Réseau canadien de l'environnement
RAPPORT DE CONSULTATION

Titre de la consultation : Septième Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF7)
Date(s) : du 16 au 27 avril 2007
Lieu : Siège des Nations Unies à New York (État de New York, É.-U.)
Auteur (s)
Nom et affiliation : Cliff Wallis, *Friends of the Oldman River/Alberta Wilderness Association*

Nombre de délégué-e-s des ONGE à la consultation : Il n'y avait qu'un représentant des ONGE canadiens au FNUF7. D'autres ONG de divers pays développés et en développement ainsi que des ONGE internationaux étaient présents, de même que des représentants des grands groupes de femmes, de jeunes, de petits propriétaires forestiers, de l'industrie, des peuples autochtones et du milieu scientifique, notamment. Plus de 600 personnes ont participé au FNUF7.

Quel était l'objet de la consultation?

Le FNUF7 avait deux objets principaux :
1. Négocier un instrument juridiquement non contraignant (IJNC) sur la gestion des forêts durable (GFD).
2. Élaborer le programme de travail pluriannuel (PTPA) du FNUF pour la période 2007-2015.

Quels ont été les résultats de la consultation?

1. IJNC

Après plus de 15 ans de négociations sur les forêts, un IJNC sur la GFD a fait l'objet d'un accord : http://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/FNUF7/FNUF7_IJNC _draft.pdf

La négociation du texte final semble constituer une importante réalisation d'ensemble, toutefois des problèmes demeurent. Certains délégués ont mentionné que le Forum s'était ravisé quant à la formulation du texte, sur laquelle ses membres s'étaient précédemment entendus. Certaines dispositions, que quelques délégations avaient vigoureusement exigées, ont disparu du texte final et notamment celles qui auraient établi un processus de facilitation, utilisé des objectifs quantitatifs et temporels pour la GFD, combattant le commerce illégal, favorisant un régime foncier sûr, définissant la GFD; de même, celles visant à faire du FNUF et de son secrétariat l'organe directeur et le secrétariat de l'IJNC. Même la composante la plus importante, le financement, reste vague et laissée pour être négociée au FNUF8.

Enfin, il est important de noter que les quatre objectifs globaux sur lesquels on s'était entendu précédemment demeurent et que l'IJNC, en tant que texte négocié unifié, est probablement une réalisation majeure. Pour certains pays, la seule valeur ajoutée de l'IJNC est la possibilité de fonds supplémentaires. En revanche, d'autres croient qu' ultimement il conduira, d'une part, à une meilleure protection des entreprises pratiquant une gestion des forêts durable, face à la concurrence accrue venant de régions où les normes sont médiocres, et, d'autre part, à un renforcement de la politique forestière mondiale et à une réglementation plus stricte des activités ayant une incidence néfaste sur les forêts. D'autres pays demeurent inquiets de la possibilité de perdre le contrôle sur leurs ressources forestières. Il y a eu des tentatives pour combiner ces éléments en un programme liant le financement à un organisme de consultation sur la GFD par le biais d'un « processus de facilitation », mais elles n'ont pas permis d'aboutir à un accord.

Le fait de ne pas parvenir à un IJNC au FNUF7 aurait pu servir à établir un instrument juridiquement contraignant (ex. la suggestion du Canada à propos d'une convention sur les forêts) plus attrayant pour les pays

indécis. Les pays partageant cette idée se sont réunis afin de débattre du financement et d'autres dispositions dans le contexte d'un instrument juridiquement contraignant. Aucun détail n'a été mis à la disposition des délégués au FNUF.

2. PTPA

Il y a également eu accord sur le PTPA du FNUF :
http://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/FNUF7/FNUF7_PTPA_draft.pdf

Le PTPA recense les thèmes et les tâches des quatre prochaines sessions biennales du FNUF. Il est beaucoup plus ferme que celui proposé lors du FNUF1 et on attend une concrétisation de cette valeur ajoutée perçue. Parmi les nouvelles questions, se trouve la reconnaissance du lien entre forêts et changement climatique. Toutefois, le PTPA ne fait pas que se concentrer sur les problèmes, il est notable en ce qu'il promeut le FNUF en tant que plateforme pour le dialogue axée sur le partage de l'information, la participation des intervenants et l'échange sur les meilleures pratiques et les leçons apprises. Cela changera agréablement des interminables négociations sur le texte qui ont caractérisé les précédentes sessions.

