa quatrième session, le Forum adoptera sans doute un rapport sur ses travaux qui sera soumis à la Commission du développement durable à sa huitième session, en avril 2000, dans lequel il inclura une recommandation concernant la poursuite des travaux dans ce domaine et la mise en place d'un dispositif international visant la gestion de tous les types de forêts au-delà de l'horizon 2000. Comme le prévoit son mandat, le Forum devra, sur la base de ce rapport et selon la décision que prendra la Commission à sa huitième session, étudier les mesures à prendre pour lancer un processus intergouvernemental de négociations de nouveaux dispositifs internationaux ou d'un instrument juridiquement contraignant visant la gestion de tous les types de forêts.

TABLE DES MATIERES

		Paragraphes	Page
I.	INTRODUCTION	1-7	4
II.	PREPARATIFS DE LA QUATRIEME SESSION DU FORUM	8-9	6
	A. Indications formulées par le Forum à sa troisième session	8	6
	B. Apports à la préparation de la documentation en vue de la quatrième session	9	7
III.	APERÇU DES PRINCIPAUX ELEMENTS ET FONCTIONS	10-18	8
	A. Eléments possibles d'une action internationale concernant les forêts	10-11	8
	B. Fonctions dont pourrait s'acquitter un futur dispositif international	12-18	9
IV.	OPTIONS POUVANT ETE ENVISAGEES POUR DE FUTURS DISPOSITIFS INTERNATIONAUX	19-24	12
	A. Méthode d'identification des options	19-21	12
	B. Intégration des éléments, fonctions et options	22-24	14
V.	ANALYSE DES OPTIONS POUVANT ETRE ENVISAGEES POUR UN DISPOSITIF INTERNATIONAL VISANT LA GESTION DES FORETS	25-86	15
	A. Cadre d'analyse	25-81	15
	Catégorie I. Instance intergouvernementale de discussion de politique générale	25-39	15
	Catégorie II. Mécanisme de coordination	40-54	18
	Catégorie III. Programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts	55-65	21
	Catégorie IV. Instrument politiquement contraignant	66-81	24
	B. Coûts estimatifs	82-86	27
VI.	CONCLUSIONS	87-94	29
	A. Conclusions	88-93	29
	B. Propositions d'action	94	31

I. INTRODUCTION

1. Les forêts et les autres terres boisées, qui couvrent près du tiers de la superficie terrestre de la planète, fournissent simultanément une large gamme d'avantages et de services économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Selon la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[1] et la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts[2] (Principes relatifs aux forêts), négociées lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), en 1992, certains des principes prééminents qui doivent inspirer les débats internationaux relatifs aux forêts sont notamment les suivants :

- Les Etats ont le droit souverain d'utiliser leurs ressources de manière à réaliser les objectifs de leur politique nationale;

- Les Etats ont le droit au développement économique conformément à leurs conditions sociales, économiques, environnementales et politiques;

- Les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées touchant la défense des intérêts collectifs mondiaux en matière de forêts;

- Les Etats doivent faire en sorte que les activités réalisées sous leur juridiction ne causent pas de préjudices à l'environnement d'autres Etats ou aux zones situées au-delà des limites de la juridiction nationale;

- La coopération internationale doit tendre à renforcer les capacités humaines et institutionnelles des pays en développement de gérer leurs forêts d'une manière écologiquement rationnelle.

2. La question de la mise au point de dispositifs internationaux visant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts a été l'un des principaux éléments des débats et des négociations menés par le Groupe intergouvernemental sur les forêts (GIF) et le Forum international sur les forêts (FIF). Cette question a fait également intervenir, dans un contexte plus large, les principes relatifs aux forêts et le Programme Action 21[3] négociés à la CNUED, tous les éléments du programme de travail du GIF et du FIF, y compris les éléments éventuels d'un dispositif international et les domaines prioritaires, et les fonctions dont devrait s'acquitter le dispositif international retenu. En outre, le GIF a établi ce qui suit :

- Il n'existe à l'heure actuelle aucun instrument de portée mondiale envisageant la gestion de tous les types de forêts dans une optique globale et complète;

- Pour parvenir à un consensus et identifier les mesures à prendre pour régler les questions prioritaires, il faudra suivre une approche progressive, transparente et participative.

3. Un régime international peut être défini comme une série de principes et de politiques convenus régissant l'action de ceux qui se livrent à des activités ou

à une série d'activités déterminées. Les délibérations qui ont eu lieu au sein du FIF au sujet de l'élément de programme III sur la base de cette définition de travail peuvent être considérées comme l'un des points d'aboutissement des efforts concertés entrepris par la communauté internationale pour dégager un consensus sur l'élaboration d'un régime international applicable à tous les types de forêts. Ensemble, les Principes relatifs aux forêts, chapitre 11 du Programme Action 21 et les propositions d'action du GIF/FIF constituent la principale série de principes et de politiques convenus devant inspirer l'action de ceux qui mènent des activités touchant les forêts aux échelons national, régional et mondial. Au-delà de l'an 2000, le processus suivi concernant l'élaboration de futurs dispositifs internationaux sera pour l'essentiel dicté par les recommandations formulées par le FIF à sa quatrième session et par la décision qu'adoptera la Commission du développement durable à sa huitième session. Quels que soient les résultats de ce processus, il faut qu'une chose soit claire : les bases d'un régime international concernant les forêts ont déjà été posées.

4. Les documents ci-après, présentés au GIF et au FIF à des sessions antérieures, sont également pertinents dans le contexte du présent rapport :

a) Rapports du Secrétaire général sur l'élément V.2 du Programme du GIF (Organisations internationales et institutions et instruments multilatéraux) (E/CN.17/IPF/1996/24 et E/CN.17/IPF/1997/5);

b) Rapports du Secrétaire général sur l'élément II.e du Programme du FIF (Travaux menés dans le domaine des forêts par les organisations internationales et régionales) (E/CN.17/IFF/1998/5 et E/CN.17/IFF/1999/15);

c) Rapports du Secrétaire général sur l'élément III du Programme du FIF (Arrangements et mécanismes internationaux visant la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts) (E/CN.17/IFF/1998/9 et E/CN.17/IFF/1999/16).

5. Le présent rapport est complété par deux documents connexes : une note du Secrétariat concernant les aspects prioritaires des politiques relatives aux forêts (E/CN.17/IFF/2000/2 et une note du Secrétariat concernant les éléments et les fonctions d'un futur dispositif international (E/CN.17/IFF/2000/3). Ces deux notes du Secrétariat ne sont pas censées être discutées et négociées par le Forum et ont simplement été rédigées pour donner aux gouvernements des informations de caractère général de nature à faciliter leurs délibérations au cours de la quatrième session du Forum.

6. Comme demandé par le Forum, le présent document contient essentiellement une analyse des différentes formules de dispositif institutionnel intergouvernemental sur les forêts pouvant être envisagé. La section II retrace l'historique des consultations menées pendant la préparation de cette documentation. La section III contient un bref aperçu général des éléments et des fonctions possibles d'un dispositif international. La section IV décrit l'approche suivie pour identifier les dispositifs possibles, selon leurs quatre fonctions principales, à savoir : a) la formulation des politiques, b) la coordination, c) la mise en oeuvre des politiques et d) l'adoption de textes d'habilitation et de quatre catégories de dispositifs internationaux (Catégorie I, Instance intergouvernementale de discussion de politique générale

(fonction prééminente : formulation des politiques); catégorie II, mécanisme de coordination (fonction prééminente : coordination); catégorie III, programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts (fonction prééminente : mise en oeuvre des politiques); catégorie IV, instrument politiquement contraignant (fonction prééminente : élaboration de textes d'habilitation). La section IV s'achève sur une brève récapitulation des quatre catégories et dix options de dispositifs internationaux. La section V contient une analyse détaillée des quatre catégories et dix formules de dispositifs internationaux visant la gestion des forêts. Afin de faciliter la comparaison, chaque option est décrite selon un cadre analytique commun. Les définitions de travail des expressions employées dans le présent rapport sont exposées dans l'encadré 1.

7. La section VI, enfin, contient des propositions d'action touchant l'élément de programme III, et notamment des propositions concernant les principales décisions de principe que le Forum voudra peut-être recommander à la Commission du développement durable d'adopter à sa huitième session. Comme le prévoit son mandat, le Forum devra, sur la base de ce rapport et selon la décision que prendra la Commission à sa huitième session, étudier les mesures à prendre pour lancer un processus intergouvernemental de négociations de nouveaux dispositifs internationaux ou d'un instrument juridiquement contraignant visant la gestion de tous les types de forêts.

