



Conseil économique et social

Distr. générale
23 février 2015
Français
Original : anglais

Forum des Nations Unies sur les forêts

Onzième session

New York, 4-15 mai 2015

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts et application de la législation forestière et gouvernance à tous les niveaux

Moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts et application de la législation forestière et gouvernance à tous les niveaux

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Les moyens de mise en œuvre et la gouvernance et la police des forêts sont des domaines particulièrement dynamiques de la gestion forestière durable des forêts. La multiplication des initiatives et des parties prenantes associées à ces deux domaines à tous les niveaux a créé un environnement complexe où la coordination et la cohérence internationales sont restreintes.

Le présent rapport donne un aperçu des activités et des initiatives axées sur ces deux questions. Il dresse pour commencer, en ce qui concerne la mobilisation de fonds en faveur des forêts, un bilan des principaux aspects de l'évolution de la situation depuis la dixième session du Forum des Nations Unies sur les forêts, notamment des activités menées dans le cadre du processus de facilitation institué par le Forum. Il donne également un aperçu des propositions relatives au financement des forêts et aux institutions de l'arrangement international sur les forêts à mettre en place. On y fait ensuite le point sur les principales initiatives engagées ces 15 dernières années en matière de gouvernance et de police des forêts.

* E/CN.18/2015/1.



Le présent rapport a été établi pour faciliter les débats du Forum sur le point 4 de l'ordre du jour provisoire de sa onzième session, consacré aux moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts ainsi qu'à la gouvernance et à la police des forêts à tous les niveaux.

I. Introduction

1. D'après le programme de travail pluriannuel du Forum des Nations Unies sur les forêts pour la période 2007-2015, que le Forum a adopté à sa septième session, en 2007 (voir E/2007/42-E/CN.18/2007/8 et Corr.1, résolution 7/1), les moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts et la police des forêts et la gouvernance à tous les niveaux sont des questions intersectorielles qui sont examinées à chaque session. À sa dixième session, le Forum a approuvé l'ordre du jour provisoire de sa onzième session, dont un point est spécifiquement consacré aux moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts, à l'application de la législation forestière et à la gouvernance à tous les niveaux (voir E/2013/42-E/CN.18/2013/18, chap. I, sect. A).

2. Le présent rapport a été établi pour faciliter les travaux de la onzième session du Forum relatifs au point 4 de l'ordre du jour provisoire, et pour informer ce dernier des activités intersessions menées pour mobiliser des fonds en faveur des forêts, notamment les travaux relevant du processus de facilitation et les conclusions de l'examen de l'arrangement international sur les forêts qui intéressent les moyens de mise en œuvre.

3. La première partie du rapport donne un aperçu des propositions relatives à la mobilisation des fonds en faveur des forêts et à l'établissement d'une structure de financement pour l'arrangement international sur les forêts.

4. La deuxième partie récapitule les principales initiatives engagées au cours des 15 dernières années pour promouvoir l'application de la législation forestière et la gouvernance, ainsi que les décisions pertinentes du Forum.

5. Les recommandations et les principales mesures relatives à ces questions figurent dans le rapport du Secrétaire général sur l'examen de l'efficacité de l'arrangement international sur les forêts et de toutes les options futures, notamment dans les conclusions et recommandations qui y sont formulées (E/CN.18/2015/2), que le Forum examinera avant de prendre une décision concernant l'avenir de l'arrangement international sur les forêts.

II. Généralités

6. Le 30 octobre 2009, à la session extraordinaire de sa neuvième session, le Forum a adopté une résolution sur les moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts dans laquelle il a décidé de mettre en place un processus de facilitation (voir E/2009/118-E/CN.18/SS/2009/2, chap. I, sect. B). Ce processus avait initialement huit fonctions, et deux fonctions supplémentaires ont été ajoutées par le Forum à sa neuvième session (voir E/2011/42-E/CN.18/2011/20, chap. I, sect. B).

7. Le Groupe spécial intergouvernemental d'experts à composition non limitée sur la mobilisation de fonds en faveur des forêts, créé en vertu de la résolution adoptée par le Forum à la session extraordinaire de sa neuvième session, a présenté à ce dernier, à sa dixième session, des propositions relatives aux stratégies visant à mobiliser des ressources de toutes provenances pour financer la gestion forestière durable, la réalisation des objectifs d'ensemble relatifs aux forêts et l'application de l'instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts (voir résolution 62/98 de l'Assemblée générale, annexe).

8. À sa dixième session, qui s'est tenue à Istanbul (Turquie) du 8 au 19 avril 2013, le Forum a approuvé une résolution qui prévoyait plusieurs initiatives destinées à mobiliser des fonds en faveur des forêts à tous les niveaux (voir E/2013/42-E/CN.18/2013/18, chap. I, sect. B, résolution 10/2). Sur le plan national, le Forum a notamment décidé d'intégrer dans les programmes forestiers nationaux des stratégies nationales de mobilisation des fonds en faveur des forêts; sur le plan régional, de continuer à faciliter les procédures régionales et autres à l'appui de la mise en œuvre de l'instrument; et sur le plan international, d'inviter le Fonds pour l'environnement mondial à faciliter et à simplifier l'accès à ses ressources financières, disponibles et potentielles, en faveur d'une gestion durable des forêts et à envisager de faire du financement des forêts un domaine d'intervention prioritaire.

9. Le Forum a également décidé d'envisager, dans le cadre de l'examen d'ensemble de l'arrangement international sur les forêts, toute une gamme d'options et de stratégies de financement, notamment la création d'un fonds de contributions volontaires mondial en faveur des forêts, qui encouragerait la mobilisation de ressources de toutes provenances en faveur de la gestion durable de tous les types de forêts et d'arbres hors forêt.

10. Depuis la dixième session du Forum, d'importants changements se sont produits quant au financement de la gestion durable des forêts à l'échelle mondiale (voir partie III du présent rapport).

III. Rapport sur les travaux du Forum des Nations Unies sur les forêts consacrés aux moyens de mise en œuvre

A. Principaux faits nouveaux intervenus depuis la dixième session du Forum quant aux moyens de mise en œuvre

11. Depuis la dixième session du Forum, qui s'est tenue en avril 2013, la mobilisation de fonds en faveur des forêts à l'échelle mondiale a continué d'évoluer rapidement. Au sein du Fonds pour l'environnement mondial, dans le cadre du mécanisme d'incitation en faveur de la gestion durable des forêts, de la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts, de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD-plus) créé pour la cinquième période de reconstitution des ressources du Fonds, en 2010, plus de 700 millions de dollars avaient été affectés à l'appui aux activités relatives aux forêts. Cet appui s'est poursuivi pendant la sixième période de reconstitution des ressources du Fonds, en 2014,

grâce à la stratégie de gestion durable des forêts. Bien qu'elle serve encore de mécanisme d'incitation, doté de 250 millions de dollars, la stratégie de gestion durable des forêts qui doit être élaborée pendant la sixième période de reconstitution des ressources du Fonds (2014-2018) reprend chacun des sept éléments thématiques de la gestion durable des forêts adoptés par le Forum.

12. La sixième reconstitution des ressources du Fonds est axée sur quatre grands objectifs : conserver les ressources forestières; gérer les ressources forestières; restaurer les ressources forestières; accroître la coopération régionale et mondiale. Elle vise en particulier à rendre les ressources du Fonds plus accessibles aux pays recevant peu d'aide, comme les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés, tout en contribuant à combler les lacunes en matière de financement, en particulier pour les pays à faible couverture forestière.