Le Secrétariat analysera les rapports des divers pays volontaires, de manière à avoir une indication de l'avancement global de la mise en œuvre du PTPA. De cette façon, le FNUF pourrait vraiment assumer son rôle élargi : fournir de l'information utile et faciliter la coopération entre tous les groupes et organismes impliqués dans la mise en œuvre de la GFD.

La matrice du PTPA au titre de la période 2007- 2015 décrit les tâches, thèmes généraux, questions transsectorielles et points communs principaux à l'ordre du jour des prochaines sessions du FNUF. De nouveaux points pourront être ajoutés au besoin, selon les directives concernant les thèmes émergeants de la résolution.

Du FNUF8 au FNUF11, la tâche principale est d'atteindre les quatre objectifs globaux et de mettre en œuvre l'IJNC.

FNUF8

Le thème principal est « Les forêts dans un environnement en évolution ». Les questions à traiter sont :

- Les forêts et le changement climatique;
- Inverser la tendance à la déperdition du couvert forestier, prévenir la dégradation des forêts et lutter contre la désertification;
- Conserver les forêts et la biodiversité, notamment les aires protégées.

Les questions sous le thème « Moyens d'exécution » sont :

- L'application des moyens d'exécution, notamment les ressources financières, le renforcement des capacités et le transfert des technologies écologiquement rationnelles;
- Une décision quant à un mécanisme de financement mondial volontaire, une approche de portefeuille ou un cadre de financement pour les forêts.

FNUF9

Sous le thème global « Les forêts au service des êtres humains, des moyens de subsistance et de l'éradication de la pauvreté », les sujets de discussion comprendront :

- La gestion communautaire des forêts;
- Le développement social des collectivités autochtones et des autres collectivités locales et dépendantes des forêts, notamment le régime foncier forestier;

- Les aspects sociaux et culturels.

De plus, le FNUF9 célébrera l'Année internationale des forêts, comportera une évaluation de l'avancement et convoquera un segment ministériel de haut niveau.

FNUF10

Le thème principal en est « Les forêts et le développement économique », avec des sujets comme :

- Les produits et services de la forêt;
- Les PFN (programmes forestiers nationaux) et les autres politiques stratégies sectorielles;
- La réduction des risques et des impacts des catastrophes;
- Les avantages des forêts et des arbres pour les collectivités urbaines.

FNUF11

Avec pour thème principal « Les forêts : les progrès, les défis et la voie vers une entente internationale sur les forêts », les principaux sujets des débats seront :

- L'examen de l'efficacité de l'entente internationale sur les forêts et l'étude de toutes les possibilités futures;
- L'examen de l'état d'avancement de la réalisation des objectifs globaux et de la mise en œuvre de l'IJNC;
- L'examen de la contribution des forêts et de l'entente internationale sur les forêts, notamment l'IJNC, à l'atteinte des objectifs de développement approuvés au niveau international.

Un segment ministériel de haut niveau sera convoqué au FNUF11.

3. PARTICIPATION DES GRANDS GROUPES

Les grands groupes (incluant les peuples autochtones, les travailleurs et syndicats, les femmes, les enfants et les jeunes, les agriculteurs et petits propriétaires forestiers, les ONG, les communautés scientifique et technologique, les milieux des affaires et de l'industrie) ont reçu une reconnaissance d'un niveau jamais atteint auparavant dans les processus des Nations Unies concernant les forêts (voir, en 2005, les inquiétudes de Romaguer à propos de la participation des ONG au FNUF5). En plus de deux sessions de dialogue multilatéral organisées par les grands groupes, ces derniers ont fait des interventions durant les négociations sur le programme de travail pluriannuel (PTPA) et l'IJNC et reçu la reconnaissance du président.