II. PREPARATIFS DE LA QUATRIEME SESSION DU FORUM

A. Indications formulées par le Forum à sa troisième session

8. A sa troisième session, le Forum a demandé qu'il soit entrepris une analyse des différentes options envisageables pour des dispositifs internationaux visant à développer le dialogue international sur la politique forestière en vue de définir des mesures propres à promouvoir la gestion, la conservation et le développement durables de toutes les forêts, en mettant l'accent sur la mesure dans laquelle lesdites options permettraient d'exécuter efficacement les fonctions à réaliser et de traiter des éléments en jeu, avec une estimation du coût de ces options. Le Forum a également demandé que cette analyse prenne en compte les travaux entrepris sous l'égide des organisations et des instruments existants ainsi que les initiatives prises par les pays et comporte au moins les options ci-après ou une combinaison de ces options :

- Un mécanisme permettant d'améliorer la coordination des dispositifs en vigueur;

- Un dialogue intergouvernemental permanent sur les forêts;

- La création d'un nouveau cadre permanent pour le dialogue intergouvernemental;

- L'amélioration des instruments non contraignants;

- Le rôle de chef de file que pourrait jouer une organisation existante;

- L'utilisation des instruments contraignants existants;

- Les mécanismes régionaux;

- Une convention-cadre permettant d'instituer des mécanismes régionaux;

- Un nouvel instrument mondial contraignant.

Encadré 1.
Définition de travail des expressions employées dans le texte

Dispositif : Dispositif institutionnel intergouvernemental faisant intervenir un ou plusieurs mécanismes, instruments ou organisations, visant à atteindre un ou plusieurs objectifs généraux.

Exemples : FAO, OIBT, OMS, FEM, etc.

Elément : Domaine d'activité prioritaire et composante principale du Programme d'action international sur les forêts; composante possible du futur programme de travail d'un dispositif international.

Exemples : programmes forestiers nationaux, conservation des forêts, critères et indicateurs, etc.

Fonction principale : Activités réalisées par une institution ou une organisation pour atteindre ses objectifs généraux.

Exemples : "formulation des politiques" en tant que "fonction principale" d'une instance de discussion des politiques générales

Fonction auxiliaire : Activités réalisées par une institution pour appuyer sa fonction ou ses fonctions principales.

Exemples : présentation de rapports sur les mesures prises pour appuyer la fonction principale qu'est la formulation de politiques.

B. Apports à la préparation de la documentation en vue de la quatrième session

9. Le présent rapport et les notes susmentionnées du Secrétariat ont été rédigés en consultation avec les membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts. Il a également été tenu compte de précieuses suggestions formulées par différents gouvernements comme suite à la demande qui leur avait été adressée par le FIF à sa troisième session. Lorsqu'il a préparé la documentation destinée à la quatrième session, le secrétariat du Forum s'est également fondé sur les utiles travaux réalisés dans le cadre de l'initiative des Gouvernements canadien et costaricien, et en particulier sur les résultats des consultations régionales qui avaient eu lieu avant la fin octobre 1999, ainsi que sur la Réunion pour les pays du Pacifique Sud réalisée par l'Australie et coparrainée par Fidji et la Nouvelle-Zélande. Ces apports ont conduit à inclure dans l'analyse l'option supplémentaire ci-après :

- Formulation et exécution d'un programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts.

III. APERÇU DES PRINCIPAUX ELEMENTS ET FONCTIONS

A. Eléments possibles d'une action internationale concernant les forêts

10. Les principes relatifs aux forêts, le chapitre 11 du Programme Action 21 et les autres chapitres de ce programme qui contiennent des références aux forêts font apparaître une remarquable correspondance entre les éléments ou domaines d'activités prioritaires évoqués par les gouvernements pendant les débats menés sous l'égide du GIF et du FIF. Ces différents éléments, qui reflètent l'essentiel des débats intergouvernementaux sur les forêts, englobent une large gamme de questions et de domaines d'activité prioritaires qui préoccupent les pays aussi bien développés qu'en développement, richement dotés en forêts ou peu boisés. En outre, tout comme les politiques et pratiques nationales concernant les forêts ne sont plus isolées des considérations de portée mondiale, nombreuses sont les initiatives prises aux échelons régional et mondial qui, aujourd'hui, tiennent compte également de la situation des forêts au plan national. Au cours des dix dernières années, les idées ont clairement évolué vers une définition plus focalisée des questions à résoudre et vers des propositions d'action plus concrètes aux échelons national, régional et mondial.

11. A la lumière des indications fournies par le FIF à sa troisième session ainsi que des débats qui ont eu lieu au sujet des forêts à la CNUED et au sein du GIF, 16 éléments paraissent se dégager comme étant les domaines d'activité prioritaires qui pourraient, dans un premier temps, retenir l'attention de tout futur dispositif international (voir l'encadré 2). Si la liste proposée comprend 16 éléments génériques, le Forum et/ou le futur dispositif pourront en retrancher certains ou en ajouter d'autres. Il y a lieu de relever que tous ces éléments ont des incidences nationales, régionales et mondiales.

Encadré 2.
Série de 16 éléments identifiés à la lumière des débats concernant les forêts de la CNUED, du GIF et du FIF

1. Formulation et exécution de programmes forestiers nationaux.

2. Promotion de la participation.

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 écologiquement rationnelle des forêts.

8. Aspects économiques, sociaux et culturels des forêts.

9. Conservation des forêts et protection des types uniques de forêts et des écosystèmes fragiles.

10. Suivi, évaluation et rapports, et concepts, terminologie et définitions.

11. Stratégies de remise en état et de conservation dans les pays à faible couvert forestier.

12. Remise en état et rétablissement des terres dégradées et promotion des forêts naturelles et plantées.

13. Maintien du couvert forestier en vue de la satisfaction des besoins actuels et futurs.

14. Ressources financières.

15. Commerce international et gestion écologiquement rationnelle des forêts.

16. Coopération internationale aux fins du renforcement des capacités, accès aux techniques écologiquement rationnelles pour appuyer la gestion durable des forêts et transfert de ces techniques.

B. Fonctions dont pourrait s'acquitter un futur dispositif international

12. Le futur dispositif international, quel qu'il soit, qui pourra être créé pour débattre des politiques relatives aux forêts devra avoir à sa disposition une panoplie de moyens comportant notamment une série d'instruments de politique générale de nature à faciliter la réalisation de ses objectifs stratégiques. Sur la base des indications fournies par le FIF à sa troisième session et des observations formulées par différents pays, et à la lumière des délibérations qu'ont consacrées aux forêts la CNUED, le GIF et le FIF, l'on peut identifier quatre catégories de fonctions principales prééminentes : a) la formulation des politiques, b) la coordination, c) la mise en oeuvre des politiques et d) l'adoption de textes d'habilitation. Ces fonctions principales englobent les 16 fonctions auxiliaires qui, comme indiqué par le FIF à sa troisième session, pourraient être confiées à un futur dispositif international (voir l'encadré 3). Un élément d'importance capitale commun à la plupart de ces fonctions principales et auxiliaires est que tout futur dispositif international devrait également faire le nécessaire pour lancer un processus participatif ouvert et transparent faisant intervenir toutes les parties prenantes.

13. Il ne faut pas perdre de vue que les quatre fonctions principales et les fonctions auxiliaires sont des éléments indispensables de tout futur dispositif international que le Forum pourra recommander afin de guider la formulation des politiques forestières aux échelons national, régional et mondial. Dans la pratique, les quatre fonctions principales seraient interdépendantes et étroitement liées les unes aux autres. En outre, les quatre fonctions principales pourraient être combinées et un dispositif international de nature différente pourrait s'en acquitter en mettant l'accent sur telle ou telle fonction plutôt que sur telle autre.

Brève description des principales fonctions

14. Le contenu des quatre fonctions principales indiquées au paragraphe 12 est exposé ci-après plus en détail.

Formulation des politiques

15. La fonction "Elaboration des politiques" serait réalisée par une instance intergouvernementale qui s'attacherait à faciliter l'échange de données d'expérience et le partage de l'information, discuterait des questions d'intérêt commun et définirait les approches les mieux appropriées pour garantir une gestion écologiquement rationnelle des forêts. Bien que les débats qui ont eu lieu au plan intergouvernemental au sujet des différents éléments du programme dans le cadre de la CNUED et des travaux du GIF et du FIF aient permis de réaliser des progrès significatifs, les problèmes nouveaux que soulèvent directement ou indirectement les forêts exigeront encore bien des années de discussions. Il faudra pour cela continuer à affiner les politiques forestières, définir les priorités et organiser périodiquement des réunions des ministres responsables des forêts afin de renforcer l'engagement politique, de définir les grandes orientations et de poursuivre le dialogue avec les principaux groupes intéressés.

