

Les enjeux de la mobilisation de financements forestiers dans un pays pauvre très endetté : étude de cas sur l'Ouganda

J. Kamugisha-Ruhombe

Un examen de la planification, de la budgétisation et de l'allocation de ressources fiscales en Ouganda met en évidence la divergence entre le débat mondial sur les financements forestiers et les réalités nationales dans des pays pauvres très endettés.

Les débats internationaux sur les forêts soulignent que la mise en œuvre de la gestion durable des forêts dépend de la mobilisation de ressources financières suffisantes. En adoptant l'Instrument non juridiquement contraignant sur tous les types de forêts, le Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF) est convenu d'inverser la baisse de l'aide publique au développement (APD) en faveur de la gestion durable des forêts, de mobiliser un surcroît de ressources financières nouvelles et additionnelles à partir de toutes les sources et de rehausser la priorité de la gestion durable des forêts dans les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, ratifiée au forum de haut niveau de Paris en 2005, exhorte les donateurs et les bénéficiaires à harmoniser, aligner et gérer l'aide fondée sur les résultats, et à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement (OCDE, 2008). Les gouvernements et les institutions de développement adhérant à la déclaration s'engagent entre autres à :

- renforcer les stratégies de développement et les cadres opérationnels associés des pays partenaires;
- améliorer l'alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires, et contribuer à renforcer leurs capacités;
- accroître la responsabilité des donateurs et des pays partenaires envers leurs citoyens et parlements;
- définir des mesures et normes de performance et de responsabilité des systèmes des pays partenaires.

Avec l'évolution de la gouvernance civile, le budget public intérieur est de plus en plus souvent alloué par le biais d'approches sectorielles, d'investissements groupés

et de cadres de dépenses à moyen terme (MTEF), et en alignement sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

L'un des principaux instruments qui influence les allocations financières en Ouganda est l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996 par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, pour garantir un allègement profond, général et rapide de la dette, afin de contribuer à la croissance, à la réduction de la pauvreté et à la soutenabilité de la dette dans les pays les plus pauvres et les plus endettés. Pour bénéficier d'un tel allègement, les PPTE doivent maintenir la stabilité macro-économique, entreprendre des réformes structurelles clés et mettre en œuvre de façon satisfaisante une stratégie de réduction de la pauvreté. L'Ouganda s'est conformé à ces dispositions et a reçu de ce fait un allègement «irrévocable» de sa dette s'élevant à environ 2 milliards de dollars EU (Banque mondiale, 2009). Cependant, les réformes fiscales exigées limitent aussi le financement disponible pour les secteurs qui ne sont pas considérés comme hautement prioritaires.

La Déclaration de Paris ouvre de nouvelles possibilités aux pays d'obtenir une APD accrue pour la gestion durable des forêts, à condition que la foresterie fasse partie des priorités du développement national. Cela n'a pas été le cas en Ouganda. Au titre du Fonds d'action pour la réduction de la pauvreté, qui utilise les fonds épargnés dans le cadre de l'Initiative PPTE, seulement 0,06 à 0,11 pour cent du budget pour la période 2006/07 à 2009/10 est affecté à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (à l'exclusion des terres) (tableau 1) – et cette allocation va entièrement à la gestion des terrains marécageux, rien n'étant destiné aux forêts.

Le présent article examine la planification,

Jones Kamugisha-Ruhombe est coordonnateur du Programme financier des forêts du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD), Rome (Italie).

Le présent article et les études sur lesquelles il se fonde ont été préparés grâce aux ressources humaines et financières fournies par le Mécanisme mondial de l'UNCCD.

TABLEAU 1. Ressources du Fonds d'action pour la réduction de la pauvreté (PAF) associées au cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) (milliards de U Sh)