13. La mise en place d'un mécanisme d'incitation spécifique pour la gestion durable des forêts dans le cadre de la sixième reconstitution des ressources du Fonds constitue une avancée majeure et encourageante pour ce qui est de définir la gestion durable des forêts comme un domaine d'intervention spécial, ainsi que l'a demandé le Forum dans sa résolution 10/2.

14. Dans le cadre des négociations relatives à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les débats concernant un futur mécanisme REDD-plus ont également progressé. À la dix-neuvième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Varsovie en novembre 2013, un accord important définissant avec davantage de précision le mécanisme REDD-plus a été conclu, qui est connu sous le nom de Cadre de Varsovie pour REDD-plus. Les parties ont notamment décidé de rétribuer les pays en développement en fonction de leurs résultats, qui seront confirmés par un suivi, des rapports et des vérifications, et le texte convenu encourage à cet égard la création de mécanismes nationaux de suivi. Il prévoit en outre un certain nombre de mesures importantes de protection de l'environnement et des droits de l'homme (voir FCCC/CP/2013/10 et Add.1). Lors de la Conférence, les États-Unis d'Amérique, la Norvège et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont annoncé des contributions d'un montant total de 280 millions de dollars destinées à REDD-plus.

15. Parallèlement, les mécanismes de financement de l'action climatique se sont encore diversifiés et incluent désormais des mesures d'atténuation adaptées au contexte national, le Fonds pour l'adaptation et le Fonds vert pour le climat. Les données actuelles donnent à penser que l'appui financier en faveur de l'initiative REDD-plus a peut-être déjà atteint son maximum¹, mais les annonces de contributions et les engagements pris en faveur d'autres mécanismes sont en hausse. À la vingtième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est tenue à Lima en décembre 2014, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Colombie, la Norvège et le Pérou ont fait des promesses de dons supplémentaires en faveur du Fonds vert pour le climat, qui est désormais doté de plus de 10 milliards de dollars provenant de versements, de sommes dues et de promesses de dons. L'Allemagne a pour sa part annoncé une contribution d'un montant de 68 millions de dollars au Fonds pour l'adaptation.

¹ Données tirées de la Base de données libre REDD+, disponible à l'adresse : www.fao.org/forestry/vrd/#graphs_and_stats.

16. Après la dix-neuvième session de la Conférence des Parties, en novembre 2013, le Comité permanent du financement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a décidé d'examiner lors de son troisième forum, en 2015, la question de la mobilisation des fonds en faveur des forêts et il a lancé à cet égard un appel aux contributions techniques et aux propositions de partenariats.

17. Selon l'Overseas Development Institute et la Fondation Heinrich Böll, de janvier 2008 à septembre 2014, le montant total des ressources financières de l'Initiative collaborative des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD) a atteint 215 millions de dollars, dont 186 millions (87 %) ont été décaissés. Le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier a collecté 258 millions de dollars, dont 31 millions (12 %) ont été décaissés. À la fin de l'année 2014, ces deux programmes disposaient de 256 millions de dollars non alloués ou non décaissés accumulés sur une période de six ans². La non-utilisation de ces ressources met en évidence le fait qu'il faut accroître la capacité des pays d'y accéder.

18. L'approche du programme thématique relatif à la réduction du déboisement et de la dégradation des forêts et la valorisation des services environnementaux des forêts tropicales de l'Organisation internationale des bois tropicaux est différente, en ce qu'elle met l'accent sur l'expansion des zones forestières gérées de façon durable et sur la restauration des forêts secondaires dégradées et la régénération des terres forestières dégradées. À ce jour, ce programme a reçu 9,5 millions de dollars de dons destinés à l'exécution de 29 projets, et la quasi-totalité de ces fonds a été allouée. En l'état actuel des choses, il ne peut être lancé d'appel à propositions, faute de ressources³.

19. Dans le cadre des débats consacrés au programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015, le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable a émis des recommandations relatives aux moyens de mise en œuvre d'une gestion durable des forêts. Le secrétariat du Forum a contribué aux travaux du Comité en lui communiquant les conclusions de l'étude de 2012 sur le financement des forêts réalisée par le Groupe consultatif du financement du Partenariat de collaboration sur les forêts⁴. Le Comité a déterminé qu'il fallait envisager toutes les sources de financement du développement durable (nationales et internationales, publiques et privées) ainsi que des combinaisons de sources et des solutions novatrices. Il a notamment recommandé de veiller à ce que les pays s'approprient l'élaboration des stratégies de financement et les contrôlent, utilisent tous les flux de financement de façon cohérente et exploitent les synergies entre les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable (voir A/69/315). Le rapport du Comité et d'autres contributions pertinentes constitueront un cadre de référence utile pour les participants à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui doit se tenir à Addis-Abeba en juillet 2015.

² Pour plus de précisions, voir : www.climatefundsupdate.org/data.

³ Pour plus de précisions, voir : www.itto.int/fr/thematic_programme_general/.

⁴ Disponible à l'adresse : http://unff-fp.un.org/wp-content/uploads/2013/08/AGF_Study_July_2012.pdf.

20. Le financement des forêts tient également une place importante dans les objectifs de développement durable proposés par le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable. Dans son projet, ce dernier a accepté d'inclure au titre de l'objectif 15, qui concerne la gestion durable des forêts, une cible relative aux moyens d'action libellée comme suit : « Mobiliser d'importantes ressources de toutes provenances et à tous les niveaux pour financer la gestion durable des forêts et inciter les pays en développement à adopter ce type de gestion, notamment aux fins de la préservation des forêts et du reboisement » (voir A/68/970 et Corr.1).

21. L'existence dans ce projet d'une cible spécifiquement liée au financement des forêts, en plus des cibles qui ont des incidences sur la gestion durable des forêts, à l'instar de celles qui concernent le financement de la lutte contre les changements climatiques (objectif 13) ou les écosystèmes terrestres (objectif 15), signifie clairement que les États Membres sont conscients qu'il importe de financer la gestion durable des forêts pour parvenir au développement durable et mener à bien le programme de développement pour l'après-2015.

B. Résultats du processus de facilitation

1. Activités et produits

22. Le processus de facilitation du Forum a également continué d'aider les pays en développement à mobiliser des fonds en faveur des forêts. Conçu comme un processus consultatif plutôt qu'un mécanisme de financement, il opère en partenariat avec les pays et avec les mécanismes de financement. Depuis sa création, il a permis l'exécution de trois projets grâce à l'organisation de 11 ateliers et à la participation de plus de 110 pays et 14 organisations et donateurs internationaux.

23. Les deux premiers projets portaient sur : a) le financement de la gestion durable des forêts dans les petits États insulaires en développement et dans les pays à faible couverture forestière, au moyen de ressources du Fonds pour l'environnement mondial et du Ministère du développement international du Royaume-Uni; et b) le financement de la gestion durable des forêts en Afrique et dans les pays les moins avancés, avec l'appui du Gouvernement allemand. Ces deux projets ont été menés à bien au cours de la toute dernière période intersessions.

24. Deux ateliers ont notamment été organisés dans le cadre des projets susmentionnés :

a) Un atelier sur une stratégie commune de financement des forêts dans les petits États insulaires en développement, dans les pays à faible couverture forestière, en Afrique et dans les pays les moins avancés, tenu à Addis-Abeba du 3 au 5 juin 2013. Cette stratégie commune pose les bases des travaux que mènera le processus de facilitation pour aider les pays à élaborer des stratégies nationales de financement et, à terme, à énoncer des programmes spécifiques et à concevoir des projets pour mettre en œuvre l'instrument juridiquement non contraignant;

b) Un atelier d'initiation aux outils en ligne et aux demandes de subvention, tenu à New York du 8 au 12 septembre 2014, qui a mis en lumière la nécessité d'intensifier l'aide au renforcement des capacités pour mieux tirer parti des fonds disponibles pour les forêts.