Encadré 3.
Quatre fonctions principales et fonctions auxiliaires connexes

Formulation des politiques

- Définition des objectifs du cadre mondial de politiques forestières.

- Identification des domaines d'activité prioritaires et étude des problèmes naissants.

- Echange d'informations et de données d'expérience et analyse des problèmes d'intérêt commun.

- Programmation de l'action future aux échelons mondial et régional.

- Mise au point de critères et d'indicateurs du développement durable des forêts.

Coordination

- Création d'effets de synergie et identification et adoption des mesures de nature à resserrer la coordination et la collaboration.

- Renforcement de la coopération aux plans international et régional.

- Promotion d'une interprétation commune des concepts, expressions et définitions clefs.

- Recherche d'un accord sur les principes d'une gestion durable des forêts à l'échelle mondiale.

Mise en oeuvre des politiques

- Amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la coordination de l'assistance bilatérale et multilatérale.

- Appui aux processus de réforme des politiques forestières.

- Garantie d'un financement prévisible et soutenu.

- Appui aux efforts et prise en compte des besoins des pays en développement.

- Evaluation et examen des progrès accomplis et rapports.

Elaboration de textes d'habilitation

- Mobilisation d'un engagement accru en matière de mise en oeuvre.

- Obtention d'un engagement politique.

- Fourniture d'une gouvernance efficace.

Coordination

16. Comme l'a constaté le FIF à sa deuxième session (voir les documents E/CN.17/IFF/1998/5 et E/CN.17/IFF/1998/11) et à sa troisième session (voir le document E/CN.17/IFF/1999/15), les questions liées aux forêts et les questions connexes sont examinées, directement ou indirectement, sous l'égide de plus de 20 instruments et une quarantaine d'organisations multilatérales. Si l'on veut pouvoir utiliser de manière efficace et efficiente les ressources humaines, scientifiques, techniques et financières disponibles, il faudra améliorer la coordination des politiques et des activités relatives aux forêts et des travaux entrepris dans ce domaine sous les auspices des organisations internationales existantes et des instruments en vigueur. Il faudra également faciliter la comparabilité des concepts, de la terminologie et des définitions afin de pouvoir définir des interventions efficaces dans le cadre des institutions et instruments internationaux appropriés.

Mise en oeuvre des politiques

17. Les débats qui ont été menés dans le cadre des travaux du GIF et du FIF à propos de la gestion durable des forêts, après avoir initialement porté sur les principes, c'est-à-dire sur la formulation des politiques, ont ensuite pris un tour plus concret, portant davantage sur la coordination et la mise en oeuvre des politiques et des programmes. Le succès de tout processus intergouvernemental d'élaboration des politiques sera en effet déterminé par l'intensité de l'engagement politique qui sera manifesté de mettre en oeuvre les décisions convenues aux échelons infranational, national, régional et mondial. L'application des politiques convenues exigera une augmentation considérable du financement aussi bien national qu'international et aussi bien public que privé alloué au renforcement des capacités et à l'appui à une gestion durable des

forêts. La mobilisation de ce financement pourra être facilitée par l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme mondial complet et cohérent de mise en oeuvre des politiques concernant tous les types de forêts. Dans le contexte de cette fonction principale, les ministres responsables des forêts devront périodiquement examiner et évaluer les progrès accomplis sur la voie d'une gestion durable de tous les types de forêts.

Adoption de textes d'habilitation

18. Cette fonction englobe des questions extrêmement diverses, parmi lesquelles il convient de citer l'exécution responsable des engagements pris en matière de formulation et d'application des politiques, le respect des accords négociés et la mobilisation d'un appui politique. Tout futur dispositif national devra définir d'un commun accord les procédures de négociation, le degré de formalisme et le statut des manifestations d'appui politique et la nature de l'engagement de suivre les progrès accomplis aux échelons national, régional et mondial ainsi que les rapports devant obligatoirement être soumis à ce sujet.

IV. OPTIONS POUVANT ETRE ENVISAGEES POUR DE FUTURS DISPOSITIFS INTERNATIONAUX

A. Méthode d'identification des options

19. A la lumière des indications fournies par le Forum à sa troisième session, il est proposé de suivre l'approche suivante pour identifier les options qui pourraient être envisagées pour un dispositif international. Premièrement, toutes les options reposeraient sur une combinaison des quatre fonctions principales. Deuxièmement, chaque option engloberait les quatre fonctions principales mais au moins l'une de celles-ci jouerait un rôle prééminent. Troisièmement, sur la base des quatre fonctions principales, les dix options identifiées pourraient être classées en quatre catégories de dispositifs.

20. Compte tenu des travaux menés sous l'égide des organisations existantes et des instruments en vigueur ainsi que des résultats des initiatives prises par les pays, le Forum voudra peut-être prendre en considération le modèle illustré dans la figure ci-après pour pouvoir identifier plus facilement les options envisageables pour un dispositif international. Ce modèle est fondé sur :

a) La série de 16 éléments (voir l'encadré 2);

b) Les quatre fonctions principales (voir l'encadré 3);

c) Les quatre catégories de dispositifs (voir l'encadré 4).

.

Options	Dispositif international	Dispositifs internationaux
Fonctions principales		Activités à mettre en oeuvre pour réaliser les objectifs
Eléments	Domaines d'activité prioritaires convenus concernant les forêts	Questions prioritaires

Modèle pour l'identification des options envisageables pour un dispositif international, sur la base des fonctions principales à accomplir dans les domaines d'activité prioritaires convenus.

21. Ce modèle a été établi pour simplifier la gamme de dispositifs pouvant être envisagés et pour permettre au Forum de déterminer plus facilement quelle devrait être la nature d'un tel dispositif. Il fait apparaître également le rôle important que joue la fonction principale prééminente dans l'identification d'une option. Les quatre catégories de dispositifs internationaux englobant les dix options possibles sont présentées conformément à ce modèle dans l'encadré 4.

Encadré 4.
Quatre catégories de dispositifs internationaux visant la gestion de tous les types de forêts : fonctions principales prééminentes et options

Catégorie I. Instance intergouvernementale de discussion de politique générale (fonction prééminente : formulation des politiques)

Option 1. Poursuivre les débats actuellement en cours au niveau intergouvernemental au sujet des politiques forestières.

Option 2. Etablissement d'une nouvelle instance intergouvernementale permanente de débats sur les politiques forestières.

Catégorie II. Mécanisme de coordination (fonction prééminente : coordination)

Option 3. Etablissement d'un mécanisme tendant à améliorer la coordination des arrangements existants dans le domaine des forêts.

Option 4. Confier le rôle d'organisme chef de file à une organisation existante s'occupant des questions liées aux forêts.

Catégorie III. Programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts (fonction prééminente : mise en oeuvre des politiques)

Option 5. Amélioration des instruments non juridiquement contraignants relatifs aux forêts.

Option 6. Elaboration et mise en oeuvre d'un programme d'application des politiques relatives aux forêts.

Catégorie IV. Instrument politiquement contraignant (fonction prééminente : élaboration de textes d'habilitation)

Option 7. Extension du champ d'application des instruments juridiquement contraignants existants relatifs aux forêts.

Option 8. Restructuration des instruments existants ou élaboration de nouveaux instruments régionaux juridiquement contraignants concernant les forêts.

Option 9. Négociation d'une convention-cadre sur les forêts comportant la possibilité de conclusions de protocoles régionaux.

Option 10. Négociation d'un nouvel instrument juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts.

