F

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 | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

COMITÉ DES FORÊTS

VINGT-TROISIÈME SESSION

Rome, 18-22 juillet 2016

POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT POUR LES TRAVAUX RELATIFS AUX FORÊTS APRÈS L'ACCORD DE PARIS

I. Introduction

1. L'Accord de Paris, outre qu'il vise à «contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux pré-industriels» et à limiter la hausse à 1,5 °C, vise aussi à «renforcer la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique et à promouvoir la résilience à ces changements» et à rendre «les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques».

2. La mobilisation de moyens de financement de l'action climatique doit représenter un progrès par rapport aux efforts antérieurs et l'augmentation du financement doit viser une répartition équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation. L'Accord se réfère à l'objectif actuel de la CCNUCC, convenu à Copenhague en 2009, qui est de mobiliser au moins 100 milliards d'USD par an pour financer l'action climatique à l'horizon 2020. Il invite en outre à réévaluer cet engagement de contribution en 2025.

3. L'Accord reconnaît le rôle clé que jouent les forêts tant dans l'atténuation du changement climatique que dans l'adaptation à ses effets. Il souligne qu'il importe de disposer de ressources financières adéquates et prévisibles pour mettre en œuvre les politiques et autres mesures d'incitation positive visant à réduire les émissions imputables au déboisement et à la dégradation des forêts, et met en évidence le rôle de la «conservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers», tout en réaffirmant l'importance des avantages non liés au carbone associés à une gestion durable des forêts.

4. Globalement, l'Accord de Paris donne une nouvelle impulsion au financement de la gestion durable des forêts, non seulement à travers le financement direct d'actions liées au climat, mais aussi à travers d'autres mécanismes et instruments de financement existants. Les annonces de contributions qui ont été faites aux fins de l'application de l'Accord font que celui-ci offre la possibilité d'une augmentation sensible du financement de la gestion durable des forêts.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.

mq954

II. Les possibilités de financement de l'action climatique dans le secteur des forêts

A. Mécanismes de financement existants

5. Plusieurs fonds multilatéraux fournissent une aide financière pour des interventions liées à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ses effets, y compris dans le secteur des forêts, notamment le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds d'adaptation, et le Fonds pour les pays les moins avancés. Un certain nombre d'initiatives spécifiquement ciblées sur le secteur forestier et le programme REDD+, comprenant trois instruments de la Banque mondiale, ont été mises en place, à savoir: le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, l'Initiative du Fonds biocarbone pour des paysages forestiers durables et le Programme d'investissement forestier, le Programme ONU-REDD; le Programme REDD+ «Early Movers» (REM), le Fonds forestier du bassin du Congo, l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale et d'autres sources privées.

6. En ce qui concerne le financement climatique axé sur les forêts, le programme REDD+ gagne du terrain car il est supposé assurer des réductions des émissions de CO2 pour un coût relativement modeste. 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. La plupart des moyens de financement liés au changement climatique, notamment ceux destinés au programme REDD+, utilisent encore les modalités traditionnelles de l'aide publique au développement (OPD). D'après une recherche récente de l'Overseas Development Institute, la quasi-totalité des financements bilatéraux de REDD+ ont été accordés sous forme de dons[1]. Jusqu'à présent, les financements destinés à REDD+ et à la lutte contre le changement climatique ont été dans une large mesure destinés au renforcement des capacités. Les initiatives multilatérales utilisent aussi d'autres outils, notamment les prêts à des conditions de faveur, et visent à proposer à terme des paiements liés à des résultats.

7. L'Accord de Paris reconnaît l'importance que revêtent des ressources financières adéquates et prévisibles aux fins de la mise en œuvre du programme REDD+, lequel prévoit de faire des paiements aux pays en fonction de leurs performances dans la réduction des émissions. Ces paiements pourraient donner une valeur financière au carbone emmagasiné dans les forêts exposées au défrichage ou à d'autres dégradations, et inciter les pays en développement à les protéger. Des organisations internationales comme la FAO, le PNUE, le PNUD, le FEM et la Banque mondiale participent activement aux activités de renforcement des capacités dans le cadre de REDD+, aux côtés de nombreuses organisations bilatérales et non gouvernementales.