Secteur	2006/07 (approuvées)			2007/08 (prévues)			2009/10 (prévues)			2009/10 (prévues)		
	PAF	MTEF	Total	PAF	MTEF	Total	PAF	MTEF	Total	PAF	MTEF	Total
Agriculture	67,48	146,58	214,06	79,49	184,86	264,35	85,18	350	434,71	107,48	542	649,67
Environnement et ressources naturelles (terres non comprises)	0,72	22,54	23,26	0,72	29,73	30,45	1,29	32	33,03	1,57	35	36,17
Sécurité	0,00	377,27	377,27	0,00	396,90	396,90	0,00	397	396,90	0,00	397	396,90
Travaux et transports	40,99	464,88	505,87	40,99	563,70	604,69	40,99	646	686,67	56,99	744	800,65
Éducation	585,86	720,81	1306,67	600,83	752,34	1 353,17	621,55	1 975	2 596,27	673,90	3 270	3 944,07
Santé	206,01	381,85	587,86	206,36	386,45	592,81	223,81	817	1 040,43	242,51	1 283	1 525,45
Eau	62,35	99,23	161,58	83,14	128,32	211,46	80,98	292	373,42	121,98	495	617,38
Justice et ordre public	20,88	195,75	216,63	20,88	201,78	222,66	21,68	244	266,02	23,48	290	312,98
Responsabilité	38,56	197,11	235,67	38,61	216,58	255,19	40,78	296	336,75	41,87	379	420,49
Fonctions économiques et services sociaux	18,46	670,84	689,3	31,88	720,25	752,13	36,32	788	824,77	57,38	882	939,53
Gestion du secteur public	77,28	258,26	335,54	77,28	288,25	365,53	77,28	443	520,09	77,28	597	674,65
Administration publique		318,42	318,42		307,66	307,66		308	307,66		308	307,66
Versement d'intérêts exigibles		253,90	253,9		300,02	300,02		300	300,02		300	300,02
Total	1 118,59	4 107,44	5 226	1 180,18	4 476,84	5 657,02	1 229,86	6 887	8 116,74	1 404,44	9 521	10 925,62
Pourcentage des ressources affectées à l'environnement et aux ressources naturelles	0,06		0,45	0,06		0,54	0,10		0,41	0,11		0,33

Note: 1 SEU = 1 730 U Sh (décembre 2007). U Sh = shilling ougandais.
Source: MoFPED, 2007.

la budgétisation et l'allocation des ressources fiscales en Ouganda, démontrant la scission entre le débat mondial sur la finance forestière et les réalités nationales dans des pays pauvres très endettés.

LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE EN OUGANDA

En 2005, 17 pour cent de l'ensemble des terres et des marécages de l'Ouganda étaient boisés, et 41 pour cent de la zone boisée se situaient dans des aires protégées et des aires destinées à la conservation sous la gestion de l'Autorité ougandaise pour la faune sauvage, ou dans des réserves forestières gérées par l'Autorité forestière nationale (NFA) et les services forestiers de district (NFA, 2007). Les superficies restantes se trouvent sur des terres privées gérées grâce au soutien technique des services forestiers de district. Dans de nombreuses zones, diverses formes de foresterie paysanne sont pratiquées, et les services forestiers de district fournissent des conseils pour leur gestion. Conformément aux dispositions constitutionnelles, l'État est tenu de réaliser la gestion durable des forêts, et le gouvernement a approuvé en 2000 un plan forestier national, en 2001 une nouvelle politique forestière et en 2003

une loi nationale concernant la foresterie et la plantation d'arbres. Ces instruments incitent le gouvernement à mettre en œuvre la gestion durable des forêts et à constituer le domaine forestier permanent pour la fourniture régulière de biens et services forestiers.

PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT

L'Autorité de planification nationale prépare le plan de développement national en tirant parti de la stratégie ougandaise de réduction de la pauvreté (plan d'action pour l'éradication de la pauvreté), l'ancre du développement du pays. Le plan de développement national est mis en œuvre par le biais d'un cadre de dépenses à moyen terme glissant de trois ans, qui est révisé et prolongé pendant le cycle budgétaire annuel. Le processus budgétaire, fondé sur un document-cadre de budgétisation national, prévoit des consultations avec toutes les parties prenantes et l'approbation du Parlement.

Au niveau sous-national, les conseils de district préparent des plans détaillés et intégrés de développement. Ces conseils élaborent le plan de travail et le budget annuels par l'entremise d'une conférence à laquelle participent toutes les parties pre-

nantes. La loi des gouvernements locaux de 1997 oblige les conseils de district à formuler, approuver et exécuter leurs plans et budgets conformément aux priorités nationales.

ARRANGEMENTS ET MOUVEMENTS FISCAUX

Le Gouvernement ougandais finance les gouvernements locaux grâce à trois types de subventions:

- **Subventions inconditionnelles**, octroyées annuellement à partir du Fonds consolidé pour les services décentralisés et calculées sur la base de la population humaine du district. Elles font partie du revenu du conseil de district et sont intégrées dans son budget.
- **Subventions conditionnelles**, octroyées pour financer des programmes particuliers. Elles sont distinctes du revenu du gouvernement de district, budgétisées séparément et annexées au budget principal.
- **Subventions de péréquation**, tirées du Fonds consolidé et octroyées aux districts en retard par rapport à la norme nationale moyenne pour un service particulier.