B. Intégration des éléments, fonctions et options

22. Le modèle présenté dans la figure ci-dessus porte à penser que les éléments exposés dans l'encadré 2 constitueraient la base du programme de travail de tout dispositif international futur, quelle que soit l'option retenue. Certes, cette série de base d'éléments génériques évoluera certainement à mesure que de nouveaux problèmes apparaîtront et que les priorités changeront. En outre, le dispositif international sélectionné par le Forum devra également s'acquitter des fonctions principales et des fonctions auxiliaires définies dans l'encadré 3. Ce sont par conséquent ces fonctions principales qui détermineront la structure du dispositif international. Par exemple, si c'est la fonction de formulation des politiques qui joue un rôle prééminent, c'est l'option 1 (Poursuite des délibérations en cours au plan intergouvernemental) ou l'option 2 (Etablissement d'une nouvelle instance intergouvernementale permanente de discussion sur les politiques générales) qui devra être retenue. De même, si c'est la fonction de mise en oeuvre de politiques convenues qui est prééminente, les options qui pourraient être envisagées seraient l'option 5 (Amélioration des

instruments existants et élaboration d'instruments juridiquement contraignants sur les forêts) ou l'option 6 (Elaboration et mise en oeuvre d'un programme d'application des politiques concernant les forêts).

23. Les dix options présentées dans l'encadré 4 ne s'excluent pas entièrement les unes les autres. Plusieurs se complètent et de nouvelles combinaisons pourraient être mises au point pour accorder un rôle prééminent à plus d'une fonction principale. Par exemple, la fonction "Formulation des politiques" selon l'option 2 (Création d'une nouvelle instance intergouvernementale permanente de discussion sur les politiques relatives aux forêts) pourrait aussi être intégrée à l'option 6 (Elaboration et application d'un programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts), dans le cas de laquelle la fonction prééminente est la mise en oeuvre des politiques. En pareil cas, l'étape de formulation du programme d'action exigerait des débats de politique générale au sein d'une instance habilitée à fixer les priorités, tandis que la phase d'application supposerait l'existence d'une instance pouvant passer en revue et évaluer les progrès accomplis et faire rapport à ce sujet.

24. Les quatre catégories de dispositifs internationaux et les dix options possibles identifiées dans le présent rapport ne doivent être considérées que comme des exemples parmi d'autres des nombreuses combinaisons possibles qui peuvent être envisagées à cette étape des négociations menées sous l'égide du GIF et du Forum. Cette approche est souple et permettrait au dispositif international d'évoluer et de s'adapter à des circonstances et à des besoins changeants ainsi que d'assumer en devant en rendre compte, d'autres engagements en matière de formulation et d'application des politiques relatives aux forêts.

V. ANALYSE DES OPTIONS POUVANT ETRE ENVISAGEES POUR UN DISPOSITIF INTERNATIONAL VISANT LA GESTION DES FORETS

A. Cadre d'analyse

25. Chaque option est décrite dans le contexte d'un cadre d'analyse commun qui englobe les quatre fonctions principales du dispositif international et qui tient compte de ses incidences dans deux domaines d'importance majeure, à savoir les incidences institutionnelles et les incidences financières.

26. Pour pouvoir plus facilement analyser et comparer les différentes options et identifier leurs combinaisons possibles, l'on trouvera ci-après une description détaillée des quatre types de dispositifs internationaux et des dix options.

CATEGORIE I. Instance intergouvernementale de discussion de politique générale

Fonction prééminente : formulation des politiques

Options

1. Poursuivre les débats actuellement en cours au niveau intergouvernemental au sujet des politiques forestières.

2. Etablissement d'une nouvelle instance intergouvernementale permanente de débats sur les politiques forestières.

Formulation des politiques

27. La fonction principale prééminente serait la formulation des politiques dans le cas des options aussi bien 1 que 2, ce qui supposerait l'existence d'une instance au sein de laquelle puisse se poursuivre les débats intergouvernementaux touchant les politiques relatives aux forêts. Selon l'option 1, le FIF verrait son mandat prolongé et il lui serait confié une série de fonctions clairement définies. Selon l'option 2, les discussions de politique générale seraient poursuivies grâce à la création, sous l'égide de la Commission du développement durable et du Conseil économique et social, d'une nouvelle instance permanente qui succéderait au GIF et au FIF.

28. Dans l'un et l'autre cas, le mandat de l'instance de discussion serait défini par la Commission à sa huitième session, conformément aux recommandations formulées par le Forum à sa quatrième session. Ce mandat pourrait comporter des éléments semblables à ceux qui constituent le processus de délibérations menées dans le cadre du GIF/FIF, tendant par exemple à :

a) Rechercher un consensus et identifier les autres interventions pouvant être entreprises pour combattre le déboisement et la dégradation des forêts et promouvoir une gestion, une conservation et une exploitation écologiquement rationnelles de tous les types de forêts;

b) Promouvoir une action intersectorielle aux échelons national et international conforme aux Principes relatifs aux forêts;

c) Identifier la coopération internationale à mettre en oeuvre pour promouvoir une gestion, une conservation et une exploitation écologiquement rationnelles de tous les types de forêts;

d) Constituer pour les parties intéressées une instance de haut niveau qui leur permette d'échanger des données d'expérience, de discuter des problèmes d'intérêt commun, de s'entendre sur des conclusions et d'élaborer des propositions d'action visant à promouvoir une gestion durable des forêts. Des réunions périodiques des ministres responsables de forêts devraient être convoquées pour fixer les priorités, arrêter les orientations générales et mobiliser un engagement politique.

Coordination

29. Quelle que soit l'option retenue, l'instance de haut niveau coordonnerait les propositions d'action touchant les travaux concernant les forêts entrepris sous l'égide des organisations internationales et régionales et des instruments existants, en tenant compte des activités de coordination réalisées par l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts.

Mise en oeuvre des politiques

30. La mise en oeuvre des propositions d'action adoptées par l'instance susmentionnée relèverait de la responsabilité des pays, des organisations internationales et régionales, des secrétariats des instruments existants, du secteur privé et des principaux groupes intéressés.

31. Le principal mécanisme d'application des propositions d'action serait les programmes forestiers et les plans d'aménagement du territoire nationaux, avec l'appui des membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts, des institutions financières bilatérales et multilatérales et des programmes bilatéraux d'assistance.

32. Cette nouvelle instance, comme le GIF et le FIF, faciliterait la participation de toutes les parties intéressées, y compris les gouvernements, les organes intergouvernementaux internationaux et régionaux, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, le secteur privé et les principaux groupes intéressés.

Elaboration de textes d'habilitation

33. Selon les deux options, les conclusions, propositions d'action et décisions adoptées au plan intergouvernemental par l'instance ne seraient pas juridiquement contraignantes. Cependant, les propositions d'action, les décisions de la Commission et les résolutions du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, selon le cas, constitueront les textes d'habilitation nécessaires.

Incidences institutionnelles

34. Il n'y aurait pas lieu, selon ces deux options, de créer de nouvel organe directeur. Elles ne devraient ni l'une ni l'autre avoir d'incidences institutionnelles majeures sur les autres organisations et instruments existants, à cela près que l'instance devra être officiellement reconnue comme instance intergouvernementale spéciale (option 1) ou comme nouvel organe subsidiaire permanent intégré à la structure de la Commission et du Conseil (option 2).

35. Les deux options exigeraient des réunions intergouvernementales périodiques, au moins annuelles. L'on pourrait envisager d'organiser des réunions périodiques (par exemple tous les trois ans) des ministres responsables des forêts afin de renouveler les engagements politiques pris, de définir les grandes orientations et de passer en revue les progrès accomplis.

36. Les options 1 et 2 exigeraient la création d'un secrétariat restreint semblable à celui du GIF/FIF au sein du Département des affaires économiques et social du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts.

Incidences financières

37. Les deux options ont des incidences sur le budget-programme. Les ressources nécessaires dans le contexte de l'option 1 pourraient provenir de contributions volontaires et/ou du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Dans le cas de l'option 2, les fonds destinés au fonctionnement d'une instance permanente proviendraient du budget ordinaire de l'Organisation et/ou du membre de l'Equipe spéciale interorganisations auquel le secrétariat serait rattaché, et ces ressources devraient couvrir le coût des services du personnel du secrétariat et toutes les dépenses de personnel connexes. Les principales activités entraîneraient également des dépenses au titre des frais de voyage des participants des pays en développement, de l'appui technique et des services de conférence.

Mesures à prendre après la quatrième session du Forum

38. Si l'option 1 est adoptée, la Commission voudra peut-être, à sa huitième session, demander au Conseil de définir le contenu et la durée de la prolongation du mandat du FIF. La cinquième session de ce dernier pourrait être convoquée à l'automne 2000 afin d'élaborer le nouveau programme de travail et de définir les modalités d'application des autres décisions adoptées par la Commission à sa huitième session.

