

Les délégués réunis au Siège des Nations Unies ne sont pas d'accord au sujet du futur arrangement international sur les forêts

par Amha bin Buang

Sous-directeur

Information économique et information sur le marché
Secrétariat de l'OIBT

LA CINQUIÈME SESSION du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), que l'on attendait avec impatience, s'est tenue au Siège de l'ONU à New York du 16 au 27 mai 2005. Créé en 2000 en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social des Nations Unies, le Forum—y compris son Secrétariat et le Partenariat de collaboration sur les forêts—constituent l'Arrangement international sur les forêts (AIF), dont les principaux objectifs sont de promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts et de renforcer la volonté politique à cet effet.

Bien que cette réunion ait été la cinquième session annuelle ordinaire du Forum, avec un ordre du jour bien rempli découlant de son programme de travail pluriannuel (2001–2005), tous les regards étaient tournés vers l'examen de trois points apparentés:

- examen des progrès réalisés et des mesures à envisager pour l'avenir;
- examen de l'efficacité de l'AIF; et
- examen, en vue de formuler des recommandations, des paramètres d'un mandat pour l'élaboration d'un cadre juridique pour tous les types de forêts (c'est-à-dire une convention sur les forêts).

L'examen de ces trois principaux points litigieux de l'ordre du jour devrait avoir des conséquences directes pour le futur du processus en cours au sujet des forêts, qui est déjà passé par un certain nombre de phases: celles de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992, de la Commission de l'ONU sur le développement durable, du Groupe intergouvernemental sur les forêts, du Forum intergouvernemental sur les forêts et—maintenant—du FNUF, le tout à l'allure d'une tortue. Ce processus avait également rallumé l'acrimonieux débat sur une convention concernant les forêts, qui avait commencé bien avant la CNUED mais qui doit encore être résolu.

Les trois questions clés avaient été présentées avec d'autres points dans l'ordre du jour d'un programme minutieux et très chargé comportant des sessions plénières et des groupes de travail, une discussion de groupe d'experts et toutes sortes d'événements accessoires. Un débat ministériel et dialogue de haut niveau a également eu lieu durant deux jours de la deuxième semaine de la session.

Le processus d'examen

À la fin de la séance du troisième jour, des délégués ont été saisis des premières ébauches des deux principaux produits envisagés par les délégués élus pour constituer collectivement le Bureau de la session, à savoir une déclaration ministérielle (que les ministres devaient entériner à l'issue de leur débat de haut niveau), et une décision concernant l'AIF renforcé. Ces ébauches résultaient d'un effort méritoire de la part du Président, Manuel Rodriguez Bacerra (Colombie), et d'autres membres du Bureau pour intégrer et faire la synthèse de l'éventail des vues et des propositions concurrentes avancées par les délégations. Le projet d'une décision sur un AIF renforcé établi par le Président contenait des objectifs mondiaux, précisant les cibles temporelles et quanti-

fiables suivantes: d'ici 2015, doubler la superficie

des forêts sous gestion durable, réduire de moitié les populations qui vivent dans

l'extrême pauvreté parmi celles qui

dépendent des forêts pour assurer

leurs moyens d'existence,

et réduire de moitié à l'échelle

mondiale le taux de dégradation

et de déboisement des forêts. Comment ces résultats

pourraient-ils être obtenus?

Le projet de décision recommandait (entre autres): la

création d'un fonds mondial

pour les forêts et le renversement

de la tendance au déclin de l'aide publi-

que au développement (APD) destinée aux

activités relatives aux forêts. Le projet de déclara-

tion ministérielle élaboré par le Président

contenait les points principaux du projet de

décision visant à renforcer l'AIF et un message

au sujet de la contribution des forêts à la réalisation des objectifs

de développement convenus au niveau international, y compris

ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire.

Négociations sur les textes du Président

Les négociations sur ces textes par les deux groupes de travail constitués à cet effet ont procédé à une lenteur désespérante et, somme toute, les progrès réalisés se sont avérés médiocres et ont été retardés par une demande de temps de consultation supplémentaire faite par le Groupe des 77 et la Chine. En effet, l'absence de consensus au sein de ce groupe et le temps qu'il a consacré à des réunions de coordination ont poussé un grand nombre de ses membres à négocier par la suite sur la base de leurs propres positions nationales et régionales. Dans le camp des pays développés, la cohésion ne régnait pas non plus sur les aspects principaux des projets de décision et de déclaration.

