



Assemblée générale

Distr. générale
29 septembre 2008
Français
Original : anglais

Forum des Nations Unies sur les forêts

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

**Groupe spécial d'experts à composition non limitée,
chargé de formuler des propositions concernant
l'élaboration d'un mécanisme financier mondial
volontaire, une approche par portefeuille
et un cadre de financement des forêts**

Vienne, 10-14 novembre 2008

Financement d'une gestion durable des forêts : mobilisation des ressources financières nécessaires à l'application de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts et à la promotion de la gestion durable des forêts

Note du Secrétariat

Résumé

La présente note a été établie pour faciliter les travaux du Groupe spécial d'experts à composition non limitée, chargé de formuler des propositions concernant l'élaboration d'un mécanisme financier mondial volontaire, une approche par portefeuille et un cadre de financement des forêts pour appuyer la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts, la réalisation des objectifs mondiaux relatifs aux forêts et l'application de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts (ci-après dénommé l'Instrument). Le fait que le financement ait été incorporé parmi dans les quatre objectifs mondiaux sur les forêts témoigne clairement de son importance cruciale.

* E/CN.18/2008/1.

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *une semaine au plus tard à compter de la date du présent document*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2 750, 2 United Nations Plaza.



Les forêts offrent à la société de multiples avantages. Les taux alarmants de déboisement et de dégradation des forêts sont une source de grave préoccupation et un défi dans les efforts mondiaux visant à réaliser des progrès et sur la voie d'une gestion durable des forêts. Dans l'environnement commercial politique actuel, la gestion durable des forêts est encore souvent moins profitable que l'adoption de pratiques non durables. Le Forum des Nations Unies sur les forêts a reconnu que des ressources financières substantielles étaient nécessaires pour relever ces défis. Les apports financiers actuels au secteur des forêts provenant de sources internes et externes, publiques et privées sont importants, mais insuffisants. Les sources de financement consacrées aux activités de gestion durable des forêts sont fragmentées et couvrent rarement toute la gamme de ces activités.

La note a pour objet de donner un bref aperçu des principales forces œuvrant en faveur et à l'encontre d'une gestion durable des forêts et de décrire les principales sources financières disponibles pour les forêts et la sylviculture.

La section VI contient une brève discussion des trois concepts de financement mentionnés dans la résolution 2007/40 du Conseil économique et social : le mécanisme financier mondial volontaire, une approche par portefeuille et un cadre de financement des forêts.

Dans la section VII, la note présente au Groupe d'experts quelques éléments et questions pour qu'il les examine lorsqu'il formulera des propositions qui seront soumises au Forum des Nations Unies sur les Forêts, à sa huitième session qui doit se tenir du 20 avril au 1^{er} mai 2009.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–5	3
II. Historique	6–20	4
III. Investissements internationaux du secteur privé	21–26	8
IV. Coopération financière internationale	27–52	10
V. Nouvelles possibilités et nouveaux programmes	53–58	16
VI. Mécanisme financier mondial/approche par portefeuille/ et le cadre de financement des forêts	59–64	18
VII. Conclusions et questions à soumettre à l'examen du Groupe spécial d'experts . . .	65–70	21

I. Introduction

1. La septième session du Forum des Nations Unies Forum sur les forêts, tenue en avril 2007, s'est prononcée en faveur de la création d'un instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts (ci-après dénommé l'instrument) et a adopté le nouveau programme de travail pluriannuel du Forum. Le Conseil économique et social dans sa résolution 2007/40 transmettant l'Instrument à l'Assemblée générale pour adoption, a également décidé d'élaborer et d'examiner, en vue de son adoption à la huitième session du Forum, un mécanisme financier mondial volontaire/une approche par portefeuille/un cadre de financement des forêts pour tous les types de forêts, visant à mobiliser des montants considérablement accrus de ressources financières nouvelles et additionnelles de toutes provenances, sur la base des approches utilisées actuellement et des approches novatrices qui seront mises au point, en tenant également compte des évaluations et révisions des mécanismes financiers en place, pour appuyer une gestion durable des forêts, la réalisation des objectifs d'ensemble relatifs aux forêts et l'application d'un instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts; et que le Forum devrait, dans le cadre des ressources disponibles, convoquer avant sa huitième session une réunion d'un groupe spécial d'experts à composition non limitée, chargé de formuler des propositions concernant l'élaboration d'un mécanisme financier mondial volontaire, une approche par portefeuille et un cadre de financement des forêts, et a invité le Partenariat de collaboration sur les forêts à faciliter la mise au point de ces propositions.

2. Dans l'instrument, adopté par l'Assemblée générale en décembre 2007, les États Membres ont réaffirmé quatre objectifs d'ensemble communs relatifs aux forêts et leur intention de s'employer à les réaliser à l'échelle nationale, régionale et mondiale d'ici à 2015. Il s'agit des objectifs d'ensemble ci-après :

a) Mettre fin à la réduction du couvert forestier dans le monde en pratiquant une gestion forestière durable, notamment grâce à la protection des forêts, à leur régénération, au boisement et au reboisement, et redoubler d'efforts en vue de prévenir la dégradation des forêts;

b) Renforcer les avantages économiques, sociaux et écologiques dérivés des forêts, y compris en améliorant les moyens de subsistance des populations tributaires des forêts;

c) Accroître considérablement la superficie des forêts protégées dans le monde et celle des forêts gérées de façon durable ainsi que la proportion des produits forestiers provenant de forêts en gestion durable;

d) Inverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement affectée à la gestion durable des forêts et mobiliser des montants considérablement accrus de ressources financières nouvelles et additionnelles de toutes provenances en vue de la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts.

3. Le quatrième objectif concerne spécifiquement la question des ressources financières. Dans ce contexte, selon le nouveau programme de travail pluriannuel, la huitième session du Forum (20 avril – 1er mai 2009) considérera les moyens d'application en tant que point distinct de l'ordre du jour dans le cadre duquel elle examinera une décision sur un mécanisme financier mondial volontaire, une approche par portefeuille et un cadre de financement pour une gestion durable des

forêts. Il ressort clairement des négociations précédentes que le problème du financement est essentiel à la mise en œuvre efficace de l'Instrument et à la suite donnée aux décisions précédentes du Groupe intergouvernemental sur les forêts, du Forum intergouvernemental sur les forêts et du Forum proprement dit.

4. Les forêts offrent de multiples avantages qui ne subsisteront que si les forêts sont gérées de façon durable et si les tendances au déboisement sont inversées. Dans ses délibérations précédentes, le Forum a noté, à juste titre, que les communautés locales bénéficiaient de certains de ces avantages, une nation ou une région, dans son ensemble, bénéficiait d'autres avantages et la planète tout entière profitait aussi de ces avantages. La situation mondiale des forêts est aujourd'hui plus grave qu'elle ne l'a jamais été à aucun moment de notre histoire, parce que la diversité biologique, la stabilité climatique et un grand nombre d'autres facteurs sont menacés par la destruction des forêts et d'autres activités humaines.

5. La présente note a été établie pour faciliter les débats de la réunion du Groupe spécial d'experts chargé de formuler des propositions concernant l'élaboration d'un mécanisme financier mondial volontaire, une approche par portefeuille et un cadre de financement des forêts en vue de les soumettre au Forum à sa huitième session. La note est organisée de la manière suivante : la section II donne un aperçu général de l'Instrument et des principales questions concernant les forêts et le financement; la section III se penche brièvement sur le rôle du secteur privé; la section IV examine la coopération financière internationale existante et récente; la section V décrit un certain nombre de programmes nouveaux; la section VI étudie les concepts de mécanisme financier mondial volontaire, d'approche par portefeuille et de cadre de financement des forêts; et la section VII conclut avec un certain nombre de questions à soumettre au Forum pour qu'il les examine.