Dans le premier dialogue multilatéral, les groupes représentant les enfants et les jeunes ont demandé des indicateurs en matière d'éducation et de renforcement des capacités. Les groupes de femmes ont parlé en détail de leurs inquiétudes quant à l'insécurité de leur régime foncier et du manque de capacités des institutions forestières à faire face à leurs problèmes. Les agriculteurs et petits propriétaires forestiers ont réclamé un régime foncier et des droits d'affectation des terres clairs et sûrs, ainsi qu'un mécanisme permettant les partenariats public/privé. Les ONG et les peoples autochtones ont conjointement mis en garde de ne pas faire entièrement confiance aux solutions du marché pour lutter contre la destruction des forêts. Ils ont exigé la reconnaissance des droits des collectivités autochtones et locales, ainsi que l'accès des collectivités et des petits propriétaires fonciers à un mécanisme financier. Les communautés scientifique et technologique ont appuyé l'idée d'un fonds d'affectation spéciale pour les forêts et un texte sur le développement des capacités de la coopération. Travailleurs et syndicats ont fait remarquer la relation entre un salaire équitable et la GFD et demandé que le texte fasse référence aux conventions de l'Organisation internationale du travail. Plusieurs délégués ont ouvertement bien accueilli la participation des grands groupes et leur ont demandé de présenter des propositions pour le texte de l'IJNC.

Créant un précédent, le second dialogue multilatéral a été animé par Lorraine Rekmans, de l'Association nationale de foresterie autochtone (Canada). Il était axé sur trois thèmes : la participation des collectivités autochtones et locales, l'investissement du secteur privé en GFD et la participation des grands groupes au PTPA.

Les peuples autochtones ont réclamé la reconnaissance de l'autonomie souveraine des peuples autochtones dans l'IJNC. Les représentants des affaires et de l'industrie ont demandé une politique fournissant un contexte opérationnel stable, ainsi qu'une priorité sur les systèmes de certification. Les ONG ont insisté sur l'engagement politique à l'égard de la mise en œuvre et sur le fait que les systèmes de certification doivent impliquer les collectivités et les grands groupes. Pour les agriculteurs et les petits propriétaires forestiers, la GFD ne devrait pas s'appuyer sur les seules subventions et la certification devrait demeurer axée sur le marché. Les communautés scientifique et technologique ont plaidé en faveur d'une analyse critique d'un financement selon l'approche de portefeuille, suggestion de PROFOR, et réclamé des fonds pour des programmes de vulgarisation. Les groupes représentant les enfants et les jeunes ont exprimé leur déception devant la faible demande de bois d'œuvre certifié et l'absence de l'éducation dans l'approche de portefeuille. Travailleurs et syndicats ont réclamé une plus grande reconnaissance de l'importance et des divers avantages des forêts et, à l'instar de tous les grands groupes, la participation de toutes les parties intéressées à la prise de décision. Les groupes de femmes ont insisté sur les partenariats entre toutes ces parties.

Les grands groupes ont proposé une initiative dans le but d'organiser un atelier afin de mettre en commun les expériences des grands groupes de partout dans le monde, en matière de gestion des forêts durable. La République dominicaine a accepté d'organiser l'événement en juin 2008 sur son territoire. Des pays développés sont actuellement pressentis pour financer et coparrainer cet événement. Plusieurs pays européens ont manifesté leur intérêt.

4. AUTRES POINTS

En plus de plusieurs intéressants événements parallèles, notamment un organisé par la Banque mondiale sur une approche de portefeuille du financement, il y a eu un débat d'experts du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) et le lancement des préparatifs de l'Année internationale des forêts (2011).

Quelles sont les implications des résultats de la consultation?

Il est encore trop tôt pour le dire, puisqu'il n'est pas encore intervenu d'accord sur le mécanisme de financement de l'IJNC. Il existe une bonne chance que des ressources supplémentaires soient appliquées aux questions forestières, mais ce ne sera pas facile. L'IJNC étant un instrument volontaire, juridiquement non contraignant, les pays peuvent donc choisir de ne pas le soutenir et les discussions sur son financement ont été parmi les plus difficiles au long des nombreuses années de négociations sur les forêts.

Tout aussi importantes étaient la présence et la participation des grands groupes au FNUF7. Leur effort a été reconnu dans une lettre envoyée par le président du Secrétariat du FNUF (ci-jointe), dans laquelle il déclare :

> *C'est avec plaisir que je vous écris pour vous remercier de votre participation à la septième session du Forum des Nations Unies sur les forêts de cette année et, en particulier, du dialogue multilatéral. Cette session du Forum a été l'étape-clé la plus importante pour l'entente internationale sur les forêts, à ce jour, et nous vous remercions du soutien que vous avez apporté à cet accomplissement.*
>
> *Vos efforts pour mobiliser les intervenants du grand groupe des organismes non gouvernementaux sont un facteur critique de notre succès croissant à faire participer la société civile au travail du Forum. Ces efforts ont été et sont toujours très appréciés.*

L'adoption de l'instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts fixe une nouvelle norme en gestion forestière, norme dont nous attendons qu'elle ait une influence majeure sur la coopération internationale et l'intervention nationale en vue de minimiser la déforestation, de prévenir la dégradation des forêts, de promouvoir des moyens d'existence durables et de réduire la pauvreté de tous les peuples dépendants de la forêt. Le Forum a désormais un mandat clair et ferme jusqu'en 2015, qui se reflète dans le nouveau programme de travail pluriannuel.