25. De nombreux documents ont été établis, notamment des rapports sur les travaux des ateliers, une série de notes d'information résumant les principales conclusions, un document technique sur le financement des forêts dans les petits États insulaires en développement et les pays à faible couverture forestière et un article issu d'un examen collégial qui sera publié dans l'*International Forestry Review*. Le projet concernant les petits États insulaires en développement et les pays à faible couverture forestière a abouti à la production de quatre court-métrages pédagogiques consacrés à des exemples de financements venant de la base et de mobilisation de fonds intersectoriels en faveur des forêts dans ce type d'États, en collaboration avec le Département de l'information.

26. Enfin, un site Web interactif a été mis au point pour le processus de facilitation, sur lequel peuvent être consultés tous les documents issus des projets du Forum sur le financement des forêts, et qui donne accès à toutes les sources d'information disponibles sur la question. Grâce à un contenu interactif, le site permet également aux intervenants financiers concernés de télécharger leurs propres informations et bases de données et d'annoncer les manifestations qu'ils organisent⁵.

27. En ce qui concerne le troisième projet, le secrétariat du Forum a obtenu un financement au titre de la huitième tranche du Compte pour le développement pour une initiative visant à tirer parti du financement de l'action climatique aux fins de la gestion durable des forêts. La forte hausse des engagements financiers internationaux en faveur des efforts visant à atténuer les effets du changement climatique et à s'y adapter est une excellente occasion de mobiliser des fonds en faveur des forêts, compte tenu surtout du fait qu'une grande partie de ces ressources peut contribuer pour une part non négligeable à la gestion durable des forêts.

28. Ce projet relève du mandat du processus de facilitation axé sur l'examen des conséquences d'un financement plus vaste des forêts et d'initiatives nouvelles de financement relatif aux forêts concernant les trois Conventions de Rio (voir E/2011/42-E/CN.18/2011/20, chap. I, sect. B, par. 34). Il tend ainsi à rapprocher ainsi deux mécanismes intergouvernementaux parallèles, à savoir les débats du Forum consacrés au financement des forêts et ceux qui ont trait au financement de l'action climatique et sont menés dans le contexte de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

29. Dans le cadre de ce projet, le secrétariat du Forum a établi un partenariat avec trois organisations sous-régionales, à savoir l'Organisation de coopération économique, la Communauté de développement de l'Afrique australe et le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique. Il intervient essentiellement au niveau sous-régional, contribuant ainsi à l'exécution du mandat du Forum en matière de coopération régionale, conformément aux résolutions des neuvième et dixième sessions du Forum.

30. Ce projet, qui est en cours d'exécution, a démarré avec le lancement de quatre études sur les sources actuelles et potentielles de financement de l'action climatique aux fins de la gestion durable des forêts, respectivement menées à l'échelle mondiale et dans les sous-régions de l'Organisation de coopération économique, de la Communauté de développement de l'Afrique australe et du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique. Ces études ont été suivies d'ateliers organisés dans

⁵ Voir <http://unff-fp.un.org/fr/>.

chaque sous-région, qui ont débouché sur l'adoption de mesures clefs à partir desquelles ont été élaborées les stratégies sous-régionales visant à mettre le financement de l'action climatique au service de la gestion durable des forêts, qui sont en cours d'exécution.

31. Trois ateliers ont été organisés dans le cadre du projet de financement de l'action climatique, grâce aux ressources du Compte pour le développement :

a) Un atelier sur la mobilisation du financement de l'action climatique au profit des forêts dans la sous-région de l'Organisation de coopération économique, organisé conjointement par le Forum et l'Organisation, qui s'est tenu à Téhéran du 29 avril au 1^{er} mai 2014;

b) Un atelier sur la mobilisation du financement de l'action climatique au profit des forêts dans la sous-région de la Communauté de développement de l'Afrique australe, organisé conjointement par le Forum et la Communauté, qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) du 7 au 9 octobre 2014;

c) Un atelier sur la mobilisation du financement de l'action climatique au profit des forêts dans la sous-région du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, organisé conjointement par le Forum et le Secrétariat général, qui s'est tenu à Suva du 28 au 30 octobre 2014.

32. Entre autres nombreuses mesures décisives adoptées lors de ces trois ateliers, les États membres de l'Organisation de coopération économique ont demandé que soit préparée une proposition de projet sous-régional que financeraient des institutions multilatérales de financement; les États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe et du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique ont pour leur part sollicité l'assistance du secrétariat du Forum aux fins du renforcement de leurs capacités d'utiliser le financement international aux fins de la gestion durable des forêts, par l'intermédiaire du secteur du financement de l'action climatique ou en faisant appel à d'autres sources. Les conclusions de l'atelier organisé dans la sous-région de l'Organisation de coopération économique ont été mises en avant dans la résolution 69/111 de l'Assemblée générale, qui a encouragé la poursuite de la coopération entre l'ONU et l'Organisation de coopération économique dans ce domaine important.

33. Le secrétariat du Forum a lancé de nombreux appels au renforcement de la coopération avec les partenaires du financement des forêts (voir E/2011/42-E/CN.18/2011/20, chap. I, sect. B, par. 34), en particulier les secrétariats de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (les Conventions de Rio), qui s'inscrivent dans le prolongement des nombreuses demandes similaires qu'il a formulées. Il a notamment demandé à collaborer avec le secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à la réalisation d'un projet relatif à la mobilisation du financement de l'action climatique au profit de la gestion durable des forêts ainsi qu'avec le Comité permanent du financement de la Convention-cadre, dont le troisième forum sera consacré au financement des forêts. Pour mieux promouvoir cette collaboration, il est impératif que les pays veillent à la bonne coordination et à la communication de messages cohérents entre leurs représentants lorsqu'ils participent aux réunions de

la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et aux sessions du Forum.

34. On peut tirer six conclusions des trois projets exécutés dans le cadre du processus de facilitation au cours de la dernière période intersessions :

a) Il existe des obstacles au financement des forêts à tous les niveaux. D'une part, les niveaux de financement demeurent insuffisants; d'autre part, actuellement, même l'aide publique au développement disponible n'est pas allouée au financement des forêts, essentiellement en raison de la capacité d'absorption limitée de nombreux pays en développement;

b) Une approche globale est indispensable pour comprendre et accroître le financement des forêts. Les contextes de financement sont extrêmement complexes. En particulier, les multiples avantages des forêts peuvent être mis en valeur grâce à des instruments appropriés et, dans certaines circonstances, il peut être crucial d'obtenir des ressources auprès d'autres secteurs pour financer la gestion durable des forêts;

c) Le financement des forêts doit être envisagé à trois niveaux : i) au niveau national, il n'existe pas de stratégie universelle et chaque pays a son propre cadre de financement; ii) au niveau régional, il demeure possible d'échanger des données d'expériences et d'acquérir des pratiques optimales; iii) au niveau international, il existe un énorme potentiel en termes de coopération mondiale avantageant tous les pays;

d) Le secteur privé n'a pas encore été exploité. Le financement de source privé représente un potentiel considérable mais il est généralement affecté à des activités qui optimisent le profit économique, ce qui ne correspond pas forcément aux priorités en matière de gestion durable des forêts. Les fonds publics pourraient jouer un rôle majeur, mais il faudrait alors mettre en place des systèmes de suivi afin de veiller à ce que les investissements privés favorisent réellement la gestion durable des forêts;

e) Le renforcement des capacités a toujours été considéré comme une approche participative permettant de remédier à une capacité d'absorption insuffisante, surtout dans deux domaines : i) le recensement et la mobilisation des ressources financières grâce à la présentation de demandes de financement pouvant bénéficier de concours bancaires; et ii) le renforcement des capacités des coordonnateurs nationaux, notamment pour ce qui est d'établir des contacts avec d'autres entités concernées exerçant des fonctions de gouvernance;

f) Les stratégies de financement des forêts sont très souvent considérées comme un moyen de renforcer la coordination aux niveaux national et régional afin de mobiliser les sources de financement en faveur de la gestion durable des forêts. Qu'elle soit nationale ou régionale, une stratégie de financement des forêts définit un ensemble de mesures réalistes à prendre pour améliorer et accroître le financement de la gestion durable des forêts et précise les échéances et les responsabilités associées à chacune de ces mesures.