II. Historique

A. L'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts

6. L'instrument prévoit une vaste série de mesures que les États Membres devront prendre pour atteindre les objectifs d'ensemble sur les forêts et la gestion durable des forêts. Elles consistent en 25 politiques et mesures nationales et de 19 mesures de coopération internationale. L'importance critique que l'instrument accorde au financement se dégage clairement du fait que celui-ci constitue un des quatre objectifs d'ensemble sur les forêts; de plus, l'instrument demande aux pays et à la communauté internationale de prendre toute une gamme de mesures dans le domaine financier pour atteindre les objectifs de l'instrument :

- a) Créer un climat propice aux investissements par de multiples parties prenantes, y compris le secteur privé et les communautés locales et autochtones;
- b) Élaborer des stratégies qui tracent les grandes lignes d'une planification financière à court, moyen et long termes pour parvenir à une gestion durable des forêts;
- c) Établir ou renforcer des partenariats et des programmes conjoints pour assurer la mise en œuvre d'une gestion durable des forêts;

d) Mobiliser un montant sensiblement accru de ressources financières nouvelles et additionnelles en provenance de toutes sources;

e) Inverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement affectée à la gestion durable des forêts;

f) Concevoir et appliquer des mesures d'incitation positives afin de ralentir la réduction du couvert forestier, aider au reboisement, au boisement et à la régénération des forêts, appliquer une gestion durable des forêts et accroître la superficie des aires forestières protégées et autres aires de forêts gérées de façon durable;

g) Appuyer les efforts déployés par les pays pour élaborer et appliquer des mesures économiquement, socialement et écologiquement rationnelles qui incitent à la gestion durable des forêts.

7. En réponse à l'invitation formulée dans la résolution 2007/40 du Conseil économique et social, le Partenariat de collaboration sur les forêts a créé un Groupe consultatif du financement pour appuyer la réunion de Groupe d'experts. Le Groupe consultatif procède à une analyse des sources de financement, des sources potentielles nouvelles et des carences par rapport aux mesures de l'instrument. Au moment de la soumission de la présente note pour son traitement officiel, le travail d'analyse est encore en cours. Certaines des conclusions préliminaires de l'analyse sont utilisées dans la présente note mais l'analyse complète sera présentée pendant la réunion du Groupe d'experts.

B. Forêts et financement

8. La gestion durable de tous les types de forêts est depuis longtemps l'objectif de la communauté mondiale, mais la situation actuelle n'est ni satisfaisante ni une cause d'optimisme. En 2005¹, plus de la moitié des 3,95 milliards d'hectares de forêts dans le monde (2,1 milliards d'hectares) se trouvaient dans les pays en développement, et 0,9 milliard d'hectares dans les pays à économie de transition. Le déboisement total² pendant la période 2000-2005 était de 13 millions d'hectares par an. Simultanément, on a assisté à un accroissement notable des plantations de forêts et à une expansion naturelle des forêts, qui ont notablement réduit la perte nette des aires de forêts à environ 7,3 millions d'hectares pour 2000-2005. Presque tout le déboisement intervient dans les forêts tropicales des pays en développement.

9. On ne sait pas exactement quelle superficie de forêts est gérée de façon durable. Selon une étude de 2006 de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT)³, sur les 900 millions d'hectares de forêts de ses 33 pays membres producteurs, 36 millions d'hectares étaient gérés de façon durable. Ce chiffre représente une amélioration importante par rapport à l'estimation de 1988 qui était d'un million d'hectares, mais il reste inférieur à 5 % de la couverture forestière de ces pays. Ce pourcentage peut aussi être indicatif de la situation dans certains des autres pays en développement, bien que les données disponibles soient rares⁴. Il y a

¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome. Situation des forêts du monde, 2007. (<http://www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.htm>).

² Ibid., Évaluation des ressources forestières mondiales, 2007.

³ Organisation internationale des bois tropicaux. État de la gestion des forêts tropicales 2005.

⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome. 2007. Situation des

lieu de noter qu'un certain nombre de forêts appartenant à des communautés, des petits propriétaires ou des groupes industriels sont bien gérées et que beaucoup de forêts inaccessibles sont principalement intactes, mais que souvent ces forêts ne sont pas enregistrées dans les statistiques officielles relatives à la gestion durable. Néanmoins, aujourd'hui, presque tous les écosystèmes de forêt sont soumis aux effets des activités humaines, et sans un soutien financier suffisant, il sera difficile de réaliser une gestion durable des forêts dans beaucoup de régions du monde. L'investissement nécessaire va d'un investissement mineur, comme, par exemple, celui qui consiste à protéger une forêt inaccessible, à un effort financier majeur lorsque des coûts de substitution sont nécessaires.

10. En discutant du financement et de la gestion des forêts dans les pays en développement, il est capital de reconnaître le lien direct qui existe entre les moyens de subsistance des pauvres et les forêts, et le fait que les populations rurales investissent une quantité substantielle de travail pour récolter du bois de chauffage et beaucoup d'autres produits forestiers qui sont essentiels à leur survie. Environ 1,8 milliard de mètres cubes de bois² sont récoltés chaque année dans ce but fondamental (près de la moitié de tout le bois récolté, et la plus grande part de cette activité est accomplie par des femmes). Plus d'un milliard de personnes dépendent principalement des forêts pour leur subsistance⁵. Ce type d'activité fourragère, qui requiert une technologie minimale, produit des milliards de dollars d'avantages pour les pauvres des zones rurales sous la forme d'une vaste gamme de produits pour la nourriture, le logement et la médecine. Bien que ces avantages ou cette valeur de la forêt ne soient pas normalement enregistrés dans les statistiques économiques officielles, ils sont réels et ont des effets tout à fait directs sur le mode de subsistance de ces millions de pauvres. Il n'y a pas de garantie que ce type d'usage des forêts aboutira à une gestion durable des forêts, et, dans beaucoup de cas, des produits ou des services résultant de ces activités risquent de diminuer ou de disparaître. Néanmoins, le concept de gestion durable des forêts incorpore la réduction de la pauvreté rurale et le renforcement des avantages dont bénéficient les habitants des forêts. Il est toutefois important de garantir que ces activités sont menées à bien d'une manière viable.

11. Les formes plus organisées ou industrialisées de gestion durable des forêts exigent un volume substantiel de financement. La gestion durable des forêts, à tout niveau dépassant les activités de ménages, comporte de multiples exigences techniques et requiert aussi souvent l'engagement de parties prenantes qui ont des intérêts différents dans les forêts. La viabilité économique, indispensable à la viabilité sociale et écologique, exige une information financière, y compris l'information sur les coûts du marché et les coûts de substitution, et la connaissance nécessaire pour accéder aux sources de financement. Les opérations à plus grande échelle exigent une analyse financière proportionnellement plus complexe, de même que des connaissances technologiques.

12. Toutes les activités susmentionnées exigent un financement provenant d'une source ou d'une autre. L'observation générale que l'on peut faire est qu'une gestion durable est une pratique moins profitable qu'une gestion non durable car elle nécessite des investissements et des coûts de fonctionnement plus élevés. Un plus grand apport de revenus ou de financement externe est donc nécessaire pour une

forêts du monde (voir section I pour un examen plus détaillé des progrès réalisés sur la voie d'une gestion durable des forêts).