8. Plusieurs initiatives visent à accorder des paiements basés sur les résultats pour des activités de type REDD+ dans les pays qui possèdent des forêts, notamment le Fonds vert pour le climat, le Fonds de partenariat pour le carbone forestier, l'Initiative du Fonds biocarbone pour les paysages forestiers durables et le programme REM. L'application du concept nouveau de paiements basés sur les résultats dans le secteur forestier a causé des retards, mais plusieurs transactions devraient se conclure en 2016. Les autres initiatives sont plus modestes, mais il est à noter que début 2016, les contributions annoncées au profit du Fonds vert pour le climat s'élevaient au total à 10,3 milliards d'USD[2]. Une fois que les procédures auront été définies, on prévoit que des programmes et des projets plus importants et une part notable de ces fonds iront à des paiements axés sur les résultats, dans le cadre de REDD+.

9. Outre le financement public international de l'action climatique, le financement public national et les contributions du secteur privé sont les deux autres grandes sources de financement. De nombreux pays en développement, en particulier les pays à économie émergente, donnent la priorité

[1] http://www.climatefundsupdate.org/global-trends/fast-start-finance.
[2] http://www.greenclimate.fund/contributions/pledge-tracker.

dans leurs plans nationaux à l'action climatique et y affectent des budgets importants. Ces contributions comprennent aussi des engagements de cofinancement pris dans le cadre de programmes et de projets internationaux sur le climat. On manque cependant d'informations complètes et détaillées sur le financement national, car ces initiatives ne font pas encore l'objet d'un suivi systématique.

10. À l'heure actuelle, en ce qui concerne l'action climatique dans le secteur des forêts, les flux de financement privés destinés aux pays en développement, en particulier par l'intermédiaire des marchés volontaires du carbone, sont faibles et incertains. Les complexités institutionnelles et l'absence d'un marché réglementé robuste peuvent expliquer en partie la faiblesse des investissements du secteur privé. Les échanges de droits d'émissions sur le marché volontaire du carbone ont représenté moins de 1 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre en 2014. On peut donc se demander dans quelle mesure les marchés du carbone peuvent vraiment devenir une source de financement importante de l'action climatique (y compris de REDD+).

11. En ce qui concerne l'adaptation, selon les projections de la CCNUCC, d'ici à 2030, le coût de l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement devrait s'établir dans une fourchette de 28 à 67 milliards d'USD par an. Alors que le financement de l'action climatique était traditionnellement centré sur l'atténuation, on a constaté depuis 2011 une forte hausse du financement des mesures d'adaptation, par des instruments de financement spécialisés créés à cet effet. En plus de nombreux mécanismes bilatéraux, les fonds qui ont déboursé le plus d'argent pour l'adaptation sont le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds spécial pour les changements climatiques. Le Fonds d'adaptation, le Programme pilote sur la résilience au climat du Fonds d'investissement pour le climat, et l'Alliance mondiale contre le changement climatique de l'UE ont aussi considérablement accru le volume des financements disponibles. Le Fonds vert pour le climat a une stratégie de ciblage qui vise une répartition équilibrée entre les dépenses d'atténuation et les dépenses d'adaptation. Dans le secteur forestier, les interventions liées au climat sont de plus en plus centrées sur des approches globales qui visent à la fois à réduire les émissions et à améliorer la résilience, et qui concourent ainsi à la réalisation des objectifs d'atténuation et d'adaptation.

B. Atteindre les objectifs liés au climat en améliorant le financement de la gestion durable des forêts

12. Il est largement admis que c'est principalement au moyen d'une gestion durable des forêts que les forêts et le secteur forestier concourent à la réalisation des objectifs liés au climat. Les forêts gérées de manière durable fixent et emmagasinent le carbone, et les émissions de carbone libérées dans l'atmosphère au moment de la coupe des arbres peuvent être compensées par la régénération naturelle ou par des boisements. Par ailleurs, le carbone présent dans le bois coupé n'est pas nécessairement libéré dans l'atmosphère, il peut être emmagasiné dans des produits ligneux pendant une certaine durée. Ainsi, une matière première neutre en carbone peut remplacer d'autres matériaux qui ont une empreinte carbone plus forte. Toutefois, à l'échelle mondiale, 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.

13. La question du financement de la gestion durable des forêts a été longuement examinée dans de nombreuses instances internationales, dont le Forum des Nations Unies sur les forêts et le Comité des forêts. À sa vingt-et-unième session, en 2012 le Comité a formulé plusieurs recommandations en vue d'élargir la base financière de la gestion durable des forêts, et à sa vingt-deuxième session, en 2014, il a invité les pays à intensifier leurs efforts pour promouvoir la rémunération des services écosystémiques rendus par les forêts, ainsi que d'autres mécanismes de financement novateurs. Le Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF) a diffusé des informations sur la situation mondiale du financement des travaux relatifs aux forêts dans les pays membres du FNUF.

