

Juillet 2012



منظمة الأغذية  
والزراعة للأمم  
المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the  
United Nations

Organisation des  
Nations Unies  
pour  
l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones Unidas  
para la  
Alimentación y la  
Agricultura

## COMITÉ DES FORÊTS

### VINGT ET UNIÈME SESSION

Rome (Italie), 24-28 septembre 2012

### ÉLARGIR LA BASE FINANCIÈRE DE LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

#### I. INTRODUCTION

1. On sait les nombreux biens et services que les forêts procurent à la société, et les délibérations de Rio+20 ont confirmé que celles-ci jouaient un rôle essentiel dans notre marche vers un monde plus sûr, plus vert, plus juste et plus prospère. Toutefois, le financement de la gestion durable des forêts reste difficile car le secteur peine à élargir et à diversifier ses sources de revenus et à améliorer la rentabilité économique des forêts.

2. En théorie, la base financière de la gestion durable des forêts peut être élargie de deux manières: en soutenant ou en subventionnant certains coûts de la gestion des forêts (notamment, au nom des avantages qu'en retire la collectivité), ou en faisant en sorte que les produits et les services forestiers soient rémunérés à leur juste valeur. Les investissements forestiers sont principalement financés par les budgets des États, le secteur privé et une aide internationale. Les financements privés proviennent principalement d'entreprises et d'institutions, mais dans la plupart des pays il s'agit essentiellement de sommes modestes investies par des propriétaires forestiers.

#### II. OPPORTUNITÉS POUR RENFORCER LE FINANCEMENT DE LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

3. **Soutien durable du secteur public:** Étant donné que la majorité des forêts de la planète appartiennent à l'État, le secteur public est la principale source de financement des activités forestières, ou même la seule, en particulier si ces activités sont axées sur des avantages sociaux ou environnementaux. Les financements du secteur public peuvent être accrus à condition que les avantages de ces investissements soient mis en avant et expliqués clairement aux décideurs. Sur la scène internationale, la quantité d'argent qui afflue vers les activités de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts (REDD) le montre bien. Toutefois, à l'échelon

*Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org).*

national, de nombreux pays ne parviennent toujours pas à trouver les arguments pour justifier un accroissement de l'investissement public dans le secteur forestier.

4. Le secteur public peut aussi contribuer à élargir la base financière de la gestion durable des forêts, simplement en éliminant les obstacles et en créant des conditions plus propices à l'investissement du secteur privé. Il peut par exemple décider d'abaisser les coûts de transaction et de mise en conformité (notamment en simplifiant ou en supprimant des réglementations) et défendre les droits aux ressources et la sécurité de jouissance des forêts, de façon à mieux garantir la rentabilité des investissements. Le secteur public peut aussi adopter une démarche plus volontariste et offrir des incitations ciblées, telles que crédits subventionnés, subventions à l'importation, allègements fiscaux, aide à l'assurance et prix et achats garantis (cf. le programme guatémaltèque PINPEP<sup>1</sup> d'incitations en faveur des petits exploitants forestiers). Il peut aussi faciliter l'accès aux services financiers et aux services de marché, ainsi qu'à l'information (ex: services de marché organisés pour le commerce du beurre de karité au Burkina Faso). Les mesures de ce type sont généralement ciblées sur des zones spécifiques (ex: zones dégradées ou écologiquement sensibles) ou sur des groupes de population déterminés (ex: petits agriculteurs, communautés défavorisées).

5. **Participation volontariste du secteur privé:** Bien que la propriété publique des forêts domine dans de nombreux pays, la participation du secteur privé à la gestion des forêts tend nettement et de manière persistante à augmenter. La multiplication des partenariats public/privé et privé/privé, observée depuis quelques années dans le secteur forestier le montre bien (ex: programmes d'aide aux petits planteurs). Dans le secteur agricole, le secteur privé joue à présent un rôle important dans les activités de vulgarisation et il semblerait que cela commence à être le cas dans la filière forêts (ainsi, l'industrie forestière fournit des intrants techniques et d'autres apports matériels aux petits exploitants forestiers). Ces initiatives peuvent contribuer à réduire les coûts de gestion, à garantir l'approvisionnement des industries, à fournir de la trésorerie et à atténuer le risque et l'incertitude auxquels sont confrontés les petits exploitants forestiers; elles doivent donc être encouragées et appuyées, s'il y a lieu.