⁵ Chomitz K. W. et al. 2007. At Loggerheads? Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests. *World Bank policy research report*.

gestion durable des forêts. Cela est vrai en dépit du fait qu'il y a là une contradiction apparente. Une gestion durable des forêts devrait en effet, par définition, s'autofinancer. Il peut y avoir autofinancement quand tous ceux qui bénéficient de cette pratique paient aussi le prix (ou la compensation) approprié (e) pour les avantages qu'ils reçoivent. L'absence d'une réglementation sociale ou d'une compensation pour les avantages publics reçus encourage l'usage non durable menant à la dégradation des forêts et au déboisement. De plus, dans les zones où le régime foncier est faible, incertain ou contesté, il existe des pressions additionnelles pour une récolte rapide et non durable des produits forestiers, qu'il s'agisse de bois de chauffage, d'animaux ou de bois de construction.

13. Les pressions en faveur des pratiques non durables ont diverses origines et sont souvent associées à la maximisation à court terme de revenu net qui est obtenue par un prélèvement immédiat de produits de valeur sans se préoccuper de la capacité productive future de la forêt. Les investissements de régénération requièrent d'ordinaire des délais très longs, qui peuvent décourager beaucoup de propriétaires privés de forêts. Des arbres croissants lentement peuvent prendre facilement 50, 60 ans ou même beaucoup plus longtemps pour être prêts à être récoltés. L'investissement privé dans ces cas est limité par la longueur de la période de gestation de l'investissement⁶.

14. Il est souvent plus profitable d'établir des plantations à croissance plus rapide que d'attendre que la régénération naturelle s'accomplisse. Les plantations offrent de nombreux avantages et elles attirent des investissements privés appréciables mais elles ne fournissent généralement pas le même éventail d'avantages que les forêts naturelles. L'établissement de plantations ne permet pas de compenser la destruction continue des forêts naturelles. Cependant, la restauration des forêts naturelles par la plantation d'arbres est une question importante qui exigera aussi des investissements substantiels. La superficie des forêts plantées s'agrandit rapidement pour faire face à la demande (à peu près 50 millions d'hectares au cours des 15 dernières années), et a atteint 220 millions d'hectares en 2005.

15. Les aires occupées par les forêts se prêtent à de nombreux autres usages qui sont souvent plus profitables à court terme que la sylviculture. Dans certains cas, les coûts d'opportunités associés au maintien de la couverture forestière sont plus élevés. La conversion à l'agriculture est une cause commune de déboisement. La crise alimentaire récente et les politiques visant à promouvoir la production de biocarburants accroît la pression dans ce sens. De plus, ces diverses forces économiques peuvent se combiner et leurs effets peuvent être cumulatifs.

16. La conclusion principale est que le jeu libre des forces du marché ne conduit pas à une gestion durable des forêts. En outre, la mobilisation ou l'encouragement des investissements privés et la création d'un environnement propice à ces investissements ne permettront pas de mettre en place un système de financement adéquat pour assurer une gestion durable des forêts. à moins que l'on ne s'attaque simultanément aux autres carences structurelles et autres problèmes fondamentaux, comme l'évaluation correcte de la gamme entière de biens et services offerts par la sylviculture.

17. Au niveau mondial, 84% de la totalité des forêts appartiennent à l'État⁷. Cette politique pourrait être motivée par la bonne intention de garantir la durabilité des

⁶ Indufor. Ministère finlandais des affaires étrangères, 2006. Study on Financing Mechanisms for Sustainable Forest Management.

⁷ FAO, Évaluation des ressources forestières mondiales, 2005.

avantages publics des forêts. Cependant, les faits indiquent que lorsque la capacité du gouvernement n'est pas suffisante pour faire face à la tâche difficile qui consiste à assurer la protection et la gestion des forêts, et l'application des lois, il existe une forte tendance ou incitation à une gestion non durable par les opérateurs privés. Ainsi, la possession par l'État, à elle seule, sans une capacité institutionnelle suffisante et un cadre politique intersectoriel complet, ne garantirait pas les avantages d'une gestion durable.

18. Si le financement, y compris la compensation pour tous les avantages reçus, est nécessaire pour une gestion durable des forêts et pour le maintien de ces avantages, il semblerait raisonnable et équitable que ceux qui profitent des divers produits et services forestiers fournissent le financement nécessaire. Cela reflète un principe bien-admis de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, celui des responsabilités communes mais différenciées, et indique que la coopération et les partenariats sont essentiels pour progresser vers une gestion durable des forêts.

19. Ceci se produit à un certain degré, parce qu'il existe, dans beaucoup de situations, des sources de subvention locales, nationales et internationales disponibles pour la gestion durable des forêts. Cependant, le financement est normalement alloué lorsque des revenus préférentiels sont prévus, et il y a un grand nombre de zones forestières dans beaucoup de pays où le financement national ou international est très limité, voire inexistant sur cette base. Dans ces zones, la gestion durable des forêts existe rarement, comme le montrent les estimations susmentionnées, et il est donc clair que le flux actuel de financement pour la gestion durable des forêts n'est pas suffisant.

20. Les pays à faible revenu ont des ressources financières plus limitées, et c'est dans ces pays que les problèmes sont les plus alarmants. De plus, comme nous l'avons indiqué plus haut, ce qui est nécessaire, ce n'est pas simplement un financement non sélectif. Un financement privé peut être disponible mais ceci, à lui seul, sans garanties appropriées, ne garantira pas une gestion durable des forêts en tous lieux ou même là elle est le plus nécessaire. Pour être efficace et efficient, un système de financement devra donc faire appel à des sources privées et publiques, aux niveaux local, national et international. Le secteur public devra concevoir des modalités pour financer les avantages publics qui ne sont pas estimés à leur juste valeur sur le marché privé actuel en recourant à plusieurs moyens, y compris en renforçant les marchés pour les produits et les services écologiques que les forêts fournissent ou en en créant de nouveaux. Cette solution n'est pas simple, mais c'est apparemment la seule qui soit viable.

III. Investissements internationaux du secteur privé

21. En examinant les mécanismes financiers pour une gestion durable des forêts, il est utile d'apprécier les grands apports financiers associés aux forêts. En 2004, le commerce mondial des produits forestiers représentait une valeur totale de 327 milliards de dollars E.-U., dont les trois-quarts environ s'effectuait entre les pays industrialisés².

22. On ne dispose pas d'informations systématiques sur les investissements privés nationaux ou étrangers directs dans la sylviculture des pays en développement. On estime toutefois généralement que la masse de l'investissement dans l'exploitation des forêts est de source locale, tandis que, dans les industries de traitement,

notamment dans le papier et la pâte à papier, le financement étranger est appréciable dans beaucoup de pays. Le financement étranger prend des diverses formes : investissements directs, investissements de portefeuille et crédits. Les investissements nationaux dans la gestion des forêts, les plantations, et les industries du bois sont effectués par le secteur privé organisé et par les communautés, les propriétaires fonciers et les agriculteurs qui parfois opèrent dans le secteur non organisé (et non enregistré).

23. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement⁸ les flux d'investissements étrangers directs privés⁹ dirigés vers les industries forestières des pays en développement se sont accrus rapidement (doublant entre 1990 et 2005), et représentaient 0,5 milliard de dollars E.-U. par an au cours de la période 2003-2005. Les stocks d'investissements étrangers directs privés¹⁰ dans les industries du bois et du papier des pays en développement ont aussi augmenté, atteignant 17,8 milliards de dollars E.-U. en 2005. On a observé une autre tendance importante, à savoir que des investissements étrangers directs sont effectués par les investisseurs de pays en développement dans des autres pays en développement. Sur la base des données disponibles, le montant annuel total des investissements dans les industries forestières des pays en développement pourrait être de l'ordre de deux milliards par an.

24. Un problème clef du financement de secteur privé consiste à garantir que les investissements ne sont pas faits dans des opérations illégales et non durables. En ce qui concerne l'instrument, l'industrie peut contribuer directement à la production, au traitement et au commerce et, ce faisant, à l'accomplissement du premier des trois objectifs d'ensemble sur les forêts. L'impact économique, social et écologique indirect de l'industrie est vaste et intersectoriel, et il faut donc à la fois en renforcer les effets positifs et en atténuer les conséquences négatives.