APPROCHE SECTORIELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

Dans un secteur donné, les approches sectorielles mettent l'accent sur les intérêts sectoriels plutôt qu'institutionnels, promouvant les systèmes concertés de gestion et de mise en œuvre, ainsi que la vision, les priorités, les objectifs et les buts communs. Les domaines appelant un soutien ne sont plus définis sur la base de priorités et de plans institutionnels. Les parties prenantes adoptent un processus participatif pour définir les priorités sectorielles et planifient des contributions institutionnelles pour les réaliser. Une telle approche a pour objectif de renforcer l'efficacité et l'équité dans la répartition des ressources, la souplesse dans l'utilisation des fonds et l'efficacité des partenariats entre les parties prenantes. En matière d'environnement et de ressources naturelles, l'approche sectorielle embrasse toutes les parties prenantes des secteurs des forêts, de la pêche, des terrains marécageux, du climat, de la faune sauvage et de l'environnement, et elle est mise en œuvre grâce à un groupe de travail

sectoriel guidé par le Ministère des eaux et de l'environnement.

LA FORESTERIE DANS LA PLANIFICATION NATIONALE

Le thème du plan de développement national est «Croissance, emploi et prospérité pour une transformation socio-économique». Le scénario du développement concentre les dépenses dans les secteurs davantage capables de contribuer à la croissance économique. Il réduit les dépenses dans les secteurs non prioritaires et soutient le développement dans les secteurs prioritaires grâce à l'augmentation de l'aide. Le secteur forestier fait partie des principaux secteurs de croissance (ceux qui produisent directement des biens et des services), mais des objectifs forestiers sont également inclus dans des secteurs complémentaires, comme l'énergie, la terre, l'eau et l'environnement. Le plan de développement national vise entre autres à :

- augmenter l'investissement public dans le reboisement, le boisement et la remise en état des ressources forestières;

- accroître l'investissement privé dans la foresterie et la promotion de l'agroforesterie;
- instituer un cadre de décision juridique et institutionnel pour la gestion de forêts privées.

Le cadre des dépenses à moyen terme pour la période 2009/10 à 2013/14 (MoFPED, 2009) a les priorités forestières suivantes :

- renforcer les capacités institutionnelles et communautaires et le cadre réglementaire et fiscal en matière de gestion des forêts et des bassins versants;
- fournir des ressources opérationnelles et une formation en cours de service aux équipes nationales et sous-nationales;
- soutenir les processus de district et d'autres processus sous-nationaux de planification des ressources naturelles;
- élaborer des plans de plantation participatifs et promouvoir la plantation d'arbres sur les terres privées, les réserves forestières locales et les zones dégradées;
- former des groupes d'agriculteurs et les charger de la plantation d'arbres;
- créer et former des équipes de terrain et entreprendre la surveillance des limites et la démarcation des réserves forestières;
- contrôler les activités illégales dans les réserves forestières centrales et éliminer systématiquement les empiètements;
- former et sensibiliser les marchands de bois et les scieurs;
- élaborer et mettre en œuvre des plans de gestion forestière;
- surveiller la production, la transformation et les mouvements de produits ligneux;
- ajuster la taille de l'effectif de l'Autorité forestière nationale;
- identifier les sources/peuplements producteurs de graines et produire des plantules à vendre au public.

Le plan d'investissement sectoriel pour l'environnement et les ressources naturelles porte sur 10 ans (de 2008/09 à 2017/18) (Ministère des eaux et de l'environnement, 2007). Dans le cadre de ce plan, les objectifs stratégiques pour la foresterie comprennent :

- l'amélioration de l'aptitude des forêts et des arbres à procurer des



Plus de 40 pour cent de la superficie forestière de l'Ouganda se situent dans des aires protégées, des zones destinées à la conservation ou des réserves forestières gérées par le gouvernement



Une bonne partie de la superficie forestière de l'Ouganda se trouve dans des terres privées, et la foresterie paysanne et familiale est largement pratiquée

avantages accrus (économiques, sociaux et environnementaux) pour toutes les populations;

- la conservation et la gestion de la faune sauvage et des aires protégées;
- l'établissement de lois, politiques, réglementations, normes et directives;
- le renforcement des capacités des principaux organismes et d'autres institutions à mettre en œuvre des programmes de gestion de l'environnement;
- la remise en état des écosystèmes forestiers dégradés;
- la promotion de la recherche.

