

**FLUX ET BESOINS FINANCIERS DE LA MISE EN ŒUVRE
DE L'INSTRUMENT JURIDIQUEMENT NON CONTRAIGNANT
CONCERNANT TOUS LES TYPES DE FORÊTS**

établi à l'intention du

**Groupe consultatif sur le financement
du Partenariat de collaboration sur les forêts**

avec le soutien du

**Programme sur les forêts (PROFOR)
de la Banque Mondiale**

**Markku Simula
Consultant**

Octobre 2008

RESUME ANALYTIQUE

À sa huitième session, le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) examinera le document intitulé « Les moyens de mettre en œuvre une gestion durable des forêts ». Compte tenu de l'importance vitale du financement pour la mise en œuvre efficace de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts (IJNC), le Partenariat de collaboration sur

APD bilatérale

L'APD bilatérale en faveur des forêts provient essentiellement de quelques sources, 95 % de celle-ci étant fournis par neuf donateurs (Ja

pour les programmes forestiers nationaux. Depuis 2002, le mécanisme a financé des parties prenantes de 42 pays grâce à des dons s'élevant à six millions de dollars au total. L'objectif du Mécanisme global de l'UNCOD est de mobiliser des fonds pour la gestion durable des sols dans le cadre de laquelle des interventions sur les forêts peuvent être faites à une échelle plus ou moins grande.

Investissements du secteur privé

Il n'existe pas de données complètes sur l'ampleur des investissements intérieurs ou des investissements extérieurs privés dans le secteur forestier des pays en développement. Cela étant, on estime généralement que la majeure partie des investissements dans la foresterie provient de sources intérieures : secteur privé, communautés, propriétaires fonciers et exploitants agricoles.

Les investissements induits par l'étranger sont sensiblement plus élevés que les flux des investissements étrangers directs (IED) (500 millions de dollars par an en 2003-2005), dans la mesure où il est courant que des projets d'investissements sous contrôle étranger soient financés localement. Les IED dans l'industrie du bois et du papier des pays en développement ont

traditionnelles, comme les projets novateurs et à haut risque. Les sources caritatives jouent un rôle important dans le financement de la protection des forêts et ce rôle pourrait être élargi à la réduction de la déforestation et à la GDF.

Instruments et mécanismes émergents de financement des forêts

De grands espoirs ont été mis dans l'apparition d'une source complémentaire de financement de la GDF grâce au développement du paiement pour les services environnementaux. Ces espoirs ne se sont pas encore matérialisés dans la mesure où l'expérience acquise dans les pays en développement est encore limitée (essentiellement à l'Amérique latine). Les programmes de PSE appliqués aux forêts et destinés à produire des biens collectifs (par exemple, atténuation des changements climatiques et biodiversité) sont considérés par les milieux internationaux comme le moyen le plus prometteur pour mobiliser des flux de financement supplémentaires dans les pays en développement.

Marchés de la contrepartie de la fixation du carbone

Le principal marché obligatoire de la contrepartie de la fixation du carbone, à savoir le Mécanisme pour un développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto, n'a approuvé qu'un seul projet forestier. Le portefeuille actuel des projets de carbone forestier dans le cadre du MDP comprend 27 projets portant sur des crédits de carbone globaux d'environ deux millions de tonnes de CO₂, ce qui suggère que le vaste potentiel de demande et d'offre ne s'exploite pas dans le Protocole

l'augmentation de l'efficacité et de la gestion énergétique de l'industrie forestière entrent dans le cadre du FTP.

- La FAO, le PNUD et le PNUE ont lancé un programme REDD conjoint dont l'objectif est de fournir une assistance technique coordonnée pour le renforcement des capacités des pays en développement en matière de REDD.
- Le Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) a pour objectif de définir un cadre stratégique permettant de mobiliser ses principaux membres en faveur d'un renforcement de la coopération et de la coordination.
- L'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) doit mettre en place un programme sectoriel sur les forêts tropicales et les changements climatiques.
- De nombreuses autres organisations internationales préparent également leurs propres mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leur impact au moyen de mesures ayant trait aux forêts (par exemple, le CIFOR, l'IUFRO, etc.).

Initiatives climatiques régionales et nationales

La reconnaissance progressive du rôle de la prévention de la déforestation et de la dégradation des forêts dans le cadre de la CCNUCC a été à l'origine de plusieurs initiatives de donateurs et de gouvernements de pays en développement destinées à financer la protection des forêts tropicales, comme le Fonds forestier du bassin du Congo (CBFF) et le Fonds de l'Amazone au Brésil. Parmi les pays développés, l'Australie et la Norvège ont lancé de nouvelles initiatives de financement d'activités REDD et de protection des forêts.