25. Dans quelques pays, les investissements directs dans les terrains forestiers qui, dans le passé, étaient principalement réalisés par des sociétés forestières industrielles, sont maintenant partiellement remplacés par des investissements indirects par les investisseurs institutionnels tels que les organisations de gestion des investissements dans les forêts. Ces investissements dans les terrains forestiers peuvent apporter une contribution aux mesures nationales de l'Instrument en améliorant la production de biens et services forestiers et le commerce qui y est associé. Il est cependant probable que l'impact de ces investissements ne touchera qu'un nombre limité de pays qui peuvent offrir des conditions attrayantes de croissance des arbres, des zones forestières appropriées et un climat favorable aux investissements. En vue de maximiser les avantages mutuels, des garanties sont

⁸ Organisation des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Le Rapport sur l'investissement dans le monde, 2007.

⁹ Les flux d'investissements étrangers directs sont les nouveaux investissements qui sont réalisés par des entreprises étrangères au cours d'une certaine période d'années civiles ou fiscales. Les investissements d'origine étrangère sont inclus dans les statistiques relatives aux flux d'IED mais ils le sont seulement en partie et non dans leur totalité. Ainsi, à titre d'exemple, si un investisseur étranger décide d'accroître son aide dans un pays en utilisant un financement local, cela n'apparaîtrait pas dans les statistiques en question car cette opération ne fait pas intervenir d'importation de capitaux dans le pays.

¹⁰ Les stocks d'IED mesurent le niveau cumulatif de stocks d'investissements étrangers directs constitués d'investissements de capitaux par des entreprises étrangères à un moment donné, en tenant compte à la fois des nouveaux investissements et du désinvestissement.

nécessaires pour atténuer les effets négatifs éventuels et pour intégrer ces nouveaux acteurs dans le cadre socioéconomique national et local.

26. Il existe de grandes possibilités pour une gestion communautaire durable des forêts sous les tropiques. Les communautés connaîtront essentiellement les mêmes avantages comparés et les mêmes contraintes que ceux qui sont décrits ci-dessus. La gestion durable communautaire des forêts attire à juste titre l'intérêt prioritaire des gouvernements et la coopération internationale en raison des liens directs qui existent entre la réduction de la pauvreté rurale et à la durabilité écologique. Il est clair que l'exploitation communautaire des forêts exige une organisation et des compétences techniques adéquates pour être concurrentielle sur le marché. Elle nécessitera initialement un financement et un effort de développement mais elle a le potentiel de devenir très profitable.

IV. Coopération financière internationale

A. Aide publique au développement.

27. La présente note ne prétend pas présenter un aperçu général détaillé de l'aide publique au développement liée aux forêts, mais elle peut aider à passer en revue quelques-uns des éléments majeurs qui sont importants pour la conception d'un nouveau système financier. L'aide publique au développement consacrée aux forêts a évolué avec la pensée internationale depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. S'il est vrai que les programmes axés sur le secteur forestier restent importants, l'aide publique au développement accorde aujourd'hui une plus grande priorité à un développement rural plus large et aux programmes de protection de l'environnement dans lesquels les forêts jouent parfois un rôle majeur.

28. Des données précises, détaillées et complètes sur l'aide publique au développement consacrée aux programmes forestiers ne sont pas faciles à obtenir. Cependant, depuis la tenue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 on dispose d'un grand nombre d'estimations. Selon les plus récentes d'entre elles, l'APD liée aux forêts représente un montant de 1 à 1,9 milliard de dollars par an. Si l'on se base sur l'estimation plus haute, les prêts de la Banque mondiale liés aux forêts se sont élevés chaque année en moyenne à 580 millions de dollars E.-U. au cours des trois dernières années, et quelque 20 programmes bilatéraux ont représenté un montant annuel d'un milliard de dollars¹¹. Pour mettre ces chiffres en perspective, on estime qu'en Chine, le financement du secteur public consacré à la sylviculture s'élevait en 2003 à 4,2 milliards de dollars E.-U.

29. En vue de programmer l'aide publique au développement, les responsables des pays récipiendaires se réunissent généralement avec les partenaires internationaux susceptibles de financer des programmes dans leur pays ce qui donne lieu à l'établissement d'un programme consensuel qui reflète les priorités du pays et celles des donateurs. Cette approche reflète le consensus exprimé, en particulier, dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005¹² et le

¹¹ Banque mondiale. Partenariat mondial pour les forêts (document provisoire officieux), 2007.

¹² Les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement comprennent les éléments ci-après: a) appropriation : les pays partenaires exercent une réelle

Consensus de Monterrey relatif au financement du développement. Dans la documentation et les réunions nationales sur le programme complet d'assistance, les programmes liés aux forêts n'ont pas occupé un rang prioritaire. C'est pour cette raison que l'aide publique au développement liée aux forêts n'a pas augmenté suffisamment pour faire face aux défis de la gestion durable des forêts. Cela semble compréhensible dans un contexte où les pays luttent pour fournir à leur population des soins de santé de base, des services éducatifs et de la nourriture tout en assurant la croissance économique.

30. Dans les pays dotés de zones forestières relativement vastes, les programmes relatifs à la sylviculture occupent souvent une place dominante dans les programmes de coopération. Dans de nombreux cas, beaucoup de projets liés aux forêts sont appuyés par divers donateurs publics et privés. C'est alors au pays qu'il incombe de coordonner des projets multiples en un programme cohérent et de combiner efficacement le financement public avec les investissements et les actions du secteur privé. Ceci, bien sûr, est lié à l'approche par portefeuille mentionnée plus haut et examinée ci-dessous. Un usage le plus efficace du portefeuille est facilité lorsqu'il contient des ressources significatives.

31. Ces circonstances vont au cœur des problèmes associés au quatrième objectif d'ensemble sur les forêts : « Inverser la tendance à la baisse de l'aide publique au développement affectée à la gestion durable des forêts ... » On peut faire valoir que les pays en développement sont responsables de leurs propres politiques de développement, et que les programmes relatifs aux forêts ne bénéficient pas de la priorité vis-à-vis des autres besoins. Cependant, il est tout aussi vrai que la communauté mondiale est confrontée au fait que l'APD est insuffisante pour une gestion durable des forêts, et qu'il y a peu de chances que cette situation change compte tenu des arrangements existants. Pour jeter un peu de lumière sur la situation, voici une liste d'autres efforts de coopération internationale axés spécifiquement sur les forêts.

B. Groupe de Banque mondiale

32. La Stratégie forestière de la Banque mondiale approuvée en 2002 a été conçue de manière à accorder un rôle accru à l'assistance financière consacrée au secteur forestier, et, de ce fait, une tendance à l'augmentation de l'aide peut être observée depuis. La Stratégie forestière repose sur trois piliers : la réduction de la pauvreté, l'intégration des forêts dans le développement durable et l'amélioration de services écologiques mondiaux. En 2007, le volume des prêts a atteint 512 millions de dollars.

maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ; b) alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires; c) harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective ; d) résultats : les pays partenaires s'engagent à gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats ; et e) responsabilité mutuelle : les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement (<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>).

33. En général, les investissements de la Banque incluent des projets forestiers autonomes et des projets qui contiennent d'importantes composantes forestières¹³. En 2000-2005, ces derniers représentaient 39% du volume total des prêts consacrés au secteur forestier. Ces projets sont principalement liés à la diversité biologique (68% du nombre des projets), à la réduction de la pauvreté (12%), au développement rural (8%), à l'énergie (8%) et à la gestion durable des ressources naturelles (4%). Les projets forestiers autonomes recouvrent un large éventail de secteurs thématiques, y compris les réformes sectorielles, l'exploitation des forêts communautaires, le développement de plantations, et les paiements au titre de services forestiers écologiques. Outre les prêts sectoriels et les prêts au titre de projets d'investissement, les prêts à l'appui de la politique de développement ont assumé une importance croissante. Jusqu'en 2006, la Banque avait déjà approuvé 11 prêts de ce type dont les composantes forestières représentaient un montant de 94 millions de dollars.