6. **Mieux rémunérer les produits et les services forestiers:** Les initiatives visant à accroître les revenus ou les recettes provenant de la gestion des forêts tendent généralement à augmenter et à diversifier la gamme de biens et de services produits par les forêts, à faire en sorte que le commerce des produits et des services forestiers reflète leur valeur réelle, et à garantir que les gestionnaires ou les propriétaires des forêts soient indemnisés/récompensés comme il convient de leurs efforts. Les approches adoptées par les pays sur ce front consistent par exemple à:

- garantir que la contribution des forêts aux économies nationales soit reflétée à sa juste valeur, par exemple en modifiant les systèmes de comptabilité, en établissant une classification appropriée et en prenant en considération la contribution des forêts au secteur informel;
- accroître l'efficacité du système actuel de collecte de recettes forestières en vigueur, en fixant les prix en fonction du marché, en réduisant les fuites, en améliorant la réglementation et les capacités institutionnelles, en privatisant certaines fonctions commerciales, et en prenant d'autres mesures similaires;
- créer des fonds spéciaux pour les forêts pour faciliter le financement des activités forestières par des contributions volontaires ou obligatoires, ou par les marchés [ex: systèmes de paiement des services écosystémiques forestiers (PSE)], mettre en réserve les recettes fiscales et les revenus forestiers pour les réinvestir dans le secteur; et
- promouvoir la création de valeur ajoutée et la diversification dans de nouveaux produits et services forestiers, tels que l'écotourisme et les prospections biologiques, ou accroître la valeur ajoutée au stade de la transformation, grâce à la mise au point de produits innovants dérivés du bois.

<sup>1</sup> Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores(as) de Tierras de Vocación Forestal o Agroforestal (Programme d'incitations en faveur des petits propriétaires de terres à vocation forestière ou agroforestière).

7. **Mécanismes internationaux de financement du secteur forestier:** Avec l'importance croissante des forêts, essentielles si on veut faire face à plusieurs défis mondiaux, d'importantes ressources sont aussi mises à disposition pour soutenir la gestion durable des forêts, dans le cadre de divers mécanismes et conventions (ex: CDB et CCNUCC<sup>2</sup>). Les financements internationaux de la protection des bassins versants et de la diversité biologique, et de la lutte contre la dégradation des terres et la désertification sont de plus en plus répandus. Les forêts sont maintenant au centre de la lutte contre le changement climatique, car elles permettent, à relativement peu de frais, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de fixer le carbone (ex: CCNUCC<sup>3</sup> et Fonds vert pour le climat).

Le programme ONU-REDD<sup>4</sup> en particulier a pris de l'importance et accapare une grande partie des financements internationaux destinés à la foresterie. Ce programme vise à valoriser financièrement le carbone emmagasiné dans les forêts, en incitant les pays en développement à réduire les émissions provenant des terres boisées. Environ 4 milliards d'USD ont été promis pour la période 2010-2012, mais on prévoit que cette somme pourrait être portée à 30 milliards d'USD par an, d'ici à 2020. Des institutions internationales telles que la FAO, le PNUE et le PNUD (également dans le cadre du programme ONU-REDD), le FEM et la Banque mondiale participent activement au programme ONU-REDD et à sa préparation, à l'instar de plusieurs institutions bilatérales et organisations du secteur privé, à but non lucratif. Les marchés émergents du carbone (volontaires et obligatoires) suscitent un grand espoir car ils pourraient offrir de nouvelles sources de revenu aux exploitants des forêts et aux détenteurs de droits sur le carbone, et créer des emplois liés aux échanges de droits d'émissions. Plusieurs grosses institutions financières privées sont extrêmement intéressées et considèrent qu'il s'agit là d'une opportunité majeure pour investir.

### III. LES PROBLÈMES QUI PERSISTENT

8. Malgré ces nouvelles perspectives, globalement, les progrès accomplis pour renforcer la base financière de la gestion durable des forêts restent assez modestes et inégaux. Les recettes forestières moyennes par hectare sont encore très en-deçà de leur niveau potentiel dans de nombreux pays tropicaux. Les dépenses publiques continuent de baisser, tant en valeur absolue que par rapport aux investissements réalisés dans d'autres secteurs. Bien souvent, même les recettes générées par les forêts ne sont pas entièrement réinvesties dans le secteur. Parmi les problèmes qui persistent, on peut citer l'insuffisance des investissements et l'absence de cadre porteur. Les principaux facteurs qui entravent les progrès sont, entre autres, les suivants: la faiblesse de la gouvernance forestière et de la structure institutionnelle de mise en application; l'inefficacité des régimes fiscaux forestiers; l'insuffisance de la transformation, de la valeur ajoutée et de la commercialisation des produits forestiers; l'appui politique et institutionnel inadéquat pour le développement de portefeuilles d'investissements ciblés; et les faibles capacités d'organisation.

9. La complexité des règlements et l'absence de normes, l'incertitude quant à la durabilité à long terme, les fluctuations des prix et les coûts de transaction élevés semblent entraver l'accès à des mécanismes internationaux de financement du secteur forestier ainsi que le paiement des services écosystémiques forestiers. Les débats concernant le programme ONU-REDD portent principalement sur l'élaboration de stratégies relatives au cadre institutionnel, et sur la recherche scientifique orientée vers la comptabilisation du carbone, et les échanges de droits d'émissions. Comme le marché du carbone est tout récent, il reste un problème majeur, qui est de déterminer dans quelle mesure les communautés forestières qui interviennent dans la conservation et la remise en état des forêts profitent de ces sources de financement. Les flux d'aide publique au développement (APD) sont aussi très inégaux suivant les écorégions et les types d'activités forestières. Les pays dotés d'un couvert forestier

---

<sup>2</sup> Convention sur la diversité biologique; Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

<sup>3</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

<sup>4</sup> L'initiative REDD+ comprend des activités de gestion durable, de conservation, et de renforcement des stocks de carbone des forêts.

abondant et l'initiative REDD+ accaparent l'essentiel de l'APD. En revanche, les pays à forêt sèche et les stratégies en faveur des arbres hors forêt et de l'agroforesterie reçoivent moins de fonds.