14. Un certain nombre de pays ont élaboré des stratégies de financement efficaces reposant notamment sur des fonds nationaux pour les forêts/l'environnement/le climat, des instruments de microcrédit et des lignes de crédit spéciales à l'appui de la gestion durable des forêts. On a aussi

renforcé le financement de la gestion durable des forêts en créant des conditions plus propices à l'investissement, notamment en supprimant des obstacles inutiles et en œuvrant pour le droit aux ressources et pour la sécurisation des droits fonciers. En rendant plus attrayant les multiples avantages de la gestion durable des forêts grâce aux systèmes de rémunération des services écosystémiques et à des mesures telles que subventions, allégements fiscaux, assurances et garanties de prix et d'achat, on a aussi contribué à mobiliser des investissements en faveur de la gestion durable des forêts dans plusieurs pays. Ces dernières années, les partenariats public-privé et les partenariats privé-privé (par exemple les mécanismes du type agriculture sous contrat) ont aussi donné de bons résultats. Ces initiatives contribuent à réduire les coûts de gestion, à garantir l'approvisionnement des entreprises qui passent commande, à fournir de la trésorerie et à atténuer le risque et l'incertitude auxquels sont confrontés les petits exploitants forestiers. Parmi d'autres exemples notables, on peut citer l'amélioration de l'accès aux services financiers et commerciaux et la facilitation des transactions financières entre les investisseurs forestiers et les promoteurs de projets.

15. Le financement de la gestion durable des forêts, en particulier le financement international de l'action climatique, est compliqué par l'apparition constante de nouveaux mécanismes et de nouvelles institutions. On constate aussi un passage progressif d'interventions basées sur des projets à des approches programmatiques plus vastes au niveau national. L'ampleur des financements augmente mais les modalités de financement se sont tout à la fois multipliées et fragmentées. Par exemple, le Fonds d'adaptation et le Fonds vert pour le climat ont créé leurs propres normes pour l'agrément des entités nationales pouvant prétendre à des financements. Ce paysage financier en évolution requiert non seulement une amélioration de la gouvernance financière et des normes fiduciaires qui conditionnent les financements, mais aussi des moyens adéquats et efficaces pour canaliser et distribuer les fonds reçus. Les mesures de protection sociales et environnementales prévues dans les mécanismes qui manient d'importants fonds publics soulignent aussi la nécessité d'une bonne gouvernance financière aux niveaux national et infranational. Le rôle du financement privé et l'approche à adopter pour obtenir ce financement exigent en particulier une analyse plus détaillée des instruments, des modes opératoires et de la question de la transparence et de l'équité. Même après avoir plaidé avec succès la cause du financement, les pays ont souvent du mal à mettre en place les structures et les systèmes institutionnels nécessaires pour distribuer les fonds mobilisés.

16. Ainsi, le financement de la gestion durable des forêts dans les pays en développement n'est pas une simple question de levée de fonds. Pour élargir et diversifier la base financière de la gestion durable des forêts, il faut notamment faire la preuve des multiples avantages de l'investissement forestier; créer de nouveaux flux de recettes; forger des partenariats solides et durables avec d'autres secteurs économiques; et renforcer les capacités des institutions forestières à accéder aux financements et à gérer et utiliser les fonds mobilisés. Ces défis expliquent en partie la lenteur des progrès et soulignent la nécessité impérative de renforcer l'architecture et la gouvernance financières pour atteindre l'objectif fixé, à savoir dégager 100 milliards d'USD par an pour financer l'action climatique.

17. Les travaux de la FAO et des autres partenaires de développement en faveur du financement de la gestion durable des forêts et de l'action climatique, soulignent la nécessité d'une approche coordonnée et cohérente et mettant à profit les synergies. Cela suppose de développer un large éventail de ressources provenant de sources nationales, internationales, publiques et privées, de créer des conditions plus propices à l'investissement et de renforcer les capacités institutionnelles. Sur le plan stratégique, cela suppose: a) de prendre en compte le secteur des forêts dans la planification nationale et les décisions sur le financement; b) de reconnaître et d'améliorer de façon volontariste la valeur économique des produits et services forestiers en prenant les mesures nécessaires pour que la forêt fasse jeu égal avec les autres secteurs; c) de faire en sorte que les prix pratiqués reflètent la valeur réelle des produits et des services forestiers et que les propriétaires de forêts soient récompensés de leurs efforts à la hauteur voulue; et d) d'améliorer l'efficacité des systèmes actuels de recouvrement des recettes forestières, en fixant les prix en fonction du marché et en évitant les déperditions.