34. La Société financière internationale, la filiale de la Banque qui s'occupe du secteur privé, appuie les investissements durables du secteur privé pour promouvoir le développement économique et réduire la pauvreté. Elle a contribué au financement de plusieurs projets du secteur forestier, notamment dans le secteur de la production de papier et de pâte à papier, fournissant en moyenne 250 millions de dollars par an et mobilisant, par effet de levier, cinq fois ce montant.

35. L'Agence multilatérale de garantie des investissements encourage les investissements étrangers directs en offrant une assurance contre les risques politiques aux investisseurs et aux prêteurs. Dans le secteur des forêts, les garanties de l'Agence contre les risques politiques n'ont été appliquées que dans deux projets vers la fin des années 1990. Un usage plus vaste de cet instrument pourrait être exploré, car la durée des investissements dans les projets d'exploitation des forêts est compatible avec les garanties contre les risques politiques.

36. Dans le secteur du carbone et des forêts, la Banque a lancé plusieurs initiatives; celles-ci seront examinées dans la section V ci-après qui est consacrée aux nouvelles possibilités et aux nouveaux programmes.

37. La Banque a quatre programmes ou fonds de partenariats visant à améliorer la mise en œuvre de la Stratégie forestière de 2002. Les quatre programmes sont : a) l'Alliance Banque mondiale/FMN pour la conservation et l'exploitation durable des forêts; b) le Programme sur les forêts, c) la Gouvernance et la police des forêts, et d) le Fonds des partenariats pour les écosystèmes vitaux. La Banque considère que ces partenariats ont été utiles à la mise en œuvre de sa stratégie forestière. Les fonds mobilisés ont été relativement modestes mais efficaces.

38. Le financement de la Banque couvre une large gamme des éléments de l'instrument relatifs aux mesures nationales car il a une portée assez étendue et les projets sont d'ordinaire suffisamment importants.

39. À l'instar de toutes les organisations intergouvernementales qui font l'objet de la présente section, la Banque s'emploie activement à mobiliser de nouveaux fonds pour l'exploitation des forêts.

40. Outre la Banque mondiale, les banques régionales de développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie soutiennent depuis de nombreuses années un

¹³ Ces projets ne sont pas considérés comme des projets d'investissement forestier.

assortiment de projets ayant trait aux forêts, et au moins une douzaine de programmes bilatéraux contribuent largement à des projets dans ce domaine. Ces programmes représentent l'essentiel du milliard de dollars d'aide publique au développement mentionné ci-dessus.

C. Fonds pour les programmes forestiers nationaux

41. Le Fonds pour les programmes forestiers nationaux est un mécanisme de financement de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) composé de partenaires multiples qui soutient, au niveau des pays, la participation active des parties prenantes à l'établissement et à la mise en œuvre des programmes forestiers nationaux. Le Fonds fournit directement aux parties prenantes des pays partenaires des subventions pour les aider à élaborer et à mettre en œuvre des programmes forestiers nationaux qui répondent efficacement aux besoins locaux et aux priorités nationales et reflètent les principes internationalement convenus.

42. Depuis qu'il a été créé en 2002, le Fonds a établi des partenariats avec 57 pays et quatre organisations sous-régionales; il a alloué 7,7 millions de dollars aux parties prenantes dont 70% sont non gouvernementales. Les subventions du Fonds ont appuyé la participation des parties prenantes à la formulation de politiques et de stratégies, à l'extension des programmes forestiers et à l'élaboration de nouveaux instruments juridiques, financiers et institutionnels. Il y a toutefois lieu de noter que les demandes d'aide présentées au Fonds dépassent de beaucoup les moyens financiers dont il dispose actuellement.

D. Fonds pour l'environnement mondial

43. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) fournit « à titre gracieux ou à des conditions libérales, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires destinés à couvrir les surcoûts convenus de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial ». C'est la seule facilité de financement multi-conventionnel existante et il constitue aujourd'hui une source majeure de financement, appuyant, en particulier la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le FEM est aussi une source de financement pour la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

44. Depuis 1991, le champ des activités du FEM ayant trait aux forêts s'est élargi. Ces activités ne sont plus seulement centrées sur la diversité biologique mais portent aussi sur la gestion intégrée des écosystèmes, la dégradation des sols, la gestion durable des terres et se sont étendues plus récemment (depuis 2007) à la gestion durable des forêts. En 2005, le financement total consacré aux projets forestiers (236) représentait 1,192 milliard de dollars¹⁴. Les projets précédents étaient axés sur les zones protégées comme moyen principal pour la conservation de la diversité biologique, mais on assiste à une tendance à une extension de l'appui à la gestion durable des forêts à l'extérieur des zones protégées.

¹⁴ Fonds pour l'environnement mondial. Activités du FEM ayant trait aux forêts, GEF/C.27/14, 2005.

45. En 2007, le Conseil du FEM a approuvé un programme de gestion forestière durable pour affronter ce secteur d'intervention d'une façon plus complète et coordonnée que dans le passé. Parmi les activités qui peuvent bénéficier de l'appui du programme figurent : a) le financement durable de systèmes de zones protégées au niveau national, b) le renforcement des réseaux de zones protégées terrestres, c) la consolidation de la politique et du cadre régulateur pour la prise en compte généralisée de la diversité biologique, d) le développement des marchés pour les biens et services de la diversité biologique e) l'appui à la gestion durable des forêts dans les paysages plus vastes, f) la promotion de la production durable de biomasse, g) la prévention, le contrôle et la gestion des espèces exotiques envahissantes, et h) la gestion de l'usage de la terre, de l'évolution de l'usage de la terre et de la sylviculture comme moyen de protéger les stocks de carbone et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pendant les six premiers mois de son entrée en activité, le programme du FEM a engagé 70 millions de dollars et mobilisé, par effet de levier, environ 223 millions de dollars sous forme de cofinancement. Les investissements du FEM dans la gestion durable des forêts pendant la quatrième période de reconstitution des ressources pourraient dépasser 250 millions de dollars. Le programme de gestion forestière durable ouvre de nouvelles possibilités de financement par le FEM, l'accent principal continuant d'être mis sur la conservation de la diversité biologique et les forêts dans le cadre de l'utilisation durable des terres pour la production de biens publics à l'échelle mondiale.

E. Organisation internationale du bois tropical

46. L'Accord international sur les bois tropicaux est un instrument juridiquement contraignant qui prévoit la mise en place de mécanisme de financement pour la gestion durable des forêts tropicales. L'accord actuellement en vigueur, adopté en 1994, prévoit : a) la création d'un compte administratif pour les contributions non acquittées de tous les membres, en vue de couvrir les dépenses administratives, et b) la mise en place d'un compte spécial pour le financement et le préfinancement des projets à l'aide de contributions volontaires. De plus, le Fonds de partenariat de Bali a été créé pour aider les pays producteurs membres à réaliser les investissements nécessaires pour appliquer l'alinéa d) de l'article premier de l'accord de 1994 (« Renforcer la capacité des membres d'exécuter une stratégie visant à ce que les exportations de bois tropicaux et de produits dérivés proviennent de sources gérées de façon durable d'ici à l'an 2000 »).