Le budget destiné au secteur forestier représente 46 pour cent de celui du plan d'investissement sectoriel, ce qui fait de la foresterie une très haute priorité. Cependant, les facteurs déterminants du financement affecté effectivement à un secteur donné sont les plafonds budgétaires établis par le Ministère des finances, de la planification et du développement économique, sur la base du niveau des ressources disponibles à soumettre à un contrôle fiscal, afin d'assurer la stabilité macro-économique permettant de bénéficier de l'allègement de la dette. Ainsi, même si le sous-secteur forestier détient la part du lion de l'allocation budgétaire dans le plan d'investissement sectoriel, et pourrait réellement obtenir les fonds recommandés auprès de donateurs consentants, les plafonds du cadre des dépenses à moyen terme l'empêchent d'accéder à ces fonds (figure 1).

Ainsi, malgré l'état très positif des revenus, le secteur de l'environnement et des ressources naturelles en général, et de la foresterie en particulier, ne jouit pas d'une priorité correspondante dans l'allocation budgétaire nationale et sous-nationale (tableau 1). Il est manifeste que les priorités du cadre des dépenses à moyen terme ne pourraient jamais se réaliser avec les fonds budgétisés, même si tout l'argent était débloqué (ce qui est rarement le cas).

RETENUE SUR LES REVENUS

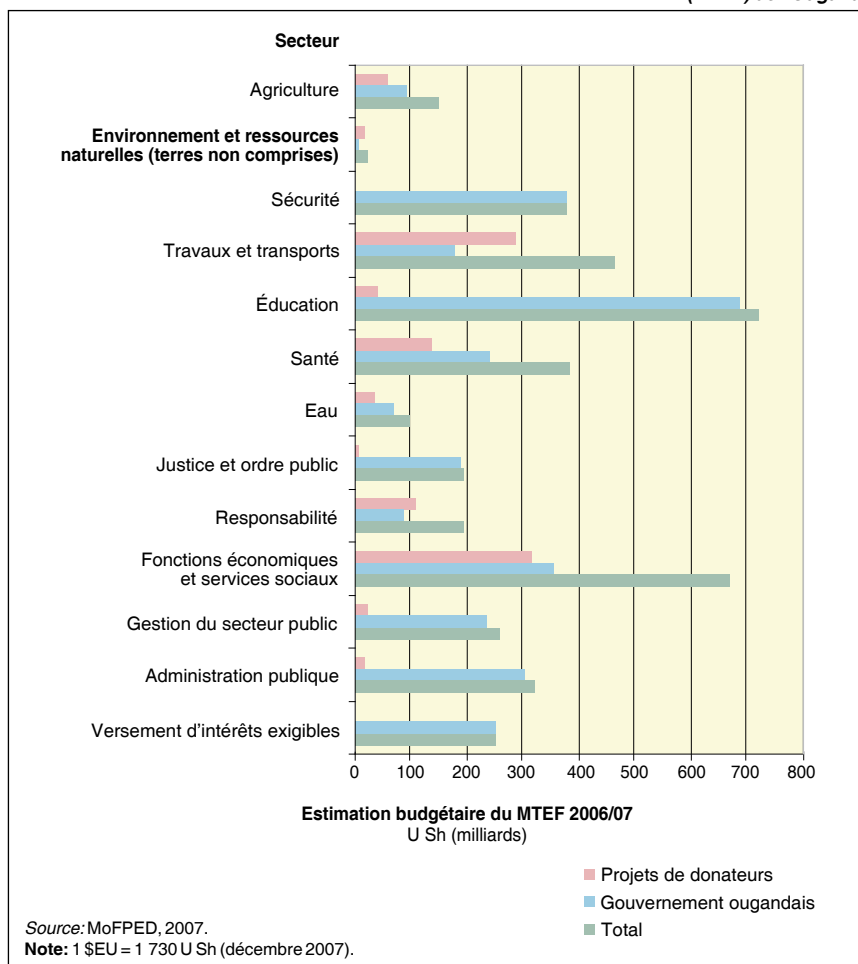
L'Autorité forestière nationale est un organisme statutaire autonome qui a son propre processus de planification et de budgétisation. Au moment de son établissement, le gros de son budget était financé par l'APD comme investissement initial pour les quatre premières années. Bien que les revenus propres de l'organisme aient augmenté au