Dans ces circonstances, aucun consensus ne s'est dégagé sur la question d'un cadre juridiquement contraignant, ni même un rapprochement des opinions



divergentes des délégations au sujet d'un AIF renforcé basé sur un arrangement qui ne serait pas juridiquement contraignant. Un grand nombre de pays développés sont restés fermement sur leurs positions concernant les objectifs mondiaux et leurs cibles temporelles et quantifiables, la surveillance, l'évaluation et l'établissement de rapports, ainsi que sur d'autres propositions qui permettraient de mieux orienter l'AIF et de lui apporter plus de substance et de crédibilité. À l'inverse, la plupart d'entre eux étaient opposés à l'idée de cibles temporelles et quantifiables dans le cas des ressources financières qui, de même que d'autres aspects des moyens d'exécution, sont des priorités pour la plupart des pays en développement. Les négociations ont donc abouti à l'impasse.

Le débat de haut niveau

Le climat déconcertant créé par les négociations s'est répercuté sur le débat ministériel de haut niveau. Les ministres et les délégués de haut rang ayant présenté leurs rapports sur les points de l'ordre du jour en session plénière et participé à deux tables rondes, les négociations sur les deux projets du Président ont continué au sein d'un seul groupe de contact, qui a assumé les travaux des deux groupes de travail. Vu le peu de progrès réalisé sur les éléments du projet de déclaration ministérielle du Président, un petit groupe a été constitué le deuxième jour du débat de haut niveau, exclusivement pour négocier les termes de la déclaration.

En définitive, le coordonnateur et chef du secrétariat du FNUF, Pekka Patosaari, a donné lecture en séance plénière d'un projet de déclaration ministérielle, laquelle n'a cependant pas été adoptée. À sa place, le Forum a entériné une proposition faite ultérieurement par le Président en vue de remplacer le projet de déclaration par le résumé du débat de haut niveau qu'il avait préparé. Les ministres et les fonctionnaires de haut rang ont alors commencé à se retirer, ayant le sentiment que leur présence n'avait pas été entièrement mise à profit, notamment pour aller de l'avant dans les négociations. À la CNUED en 1992, les ministres chargés des forêts avaient poursuivi leur réunion toute une nuit durant et avaient réussi à supprimer toutes les parenthèses dans le projet des *Principes relatifs aux forêts*, préparant ainsi le terrain pour leur adoption.

La déclaration ministérielle rejetée, les négociations sur le projet révisé des décisions établi par le Président se sont poursuivies sur une note pessimiste. À 20 heures, deux jours avant la clôture de la session, le Président a présenté un nouveau projet. Le texte était intégralement mis entre crochets, ce qui signifie que rien de ce qu'il contenait n'avait été entièrement convenu. Il contenait cependant un accord provisoire (*ad referendum*) sur ce qui suit :

- objectif 1: mettre fin à la perte de couverture forestière dans le monde entier;
- objectif 2: renforcer les avantages économiques, sociaux et environnementaux liés aux forêts ainsi que la contribution des forêts à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international;
- objectif 3: accroître considérablement la superficie des forêts protégées dans le monde et celle des forêts sous gestion durable et accroître la proportion des produits forestiers provenant de forêts sous gestion durable;
- objectif 4: renverser la tendance au déclin de l'aide publique au développement destinée à la gestion forestière durable et mobiliser des montants considérablement accrus de ressources financières nouvelles et additionnelles;
- [décider que] les pays s'efforceront par tous les moyens de contribuer aux objectifs mondiaux précités par le biais de mesures, politiques et actions nationales volontaires ou d'objectifs spécifiques; et
- [le Conseil économique et social] encourage les pays à présenter volontairement au Forum, à intervalles réguliers à compter de 2007, des rapports sur les progrès accomplis dans le cadre de leurs efforts visant à réaliser les objectifs mondiaux précités.