47. Depuis 1987, l'Organisation internationale du bois tropical (OIBT) a mobilisé 314 millions de dollars pour financer quelques 800 projets et activités, et depuis l'an 2000, les allocations annuelles représentent environ 14 à 18 millions de dollars. Le Fonds de partenariat de Bali a mobilisé 42 millions de dollars des montants ci-dessus. Le volume de financement est resté à peu près inchangé pendant les 10 dernières années, mais au cours des années les plus récentes, d'importantes contributions de donateurs ont été versées. Les sources de financement du compte spécial incluent des contributions volontaires de pays membres consommateurs, le Fonds commun pour les produits de base¹⁵, des institutions de financement régionales et internationales, ainsi que d'autres sources.

¹⁵ L'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) est un accord sur les produits de base négocié sous les auspices de la CNUCED.

48. Le nouvel Accord international sur les bois tropicaux (de 2006) a été conçu de manière à élargir et fortifier la base de financement des activités opérationnelles de l'OIBT et à attirer un plus gros financement prévisible. L'accord de 2006 n'est cependant pas encore entré en vigueur.

F. Mécanisme mondial

49. Le Mécanisme mondial a été établi par la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification pour « accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants et pour encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement, au profit des pays parties en développement touchés, de ressources financières importantes ». Le Mécanisme se spécialise de plus en plus dans la fourniture d'une gamme de services financiers et consultatifs aux pays dans le cadre de la lutte contre la désertification et à la promotion de la gestion durable des terres. En raison du lien qui existe entre ces problèmes, les forêts et la sylviculture, le MM peut être une importante source d'enseignement.

G. Contributions d'organismes à but non lucratif et d'organisations philanthropiques

50. Les contributions d'organisations philanthropiques et les travaux des organisations à but non lucratif qu'elles appuient ont un rôle de plus en plus important à jouer. Le nombre de fondations philanthropiques et de philanthropes riches s'élève, surtout dans les régions développées ou en développement rapide. A titre d'indication de l'ampleur des dons philanthropiques, le montant estimatif de la contribution internationale de l'ensemble des fondations des États-Unis à l'ensemble des causes était, en 2004, de 3,8 milliards de dollars, ce qui représentait environ 18% du total des donations¹⁶. S'il est vrai que cette aide était destinée, pour l'essentiel, à des causes sanitaires, 665 millions de dollars ont été alloués à des programmes internationaux en faveur du développement ou de l'environnement.

51. Des fonds philanthropiques importants vont à la gestion durable des forêts, surtout à sa composante « conservation ». Pour accroître cette contribution, il faudrait un programme de collecte de fonds très efficace dont le succès ne serait pas assuré. La philanthropie peut être un complément important du financement public mais elle ne peut certes le remplacer. De surcroît, la gestion durable des forêts n'est pas, fondamentalement, une entreprise charitable; il s'agit pour les divers éléments de la société de payer leur part équitable pour les avantages qu'ils reçoivent. Le Recueil d'informations du Partenariat de collaboration sur les forêts (voir ci-dessous) fournit des renseignements utiles sur les fondations philanthropiques, parmi d'autres, auxquelles on peut faire appel pour un financement.

H. Recueil d'informations sur le financement de la gestion durable des forêts

52. Le recueil d'informations sur le financement de la gestion durable des forêts, créée par le Partenariat de collaboration sur les forêts, énumère un certain nombre de donateurs, sources philanthropiques et autres sources de financement pour les

¹⁶ Renz, and Atienza, J., International Grant Making Update, Foundation Center, 2006.

projets et programmes d'exploitation des forêts. La FAO est actuellement en train de mettre à jour le recueil et de le comparer aux provisions de l'instrument. Les conclusions préliminaires de cette mise à jour font apparaître les faits ci-après :

- Les sources de financement en faveur de la gestion durable des forêts sont fragmentées, et aucun fonds à lui seul recouvre l'ensemble des mesures prévues par l'instrument;
- Le financement varie beaucoup d'une mesure à l'autre. Certaines mesures suscitent beaucoup plus d'intérêt que d'autres;
- Les Fonds identifiés dans le recueil sont fortement orientés vers le renforcement des capacités et la conservation, et moins vers la production et les activités techniques;
- Les Fonds énumérés dans le recueil ont habituellement des objectifs spécifiques et sont attribués sur une base compétitive;
- La mise en œuvre d'arrangements de financement novateurs varie fortement d'un pays à l'autre;
- Une évaluation effectuée en Amérique latine indique que le financement visant à soutenir la gestion durable des forêts est difficile à trouver. Ceci est particulièrement vrai pour les activités de gestion durable des forêts telles que la gestion des forêts naturelles, et pour le soutien aux petits producteurs forestiers et aux producteurs forestiers communautaires. De plus, le processus de recherche du financement est long et difficile.

V. Nouvelles possibilités et nouveaux programmes

53. Plusieurs des services écologiques que les forêts fournissent, comme la conservation de diversité biologique, la séquestration du carbone, la régulation des eaux, la récréation et le tourisme, peuvent produire des revenus pour la gestion durable des forêts. On a déjà, dans de nombreux cas, tiré profit de ces possibilités mais elles offrent encore un énorme potentiel de développement. S'il est vrai que tous ces services sont très prometteurs, la séquestration du carbone s'est révélée être extrêmement importante en raison du changement climatique. Les forêts jouent un rôle de premier plan dans le climat mondial et dans le cycle mondial du carbone. Selon les estimations de la FAO, le contenu total de carbone présent dans les écosystèmes forestiers est de 638 milliards de tonnes, environ pour moitié dans le bois et pour moitié dans le sol. De 1995 à 2005, le carbone de la biomasse dans les pays en développement a été réduit de 20 milliards de tonnes. En 2004, les émissions anthropiques mondiales de gaz à effet de serre ont atteint chaque année un total de 49 milliards de tonnes d'équivalent gaz carbonique CO₂, le secteur de forêt étant responsable de 17,4%, soit 8,5 milliards de tonnes de celles-ci, surtout en raison du déboisement et de la dégradation des sols¹⁷.

54. Il est clair que les décisions relatives aux mécanismes de financement pour la gestion durable des forêts sont liées à celles qui pourront être prises au sujet des

¹⁷ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2007. Rapport de synthèse du quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (<http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>).

forêts au cours des quelques prochaines années dans le cadre des discussions de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Dans sa décision 2/CP.13¹⁸, la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, à sa treizième session tenue en 2007, a encouragé les Parties à étudier diverses mesures, à définir différentes options et à prendre des initiatives, notamment en organisant des activités de démonstration, pour s'attaquer aux déterminants du déboisement à l'œuvre dans le contexte national qui est le leur, en vue de réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et ainsi d'accroître les stocks forestiers de carbone grâce à une gestion durable des forêts; décidé que les activités de démonstration devraient être compatibles avec une gestion durable des forêts et tenir compte, notamment, des dispositions pertinentes du Forum des Nations Unies sur les forêts, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention sur la diversité biologique; et invité les Parties, en particulier les Parties visées à l'annexe II de la Convention, à mobiliser des ressources pour appuyer des initiatives en rapport avec les mesures visées plus haut. L'initiative de la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) a suscité un grand intérêt pour le rôle de forêts dans les négociations relatives au changement climatique et a contribué à mobiliser des ressources financières substantielles pour le secteur des forêts.