2. Évaluation de l'efficacité du processus de facilitation

35. En à peine plus de cinq ans, le processus de facilitation a donné de très nombreux résultats et s'est avéré offrir un fort potentiel d'évolution. Il a permis de

mieux comprendre la situation d'ensemble concernant le financement des forêts, sa complexité, la multiplicité des sources et les inégalités d'affectation des fonds, à la fois d'un point de vue géographique et eu égard aux différents aspects thématiques de la gestion durable des forêts.

36. L'accent mis sur les petits États insulaires en développement, les pays à faible couverture forestière, l'Afrique et les pays les moins avancés a fait mieux connaître les besoins des pays concernés, tant au niveau national que parmi les donateurs internationaux. D'après les renseignements communiqués par le Fonds pour l'environnement mondial, le deuxième atelier sur le financement des forêts dans les petits États insulaires en développement, organisé conjointement par le secrétariat du Forum et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique à Nadi (Fidji), du 23 au 27 juillet 2012, a facilité le lancement d'une série de projets interdépendants financés par le Fonds, connue sous le nom de programme « Ridge to Reef ». Ce programme, auquel participent 14 petits États insulaires en développement du Pacifique, a bénéficié de 90 millions de dollars versés par le Fonds et de 333 millions de dollars provenant de cofinancements⁶.

37. Les conclusions des activités intersessions consacrées à l'avenir de l'arrangement international sur les forêts sont toutes favorables au renforcement du processus de facilitation de façon à lui donner son plein potentiel. Il s'agit notamment de faire du processus un mécanisme catalyseur, en modifiant ses fonctions pour l'orienter davantage vers des objectifs précis et vers la pratique, et en le renforçant afin d'aider les pays à surmonter les obstacles au financement des forêts et à tirer parti des possibilités offertes.

38. Pour ce qui est des vues et des propositions concernant l'arrangement international sur les forêts que les États membres ont présentées au Forum, le processus de facilitation a reçu des appréciations positives aussi bien des pays développés que des pays en développement.

39. Dans les conclusions de sa première réunion, le groupe spécial intergouvernemental d'experts à participation non limitée chargé d'examiner l'arrangement international sur les forêts suggère notamment de transformer le processus de facilitation en « mécanisme mondial des forêts » à participation volontaire, éventuellement doté de bureaux régionaux. Il suggère également d'envisager de créer un service au sein du secrétariat du Forum qui serait chargé de superviser le nouveau processus de facilitation (voir E/CN.18/2015/10, annexe).

40. Le processus de facilitation a également été jugé favorablement par l'équipe de consultants chargée de l'évaluation indépendante de l'arrangement international sur les forêts, qui a considéré le processus comme l'une des principales réalisations de l'arrangement international sur les forêts dans sa forme actuelle⁷. Dans le même ordre d'idées, les participants à l'atelier organisé par la Chine à Beijing, du 29 au 31 octobre 2014 (voir E/CN.18/2015/9), ont également apprécié les apports constructifs du processus de facilitation, et ont formulé des propositions concrètes destinées à l'améliorer encore :

⁶ Pour plus de précisions sur le Programme « Ridge to Reef », consulter la page : www.thegef.org/gef/node/10726.

⁷ Le rapport sur l'évaluation indépendante de l'arrangement international sur les forêts peut être consulté sur le site www.un.org/esa/forests.

a) Mettre en place un système de centralisation qui servirait à répertorier les sources de financement disponibles et aiderait les pays à y accéder, y compris les informations sur le fonctionnement des systèmes de centralisation utilisés par d'autres entités du système des Nations Unies;

b) Promouvoir la coopération Sud-Sud, la coopération Nord-Sud et les partenariats triangulaires;

c) Instaurer un mécanisme régional visant à accompagner pas à pas la création de fonds régionaux ou de fonds régionaux de financement des forêts, ou les deux;

d) Encourager le secteur privé à jouer un rôle plus grand dans les secteurs connexes selon une approche axée sur la gestion des paysages et en faisant appel aux partenariats public-privé ainsi qu'à des initiatives liées à la responsabilité sociale des entreprises.

41. À sa deuxième réunion, le groupe d'experts a aussi suggéré que le processus de facilitation pourrait servir à conseiller et aider les pays à : élaborer des stratégies de financement à court, à moyen et à long terme pour appliquer la gestion durable des forêts, l'instrument juridiquement non contraignant sur tous les types de forêts et les objectifs d'ensemble relatifs aux forêts; accéder au financement auprès d'un ensemble de sources; attirer l'investissement, notamment en créant des environnements plus porteurs; négocier des financements et établir des liens avec d'éventuels partenaires de coopération technique; surmonter les obstacles au financement; encourager la coopération Sud-Sud, Nord-Sud et triangulaire; et encourager le secteur privé à jouer un plus grand rôle dans les secteurs connexes (voir E/CN.18/2015/11).

42. En dépit de cet enthousiasme, il convient de noter que le processus de facilitation ne dispose que de contributions financières volontaires et sporadiques pour s'acquitter de son mandat. Son niveau de financement n'ayant pas dépassé 3,6 millions de dollars depuis sa création en 2009, il est loin d'être en mesure de s'acquitter des fonctions qui lui ont été attribuées en vertu de la résolution de la session extraordinaire de la neuvième session du Forum et des fonctions supplémentaires qui lui ont été confiées à la neuvième session du Forum (voir par. 6). Le manque de ressources à la fois financières et humaines constitue donc pour le processus un obstacle majeur à l'obtention de résultats.

43. Le processus de facilitation ne pourra en définitive donner de meilleurs résultats que s'il bénéficie de ressources extrabudgétaires suffisantes. En outre, le secrétariat du Forum, qui est responsable de son fonctionnement, devrait bénéficier de ressources humaines et financières supplémentaires au titre du budget ordinaire de l'ONU, comme cela a été souligné par le groupe d'experts lors de ses première et deuxième réunions et dans le rapport sur l'évaluation indépendante de l'arrangement international sur les forêts.

IV. Moyens de mise en œuvre en tant que partie intégrante de l'avenir de l'arrangement international sur les forêts : voie à suivre

44. Selon la résolution 10/2 adoptée à la dixième session du Forum, le financement de la gestion durable des forêts devrait faire partie intégrante de la décision de la onzième session du Forum sur l'avenir de l'arrangement international sur les forêts. De manière à envisager l'avenir de l'arrangement international sur les forêts avec succès et efficacité, il importe de souligner que l'aspect lié au financement comporte deux éléments principaux à savoir le financement d'une gestion durable des forêts et le financement ultérieur des institutions de l'arrangement international sur les forêts.

45. La responsabilité du financement des institutions de l'arrangement international sur les forêts à un stade ultérieur incombe aux membres du Forum, compte tenu du fait que le financement de la gestion durable des forêts va au-delà de l'arrangement international proprement dit et fait intervenir un éventail plus large de parties prenantes qui ne font pas nécessairement partie de l'arrangement international sous sa forme actuelle. À sa onzième session, le Forum devrait donc se pencher sur ces deux aspects dans une résolution. Il devrait particulièrement veiller à ce que les institutions qui concluront l'arrangement international sur les forêts par la suite disposent des ressources nécessaires à leur fonctionnement efficace, notamment au titre de ses sessions, de la participation de leurs membres, des activités intersessions et des travaux des comités connexes ainsi que des institutions permanentes telles que le secrétariat du Forum et son fonds d'affectation spéciale.