Le dernier jour, il a été décidé de suspendre les négociations et de convoquer une sixième session du FNUF en février prochain.

Résultats de la session

Il est évident que les résultats de la cinquième session du FNUF n'ont pas répondu aux espérances; aucune décision n'est intervenue au sujet du processus d'examen et aucune déclaration ministérielle n'a été émise. La plupart des membres ont exprimé leur déception devant ces résultats dont, à vrai dire, ils étaient principalement responsables.

Certes, les questions relatives aux forêts sont extrêmement complexes et controversables et ont défié les tentatives antérieures de forger un accord international. Ce n'est pas par pure coïncidence que les *Principes relatifs aux forêts*, le premier consensus mondial sur les forêts, ne sont pas juridiquement contraignants et, malgré tout, leur adoption par la CNUED a exigé un effort de dernière minute par un président résolu et de longues négociations ministérielles. Pour la même raison, le processus d'après la CNUED a entraîné à un pas de tortue pendant plus de dix ans, avec de piètres résultats.

On connaissait donc parfaitement l'énormité de la tâche que supposait le processus d'examen à la cinquième session du FNUF. Et pourtant, elle était englobée dans un ordre du jour ambitieux et devait partager le temps disponible et l'attention des délégués avec d'autres points et événements. Les préparatifs et la documentation pour la session, bien que minutieux, n'ont pas suffisamment facilité le processus d'examen. La volonté politique a été amplement exprimée dans les rapports et les discours faits à la session, mais n'a pas été démontrée dans la même mesure lorsqu'il s'est effectivement agi de négocier. Les ministres sont venus pour présenter des rapports qui mettaient l'accent sur les réalisations et pour réitérer leur engagement, et sont repartis sans donner l'impulsion nécessaire pour surmonter l'impasse dans les négociations. Les grands groupes ont été déçus par les nouvelles dispositions prises pour le débat de haut niveau; certains en sont sortis en critiquant avec violence le FNUF et l'AIF, et quelques-uns ont fait savoir qu'ils entendaient abandonner le processus. De surcroît, l'atmosphère et l'efficacité de la session ont été perturbées par des contraintes au niveau de l'interprétation, de la traduction et d'autres arrangements logistiques, y compris l'absence d'une salle adéquate pour des négociations longues et difficiles.

Comment recoller les morceaux?

Les résultats de la cinquième session et ce qu'ils impliquent sont préoccupants. Les forêts sont perçues comme étant dans une situation critique, mais la solution à cette crise est une tâche qui semble être de plus en plus marginalisée dans le débat international. En l'absence d'un arrangement international exhaustif, qu'il soit ou non juridiquement contraignant, la question des forêts continue d'être petit à petit érodée par les instruments internationaux existants, d'une manière qui semble aller à l'encontre de l'approche holistique convenue à la CNUED.

La sixième session devant avoir lieu dans à peine quelques mois, il incombe catégoriquement au Bureau du Forum de tracer les grandes lignes et de mettre en oeuvre une stratégie qui sauvera le processus d'examen et le portera à bonne fin. De toute évidence, il est essentiel de prévoir un ordre du jour ciblé, avec des préparatifs aptes à faciliter de manière efficace l'examen et les négociations qui devront se tenir. Les résultats de la cinquième session offrent peu d'éléments sur lesquels s'appuyer, mais les objectifs convenus *ad referendum* et certaines des idées concernant un AIF renforcé pourraient servir à insuffler un certain dynamisme.

Nonobstant les menaces de certains d'abandonner le FNUF, les membres ont choisi de lui donner une autre chance. Certains prient qu'un miracle se produise. La coopération internationale consiste essentiellement à bien vouloir accepter des compromis; la solution à l'impasse peut se trouver quelque part entre préconiser des objectifs mondiaux stricts assortis de cibles temporelles et quantifiables, et réclamer des ressources financières nouvelles et additionnelles fournies de manière prévisible. Détermination, persévérance et volonté politique de trouver des compromis sont les conditions préalables à des résultats crédibles et satisfaisants de l'examen de l'AIF.