55. Ce fait présente une possibilité dans la mesure où le stockage du carbone, la conservation de la diversité biologique et la gestion durable des forêts, qui contribue à la réduction de la pauvreté et à la croissance économique, peuvent être compatibles. De même, le déboisement et la dégradation des forêts et l'absence d'une gestion durable des forêts donnent lieu à des émissions de gaz carbonique. Ce qui peut arriver, c'est que la demande du marché pour le stockage du carbone des forêts contrebalance, dans beaucoup de cas, les forces économiques effrayantes qui vont à l'encontre de la gestion durable des forêts. Cela présente toutefois un risque, à savoir qu'un bien ou un service unique, parmi les nombreux biens et services produits par la gestion durable des forêts, attire un financement important. Cela pourrait en effet réorienter les objectifs de la gestion des forêts au détriment d'autres biens et services. Ce qu'il faut donc c'est que cette gestion des forêts pour le stockage du carbone intègre les leçons sur la gestion durable des forêts qui ont été discutées en profondeur par le Forum des Nations Unies sur les forêts et ses prédécesseurs. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques souligne la nécessité de disposer de politiques et de mesures complètes pour affronter les problèmes liés aux sources, puits et réservoirs de gaz à effet de serre, en tenant compte de la diversité des contextes socioéconomiques (art. 3, par. 3 de la Convention).

56. Il semblerait que d'importantes activités forestières auront bientôt lieu sous les auspices de la Convention. Si cela se produit, et s'il existe un mécanisme de financement associé, d'une façon ou d'une autre au Forum des Nations Unies sur les forêts, il serait approprié que le Forum et la Conférence des Parties à la Convention définissent leurs responsabilités et moyens de coordination respectifs.

57. En se fondant sur l'expérience positive du Fonds BioCarbone, la Banque mondiale a établi Le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier qui expérimentera une politique de paiements d'incitation dans des

¹⁸ FCCC/CP/2007/6/Add.1.

pays en développement pilotes, en opérant par le biais d'un Fonds d'intervention qui renforcera la capacité des pays, et d'un Fonds Carbone qui soutiendra les paiements basés sur les résultats au titre des politiques et mesures de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD). La capitalisation cible est de 300 millions de dollars et, au mois de mai 2008, la Banque mondiale avait reçu 150 millions de dollars de neuf pays. La Banque mondiale est aussi en train d'établir un programme d'investissement forestier qui remplira les lacunes de financement qui existent en matière de gestion durable des forêts dans les instruments actuels et naissants comme les arrangements REDD.

58. Dans ce contexte, on peut noter que le Partenariat de collaboration sur les forêts est en train d'élaborer un cadre stratégique pour une réponse coordonnée du secteur forestier au programme relatif au changement climatique, qui sera présenté à la quatorzième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et à la huitième session du Forum des Nations Unies sur les forêts.

VI. Mécanisme financier mondial/approche par portefeuille/ et cadre de financement des forêts

59. La résolution 2007/40 du Conseil économique et social comporte le membre de phrase « un mécanisme financier mondial volontaire/une approche par portefeuille/un cadre de financement des forêts pour tous les types de forêts pour appuyer une gestion durable des forêts, la réalisation des objectifs d'ensemble relatifs aux forêts et l'application d'un instrument juridiquement non contraignant ». Ces termes différents semblent refléter des approches différentes à la mobilisation de ressources nouvelles et additionnelles pour la gestion durable des forêts. Cependant, on ne dispose pas d'une explication complète des modèles conceptuels ou des arrangements pratiques de financement auxquels ces termes pourraient se référer. La présente note tente d'analyser les concepts formulés dans la présente section, de manière à contribuer à une discussion approfondie du Groupe d'experts et à parvenir à une meilleure compréhension des termes et de leurs implications.

60. En se basant sur des discussions apparentées, « le mécanisme financier mondial volontaire » pourrait se référer à un fonds forestier mondial, concept introduit par un certain nombre de délégations au cours des précédentes sessions du Forum des Nations Unies sur les forêts, ou il pourrait se référer, par exemple, à un mécanisme chargé de mobiliser des ressources financières, qui ne disposerait pas de fonds propres à allouer. Un grand nombre de délégations de pays en voie de développement ont appuyé l'idée d'un fonds forestier mondial mais, à ce jour, aucun accord n'a été atteint sur ce concept, ce qui reflète un manque de soutien de la part des donateurs potentiels. Un mécanisme financier mondial pourrait agir en interaction avec les sources de financement existantes et utiliser ces sources. Il pourrait aussi produire de nouvelles sources de subvention.

61. En l'an 2000, le Forum intergouvernemental sur les forêts, à sa quatrième session, a débattu du problème d'un fonds mondial sans toutefois parvenir à un accord. Il est néanmoins parvenu à la conclusion que pour financer, entre autres, les dépenses supplémentaires engagées pendant la période de transition devant conduire à une gestion durable des forêts, il faudrait, de préférence, que ce dispositif ou

mécanisme de financement international : a) associe les donateurs et bénéficiaires participants à la prise des décisions pertinentes; b) répond aux besoins nationaux et appuie les programmes forestiers nationaux; c) facilite l'inclusion de facteurs externes aux forêts dans les activités visant à promouvoir la gestion durable des forêts; d) prend le relais des mécanismes de financement nationaux ou travaille en liaison avec eux; e) soit transparent et efficace sur le plan administratif; f) complète les mécanismes de financement prévus dans les accords multilatéraux pertinents; et g) dispose de sources de financement sûres et durables. »¹⁹.

62. Le terme « approche par portefeuille » a été introduit à la septième session du Forum dans un document officieux²⁰. Le mot « portefeuille » a plusieurs sens; dans le monde financier, il se réfère à la gestion du risque par la diversification des investissements, décrivant une combinaison ou un ensemble approprié d'investissements. L'« approche par portefeuille » proposée pour le financement des forêts donne à ce concept une définition complémentaire, notant que les divers aspects de la gestion durable des forêts peuvent être financés à l'aide d'un assortiment de sources. Un portefeuille de financement pour la gestion durable des forêts existe déjà à des niveaux différents, dans le sens que il existe beaucoup de sources et types de financement auxquels font appel les Gouvernements, les projets, les communautés et les entreprises. Le Forum a affirmé à maintes reprises que tous ces types de financement – public et privé, national et international, philanthropique ou commercial, parmi d'autres – étaient nécessaires et utiles.

63. L'apparition d'un grand nombre de nouveaux types de financement est un fait encourageant. Cependant, il est aussi clair que la gestion durable des forêts n'a pas encore été réalisée dans beaucoup de pays, ce qui indique que le « portefeuille » de mécanismes de financement existants n'est pas disponible, accessible ou adéquat. Le portefeuille de ces mécanismes doit être complété par de nouvelles sources et de nouveaux mécanismes de financement pour la gestion durable des forêts.

64. Puisqu'un portefeuille de types de sources de financement existe aux niveaux national et international, il est nécessaire que l'on dispose d'un « cadre de financement des forêts » pour accroître la cohérence du soutien financier aux projets et mesures à tous les niveaux dans une approche programmatique. La question de la création d'un programme cohérent pour les nombreux types de projets financés à l'aide de sources différentes est une question qui se pose depuis longtemps dans le cadre de l'aide internationale au développement et elle reçoit une attention particulière depuis quelques années. D'importants travaux analytiques sur les programmes forestiers nationaux affrontent ce problème dans le cadre du financement en faveur des forêts au niveau national. Les débats internationaux ont exhorté les gouvernements nationaux à tenir un rôle de premier plan dans la gestion de programmes intégrés au sein de leur pays. Un cadre pourrait définir les rôles de diverses sources (nationale, bilatérale, multilatérale, à but non lucratif, etc.) dans un nouveau mécanisme. Il pourrait aussi déterminer la gouvernance et le modus operandi du nouveau mécanisme. Le nouveau cadre doit, bien sûr, développer les

¹⁹ Rapport du Forum intergouvernemental sur les forêts sur les travaux de sa quatrième session (E/CN.17/2000/14).