La remise en état des écosystèmes forestiers dégradés est l'un des objectifs stratégiques du plan d'investissement sectoriel pour l'environnement et les ressources naturelles



1

1
Environnement et ressources naturelles dans le cadre des dépenses à moyen terme (MTEF) de l'Ouganda



fil des ans, un pourcentage élevé de son financement lui vient encore de l'APD (tableau 2). L'accroissement progressif des revenus de l'Autorité forestière nationale (tableau 3) peut être attribué à son approche pratique, à la stricte application des lois, à la bonne gouvernance et au

soutien initial vigoureux du gouvernement. Par exemple:

- Le bureau d'application de la loi surveille les mouvements des produits forestiers et vend publiquement aux enchères tout produit forestier illégal séquestré, pour des motifs de trans-

TABLEAU 2. État du revenu de l'Autorité forestière nationale (NFA) (millions de U Sh)

Source du revenu	2004/05	2005/06	2006/07
Revenu propre	5 420.08	6 438.91	8 262.84
Subvention du gouvernement	163.94	194.16	23.97
APD	6 679.43	7 281.31	6 012.61
Total partiel	12 263.45	13 914.37	14 299.41
Revenu propre en pourcentage du total	44	46	58

Note: 1 SEU = 1 730 U Sh (décembre 2007).
Source: Rapport annuel 2006/07 du NFA.

parence et pour obtenir les meilleurs prix que le marché puisse offrir.

- Les appels d'offres concurrentiels limitent la corruption et créent des prix du marché réalistes (faisant passer le prix moyen de 1 m³ de billes de pin de 28 100 shillings ougandais (U Sh) [15,7 dollars EU] en 2004/05 à 70 000 shillings [38,3 dollars EU] en 2005/06.
- La collecte des revenus a été décentralisée, et les dépenses lui ont été liées comme incitation pour le personnel à élaborer des mécanismes de production de revenus.

Il est évident que l'application des lois et la gouvernance peuvent générer un important financement forestier.

BUDGÉTISATION PAR LE BIAIS DE PROJETS PARTICULIERS

L'expérience acquise grâce à l'utilisation de l'APD pour soutenir le budget montre de façon croissante qu'il est difficile de garantir des résultats concrets, même si les caractéristiques d'une approche holistique de développement sont théoriquement attrayantes, notamment dans des secteurs comme l'environnement et les ressources naturelles qui ne constituent pas un appât électoral. Cependant, bien que le Gouvernement ougandais encourage le financement de l'appui au budget, certains donateurs continuent de financer des projets. Les projets financés par l'APD sont tenus de rester dans les limites des plafonds du cadre de dépenses à moyen terme et doivent viser les priorités du document-cadre du budget national. En revanche, les projets forestiers mis en œuvre par les organisations de la société civile ne suivent ni une planification type ni une procédure budgétaire particulière, et ne sont pas soumis aux plafonds du cadre de dépenses à moyen terme.

TABLEAU 3. Impact des systèmes de surveillance du bois sur le revenu

Année	Revenu total		Revenu du bois séquestré		Revenu du bois séquestré en pourcentage du total
	Millions de U Sh	SEU ^a	Millions de U Sh	SEU	
1995/96	148,2	142 475	36,8	35 378	24,8
1996/97	602,8	566 290	33,6	31 565	5,6
1997/98	760,4	656 015	111,2	95 935	14,6
1998/99	812,9	594 732	78,9	57 725	9,7
1999/2000	1 044,7	680 498	134,1	87 350	12,8
2000/01	1 518,0	842 197	57,2	31 735	3,8
2001/02	1 159,5	675 898	18,9	11 017	1,6
2002/03	1 408,6	768 405	3,7	2 018	0,3
2003/04	2 563,0	1 294 514	184,7	93 288	7,2
2004/05	3 075,0	1 810 560	247,9	145 964	8,1
2005/06	4 223,0	2 300 858	317,8	173 150	7,5

Source: Bases de données 2007 du NFA.

^a Les valeurs en dollars EU se fondent sur les taux de change en milieu d'exercice.