39. Si l'option 2 est adoptée, la Commission devrait, à sa huitième session, demander au Conseil ou à l'organe directeur d'un autre membre de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts de créer une instance permanente. La première session d'organisation de celle-ci pourrait être convoquée pendant le quatrième trimestre de l'an 2000.

CATEGORIE II. Mécanisme de coordination

Fonction prééminente : coordination

Options

3. Etablissement d'un mécanisme tendant à améliorer la coordination des arrangements existants dans le domaine des forêts.

4. Confier le rôle d'organisme chef de file à une organisation existante s'occupant des questions liées aux forêts.

Formulation des politiques

40. Selon l'option 3, l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts servirait de base à la création d'un nouveau Comité de coordination interorganisations de haut niveau sur les forêts. Les politiques générales seraient élaborées essentiellement par les organes directeurs des institutions membres du Comité. Selon cette option, il faudrait également déterminer si l'Equipe spéciale interorganisations elle-même devrait continuer d'exister. Le processus de formulation des politiques serait direct et reposerait sur les directives administratives émanant des institutions participantes. Toutefois, les gouvernements pourraient également participer directement, dans une mesure limitée, à l'ensemble du processus d'élaboration des politiques.

41. Selon l'option 4, les politiques seraient formulées essentiellement au sein de l'organe directeur de l'organisation chef de file, mais les organes directeurs des autres institutions seraient encouragés à contribuer au processus. Dans le cas des options aussi bien 3 que 4, il faudrait prévoir une instance de discussion afin d'entretenir le dialogue sur les questions d'intérêt commun. Cette instance pourrait être fournie par l'un quelconque des membres du Comité (option 3) ou par l'organe directeur de l'institution choisie comme organisme chef de file (option 4).

Coordination

42. La coordination, qui est la fonction principale prééminente dans le cas des options 3 et 4, serait assurée à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'élaboration des politiques générales, de leur mise en oeuvre ou des programmes opérationnels. Toutefois, un comité ne pourrait être efficace que s'il est constitué à un niveau élevé et s'il fait intervenir ceux qui sont directement appelés à participer à la formulation des politiques et à l'exécution des programmes.

43. Selon l'option 3, la responsabilité de mettre en place un mécanisme formel (par exemple un organe de haut niveau semblable au Comité interorganisations sur le développement durable) afin d'encourager un resserrement de la coordination dans le domaine des forêts et dans les domaines connexes pourrait être confiée à un arrangement institutionnel existant sur les forêts.

44. Dans le cas de l'option 4, c'est à une organisation existante menant déjà un solide programme dans le domaine des forêts et dans les domaines connexes qu'il faudrait confier la responsabilité de diriger la coordination des activités relatives aux forêts entreprises sous l'égide d'un grand nombre d'organisations et d'instruments.

Mise en oeuvre des politiques

45. Le mécanisme formel de coordination prévu par l'option 3 conduirait à mettre au point une série d'interventions concertées et coordonnées aux échelons national, régional et mondial. Toutefois, ce serait surtout une organisation ou le secrétariat d'un instrument spécifique qui serait appelé à mettre en oeuvre les interventions convenues.

46. Selon l'option 4, les tâches de coordination seraient confiées à une organisation existante. A ce titre, celle-ci devrait jouer un rôle de catalyseur et orchestrer et faciliter l'exécution d'un programme d'action international convenu sur les forêts. Elle devrait également être appuyée par l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts et les autres organisations internationales et secrétariats d'instruments existants.

Elaboration de textes d'habilitation

47. Dans le cas de l'option 3 comme de l'option 4, les décisions de politique générale adoptées par les organisations internationales ne seraient pas juridiquement contraignantes. Selon l'option 3, le mécanisme formel devrait être créé sur la base d'un mémorandum d'accord et/ou des décisions adoptées par les organes directeurs des organisations et instruments membres du Comité.

48. Selon l'option 4, l'organe directeur de l'organisme chef de file devrait prendre une décision acceptant d'assumer ce rôle nouveau et plus large et chargeant le chef de l'organisation de prendre les dispositions nécessaires sur les plans de l'administration et des programmes.

Incidences institutionnelles

49. Les options 3 et 4 n'exigeraient pas la création d'aucun nouvel organe directeur. Dans le cas de l'option 3, il faudrait constituer un secrétariat restreint pour fournir les services requis, entreprendre des analyses quant au fond des questions prioritaires, proposer les mesures de coordination à adopter et prendre les dispositions requises pour appuyer le mécanisme de coordination. Ce secrétariat aiderait également les organisations membres à mettre en oeuvre les interventions convenues. Dans le cas de l'option 4, il faudrait créer au sein de l'organisation chef de file un nouveau service doté de ressources financières et humaines appropriées, notamment pour financer le coût des services du personnel, des réunions et des opérations.

50. Les deux options exigeraient des réunions interorganisations périodiques, au moins annuelles. Il faudrait convoquer périodiquement aux échelons mondial et national des réunions intergouvernementales afin de définir les orientations prioritaires de la coordination. Il faudrait aussi, qu'il s'agisse de l'option 3 ou de l'option 4 que les organes directeurs des organisations et instruments intéressés acceptent formellement de participer au mécanisme de coordination.

Incidences financières

51. Selon l'option 3, le financement nécessaire aux opérations proviendrait principalement des ressources fournies par les organisations et instruments membres du mécanisme. Il faudrait toutefois aussi encourager les pays à verser des contributions volontaires.

52. Dans le cas de l'option 4, les ressources nécessaires au fonctionnement du nouveau service créé au sein d'une organisation existante pour diriger la coordination des activités relatives aux forêts proviendraient principalement du budget ordinaire de l'organisation en question, conformément à la décision prise par son organe directeur. Il pourrait être nécessaire de mobiliser des contributions volontaires des pays pour appuyer des activités spécifiques, comme le service des réunions intergouvernementales.

Mesures à prendre après la quatrième session du Forum

53. Si l'option 3 est adoptée, la Commission du développement durable voudra peut-être, à sa huitième session, inviter les organes directeurs des membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, à autoriser leurs secrétariats et services compétents à participer à la création d'un nouveau mécanisme formel, qui serait un comité de coordination interorganisations de haut niveau sur les forêts expressément chargé de coordonner les activités réalisées par les organisations et les secrétariats des instruments existants dans le domaine des forêts. Elle voudra peut-être aussi encourager le Comité à prendre l'Equipe spéciale interorganisations comme noyau pour l'établissement de ce mécanisme et envisager

d'élargir sa composition en invitant d'autres organisations et instruments clés à s'y associer.

54. Si c'est l'option 4 qui est adoptée, la Commission devrait demander au Conseil de prier l'organe directeur de l'institution choisie pour diriger la coordination des activités relatives aux forêts d'accepter de jouer le rôle d'organisme chef de file, d'inclure cette nouvelle fonction dans son programme de travail et de rendre compte périodiquement à la Commission/au Conseil des progrès accomplis.

CATEGORIE III. Programme de mise en oeuvre des politiques relatives aux forêts

Fonction prééminente : mise en oeuvre des politiques

Options

5. Amélioration des instruments non juridiquement contraignants relatifs aux forêts.

6. Elaboration et mise en oeuvre d'un programme d'application des politiques relatives aux forêts.

Formulation des politiques

55. Selon ce type d'arrangement, la fonction d'élaboration des politiques comprendrait notamment un examen périodique de l'application des instruments juridiquement non contraignants pertinents, y compris les Principes relatifs aux forêts, le chapitre 11 du Programme Action 21, les propositions d'action formulées par le GIF/FIF et des initiatives comme les initiatives volontaires concernant l'élaboration de critères et d'indicateurs de gestion durable des forêts.

56. Les deux options exigeraient la création d'une instance spéciale ou permanente (voir les options 1 et 2) chargée, cela devant constituer le principal objectif des débats de politique générale, de déterminer les interventions prioritaires à mettre en oeuvre dans le cadre des activités et des programmes nationaux, régionaux et mondiaux. Dans le cas de l'option 6, il faudrait prévoir une instance chargée de formuler un programme de mise en oeuvre des politiques forestières, d'en suivre l'application et d'adopter des décisions sur les grandes orientations. Selon ce type d'arrangement, l'on pourrait également envisager, à titre de variante, la création d'une nouvelle organisation dotée de son propre organe directeur.