#### **IV. AUGMENTATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES — PRINCIPAUX FACTEURS FAVORABLES**

10. La FAO et le Mécanisme pour les Programmes forestiers nationaux, ainsi que d'autres membres du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) ont aidé les pays à faire face à certains des problèmes qui viennent d'être évoqués et à élaborer des stratégies et des instruments de financement appropriés pour mobiliser des ressources financières supplémentaires à l'appui de la gestion durable des forêts. Le PCF a également mis sur pied une initiative conduite par l'Organisation concernant les finances forestières, à l'appui des travaux du FNUF. Elle s'est tenue à la FAO du 19 au 21 septembre 2012, afin de débattre de l'étude sur le financement du secteur forestier réalisée en 2012 par le groupe consultatif sur les finances du PCF, et de passer en revue les expériences et les innovations des pays et des organisations, en matière de finances forestières. Bon nombre des récits d'expériences réussies présentés dans l'étude du groupe consultatif mettent en relief la nécessité d'un appui politique ferme, de systèmes de gouvernance efficaces, de capacités d'exécution efficaces, solides et flexibles, et d'une participation bien définie des parties prenantes locales. Ces exemples démontrent aussi que le secteur public peut investir davantage dans la gestion des forêts si les avantages obtenus sont étroitement liés à des objectifs de développement plus généraux, tels que la réduction de la pauvreté et l'emploi rural. Ils mettent aussi en évidence la nécessité d'aligner les politiques forestières avec celles des autres secteurs et d'engager des consultations avec un plus large éventail de parties prenantes.

11. Des études de cas analysées par la FAO soulignent aussi qu'il est nécessaire d'améliorer les connaissances et les compétences si l'on veut accroître les financements. Il faudrait notamment améliorer les compétences administratives et les techniques de communication de façon à ce que les administrations forestières puissent gagner la confiance des investisseurs et les convaincre d'accroître leurs investissements dans le secteur. À l'échelon national, les différents acteurs doivent partager la même vision des rôles, des fonctions et du mode de fonctionnement des financements forestiers pour lancer une campagne de plaidoyer et de communication de façon à mobiliser une action des pouvoirs publics en faveur d'une gestion durable des forêts. Les besoins les plus pressants sont les suivants:

- a) disposer en temps voulu de données fiables sur les ressources forestières et leurs contributions à la société;
- b) développer les compétences nécessaires pour mobiliser d'autres secteurs, en particulier le secteur financier et les échelons élevés d'autres administrations;
- c) avoir une bonne connaissance de la terminologie et des instruments et des processus financiers, et une forte propension à innover et à adapter de nouveaux instruments et mécanismes de financement;
- d) créer des plateformes multilatérales et des structures institutionnelles qui permettent d'intégrer le secteur forestier dans les processus nationaux de planification et de décision.

#### **V. POINTS À EXAMINER**

12. Le Comité souhaitera peut-être recommander que les pays élaborent des stratégies et des mesures appropriées pour assurer la continuité du financement de la gestion durable des forêts et renforcer la coopération régionale et internationale dans ce domaine.

13. Le Comité pourrait prendre acte des réalisations du PCF à l'appui du financement des forêts<sup>5</sup> et inviter les membres du PCF à renforcer leur collaboration dans ce domaine, notamment en mettant en commun et en diffusant les pratiques optimales.

14. Le Comité pourrait envisager d'inviter la FAO à soutenir les efforts déployés par les pays pour renforcer la base financière de la gestion durable des forêts, en insistant en particulier sur:

- le renforcement des politiques, des capacités institutionnelles et des compétences techniques pour faciliter la création de conditions propices à l'investissement dans le secteur;
- la démonstration des multiples valeurs et avantages de l'investissement public dans la gestion durable des forêts;
- la prise en compte des services écosystémiques forestiers dans l'évaluation et le suivi des ressources forestières nationales, la planification de la gestion des forêts et la comptabilité nationale (calcul du PIB);
- la création de nouveaux flux de recettes et la mise en place d'autres approches innovantes pour créer des conditions plus propices à l'investissement pour toutes les parties prenantes;
- l'accès aux mécanismes internationaux de financement de la gestion des forêts et de la faune sauvage, grâce au renforcement des capacités et à la mise en commun les connaissances.

---

<sup>5</sup> Voir, par exemple l'étude et l'initiative conduite par l'Organisation concernant le financement du secteur forestier mentionnées plus haut <http://www.cpfweb.org/78477/en/>.