A. Financement de la gestion durable des forêts

46. La situation en matière de financement des forêts est complexe en ce sens que diverses organisations s'emploient déjà à accroître les niveaux de financement de la gestion durable des forêts à l'échelle mondiale. Le financement de la gestion durable des forêts est une responsabilité collective qui nécessite une large participation. En relever le défi suppose une participation active de tous les gouvernements, des mécanismes connexes, des secrétariats des conventions, des organisations internationales, régionales et nationales ainsi que du secteur privé, de la société civile et des fondations philanthropiques.

47. Les rapports nationaux présentés à titre facultatif à la onzième session du Forum donnent un aperçu de l'extrême variété des sources et mécanismes de financement actuels, notamment des allocations budgétaires nationales, des fonds nationaux, régionaux et internationaux, des prélèvements et impôts de types divers, de l'aide publique au développement et des investissements étrangers directs, y compris de la part de fonds de pension et d'autres investisseurs, jusqu'aux mécanismes de pointe tels que REDD-plus et les paiements pour les services rendus par les écosystèmes. À cet égard, toutes les sources potentielles de financement des forêts ont été utilisées et examinées dans la mobilisation de ressources aux fins de la gestion forestière durable.

48. Il a été préconisé aussi bien dans le résumé de la première réunion du Groupe d'experts que dans le rapport sur l'évaluation indépendante de l'arrangement international sur les forêts que soit adoptée une approche intégrée au titre des

activités du Forum sur le financement des forêts, compte tenu des sources actuelles et potentielles de financement de la gestion forestière durable. Il a également été demandé dans les deux documents de redoubler d'efforts pour tirer parti de toutes les sources de financement (y compris l'aide officielle au développement, l'aide bilatérale et multilatérale, REDD-plus, le secteur privé, les fonds nationaux pour les forêts et le Fonds mondial des forêts, s'il venait à être créé) et notamment de mieux utiliser les ressources existantes pour servir les objectifs en matière de renforcement des capacités, d'assistance technique et de transfert de technologies.

49. Il est suggéré dans l'évaluation indépendante d'intégrer le mécanisme REDD-plus et l'élaboration de mesures d'atténuation adaptées aux forêts des pays dans cette stratégie pour en faire des instruments de politique générale à même de produire des techniques de financement novatrices et de conduire à des renforcements de capacités permettant de conserver et de gérer de manière durable les forêts dans tous les pays.

50. À cet égard et comme cela a été souligné dans le rapport sur l'évaluation indépendante de l'arrangement international sur les forêts, le Forum pourrait continuer à collaborer avec tous ses États membres et tous les principaux acteurs en son sein et à l'extérieur, pour améliorer la répartition géographique du financement des forêts, en particulier celle de l'aide publique au développement.

51. Le Forum pourrait collaborer davantage avec les États membres et les organisations régionales dans le cadre de la formulation de stratégies nationales et régionales de financement des forêts. Grâce au mandat qui lui a été confié d'élaborer ces stratégies, à son approche globale et intersectorielle qui tient compte de la complexité et la diversité des situations en matière de financement des forêts, et à la longue expérience que le Forum a de la fourniture de conseils en matière de politique, le processus de facilitation est particulièrement bien placé pour s'attaquer à ce domaine d'activité.

52. Le Forum pourrait également étoffer ses activités de renforcement des capacités avec les États membres et les organisations régionales afin de mieux exploiter le financement des forêts. Le premier atelier sur l'initiation aux médias en ligne et les demandes d'octroi de subventions mettait non seulement l'accent sur l'importance de ces ateliers mais également sur l'exigence requise par les États membres d'avoir les compétences nécessaires pour obtenir des ressources supplémentaires au titre de l'aide publique au développement, des prêts à des conditions de faveur et des mécanismes novateurs, entre autres sources de financement public international. Cette collaboration avec les États membres pourrait également s'étendre au renforcement des capacités et à l'amélioration des conditions favorables à l'accès au financement privé.

53. Les deux mesures proposées ci-dessus – aider à élaborer des stratégies de financement des forêts et appuyer les activités de renforcement des capacités – sont complémentaires et synergiques, en ce sens qu'elles s'attaquent au problème de part et d'autre en favorisant des politiques cohérentes et éclairées d'une part et en fournissant les compétences nécessaires au niveau des experts et du personnel technique de l'autre.

B. Financement de l'arrangement international sur les forêts

54. De nombreuses suggestions ont été avancées au sujet du financement de l'arrangement international sur les forêts plus tard, notamment de la création d'un fonds mondial de contributions volontaires pour les forêts lié aux besoins des pays en développement en matière de gestion forestière durable et placé sous l'égide du Forum (voir par exemple la résolution 10/2 du Forum). Le rapport sur l'évaluation indépendante de l'arrangement international contient également bien des suggestions sur ces deux aspects. Afin de remédier à ces problèmes, il y est recommandé de créer des fonds d'affectation spéciale pour tenir compte de trois éléments majeurs se rapportant au financement de la gestion forestière durable et à celui des institutions de l'arrangement international sur les forêts, à savoir appuyer le fonctionnement du Forum, aider à en planifier et à en exécuter le plan stratégique et accélérer l'application de l'instrument aux niveaux national et régional. Pour des raisons d'ordre pratique, il importe de séparer les ressources destinées au financement des institutions de l'arrangement international sur les forêts des fonds alloués à la mise en œuvre de la gestion durable des forêts.

55. Si les États membres à la onzième session du Forum approuvent la proposition faite ci-dessus, un fonds d'affectation spéciale stratégique pourrait être créé et adapté aux besoins de l'arrangement international sur les forêts et régler, dans une certaine mesure, les besoins de financement à la fois des institutions de l'arrangement international sur les forêts à l'avenir et de la gestion forestière durable, de manière plus générale. Il devrait être suffisamment souple pour absorber les contributions d'un large éventail de sources, comme suggéré à la deuxième réunion du Groupe spécial intergouvernemental d'experts à participation non limitée chargé d'examiner l'arrangement international sur les forêts. Les ressources du fonds d'affectation spéciale stratégique pourraient être allouées par le Forum aux questions liées à l'application et au financement de l'instrument non juridiquement contraignant sur tous les types de forêts, par le biais du processus de facilitation.

56. À l'avenir, il faudra également que le processus de facilitation occupe une plus grande place dans les débats consacrés au financement des forêts dans le cadre de l'avenir de l'arrangement international sur les forêts. À cet égard, les ressources du fonds d'affectation spéciale stratégique prévues pour la mise en œuvre de l'instrument pourraient être canalisées notamment par le biais du processus de facilitation vers des domaines d'activité visant à :

- a) Renforcer les capacités et transférer les technologies selon des modalités convenues d'un commun accord;
- b) Élaborer des stratégies de financement de la gestion forestière durable, des plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de l'instrument et des rapports nationaux pertinents sur les progrès réalisés à cet égard;
- c) Aider les États membres à concevoir des projets et programmes destinés à mettre en œuvre l'instrument en accédant à des fonds disponibles, en particulier auprès d'institutions financières telles que le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat et les banques régionales de développement, compte tenu de leurs critères;
- d) Favoriser la collaboration entre des groupes régionaux et thématiques de pays comme les petits États insulaires en développement, les pays à faible couvert

forestier et les pays africains de manière à leur permettre de bénéficier d'un financement au titre de la gestion durable des forêts;

e) Aider les États membres à définir des projets et programmes sur la gestion forestière durable et à mobiliser des ressources financières nécessaires à leur exécution.