FINANCEMENT DES FORÊTS PAR LE SECTEUR PRIVÉ

Les fonds du secteur privé jouent un rôle important dans la finance forestière au niveau national et local, mais ces sources sont souvent faiblement documentées, et leur importance est donc largement ignorée. L'investissement venant de sources privées augmente (figure 2), parallèlement à la baisse du financement du secteur public (figure 3). Une incitation pour l'investissement privé est la subvention à la production de sciages, une somme initiale de 2 millions d'euros (2,7 millions de dollars EU) octroyée par l'Union européenne, qui rembourse 50 pour cent des coûts supportés par les arboriculteurs, à condition que certaines normes techniques soient respectées. En 2009, un montant supplémentaire de 10 millions d'euros (environ 14 millions de dollars EU) a été approuvé par l'Union européenne, ainsi qu'une somme additionnelle de 36 millions de couronnes norvégiennes (environ 6 millions de dollars EU) pour couvrir les coûts de ce plan jusqu'en 2013. Ces subventions font partie de l'APD, bien que les activités financées soient réalisées par des arboriculteurs privés. Elles ne sont pas soumises aux plafonds du cadre des dépenses à moyen terme. Un autre facteur de croissance de l'investissement privé est la décision du Gouvernement ougandais de donner en location aux arboriculteurs, à des conditions souples, des terres comprises dans des réserves forestières.

Une enquête menée récemment (Mécanisme mondial, inédit, 2009) a estimé qu'entre 2002 et 2008 les sources privées

ont contribué au développement des plantations forestières en Ouganda pour plus de 41 millions de dollars EU. Les petits et moyens arboriculteurs (ayant jusqu'à 500 ha) représentaient 99,8 pour cent des investisseurs dans les plantations forestières commerciales et 69 pour cent de la superficie plantée (15 104 ha), ce qui indique que l'arboriculture est en train de devenir une petite à moyenne entreprise attractive, même si le revenu est à long terme. Près de la moitié des investisseurs (48 pour cent) ont utilisé des épargnes personnelles, suivis de 27 pour cent utilisant des fonds tirés du commerce ou des affaires, 12 pour cent se servant des emprunts personnels obtenus auprès d'institutions financières et 8 pour cent utilisant des subventions de donateurs. Aucune des personnes interrogées n'avait reçu d'une institution forestière un prêt destiné à la foresterie.

En ce qui concerne l'investissement du secteur privé dans des opérations forestières commerciales, 71 pour cent ont été destinés à la production et à la gestion des arbres. La gestion de la forêt naturelle en a absorbé 4 pour cent. L'écotourisme et la production de plantes médicinales ont représenté 1 pour cent chacun. Les entreprises liées à la forêt comme l'apiculture, l'écotourisme et les plantes médicinales, souvent promues pour leur importance dans la gestion forestière, ne paraissent pas pour le moment avoir intéressé beaucoup de propriétaires privés de forêts naturelles.

Les résultats de l'enquête laissent entendre que les gens investissent dans la forêt pour en tirer un bénéfice, encouragés par le faible risque qu'ils associent

à l'arboriculture, par la promesse d'un revenu futur et par la disponibilité de terres dans des réserves forestières centrales cédées sous licence. Plus que la protection de l'environnement proprement dite, ce sont les gains financiers et la sécurité qui constituent les éléments moteurs de leur investissement dans la gestion des forêts; toutefois, une gestion forestière responsable entreprise pour obtenir un bénéfice financier devrait aussi contribuer à protéger l'environnement. Les sources novatrices de financement aujourd'hui très populaires sur le plan international (carbone, paiement pour les services environnementaux, responsabilité sociale des entreprises) sont pratiquement inconnues au niveau de la gestion des forêts. Depuis 2003/04, le fossé entre le financement de donateurs pour l'environnement (qui comprend la foresterie) et l'investissement intérieur dans les plantations forestières commerciales tend à se combler (figure 4).