C. Une nouvelle possibilité d'accroître le financement de l'action climatique dans le secteur des forêts

18. Sur les 175 pays qui ont signé l'Accord de Paris, 101 ont soumis des contributions déterminées au niveau national comportant des propositions d'adaptation pour l'agriculture et les forêts, et 88 des contributions qui comportent des propositions d'atténuation visant l'agriculture, les forêts et les autres utilisations des terres. Sur l'engagement de 100 milliards d'USD en faveur de l'action climatique, le Fonds vert pour le climat a reçu environ 10 milliards d'USD à ce jour, mais les décaissements se font lentement car la présentation des projets et leur approbation sont soumises à de longues procédures. La vingt-deuxième Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui se tiendra à Marrakech en décembre 2016, examinera des mécanismes de mise en œuvre de l'Accord de Paris, notamment en ce qui concerne le financement. Le Fonds vert pour le climat devra démontrer que les contributions déjà annoncées sont en train d'être dépensées, et qu'elles apportent une aide efficace à la mise en œuvre de l'Accord de Paris, afin de susciter d'autres engagements et d'atteindre l'objectif de 100 milliards d'USD d'ici à 2020.

19. La vingt-deuxième Conférence des parties offre une occasion de soumettre des propositions de grande ampleur au Fonds vert pour le climat pour aider les pays à s'acquitter de leurs contributions déterminées au niveau national, aux fins de l'agriculture, des forêts et des autres utilisations des terres. L'Organisation a un avantage comparatif en ce qu'elle couvre à la fois les secteurs de l'agriculture, des forêts et des autres utilisations des terres et qu'elle a l'expertise technique requise pour fournir un appui efficace aux pays.

20. La FAO compte travailler en partenariat avec des institutions financières internationales, y compris les banques régionales de développement, pour promouvoir l'accès des pays au Fonds vert pour le climat et à d'autres fonds en rapport avec le changement climatique, et pour faciliter le déploiement de ces fonds. Dans ce contexte, les mécanismes et programmes existants de la FAO[3] peuvent être utilisés pour fournir un appui technique et renforcer les capacités afin de permettre des investissements de plus grande ampleur. Dans le secteur forestier, il existe plusieurs mécanismes de ce type, notamment le Mécanisme de restauration du paysage forestier, le Mécanisme forêts et paysans, le Programme pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) et le Programme ONU-REDD.

III. Points à examiner

21. Le Comité souhaitera peut-être inviter les pays à:

- améliorer la gouvernance et les mécanismes institutionnels afin de mettre efficacement à profit les instruments et mécanismes financiers existants et les possibilités nouvelles offertes par l'Accord de Paris, et ainsi renforcer le financement de la gestion durable des forêts;
- renforcer les investissements dans le domaine des forêts et du changement climatique et reproduire à plus grande échelle les initiatives réussies susceptibles de générer des avantages multiples et importants;
- renforcer les partenariats public-privé et privé-privé pour financer la gestion durable des forêts;
- envisager, par l'entremise des organes directeurs des instruments et processus internationaux relatifs au changement climatique, de simplifier les procédures et de renforcer l'accès aux ressources financières destinées à la gestion durable des forêts.

[3] Mécanismes de la FAO = programmes et entités de grande ampleur de la FAO qui financent des programmes nationaux, des accords de partenariat ou des subventions.

22. Le Comité souhaitera peut-être demander à la FAO:

- de mobiliser à grande échelle des ressources financières auprès du Fonds vert pour le climat et d'autres sources de financement dans ce domaine, en partenariat avec les pays et avec les organismes d'exécution agréés, y compris les banques régionales de développement;
- d'utiliser les mécanismes et programmes existants de la FAO pour fournir un appui technique et pour renforcer les capacités afin de préparer à des investissements à plus grande échelle en matière d'adaptation et d'atténuation dans les secteurs de l'agriculture, des forêts et des autres utilisations des terres;
- de renforcer les partenariats pour aider les pays à accéder aux financements internationaux dans le domaine du climat, notamment de la part de sources bilatérales et de la part d'institutions multilatérales telles que la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial;
- d'aider les pays à élaborer des instruments efficaces pour renforcer le financement de la gestion durable des forêts, y compris en ce qui concerne les avantages non liés au carbone.