V. Gouvernance et application de la législation sur les forêts

A. Gouvernance et application de la législation sur les forêts et Forum des Nations Unies sur les forêts

57. À sa septième session, en 2007, le Forum a décidé que la gouvernance et l'application de la législation sur les forêts et leurs modalités d'exécution seraient une question intersectorielle qui serait abordée à chaque session. Le Forum a en outre décidé que les États membres devraient examiner et, selon que de besoin, améliorer les législations forestières et en renforcer le respect, et promouvoir la bonne gouvernance à tous les niveaux pour faciliter la gestion durable des forêts, de manière à créer un climat propice aux investissements forestiers et à combattre et éliminer les pratiques illégales au regard des législations nationales, dans le secteur forestier et les autres secteurs qui y sont liés (voir E/2007/42-E/CN.18/2007/8 et Corr.1, voir également résolution 62/98 de l'Assemblée générale).

58. À sa septième session également, le Forum a décidé que les États membres devraient renforcer la capacité des pays de combattre les pratiques forestières illégales, notamment le braconnage des espèces sauvages, conformément à la législation nationale, par la sensibilisation accrue du public, l'éducation, le renforcement des capacités institutionnelles, le transfert de technologies et la coopération technique, la répression des infractions et la mise en place de réseaux d'information (voir E/2007/42-E/CN.18/2007/8 et Corr.1, voir également résolution 62/98 de l'Assemblée générale).

59. À sa neuvième session, en 2011, le Forum a invité les États membres, les membres du Partenariat de collaboration sur les forêts et d'autres parties prenantes compétentes à examiner, mettre au point et améliorer les politiques permettant de renforcer l'administration et l'application de la loi forestière, attirer des investissements et des moyens financiers à long terme dans une gestion durable des forêts, clarifier et renforcer la sécurité des droits fonciers et améliorer le partage juste et équitable des bienfaits et des responsabilités avec les populations autochtones et locales dont les moyens d'existence dépendent directement des forêts (voir E/2011/42-E/CN.18/2011/20, chap. I, sect. B).

60. L'étude de 2012 sur le financement des forêts réalisée par le Groupe consultatif du financement a souligné l'importance que revêtaient une administration et une application des lois forestières dignes de ce nom dans le cadre du financement des forêts, notamment dans la réduction des risques, ce qui avait pour effet de rendre les investissements dans le secteur forestier plus attrayants pour le secteur privé.

61. À sa dixième session, en 2013, le Forum a invité les États membres, la communauté des donateurs et les autres parties concernées à, autant que de besoin, examiner et, le cas échéant, améliorer les normes relatives aux forêts, renforcer l'exécution du droit forestier et promouvoir une bonne gouvernance à tous les niveaux afin de favoriser la gestion durable des forêts, de créer un environnement propice à l'investissement en faveur des forêts et de combattre et supprimer les pratiques illicites, ainsi que d'instaurer un régime foncier sûr, conformément à la législation, aux politiques et aux priorités nationales (voir E/2013/42-E/CN.18/2013/18, chap. I, sect. B, résolution 10/2).

B. Autres activités nationales, régionales et internationales

62. Diverses activités se sont déroulées aux niveaux national, régional et international dans le cadre de l'administration et de l'application des lois forestières.

63. Au début des années 2000, plusieurs régions ont décidé de prendre des mesures visant à réduire l'abattage illégal qui est considéré comme une cause principale de dégradation de l'environnement et représente une importante perte de recettes nationales. L'Asie de l'Est a été la première à organiser une conférence ministérielle sur l'administration et l'application des lois forestières, qui s'est tenue à Bali (Indonésie), en 2001, et a abouti à la première déclaration jamais adoptée sur l'élaboration de mesures de lutte contre l'abattage illégal. En 2003, une rencontre au sommet similaire a été organisée pour l'Afrique, à Yaoundé, et en 2005, à Saint-Pétersbourg (Fédération de Russie) pour l'Europe et l'Asie du Nord⁸.

64. Au début de cette décennie également, l'Union européenne a adopté un Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux en s'inspirant des enseignements tirés des processus régionaux d'administration et d'application des lois forestières et en tenant compte de sa situation particulière de consommatrice régionale de bois tropical, d'où l'insistance sur le commerce. Le Plan d'action vise à empêcher l'importation illégale de bois dans l'Union européenne, à améliorer la fourniture de bois et à accroître la demande de bois provenant de forêts gérées de manière durable.

65. Le Plan d'action de l'Union européenne a été étoffé grâce à la conclusion d'accords de partenariat volontaire bilatéraux entre l'Union européenne et divers pays producteurs. Ces accords commerciaux juridiquement contraignants ont pour objet de s'assurer que les produits dérivés du bois exportés vers l'Union européenne proviennent de sources légales, et contiennent une série de mesures de contrôle strict, garantissant un système étanche permettant d'empêcher que des produits forestiers exploités illégalement atteignent l'Union européenne. Au moment de la rédaction du rapport, six pays avaient signé des accords de partenariat volontaire avec l'Union européenne tandis que neuf autres en étaient au stade des négociations en vue de la conclusion d'accords de ce type.

66. L'Union européenne a également noué des relations de partenariat avec l'organisation non gouvernementale TRAFFIC International pour susciter des

⁸ La plupart des données qui figurent à la section V.B. du présent rapport ont été fournies par la Forest Legality Alliance, initiative du World Resources Institute et de l'Environmental Investigation Agency (voir www.forestlegality.org/).

initiatives de contrôle de l'origine du bois et améliorer la gestion forestière dans quatre pays d'Amérique latine à savoir le Brésil, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, dans le souci d'harmoniser le commerce du bois avec les objectifs du Plan d'action de l'Union européenne. Ce projet avait particulièrement pour but de mieux faire connaître le Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux en Amérique du Sud et d'établir des critères à partir desquels déterminer l'évolution de l'administration des lois forestières⁹.

67. Aux États-Unis, la loi Lacey, initialement promulguée en 1900, était la première grande loi de protection de la faune et la flore sauvages du pays. Jusqu'à une date récente, le texte législatif ne comportait que des restrictions limitées sur le commerce de plantes et de produits végétaux provenant de sources illégales, mais en 2008, le Congrès des États-Unis l'a modifié, interdisant ainsi tout trafic de plantes ou de produits végétaux prélevés en violation de toute loi fédérale, étatique, tribale ou étrangère, visant à protéger ces plantes.

68. En vertu de la loi Lacey telle qu'elle a été modifiée en 2008, les importateurs de plantes et de produits végétaux sont tenus de remplir une déclaration d'importation contenant des informations sur la nature des plantes ou des produits végétaux faisant l'objet de l'importation. Le Gouvernement des États-Unis procède à l'introduction progressive de l'obligation d'exécution de la déclaration qui s'applique actuellement à certains types précis de produit ligneux.

69. La loi Lacey a longtemps été connue pour être un instrument fiable de lutte contre le commerce illégal de faune et de flore sauvages dont le succès ne s'est pas démenti. Elle a été acclamée au même titre que le Plan d'action de l'Union européenne relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux comme une mesure importante dans la lutte contre l'abattage illégal, tant dans les pays en développement que développés.

70. En novembre 2012, la loi australienne portant interdiction de l'abattage illégal a reçu la sanction royale, ouvrant la voie à son application immédiate. La loi vise à faire obstacle à l'importation de produits ligneux exploités illégalement, mais aussi à interdire la transformation en Australie de bois d'œuvre abattu illégalement. À l'inverse de la loi Lacey, elle stipule que les opérateurs australiens ne peuvent pas sciemment, intentionnellement ou imprudemment se livrer à l'importation ou à la transformation de produits ligneux prélevés illégalement.