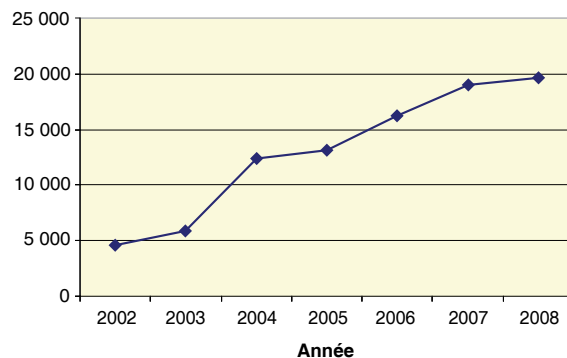
Comme on l'a vu plus haut, le financement public de l'environnement devrait poursuivre sa baisse entre 2009/10 et 2011/12 (figure 3). Le cadre des dépenses à moyen terme prévoit une chute de près de 62 pour cent du financement du secteur public (donateurs et financement intérieur) au cours de ces trois années. Par ailleurs, l'investissement dans la gestion forestière venant de sources privées intérieures s'est accru de près de 330 pour cent. Étant donné l'intérêt suscité par les plantations forestières commerciales depuis 2002, il est probable que le financement venant de sources privées intérieures poursuivra sa hausse.

CONCLUSION

L'Ouganda a une nouvelle politique en matière de forêts et une nouvelle législation forestière; il a restructuré sa gouvernance forestière et élaboré un plan forestier national, qui a été intégré dans sa stratégie de réduction de la pauvreté. L'Ouganda a décentralisé la gouvernance et les procédures complexes de planification et de budgétisation, et effectué d'importants transferts fiscaux. Dans la mesure du possible, le pays a réalisé tous les objectifs clés du dialogue mondial sur les forêts et respecté les principes de la Déclaration de Paris. Malgré cet effort, le secteur forestier n'occupe toujours pas une place prioritaire dans les allocations budgétaires; un désaccord s'observe entre la stratégie de réduction de

2
Financement du secteur privé à partir de sources intérieures, Ouganda (2002-2008)

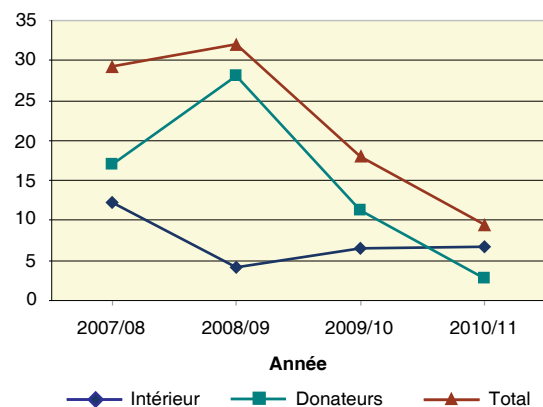
Volume de l'investissement (millions de U Sh)



Source: Mécanisme mondial, inédit, 2009.
Note: 1 \$EU = 1 988 U Sh (décembre 2008).

3
Financement public (intérieur et donateurs) pour l'environnement (y compris la foresterie) pour la période 2007/08-2010/11, Ouganda

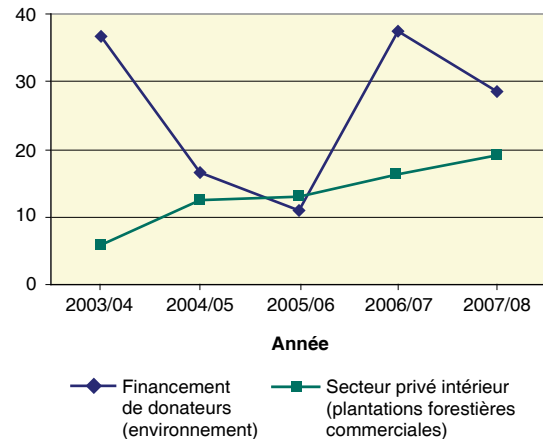
Budget prévu (milliards de U Sh)



Source: Mécanisme mondial, inédit, 2009.
Note: 1 \$EU = 1 927 U Sh (décembre 2009).

4
Tendances du financement de la gestion forestière en Ouganda

Volume de l'investissement (milliards de U Sh)



Source: Mécanisme mondial, inédit, 2009.
Note: 1 \$EU = 1 927 U Sh (décembre 2009).

la pauvreté, le plan d'investissement sectoriel et les objectifs du cadre des dépenses à moyen terme, et les allocations financières éventuelles, qui compromet sérieusement la mise en œuvre. Les raisons des crédits limités affectés à la foresterie peuvent être notamment les suivantes :