Le moment semble être venu pour financer des mesures en faveur des forêts destinées à atténuer les changements climatiques. Un grand nombre des récentes décisions prises par les donateurs permettront de mobiliser des ressources nouvelles importantes pour le financement des forêts même si leur ampleur est encore difficile à estimer. Toutefois, l'association de ces initiatives et de programmes de financement par le marché ou par des fonds peut doubler au moins les flux financiers que la communauté internationale investit actuellement dans les forêts des pays en développement. Cela étant, un grand nombre de ces initiatives sont ciblées sur les mêmes pays riches en forêts qui ont été identifiés pour bénéficier en priorité des programmes REDD.

D'autre part, la multitude des initiatives soulève la question de la coordination entre les parties et les mécanismes financiers. Le risque existe que l'aide soient attribuée en fonction des décisions des sources de financement et non de la demande. Un recoupement des activités entre initiatives est susceptible de se produire. Il faut créer des synergies entre les mécanismes financiers nouveaux et émergents ciblés sur les questions ayant trait aux forêts, particulièrement ceux relatifs aux changements climatiques. L'harmonisation d'initiatives indépendantes peut être illusoire ou inappropriée mais un renforcement de la coopération et de la coordination est nécessaire sur la base de leurs avantages comparatifs et des ressources financières et humaines disponibles.

Paiement pour les services environnementaux fournis par les forêts autres que la fixation du carbone

Plusieurs mécanismes obligatoires ou volontaires, reposant sur le marché ou autres, de paiement pour les services environnementaux fournis par les forêts ont été introduits au cours des dix dernières années. Dans de nombreux pays développés, ils assurent déjà une grande partie du financement de la protection des bassins hydrographiques et de la biodiversité, mais leur plus grand potentiel se trouve dans les pays en développement, particulièrement dans l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leur impact. La lenteur de la mise en place dans les pays en développement de mécanismes de PSE efficaces reposant sur le marché est due à plusieurs raisons et le potentiel à court et moyen termes de ces mécanismes semble limité en

raison des contraintes liées au cadre politique et réglementaire, à la création et à la promotion des marchés, à la mobilisation des fournisseurs, à l'absence de capacités et de compétences techniques des propriétaires fonciers et des communautés forestières en matière de gestion commerciale, etc. Il est donc possible que les programmes de paiement soient tributaires d'un financement du secteur public national ou d'une aide internationale mais les perspectives à long terme des solutions reposant sur le marché sont bonnes à condition que les questions politiques et juridiques soient résolues.

Un soutien est nécessaire à i) une bonne prise de conscience des possibilités des programmes de PSE, ii) la création des conditions préalables à leur mise en œuvre effective, et iii) la fourniture des investissements initiaux dans le renforcement des capacités, les systèmes d'information et la mise en place de mécanismes appropriés de paiement, volontaires et obligatoires, avec des

traduit par des coûts de transaction élevés pour les donateurs et pour les pays bénéficiaires. Seule une prise en main au niveau national de la coordination des diverses sources de financement et des initiatives extérieures peut assurer la coordination et l'efficacité du financement public extérieur en faveur des forêts.

Les programmes forestiers nationaux sont utiles pour harmoniser l'action des donateurs et coordonner au plan national le soutien financier extérieur en faveur des forêts, mais ils ne sont intégrés aux stratégies plus générales de développement national et de réduction de la pauvreté que dans un petit nombre de pays. Il faut vraisemblablement modifier le principe de programme forestier national en fonction de l'expérience acquise dans les travaux analytiques de la phase d'élaboration des programmes et de leurs stratégies de financement. Les domaines déficitaires seraient identifiés et la mobilisation d'un financement supplémentaire permettant de répondre aux priorités du pays en matière de GDF et de mise en œuvre des mesures nationales dans le cadre de l'IJNC serait ainsi facilitée.

Selon des indications, un financement supplémentaire sera vraisemblablement disponible pour les pays où la demande de financement des forêts est réelle et où le cadre juridique et politique national et les conditions de gouvernance permettent au secteur privé et au secteur public de faire des investissements. Les conditions nationales définiront la part du financement extérieur qui ira à la GDF et aux activités connexes d'aval.