Coordination

57. La coordination des politiques et des programmes des institutions et instruments existants constituerait la fonction essentielle, quelle que soit l'option retenue. L'option 6 offrirait la possibilité de lancer un programme de mise en oeuvre des politiques concernant tous les types de forêts qui pourrait être appliqué dans une optique décentralisée et coordonnée par les organisations et instruments existants.

Mise en oeuvre des politiques

58. La fonction principale prééminente, selon ces deux options, serait la mise en oeuvre, essentiellement dans le cadre d'un processus reposant sur l'initiative des pays, d'un programme orienté vers l'action aux échelons national, régional et mondial.

59. Le renforcement des instruments juridiquement non contraignants visés par l'option 5 consisterait non pas à en réviser le texte mais plutôt à mieux les appliquer aux échelons local, national, régional et mondial. Du point de vue de la mise en oeuvre des politiques, ce renforcement se traduirait par un financement prévisible et soutenu pour la réalisation d'activités et de programmes concrets ou bien le passage progressif à l'élaboration d'un programme d'action mondial sur les forêts, comme envisagé par l'option 6. L'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts ou le Comité formel qu'il est proposé de créer selon l'option 3 ci-dessus pourrait devenir l'institution centrale chargée d'aider les gouvernements à réaliser un programme de mise en oeuvre des politiques forestières, comme envisagé dans l'option 6.

Elaboration de textes d'habilitation

60. Dans le cas des options aussi bien 5 que 6, les décisions de politique générale seraient adoptées par une instance spéciale ou permanente (voir les options 1 et 2 ci-dessus) ou par un autre organe désigné. Ces décisions ne seraient pas juridiquement contraignantes. Dans le cas de l'option 6, la Commission du développement durable, le Conseil économique et social ou même l'Assemblée générale devrait prendre une décision - d'importance majeure - afin de lancer un nouveau programme général de mise en oeuvre des politiques concernant tous les types de forêts et prendre les dispositions institutionnelles et financières nécessaires pour appuyer les activités entreprises pour le réaliser.

Incidences institutionnelles

61. L'option 5 n'aurait pas d'incidences institutionnelles majeures. Le mécanisme envisagé par l'option 6, s'il était structuré sous forme de programme d'action décentralisé, n'exigerait peut-être pas la création d'une bureaucratie ou d'une institution nouvelle et n'appellerait peut-être pas non plus de modification institutionnelle majeure des organisations et des instruments internationaux existants. La réalisation d'un programme de mise en oeuvre des politiques forestières supposerait cependant que les organisations et instruments existants aient des rôles et des responsabilités bien définis. Comme dans le cas de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts, les responsabilités spécifiques en ce qui concerne la mise en oeuvre des interventions prioritaires convenues au plan international pourraient être réparties en confiant aux différentes organisations internationales et régionales et aux secrétariats des instruments existants le rôle d'organismes chefs de file pour la réalisation des différents éléments du programme. Il faudrait néanmoins créer une instance chargée aussi bien de formuler ce programme que de suivre son application.

Incidences financières

62. Les options 5 et 6 ont des incidences financières liées au coût des services de conférence à prévoir pour les réunions de l'instance, au coût des services d'appui technique et aux dépenses de fonctionnement d'un secrétariat restreint. Dans le cas de l'option 5, les ressources nécessaires pourraient provenir de nouvelles contributions financières volontaires de différentes sources qui seraient mises à la disposition des pays en développement, des membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts et aux autres organisations et instruments internationaux.

63. L'option 6 implique en outre le lancement d'un programme mondial décentralisé sur tous les types de forêts, tel que défini par les pays. Tous les membres de l'Equipe spéciale interorganisations et les autres organisations internationales et régionales qui opèrent dans le domaine des forêts ainsi que les secrétariats des instruments existants participeraient, sur un pied d'égalité, à l'exécution de ce programme. Pour assurer un financement prévisible et soutenu, il faudrait mobiliser des contributions des gouvernements et un appui des institutions désignées comme organismes chefs de file pour la réalisation des différents sous-programmes et/ou activités. Il pourrait s'avérer nécessaire, à cette fin, de créer un mécanisme financier spécial, comme un fonds pour les forêts, ou bien d'intégrer la gestion durable des forêts, en tant que nouvel élément prioritaire, à un mécanisme financier mondial existant.

Mesures à prendre après la quatrième session du Forum

64. Si l'option 5 est adoptée, la Commission voudra peut-être, à sa huitième session, demander au Conseil d'inviter les organes directeurs des organisations membres de l'Equipe spéciale interorganisations et les autres organisations internationales et instruments intéressés à faire de l'application intégrale des Principes relatifs aux forêts, du chapitre 11 du Programme Action 21 et des propositions d'action formulées par le GIF/FIF un élément prioritaire de leur prochain budget-programme.

65. Si l'option 6 est adoptée, la Commission voudra peut-être, à sa huitième session, demander au Conseil d'inviter les gouvernements, les organes directeurs et les chefs de secrétariat des organisations membres de l'Equipe spéciale interorganisations à entreprendre la préparation d'un programme de mise en oeuvre des politiques forestières en tant que suite concrète immédiate aux travaux du GIF/FIF. Si l'on veut que les gouvernements, les ONG, le secteur privé, les organisations internationales et régionales, les secrétariats des instruments existants et les principaux groupes intéressés y participent au mieux, l'élaboration d'un tel programme pourra s'étendre sur une période de deux à trois ans. L'institution éventuellement créée pour succéder au FIF (voir les options 1 et 2) devra peut-être tenir trois ou quatre sessions pour guider le processus de préparation du programme et pour remanier les projets successifs du programme proposé. Une proposition de programme de mise en oeuvre des politiques forestières pourrait être soumise à l'examen et à l'approbation des gouvernements au début de 2002 pour être adoptée ensuite par la Commission à sa dixième session, en avril 2002 (examen décennal de l'application des décisions de la CNUED). Dès lors qu'un financement approprié aura été réuni, le programme pourrait devenir pleinement opérationnel en janvier 2003.

CATEGORIE IV. Instrument politiquement contraignant

Fonction prééminente : élaboration de textes d'habilitation

Options

7. Extension du champ d'application des instruments juridiquement contraignants existants relatifs aux forêts.

8. Restructuration des instruments existants ou élaboration de nouveaux instruments régionaux juridiquement contraignants concernant les forêts.

9. Négociation d'une convention-cadre sur les forêts comportant la possibilité de conclusions de protocoles régionaux.

10. Négociation d'un nouvel instrument juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts.

Formulation des politiques

66. Les quatre options susmentionnées offriraient, par le biais des conférences des parties, une instance qui pourrait formuler les politiques visant à résoudre les problèmes qui se posent actuellement et qui pourront surgir dans le domaine des forêts. Le processus d'élaboration des politiques serait conforme aux objectifs et aux principes déjà convenus dans l'instrument ou les instruments pertinents. Le texte de chaque instrument énoncerait également les règles et obligations fondamentales pour ce qui est aussi bien des questions de fond que des questions de procédure.

67. Selon l'option 7, l'accent serait mis surtout sur les questions liées aux forêts relevant d'un instrument existant visant à résoudre un autre problème de portée mondiale (par exemple la lutte contre la désertification ou les changements climatiques) qui pourra ne pas nécessairement avoir un rapport direct avec les forêts. Dans le cas de l'option 8, il serait élaboré des politiques concernant spécifiquement les questions forestières ayant une portée régionale. Dans le cas des options 9 et 10, les politiques formulées auraient davantage un caractère mondial, une place spéciale étant faite aux protocoles régionaux selon l'option 9. Ces protocoles développeraient et préciseraient les objectifs et principes de la convention-cadre, par exemple en consacrant des obligations spécifiques dans un domaine particulier ou en replaçant les objectifs convenus dans un contexte régional, et ils tiendraient compte en outre des processus et instruments régionaux existants.

Coordination

68. Dans le cas des options 8 à 10, les conférences des parties s'acquitteraient de leurs tâches de coordination en s'efforçant de créer des effets de synergie avec les autres organisations internationales et régionales et les autres instruments existants ainsi que d'influencer le programme de travail de ces institutions. Les conférences des parties pourraient également instituer des mécanismes de coordination spéciaux ou formels afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité avec lesquelles seraient menés les programmes de travail qu'elles auraient adoptés et les activités prévues.

69. L'une des principales tâches à accomplir, selon les options 8 à 10, consisterait à assurer une collaboration et une coordination efficaces en vue de l'élaboration des concepts, de la terminologie et des définitions concernant les forêts appelés à faire partie intégrante du texte négocié et convenu de l'un quelconque des quatre types d'instruments juridiquement contraignants.