- La foresterie joue un rôle important de soutien au développement d'autres secteurs de l'économie (agriculture, construction, santé, eau, énergie, industrie et environnement), mais ce lien est difficile à démontrer en raison surtout du temps nécessaire pour que l'impact des forêts (ou de leur absence) soit tangible.
- En Ouganda, la foresterie est dominée par un secteur informel qui manque de visibilité institutionnelle, d'une comptabilité officielle et d'une structure réglementaire et organisationnelle, d'où des pertes énormes de revenu forestier pour le gouvernement.
- L'engagement politique vis-à-vis de la foresterie manque de cohérence tant au niveau national que sous-national. De nombreux politiciens reconnaissent la valeur socio-économique et environnementale des forêts, mais ils n'ont pas le courage de soutenir l'investissement dans le secteur.
- Avec l'avènement de la démocratie électorale, le politicien moyen a pour objectif immédiat son élection. Les politiciens affecteront des ressources aux projets qui leur assureront facilement des voix (routes, écoles, hôpitaux).

Cependant, la cause principale de la faiblesse des allocations financières affectées à la foresterie réside avant tout dans les plafonds budgétaires. Il y a là une contradiction apparente dans le soutien international : alors que la Déclaration de Paris promeut le

respect des priorités nationales, les plafonds budgétaires établis par l'Ouganda sont dans la pratique une clause de conditionnalité au titre de l'Initiative PPTE, puisque les pays pauvres très endettés doivent avoir formulé une stratégie de réduction de la pauvreté, tout en étant soumis à un cadre de dépenses à moyen terme assorti de plafonds, pour pouvoir bénéficier de l'allègement de la dette.

Le débat mondial actuel sur le financement forestier tourne autour de la question de savoir si «des ressources financières nouvelles et additionnelles à partir de toutes les sources» devraient être fournies par l'Ouganda pour son secteur forestier, vu les plafonds budgétaires. Il existe 40 pays dans ce cas, dont un grand nombre entrent dans la catégorie des pays «fortement boisés à faible déforestation». La question des plafonds budgétaires est donc pertinente. Le débat paraît aussi supposer que des ressources nouvelles et additionnelles doivent être fournies par les pays développés aux pays en développement. Cette attitude non seulement contredit d'autres recommandations convenues, mais omet aussi de tenir compte de la clause clé «à partir de toutes les sources». L'application des lois et la gouvernance forestières peuvent produire des ressources notables, comme le montre le tableau 3, et une simple stimulation peut provoquer une énorme réaction du secteur privé, comme on le voit dans la figure 2.

Il reste encore beaucoup à faire au niveau



Les gains financiers et la sécurité sont les éléments moteurs de l'investissement privé dans la gestion des forêts, mais une gestion forestière responsable visant les avantages matériels devrait aussi contribuer à la préservation de l'environnement

national pour exploiter pleinement le potentiel de la finance forestière intérieure, et c'est sur cela que le dialogue mondial doit se concentrer. Les politiques et lois inefficaces, les subventions indirectes, le manque d'application des lois, la faiblesse des institutions, la réglementation excessive et/ou insuffisante, la corruption, les faibles capacités d'absorption, les régimes macro-économiques instables, les plafonds budgétaires et les politiques locales ne sont que quelques-uns des problèmes qui appellent une attention urgente. Si ces problèmes étaient résolus, les fonds publics et privés générés à l'intérieur et soutenus par l'APD rempliraient une importante fonction de levier pour promouvoir la qualité et l'ampleur du financement forestier au niveau national, préparant ainsi la voie pour la gestion durable des forêts. ♦



Bibliographie

- Banque mondiale.** 2009. *HIPC at-a-glance guide*. Washington, DC, États-Unis.
- Ministère des eaux et de l'environnement.** 2007. *Environment and natural resources*



Bien que l'investissement du secteur public dans la foresterie accuse une baisse, l'investissement privé dans les plantations forestières commerciales s'accroît, en particulier à petite et moyenne échelle

sector – Sector Investment Plan. Kampala, Ouganda.

MoFPED. 2007. *National Budget Framework Paper for financial years 2007/08–2009/10.* Kampala, Ouganda, Ministère des finances, de la planification et du développement économique.

MoFPED. 2009. *National Budget Framework Paper for financial years 2009/10–2013/14.* Kampala, Ouganda.

NFA. 2006. *Annual report for 2006/07.* Kampala, Ouganda, Autorité forestière nationale.

NFA. 2007. *National biomass study.* Kampala, Ouganda.

OCDE. 2008. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et plan d'action d'Accra.* Paris, France, Organisation de coopération et de développement économiques. ◆