²⁰ El-Lakany; H., M. Jenkins and M. Richards. Background Paper on Means of Implementation (contribution du PROFOR aux débats de la septième session du Forum des Nations Unies sur les forêts, avril 2007). Ce document précise qu'il ne reflète, en aucune manière, une position officielle de la Banque mondiale ou du PROFOR.

partenariats existants, et créer la synergie maximale et une coopération efficace entre les programmes existants et les nouveaux programmes.

VII. Conclusions et questions à soumettre à l'examen du Groupe spécial d'experts

65. Les États Membres ont manifesté leur ferme attachement à la gestion durable des forêts en adoptant l'instrument avec de clairs objectifs d'ensemble relatifs aux forêts et une série complète de mesures. Il ressort clairement de l'examen ci-dessus, qu'en raison du manque de ressources financières, les pays et la communauté internationale qui les appuie sont encore confrontés à de grandes difficultés dans leurs efforts visant à promouvoir la gestion durable des forêts. Il n'en reste pas moins qu'un grand nombre d'excellents programmes ont permis, au cours de nombreuses années, de tirer de multiples enseignements et de définir de nombreux principes qui devraient être incorporés dans l'élaboration de toute nouvelle proposition concernant un système financier axé sur l'application de l'instrument, la mise en œuvre des quatre objectifs d'ensemble relatifs aux forêts et la réalisation de la gestion durable des forêts. Ce système financier devrait donc être conçu de manière à appuyer les nombreuses mesures énoncées dans l'Instrument. Il est important de noter, qu'en élaborant des propositions, il faudra clarifier les concepts qui sont évoqués dans la résolution du Conseil économique et social et qui sont examinés dans la section précédente, et aussi considérer le but, la portée et les modalités opérationnelles du mécanisme de financement.

66. Il est clair que la (ou les) proposition(s) devra (devront) également se pencher sur les carences fondamentales de la politique et du marché dans le domaine des forêts, afin que l'on puisse procéder à une évaluation correcte des biens et services forestiers et que l'on puisse mettre au point des mécanismes de paiement appropriés.

67. Le plus souvent, les décisions affectant les forêts qui sont prises à l'échelon national ne se limitent pas au secteur forestier, de sorte qu'une direction politique est nécessaire au niveau intersectoriel. Un arrangement ou un système financier efficace pour la gestion durable des forêts doit intégrer une stratégie visant à influencer la prise de décisions intersectorielle au niveau national. C'est là que des instruments nouveaux ou naissants fondés sur les droits d'émission de carbone et autres paiements au titre de services écologiques sont appelés à fournir de grandes contributions aux forêts. C'est aussi là qu'une vigoureuse action concertée et un investissement de départ important seraient nécessaires pour faire fonctionner ces instruments dans la pratique.

68. Les programmes d'appui financier doivent aussi tenir compte de la situation locale, sur le terrain, de même que du renforcement des capacités. C'est au niveau local que la gestion durable des forêts se produit effectivement. Pour être efficace, un arrangement ou un système financier pour la gestion durable des forêts doit inclure des mécanismes pour fournir, au niveau local, des encouragements, un appui et/ou une réglementation efficace aux communautés, aux entreprises (propriétaires ou locataires) et aux propriétaires fonciers individuels. Par ailleurs, un système financier d'appui à la gestion

durable des forêts doit soutenir le renforcement des capacités pour la mise en place d'institutions efficaces, y compris dans le domaine de l'application des lois. Beaucoup de programmes internationaux de coopération mènent déjà beaucoup d'activités dans ce secteur, et ces programmes utiles doivent être poursuivis et amplifiés.

69. Comme il est indiqué dans la présente note, il existe déjà un certain nombre de sources de financement qui ont des guichets directs ou indirects pour l'appui à la gestion durable des forêts. D'autres offrent un potentiel qui, avec quelques ajustements, peut être mis à profit. On assiste à la naissance de nouvelles possibilités, comme celles qui dérivent du processus du changement climatique, ainsi qu'à l'apparition d'une gamme de paiements au titre de services écologiques. Le secteur privé, national et international, ouvre de nouvelles perspectives. Dans ce contexte, toute nouvelle proposition tendant à créer un mécanisme, une approche ou un cadre de financement doit être fondée sur la coordination, la coopération et la collaboration avec les sources de financement existantes et celles qui sont en cours d'évolution.

70. Pour parvenir à tout arrangement ou système financier (qu'il s'agisse d'un mécanisme, d'une approche ou d'un cadre) le Groupe spécial d'experts peut souhaiter considérer certaines composantes et approches stratégiques. On trouvera ci-après une liste non exhaustive de ces composantes.

1. Composantes stratégiques

Un arrangement ou système financier doit :

- Répondre aux besoins nationaux et soutenir les programmes forestiers nationaux, et élaborer des mécanismes de financement nationaux ou agir en liaison avec les mécanismes existants. En général, les pays et les autres acteurs doivent déterminer des priorités de financement dans le cadre de l'application de l'Instrument et de la gestion durable des forêts;
- Allouer des fonds sur la base des résultats et de l'exécution;
- Accorder la priorité aux projets et programmes qui contribuent directement à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs d'ensemble relatifs aux forêts;
- Faciliter l'inclusion de facteurs externes aux forêts dans les activités visant à promouvoir la gestion durable des forêts;
- Envisager une base de financement soutenue et prévisible: Multiplicité de sources de financement provenant d'un certain nombre de sources publiques et privées;
- Mobiliser, par effet de levier, des ressources provenant d'autres sources;
- Collaborer étroitement avec les mécanismes de financement existants à des fins de synergie;
- Développer la synergie et la collaboration avec toute future source de financement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques liée à La réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD); et

- Explorer des façons de développer et de généraliser d'autres paiements pour des mécanismes de financement fondés sur des services écologiques (tels que, par exemple, l'eau, la diversité biologique, les loisirs, etc.).

2. Approches opérationnelles

Un arrangement ou système financier devrait :

- Rechercher les coûts nouveaux les plus bas possibles pour les structures et les transactions, avec un niveau élevé d'exécution et de responsabilité;
- Faire participer les donateurs et bénéficiaires participants à la prise de décisions pertinente;
- Renforcer la participation du secteur privé et des organisations de la société civile; et
- Assurer une administration transparente et efficace, y compris un système de contrôle et d'évaluation efficace.

Questions à soumettre à l'examen du Groupe spécial d'experts :

1. Eu égard au fait que la gestion durable des forêts requiert des ressources financières supplémentaires, et que l'application de l'Instrument sera peu efficace si on n'alloue pas de ressources supplémentaires aux pays en développement, quelles mesures faudra-t-il prendre pour mobiliser des ressources financières nouvelles et supplémentaires dans le but explicite d'assurer l'application de l'Instrument?
2. Comment pourrait-on améliorer la coopération internationale pour soutenir des mesures nationales de l'instrument?
3. Les forêts fournissent beaucoup d'avantages locaux, nationaux et mondiaux. Comment pourrait-on accélérer l'établissement et la mise en œuvre de mécanismes de paiement/compensation pour ces avantages?
4. Comment serait-il possible de coordonner et/ou influencer la discussion sur les mécanismes de financement relatifs aux forêts au sein d'autres instances, notamment celles qui sont liées au changement climatique pour garantir la réalisation des objectifs d'ensemble relatifs aux forêts?
5. Quelles mesures sont nécessaires pour attirer les investissements du secteur privé dans la gestion durable des forêts (et éviter les pratiques non durables de gestion des forêts), et pour mettre en place les garanties requises?
6. Quels autres éléments additionnels sont requis dans le mécanisme, l'approche ou le cadre de financement des forêts?
7. Quels aspects faut-il considérer dans la gouvernance d'un nouveau mécanisme, d'une nouvelle approche ou d'un nouveau cadre éventuel de financement des forêts?
8. Comment pourrait-on améliorer l'efficacité des mécanismes et instruments publics existants dans le domaine de la gestion des forêts?