Mise en oeuvre des politiques

70. Ces quatre options comporteraient un accord d'application du programme de travail adoptés par les différentes conférences des parties intéressées.

71. Selon l'option 7, le programme de travail prévu par un "protocole sur les forêts" serait implicitement rattaché aux programmes de travail déjà menés dans le cadre des conventions existantes sur les forêts. Dans le cas de l'option 8, les arrangements régionaux comprendraient un certain nombre de programmes de travail distincts à vocation régionale qui seraient entrepris comme s'il s'agissait d'autant de conventions régionales ou sous-régionales sur les forêts, sans référence aux responsabilités mondiales ni aux problèmes forestiers d'intérêt commun d'envergure mondiale. L'option 9, tout en prévoyant essentiellement la conclusion d'une nouvelle convention-cadre sur tous les types de forêts, laisse subsister la possibilité que des négociations soient entamées par la suite pour formuler une série de programmes de travail régionaux qui seraient intégrés, en tant que protocoles régionaux ou qu'"instruments joints", à une convention-cadre mondiale sur tous les types de forêts.

72. L'approche fondée sur la conclusion de protocoles signifie que les problèmes d'envergure mondiale et ceux qui appellent des mesures d'application au plan national par tous les pays seraient réglés dans la convention-cadre. Les protocoles pourraient porter sur des questions comme la nécessité de promouvoir l'adoption de normes régionales ou d'approches régionales de la gestion, de la conservation et d'une exploitation écologiquement rationnelle des forêts ou la nécessité de régler dans une optique plus globale un nombre limité de questions spécifiques. L'option 10, qui envisage la conclusion d'une nouvelle convention juridiquement contraignante sur tous les types de forêts, supposerait la formulation sous l'égide de cet instrument d'un programme de travail mondial qui tiendrait compte du programme de travail mené dans le contexte des autres conventions pertinentes et qui engloberait toutes les différentes possibilités et caractéristiques identifiées dans le contexte des options 8, 9 et 10 pour ce qui est de l'adoption de mesures aux échelons mondial, régional, national et local.

Elaboration de textes d'habilitation

73. La principale fonction prééminente, selon les options 8 à 10, serait la formulation et l'application d'un instrument juridiquement contraignant sur tous les types de forêts qui serait soit rattaché à un instrument existant, soit conclu sous forme de nouveaux instruments qui seraient négociés et appliqués chacun de son côté aux échelons régional ou mondial.

74. Le principal texte d'habilitation, selon ces quatre options, serait l'instrument juridique signé et ratifié par les parties intéressées. Les grandes orientations concernant la mise en oeuvre du programme de travail et les autres mesures de politique générale et décisions seraient adoptées par les

conférences des parties lors de réunions périodiques ou selon les autres modalités institutionnelles arrêtées par les parties.

Incidences institutionnelles

75. L'option 7 supposerait la création au sein des conférences des parties intéressées d'un groupe de travail spécial qui, pendant deux ans au moins, aurait spécifiquement pour mandat d'élaborer un protocole sur les questions liées aux forêts (par exemple sur les aspects de la biodiversité liés aux forêts dans le contexte de la Convention sur la diversité biologique ou les aspects des changements climatiques liés aux forêts dans le contexte de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques). Un tel protocole serait alors soumis à l'examen et à l'approbation de la Conférence des parties à la convention dont il s'agit et, s'il était adopté, serait joint à l'instrument existant. Avant d'entrer en vigueur, ce protocole devrait être signé puis ratifié par toutes les parties. Les secrétariats des instruments existants devraient être élargis et recruter du personnel supplémentaire pour administrer l'application du protocole relatif aux forêts joint aux divers instruments. Il faudrait également prévoir des réunions extraordinaires distinctes des parties, comme cela a été le cas pour le Protocole de Montréal à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ou du Protocole sur la sécurité biologique à la Convention sur la diversité biologique.

76. Dans le cas de l'option 8, il faudrait lancer une série de processus régionaux parallèles qui dureraient un ou deux ans afin d'établir un nombre correspondant de comités régionaux de négociation chargés d'élaborer des instruments régionaux sur les forêts. Ces comités devraient se réunir à trois reprises au moins, tous les six ou huit mois, pour négocier et revoir le projet de texte des instruments régionaux. Chacun de ces processus déboucherait sur une réunion intergouvernementale régionale qui adopterait et signerait un instrument régional et sur la création d'une conférence régionale des parties. Le service de chacun de ces processus régionaux pourrait être assuré par les institutions intergouvernementales régionales existantes, faute de quoi les commissions régionales, un organe intergouvernemental régional existant ou le secrétariat d'un instrument existant devrait être appelé à le faire.

77. Les options 9 et 10 exigeraient la création par l'Assemblée générale, dans le cadre du système des Nations Unies, d'un comité intergouvernemental de négociations qui succéderait au FIF. Dans l'un et l'autre cas, ce comité aurait essentiellement pour tâche d'entreprendre l'élaboration et la négociation d'un instrument juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts. La première session d'organisation du comité pourrait avoir lieu à l'automne 2000. Les deux options supposent une période de négociations intergouvernementales et de révision des projets successifs du texte de convention, processus qui devrait durer au moins deux à trois ans. Dans l'un et l'autre cas également, le comité devrait se réunir deux fois par an en 2001 et en 2002, et ses travaux pourraient déboucher sur une conférence des Nations Unies sur tous les types de forêts qui serait chargée de réviser, d'adopter et de signer une convention mondiale sur tous les types de forêts en 2003.

Incidences financières

78. Le processus de formulation et de négociation que supposent les quatre options (7 à 10) a des incidences sur le budget-programme et exigerait des ressources substantielles. L'option 8 pourrait coûter plus cher s'il était décidé de joindre des protocoles relatifs aux forêts à plus d'un instrument existant [par exemple aux conventions susmentionnées et à l'Accord portant création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)]. L'option 8 exigerait aussi des ressources supplémentaires s'il devait être négocié plus de cinq ou six instruments régionaux et/ou sous-régionaux. Certaines économies pourraient être réalisées au titre de la préparation de la documentation et des services d'interprétation si les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies n'étaient pas toutes utilisées. Les options 9 et 10 exigeraient une gamme complète de services d'un secrétariat spécial des Nations Unies et la préparation de la documentation, la planification et des négociations dans les six langues officielles de l'Organisation. Il faudrait aussi envisager, pour ces quatre options, d'établir des mécanismes financiers pour appuyer la réalisation du programme de travail à entreprendre dans le contexte de l'instrument pertinent.

Mesures à prendre après la quatrième session du Forum

79. Si l'option 7 était adoptée, la Commission du développement durable voudra peut-être, à sa huitième session, prier l'Assemblée générale d'inviter les Conférences des parties aux instruments existants que le Forum pourrait considérer comme pertinents à sa quatrième session à entreprendre la préparation de protocole spéciaux sur les forêts et à rendre compte à la Commission des progrès accomplis sur cette voie.

80. Si l'option 8 était adoptée, la Commission du développement durable voudra peut-être, à sa huitième session, prier les organes intergouvernementaux régionaux d'entreprendre la préparation d'instruments régionaux juridiquement contraignants sur les forêts et de lui rendre compte des progrès accomplis dans ce domaine.

81. Si les options 9 ou 10 étaient adoptées, la Commission du développement durable voudra peut-être, à sa huitième session, décider de prier le Conseil économique et social de constituer un comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur tous les types de forêts; ce comité, qui succéderait au FIF, serait financé au titre du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, pourrait compter sur la coopération des autres organisations et comprendrait un secrétariat technique rattaché au Département des affaires économiques et sociales ou à un autre organe de l'Organisation des Nations Unies, ou encore à d'autres organes intergouvernementaux. La première session d'organisation du comité pourrait être convoquée à New York ou à Genève au plus tard à l'automne 2000.

B. Coûts estimatifs

82. Les dépenses afférentes aux travaux du GIF/FIF ont été couvertes au moyen des crédits alloués aux Services de conférence de l'Organisation des Nations Unies, de contributions volontaires des gouvernements ou du fonds d'affectation

spéciale du GIF/FIF et de contributions en nature de membre de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts.