Les contributions des grands groupes à la gestion des forêts durable ont été reconnues dans les discussions lors du Forum et, même, les résultats du FNUF7 exigent l'active et efficace participation des parties intéressées à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes en relation avec les forêts. Nous sommes confiants que votre groupe aura un certain nombre de suggestions importantes et pertinentes à faire aux futures discussions du Forum, ainsi que de pertinentes discussions régionales et sous-régionales.

Je suis impatient de poursuivre notre collaboration.

Quelle action, selon vous, la communauté des ONGE devrait-elle engager à la suite de cette consultation?

La communauté des ONGE devrait participer à la prochaine initiative des grands groupes, qui sera coparrainée par la République dominicaine en juin 2008. Nous rédigerons une proposition et demanderons l'assistance des pays développés, notamment le Canada, pour coparrainer cette initiative, principalement par le biais du financement.

La participation des ONGE au FNUF7 a été réduite de manière significative en raison du Forum intergouvernemental sur les forêts, la priorité ayant probablement été donnée à la Convention sur la diversité biologique, parce que c'est un mécanisme permettant d'atteindre les objectifs de gestion des forêts durable et de protection de l'environnement. La communauté des ONGE devrait maintenir son engagement dans le processus du FNUF, afin de s'assurer que l'instrument juridiquement non contraignant sur les forêts obtient le financement nécessaire aux travaux supplémentaires sur les forêts et que les fonds sont principalement affectés à l'aide à la conservation de la biodiversité et à garantir que les peuples autochtones et les collectivités locales retirent des avantages de la gestion des forêts durable. La prochaine réunion plénière, la FNUF8, aura lieu du 20 avril au 1er mai 2009, au siège des Nations Unies, à New York, et il y aura une session spéciale en 2008 pour traiter le mécanisme financier. Les ONGE auront également un rôle à jouer en 2011, année internationale des forêts.

Dans la résolution qu'il a envoyée au Conseil économique et social des Nations Unies, le FNUF7 recommande de mettre au point : *pour adoption au FNUF8, un mécanisme de financement mondial volontaire / une approche de portefeuille / un cadre de financement pour tous les types de forêts, visant à mobiliser des ressources nouvelles et supplémentaires, considérablement accrues, de toutes origines, s'appuyant sur des approches innovantes existantes et nouvelles, prenant également en compte les évaluations et examens des mécanismes financiers actuels, afin de soutenir la mise en pratique de la gestion des forêts durable, l'atteinte des objectifs globaux pour les forêts et la mise en œuvre de l'instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts.* En appui à cela, il a été décidé que *le FNUF devrait réunir, avec les ressources existantes et avant le FNUF8, un groupe d'experts à composition non limitée en vue d'élaborer des propositions pour la mise sur pied d'un mécanisme de financement mondial volontaire, une approche de portefeuille et un cadre de financement pour les forêts. Le Partenariat de collaboration sur les forêts est invité à aider à l'élaboration de ces propositions.*

À la suite du FNUF5, Romaguer (2005) avait fait des recommandations, présentées ci-dessous, qu'il conviendrait d'examiner plus avant, à la lumière des réalisations du FNUF7.

1) Examiner l'idée d'entreprendre des partenariats avec d'autres partenaires que les gouvernements, en particulier dans les pays qui sont actuellement réticents à s'engager dans la mise en œuvre des Propositions d'action du PIF/FIF; par exemple, avec le secteur privé, les communautés scientifique et des ONG.

- À la suite du FNUF7, il faudrait étudier la possibilité d'un suivi sur l'atelier des grands groupes avec le Canada, en particulier l'ACDI.

2) Étudier les possibilités de collaboration avec les gouvernements ayant le même avis sur la mise en œuvre de la GFD à l'échelon régional ou circumpolaire. Cela pourrait comporter, par exemple, de constituer un « Conseil boréal » avec des pays comme la Suède, la Russie et la Finlande, sur le modèle du Conseil de l'Arctique.