71. Les pays en développement ne sont pas les seuls à avoir pris des mesures unilatérales ou bilatérales contre l'abattage illégal. Des rapports nationaux soumis à titre facultatif dans le cadre de la onzième session du Forum révèlent qu'un large éventail de pays ont établi et appliqué depuis 2007 des textes législatifs pour mieux combattre le trafic de produits forestiers. Nombre d'entre eux ont fait part de politiques de passation de marchés publics nouvelles ou modifiées, notamment en Géorgie, au Ghana et en Jamaïque, tandis que d'autres ont durci le contrôle et la vérification de leurs chaînes de responsabilité et de leurs systèmes de traçage de produits forestiers, comme au Libéria, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux Philippines. D'autres encore ont imposé une interdiction complète des exportations

⁹ Pour de plus amples informations, voir https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/flegt_en.

de bois, à la fois pour encourager la transformation du bois d'œuvre et dans le souci d'enrayer l'exportation de bois d'œuvre traité de manière illégale.

72. Sur le plan bilatéral, en 2011, la Chine et le Japon ont signé un mémorandum d'accord concernant la lutte contre l'abattage illégal et le commerce y relatif aux fins de la gestion durable des forêts. Les deux gouvernements ont convenu de s'attacher à mettre en place un système de vérification de la légalité à la fois des produits ligneux exploités, traités et distribués à l'échelle nationale comme de ceux importés et exportés.

73. Au niveau sous régional, le Kenya, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont lancé l'Initiative de l'Afrique de l'Est sur le bois d'œuvre illégal (East Africa Initiative on Illegal Timber) et REDD-plus, mécanisme transfrontalier novateur appuyé par la Norvège et dont la mise en œuvre sera assurée en collaboration avec l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Bureau des Nations Unies contre la drogue et le crime.

74. Une série de cinq initiatives de pays à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts, qui se sont déroulées entre 2004 et 2015 en collaboration avec l'Afrique du Sud, l'Indonésie, le Mexique, la Suisse et l'Ukraine, ont permis de souligner les progrès accomplis ainsi que les problèmes et défis persistants qui se posent en termes d'administration et de décentralisation forestières dans chaque région du monde¹⁰.

75. S'il est vrai que chaque initiative de pays portait pour l'essentiel sur un aspect précis de l'administration forestière (tel que la décentralisation, REDD-plus, l'économie verte et l'avenir de l'arrangement international sur les forêts), il n'en demeure pas moins que toutes tiraient la même leçon : la constance des difficultés à concrétiser les accords internationaux au niveau national, tout en veillant à ce que l'utilité de la gouvernance à plusieurs niveaux soit connue. Chaque niveau d'administration forestière (local, national, régional ou international) est de plus en plus fragmenté et accompagné d'ensembles de parties prenantes propres, mais exerce une influence sur les autres de diverses manières notamment par le biais d'institutions reliées entre elles et de la propagation des idées et des ressources financières.

76. Les progrès ont également été enregistrés au niveau international. En mars 2012, INTERPOL a accueilli la première réunion au sommet des directeurs internationaux chargés du respect et de l'application de la réglementation environnementale au cours de laquelle les participants ont, en même temps qu'ils ont reconnu que des efforts nationaux et internationaux avaient été déployés pour remédier au problème de l'abattage illégal, convenu que l'action concertée menée en faveur de l'ouverture d'enquêtes internationales et de l'application des dispositions prévues en la matière manquait de rigueur.

77. INTERPOL a notamment établi un projet d'assistance en matière d'application de lois forestières visant à mieux faire prendre conscience des effets de l'abattage illégal, à développer des moyens de répression, à accroître les échanges de

¹⁰ Les initiatives de pays se sont déroulées comme suit : Interlaken (Suisse), (2004); Durban (Afrique du Sud), (2008); Oaxaca, Mexique, (2010); Lviv, (Ukraine), (2012); et Interlaken, (Suisse), (2015).

renseignements et à créer des équipes spéciales nationales chargées de la sécurité de l'environnement en vue de resserrer la coopération entre les organismes nationaux et les partenaires internationaux. L'un des plus grands avantages d'INTERPOL est de pouvoir déceler les infractions financières, y compris le blanchiment d'argent, ce qui constitue un moyen efficace de suivre les flux de ressources découlant de l'abattage illégal.

78. L'accord portant sur les garanties REDD-plus en matière d'administration forestière représente un fait nouveau important. À la seizième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Cancún (Mexique), en 2010, les participants ont considéré qu'il fallait adopter, dans le cadre de REDD-plus, un ensemble de garanties dont l'objet serait notamment de faire en sorte que les mesures qui s'y rapportent cadrent avec les programmes forestiers nationaux et les conventions et accords internationaux; que les structures d'administration de REDD-plus demeurent transparentes et efficaces; et qu'elles respectent le savoir et les droits des communautés autochtones et locales (voir FCCC/CP/2010/7/Add.1, décision 1/CP.16).

79. Or, le suivi de l'application des garanties REDD-plus reste un défi. À la dix-septième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui s'est déroulée à Durban en 2011, un accord a été conclu sur la création d'un système d'information sur les garanties destiné à assurer la transparence, la cohérence, l'exhaustivité et l'efficacité, sur la base de l'établissement de rapports nationaux, tous les quatre ans¹¹.

80. L'accord sur les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale correspond à un autre nouveau fait majeur survenu dans le domaine de la gouvernance forestière. Les directives ont été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale le 11 mai 2012 et visent à promouvoir la sécurité des droits fonciers et l'accès équitable à la terre, aux pêches et aux forêts, en tant que moyen d'éliminer la faim et la pauvreté, de favoriser l'instauration d'un développement durable et de mieux protéger l'environnement¹².

81. En mai 2014, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a lancé son programme quadriennal mondial de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts qui vise à fournir une assistance technique spécifique destinée à renforcer les capacités nationales nécessaires à la lutte contre la criminalité liée aux espèces de faune et de flore sauvages protégées. Des outils d'analyse ont déjà été compilés à cet effet.

82. La Banque mondiale dispose également depuis longtemps d'un programme sur l'application et l'administration des lois forestières, qui s'appuie sur les expériences régionales accumulées en Asie, en Afrique, en Europe et en Asie du Nord. On peut citer à titre d'exemple le deuxième programme sur l'application et l'administration des lois forestières des pays de l'Est élaboré dans le cadre de l'instrument relatif à la politique de bon voisinage et de partenariat en Europe qui contribue à la gestion forestière durable en Arménie, en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Fédération de Russie,

¹¹ Pour de plus amples informations, voir <http://reddplussafeguards.com/?p=274>.

¹² Disponible à l'adresse ci-après : www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/.

en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine, en s'inspirant du premier projet de ce type.

83. L'Organisation internationale des bois tropicaux a également mené des activités pour lutter contre le commerce international de produits ligneux illégaux, à commencer par son programme thématique sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux, lancé en 2009 pour mieux assurer le respect par les États membres de l'Organisation des règles de droit et d'administration établies à cet effet. Tout récemment encore, l'Organisation a signé avec l'Union européenne en 2013, un accord ayant trait à l'exécution d'un vaste projet destiné à déterminer si la mise en œuvre du Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux et des accords de partenariat volontaire avait un effet positif sur les marchés de bois en Europe.

84. La Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction, entrée en vigueur en 1975, est l'initiative internationale la plus durable en matière d'application et d'administration de lois forestières. Elle compte 180 parties, ce qui lui permet de contrôler de manière particulièrement efficace le commerce international des espèces forestières recensées sur la liste qui figure à l'appendice I de la Convention et de suivre et de contrôler le commerce international de centaines d'espèces arboricoles répertoriées à son appendice II. Elle ne couvre cependant pas le commerce illégal d'espèces non menacées d'extinction.