La réussite de la mobilisation du financement nécessaire à la GDF auprès des sources privées dépendra largement i) des marchés des biens et services forestiers et de l'incitation des propriétaires forestiers, des communautés et des autres acteurs du secteur privé à investir dans des opérations durables et ii) de la préservation de la compétitivité des forêts comme mode d'utilisation des sols face aux autres modes d'utilisation possibles. Pour atteindre ces buts au niveau national, l'environnement doit être propice à la GDF et les acteurs du secteur privé (y compris les petits exploitants et les communautés) doivent avoir accès à des ressources financières suffisantes.

Si des statuts précis d'occupation des terres et d'utilisation des forêts ne sont pas mis en place, on ne peut pas raisonnablement supposer que le secteur privé, les communautés locales et les petits exploitants investiront dans la GDF. Les réformes sont politiquement sensibles, techniquement complexes et coûteuses. Si l'administration de tutelle ne se mobilise pas pour concrétiser la volonté du législateur, leur mise en œuvre est généralement lente, même si une législation appropriée est mise en place. Cet aspect est souvent sous-estimé dans les

6.9(able)1()- T(

contribution des forêts à l'atténuation des changements climatiques et à la protection de la biodiversité. Le financement des forêts suit déjà une approche-portefeuille dans la mesure où dans certains pays en développement le financement de la GDF est déjà assuré par des sources diverses. Cela étant, les sources de financement actuellement disponibles ne suffisent pas pour faire face aux besoins de la GDF en raison des limitations de ciblage, de disponibilité, d'accessibilité et de volume de financement. Des efforts supplémentaires doivent donc être consentis pour mieux utiliser les sources et les mécanismes financiers existants et pour les développer en créant de nouveaux instruments financiers qui combleront les déficits existants.

L'environnement politique international des nouvelles sources de financement des forêts ou de la GDF est en constante évolution. En dépit du potentiel et compte tenu des limitations des instruments et des sources de financement en place et émergents, la viabilité d'un nouveau « mécanisme financier mondial volontaire » de la GDF (ainsi appelé dans la résolution 2007/40 de l'ECOSOC) continue d'être une question politique sensible. Les sources de financement actuelles ne pouvant satisfaire qu'une partie des besoins de la GDF et de la mise en œuvre de l'IJNC, la communauté internationale doit examiner s'il est possible de créer un nouvel instrument ou mécanisme propre à la GDF et à la mise en œuvre de l'IJNC afin d'accroître les ressources financières de façon systématique et prévisible.

Il existe plusieurs options pour le financement de la GDF, y compris les solutions en cours de mise en œuvre. Par exemple, un programme d'investissement à grande échelle dans les forêts, similaire à ce qui est prévu dans le cadre du Fonds climatique d'investissement stratégique. Ce programme pourrait englober les institutions multilatérales clés de financement en s'appuyant sur des flux de financement suffisamment importants pour les canaliser vers la gestion durable des forêts des pays en développement au moyen d'une gamme d'instruments, notamment des dons, des crédits, des garanties, etc. Il est toutefois improbable qu'un seul instrument financier suffira à satisfaire tous les besoins de la GDF et de la mise en œuvre de l'IJNC.

Diverses initiatives récentes de financement des forêts semblent indiquer que la tendance est à une plus grande fragmentation plutôt qu'à une consolidation. Cette évolution est une source d'inquiétude pour les donateurs, les pays destinataires et les bénéficiaires ainsi que pour les organisations internationales actives dans le domaine du financement. Il y a risque de chevauchement des activités, de négligence des avantages concurrentiels, de jeter le trouble chez les pourvoyeurs potentiels de financement d'initiatives nouvelles et d'inciter une concurrence inutile pour l'attribution des « bons » projets. Il faut créer des synergies entre les mécanismes et les instruments financiers dans les domaines suivants : changements climatiques, biodiversité, dégradation des sols et gestion durable des forêts. Compte tenu de la Di« boe9(ment l)nd

Les forêts du monde constituent une ressource naturelle multifonctionnelle qui, lorsqu'elle est gérée de façon durable, peut répondre aux besoins de la société en termes d'espace (plan local, national ou mondial) et de temps (génération actuelle et générations futures). S'agissant de la préservation et de l'amélioration des biens et services forestiers, des actions internationales, nationales et locales sont essentielles pour mettre en œuvre l'engagement que la planète a pris en matière de GDF et qui est concrétisé dans l'IJNC. Il est tout aussi important que des moyens appropriés, particulièrement des ressources financières, de mise en œuvre de la gestion durable des forêts et donc de mise en œuvre de l'IJNC soient mis à disposition. Des éclaircissements supplémentaires doivent être donnés de toute urgence sur la façon dont ces objectifs peuvent être atteints afin que des progrès puissent être faits sur le terrain.