- Cette suggestion vaut toujours la peine. Il existe des initiatives entre ONGE pan-boréales mais pas de partenariats entre des pays et des représentants des grands groupes. Ce conseil pourrait être abordé comme un autre groupe membre du Partenariat de collaboration sur les forêts.

3) Fournir les ressources financières suffisantes pour une consultation et une coordination efficaces entre les organisations des peuples autochtones et les ONGE canadiens et internationaux, avant le prochain FNUF, de manière à pouvoir faire une présentation cohérente durant les événements parallèles.

- Cela a certainement son intérêt. En effet, la participation canadienne à l'événement était forte, mais le travail mené au préalable était minimal et aucune présentation n'a été organisée en vue des événements parallèles. En effet, le délégué canadien a présenté une partie du texte préparé par les grands groupes pour le second dialogue multilatéral. Le RCEN pourrait préparer une proposition pour Ressources naturelles Canada afin d'être plus efficace au FNUF8.

4) Envisager de transformer les dispositions financières du code de conduite volontaire pour la gestion des forêts durable, en mécanisme financier autonome qui pourrait compléter les propositions financières déjà déposées lors du FNUF5 – ou envisager sérieusement d'appuyer l'un des divers mécanismes financiers proposés au FNUF5.

- les conditions se considérablement élargies depuis le FNUF5. Les ONGE devraient étudier les propositions de la Banque mondiale et d'autres, pour voir quels mécanismes financiers offrent le meilleur espoir d'obtenir des résultats significatifs de l'IJNC en matière de GFD. Cela devrait faire partie de la proposition du RCEN à RNCan.

5) Continuer d'augmenter le pourcentage du revenu national brut (RNB) du Canada alloué à l'aide publique au développement (APD) d'au moins 15 % par an, afin d'être en mesure de parvenir à 0,7 % du RNB d'ici 2015, date butoir pour respecter les engagements pris au titre des OMD.

- Ce point est toujours pertinent. L'APD a augmenté mais est encore insuffisante pour réaliser les tâches colossales auxquelles on est confronté en développement international. Une plus grande participation des grands groupes pourrait rendre l'APD plus efficace.

6) Insister pour que le Partenariat de collaboration sur les forêts permette à l'Instance permanente sur les questions autochtones de devenir membre permanent.
et
7) Proposer un modèle de participation efficace des grands groupes, qui pourra comporter certains des éléments structurels et de coordination positifs du modèle participatif du Groupe consultatif sur le commerce et du Groupe consultatif de la société civile auprès de l'Organisation internationale des bois tropicaux.
et
8) S'assurer de la création de nouveaux mécanismes de participation à l'échelon international, afin de garantir la participation, efficace et en pleine connaissance de cause, des ONGE et des organisations des peuples

autochtones au processus de prise de décisions du FNUF, de même que la surveillance, l'évaluation et la présentation de rapports concernant les propositions d'actions du PIF/FIF as (ex. sur le modèle de la CITES, la Convention de Ramsar et autres).

- La participation des grands groupes au FNUF devrait se poursuivre et s'élargir et l'implication dans le PCF ne devrait pas être restreinte à celle des peuples autochtones. L'atelier organisé en 2008 par les grands groupes devrait élaborer des lignes directrices en la matière.

9) Convaincre la communauté internationale d'axer ses efforts sur l'adoption d'un protocole juridiquement contraignant sur les forêts en vertu de la Convention sur la diversité biologique (CDB), jusqu'à ce que (si jamais cela arrive) le FNUF puisse retrouver sa crédibilité et son efficacité, à condition que les gouvernements allouent les ressources nécessaires à la CDB.

- Cela n'est peut-être pas nécessaire, étant donné l'adoption d'un IJNC au FNUF7 et le travail permanent de la CDB sur les forêts. Il faudrait continuer à examiner ce point en fonction du résultat des négociations sur les mécanismes financiers prévus pour l'IJNC.

Références :

ROMAGUER, B. *Report on the Fifth United Nations Forum on Forests (FNUF-5): A Perspective from a Canadian Environmental Nongovernmental Organisation. Presented to the Canadian Environmental Network.* Rédigé par Boris Romaguer, représentant les ONGE dans la délégation canadienne, 6 juin 2005.