C. Évolution de l'application et de l'administration des lois forestières

85. De l'avis général, le commerce international de produits ligneux exploités illégalement a sensiblement baissé au cours de la décennie écoulée. Des technologies modernes telles que les dispositifs de géolocalisation et autres systèmes de repérage ont favorisé une plus nette transparence du mouvement des produits ligneux. L'enregistrement et le suivi du bois d'œuvre sont plus faciles à des goulets d'étranglement précis, notamment aux points de passage des frontières et aux ports maritimes, ce qui explique en partie pourquoi l'application des mesures relatives au commerce international s'est révélée particulièrement efficace dans la lutte contre le phénomène. En revanche des problèmes subsistent au niveau de certaines filières commerciales, tels que les échanges nationaux et régionaux entre pays en développement, sur lesquelles les instruments d'application et d'administration des lois forestières n'ont produit aucun effet.

86. Malgré ces progrès, les mesures d'application et d'administration des lois forestières à l'échelle mondiale continuent d'être inégalement réparties, certains pays et régions étant mieux équipés que d'autres pour lutter contre l'exploitation et le commerce illégaux de produits forestiers. En outre, alors qu'un certain nombre de mesures ont été appliquées pour faire obstacle aux échanges internationaux de produits ligneux, en particulier entre pays du Sud et du Nord, les échanges nationaux, régionaux et Sud-Sud n'ont pas toujours bénéficié d'une attention adéquate. La couverture disparate et l'absence de réglementation applicable aux échanges nationaux, régionaux et Sud-Sud permettent d'exploiter les failles et encouragent les fuites, ce qui dans un cas comme dans l'autre risque d'amoin-

efforts déployés au niveau mondial pour améliorer l'application et l'administration des lois forestières.

VI. Application et administration des lois forestières : perspectives d'avenir

87. Au cours des 15 dernières années, l'application et l'administration des lois forestières ont souvent été placées en tête des politiques forestières. L'intérêt politique accordé par de hauts responsables à la question, l'approche multidimensionnelle adoptée sur la base d'un large éventail d'instruments complémentaires, notamment de projets de réforme législative et de partenariat volontaire, et l'amélioration des technologies de l'information et des communications ont contribué à ce succès en privilégiant l'application et l'administration des lois forestières dans ces politiques. Les synergies et les complémentarités, sous-tendues par une collaboration entre organisations et la reconnaissance mutuelle de leurs divers mécanismes ont également renforcé la lutte à l'échelle mondiale contre l'abattage illégal.

88. Or, en l'absence d'un cadre universel de promotion de l'application et de l'administration des lois forestières, l'accumulation parcellaire et ponctuelle de mécanismes distincts à divers niveaux a envahi et complexifié le paysage législatif qui diffère d'une région à l'autre. Évoluer dans ce cadre complexe peut être source de grandes difficultés et pourrait constituer un risque d'investissement pour le secteur forestier. Qui plus est, la pluralité des législations contribue à brouiller les limites entre les pratiques légales et illégales, créant une zone d'ombre qui amoindrit la lutte contre l'abattage illégal à l'échelle mondiale.

89. De surcroît, tandis que certaines régions disposent de mécanismes efficaces qui leur ont permis d'éliminer quasiment l'exploitation et le commerce illégaux de bois d'œuvre, d'autres sont entièrement laissées pour compte. Des pratiques illicites sanctionnées dans certaines régions pourraient être tolérées dans d'autres, créant dans le cadre d'application et d'administration des lois forestières actuellement en vigueur, de graves lacunes susceptibles d'encourager l'exploitation des failles et les fuites, entravant ainsi l'efficacité de toute la panoplie de mesures visant à assurer l'application et l'administration desdites lois.

90. Compte tenu des éléments énoncés ci-dessus, trois principaux aspects du cadre actuel d'application et d'administration des lois forestières doivent être examinés. Il faudrait procéder à une évaluation globale de l'ensemble des mesures s'y rapportant afin de mieux en cerner toute la dimension, ce qui aiderait à déterminer les lacunes qui subsistent de manière à pouvoir mieux les combler et à atténuer le problème des fuites potentielles.

91. En procédant à une étude de l'ensemble du cadre d'application et d'administration des lois forestières qui englobe une multitude de mesures distinctes, il faudra déterminer les pratiques optimales à tous les niveaux de façon à pouvoir les adapter aux lacunes géographiques et thématiques là où les mesures s'y rapportant sont actuellement insuffisantes ou inefficaces, ce qui permettrait à la structure générale de l'application et de l'administration des lois forestières de gagner à la fois en cohérence et en efficacité.

92. Le lien entre l'application et l'administration des lois forestières et le financement des forêts doit être mieux perçu. L'application et l'administration des lois forestières constituent une importante étape dans l'instauration d'un climat favorable aux investissements, en particulier aux investissements étrangers directs, dans le secteur forestier. Toutefois, l'accumulation de lois et de règles peut accroître les coûts de transaction au point de décourager les investissements. L'objectif est de trouver un juste milieu, de sorte que l'application et l'administration des lois forestières et le financement des forêts puissent se soutenir au mieux.

93. Les dernières initiatives de pays qui se sont déroulées à Interlaken (Suisse) en février 2015 ont également abouti à des recommandations concrètes sur l'amélioration des modalités d'application et d'administration des lois forestières à l'échelle mondiale, notamment grâce à la création d'un cadre destiné à favoriser les échanges d'enseignements et de données d'expérience sur la gouvernance forestière, à attirer et à impliquer le secteur privé et d'autres grands groupes, à renforcer les politiques et les réglementations en vue d'améliorer le climat d'investissement, à permettre à REDD-plus d'exercer une influence sur des questions de gouvernance forestière de plus vaste portée et à aider à appliquer les garanties dans le cadre de REDD-plus.

VII. Conclusions

94. Le financement des forêts et l'application et l'administration des lois forestières ont été sans conteste les aspects des politiques forestières qui ont évolué le plus rapidement au cours des dernières années. Il s'agit de domaines particulièrement dynamiques où l'accumulation ponctuelle d'initiatives a créé des paysages encombrés et complexes, avec une coordination ou une cohérence internationale limitée. Les deux domaines bénéficieraient d'une coordination accrue à l'échelle internationale.

95. Dans le domaine du financement des forêts, le processus de facilitation du Forum occupe une place privilégiée qui lui permet de contribuer au renforcement de cette coordination si son domaine d'application et ses fonctions sont convenablement élargis. Or, si le processus de facilitation est appelé à jouer un rôle de premier plan dans l'avenir de l'arrangement international sur les forêts en aidant les pays à mobiliser le financement forestier nécessaire, il faudrait que ses ressources financières soient sensiblement augmentées de manière à ce qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités accrues. Dans le même ordre d'idées, le secrétariat doit être renforcé et doté de ressources humaines et budgétaires suffisantes pour poursuivre la mise en service des diverses fonctions du processus de facilitation.

96. Il ne fait aucun doute non plus que des lacunes subsistent dans le domaine de l'application et de l'administration des lois forestières et que des initiatives en cours et qui, parfois, se chevauchent, pourraient être mieux harmonisées de façon à ce que la lutte contre les produits forestiers exploités illégalement gagne en efficacité.

97. Un ensemble de principaux points à décider à la fois sur les modalités d'exécution et l'application et l'administration des lois forestières, et qui reflètent les questions qui ont été évoquées ci-dessus, sont consignés dans le rapport du Secrétaire général sur l'examen de l'efficacité de l'arrangement international sur les forêts et sur l'examen de toutes les futures options, y compris les conclusions et recommandations de ce rapport.