83. S'agissant des coûts estimatifs de chaque option, il y a lieu de noter que toutes celles qui prévoient la création d'un dispositif international ont des incidences financières, qui varient selon le mandat, les modalités de fonctionnement, l'emplacement et le programme de travail du dispositif qui serait créé. Si la Commission décide, à sa huitième session, de créer un dispositif intergouvernemental visant la gestion des forêts, il pourra être établi une estimation exacte des coûts conformément à la décision qui sera prise.

84. Le coût de tout nouveau dispositif international dépendra aussi de la fonction appelée à jouer un rôle prééminent. Par exemple, si la fonction principale prééminente est la formulation de politiques, le budget du dispositif international sera consacré, en grande partie, à l'instance de discussion et au service des réunions. Si la fonction principale prééminente est la coordination, les crédits seraient alloués principalement au service des réunions d'un comité de coordination interorganisations sur les forêts et aux consultations avec les partenaires et experts appropriés. Si c'est la mise en oeuvre des politiques qui constitue la fonction principale prééminente, le budget du dispositif international servirait surtout à couvrir les coûts des réunions de l'instance chargée de la détermination des priorités, de l'élaboration d'un programme d'action et de l'application de ce programme. Toutefois, la possibilité de combiner deux ou plusieurs options et l'accomplissement des fonctions principales prééminentes pourraient peut-être permettre d'utiliser les ressources et de mener les activités d'une manière plus efficace et plus efficiente et offrir une occasion de créer un effet de synergie et de réaliser des économies d'échelle substantielles. Par exemple, si les options 2, 3 et 6 sont combinées, l'on pourrait réaliser certaines économies sur le coût des services du personnel de la catégorie des administrateurs et du personnel d'appui recruté par le Secrétariat pour aider à la formulation, à la coordination et à la mise en oeuvre des politiques.

85. Il n'est pas possible, à ce stade, d'estimer les coûts qu'entraînerait telle ou telle option. Comme indiqué ci-dessus, les dépenses d'administration et de personnel et le coût des services d'appui afférents au nouveau dispositif dépendront dans une large mesure de son mandat, de ses modalités de fonctionnement, de son emplacement et de son programme de travail. A des fins purement indicatives, toutefois, il y aura sans doute lieu de prévoir des dépenses de l'ordre de grandeur ci-après au titre des dépenses d'administration et de personnel et du coût des services de conférence.

Dépenses d'administration et de personnel	Milliers de dollars E.-U. par an
Secrétariat (traitements et indemnités du personnel permanent basé à New York - 8 administrateurs + 3 agents des services généraux + 1 assistant administratif)	1 700
Frais de voyages en mission	200
Consultants de haut niveau	72
Total partiel	1 972
Coûts des services de conférence	
Service des réunions (une réunion internationale de dix jours, avec deux séances par jour, tenues dans des locaux de l'Organisation : traducteurs, éditeurs, interprètes, publication de la documentation dans les six langues officielles, matériel et services des salles de réunion)	350
Participation de représentants de pays en développement	180
Total partiel	530
Total général	2 502

86. Les effectifs du secrétariat et les dépenses connexes dépendront du type de dispositif qui sera choisi. Quel que soit l'arrangement institutionnel ou le dispositif sélectionné, toutefois, celui-ci devrait être appuyé par une solide coopération interorganisations et par des contributions volontaires des gouvernements si on veut qu'il puisse mener à bien son programme de travail. En outre, le nouveau dispositif pourrait être appuyé par un secrétariat restreint de type interorganisations constitué d'experts de haut niveau spécialisés dans différentes disciplines liées aux forêts et disciplines connexes. Ce type de secrétariat, conjuguant et représentant l'expérience et les connaissances accumulées par les organisations et secrétariats des instruments qui s'occupent des forêts et des questions connexes, a réussi dans une mesure remarquable à mobiliser une coopération interorganisations à l'appui des travaux du GIF et du FIF. Le Forum parviendra peut-être à la conclusion qu'il serait avantageux de conserver un secrétariat de ce type pour appuyer le dispositif international qui pourra être sélectionné.

VI. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS D'ACTION

87. Le texte ci-après a été élaboré pour faciliter les délibérations qui doivent avoir lieu au plan intergouvernemental pendant la quatrième session du FIF au sujet des conclusions et des propositions d'action que celui-ci pourrait formuler concernant l'élément de programme III.

A. Conclusions

88. La nécessité d'aborder les problèmes forestiers dans une optique intégrée et globale et le fait que les forêts soient affectées directement ou indirectement, par un grand nombre de problèmes complexes et interdépendants ont été soulignés dans les Principes relatifs aux forêts, dans le chapitre 11 du

Programme Action 21, dans les propositions d'action formulées par le GIF, dans les débats du FIF et dans bien d'autres initiatives. A l'issue des débats qu'il a menés sur l'élément de programme III à ses deuxième et troisième sessions, le FIF est parvenu à la conclusion qu'il n'existe aucun instrument de portée mondiale traitant de tous les types de forêts dans une optique complète et holistique.

89. Les débats concernant les instruments, mécanismes et programmes relevant de l'actuel régime international sur les forêts sont passablement isolés, et l'application de leurs résultats est assez fragmentaire. Aussi importe-t-il de créer des partenariats durables et de mobiliser un solide engagement politique afin de mettre en oeuvre intégralement les programmes, mécanismes et instruments existants, lesquels n'ont jusqu'à présent donné que des résultats partiels.

90. Ensemble, les différents éléments des Principes relatifs aux forêts, du chapitre 11 du Programme Action 21 et du programme de travail du GIF/FIF constituent la base du programme international d'action sur les forêts et reflètent les domaines dans lesquels il faut intervenir en priorité pour évaluer, conserver, protéger et restaurer tous les types de forêts. Ces éléments génériques évolueront probablement à mesure que les problèmes et les priorités changeront. Ils reflètent également la coopération nécessaire aux échelons national et international pour résoudre les problèmes existants et pourraient constituer la base d'un programme de travail de futurs dispositifs intergouvernementaux visant à la gestion des forêts.

91. Le Forum pourra peut-être aussi juger approprié de poursuivre les débats intergouvernementaux sur les forêts et les questions connexes au sein d'un nouveau dispositif intergouvernemental visant à la gestion de tous les types de forêts. Ces délibérations devront être entreprises à un niveau élevé, être orientées vers l'action et susciter un engagement politique. Le nouveau dispositif intergouvernemental devrait être chargé de quatre fonctions principales : a) la formulation des politiques, b) la coordination, c) la mise en oeuvre des politiques et d) l'adoption de textes d'habilitation ainsi que de 16 fonctions auxiliaires. Un élément d'importance capitale commun à la plupart de ces fonctions principales et auxiliaires est que tout futur dispositif international devrait également faire le nécessaire pour lancer un processus participatif ouvert et transparent faisant intervenir toutes les parties prenantes. Le mandat confié au nouveau dispositif international sera déterminé sur la base de la fonction ou de la combinaison de fonctions principales que le FIF recommandera, à sa quatrième session, de considérer comme prééminentes.

92. Les quatre catégories de dispositifs internationaux et les dix options possibles identifiées ci-dessus ne doivent être considérées que comme des exemples parmi d'autres des nombreuses combinaisons possibles qui peuvent être envisagées. S'il est créé un nouveau dispositif international visant la gestion de tous les types de forêts, celui-ci devra probablement évoluer et s'adapter à des circonstances et à des besoins changeants ainsi que d'assumer en devant en rendre compte, d'autres engagements en matière de formulation et d'application des politiques relatives aux forêts.

93. Le secrétariat constitué pour appuyer le nouveau dispositif international pourrait être inspiré de la coopération interorganisations qui a si efficacement appuyé les travaux du GIF/FIF.

B. Propositions d'action

94. Le Forum voudra peut-être :

a) Prier la Commission du développement durable, à sa huitième session, d'envisager l'établissement d'un nouveau dispositif international visant à promouvoir la gestion, la conservation et une exploitation écologiquement rationnelle de tous les types de forêts, sur la base d'un mandat que le Forum voudra peut-être élaborer à sa quatrième session et soumettra à l'examen de la Commission en même temps que cette demande;

b) Prier la Commission, à sa huitième session, d'inviter le Forum à convoquer une cinquième session à l'automne 2000 afin de donner la suite appropriée à la décision qu'aura prise la Commission sur cette question;

c) Prier les organisations internationales et secrétariats des instruments membres de l'Equipe spéciale interorganisations sur les forêts de continuer à appuyer le nouveau dispositif proposé et son secrétariat.

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 : F.92.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

[2] Ibid., annexe III.

[3] Ibid., annexe II.