



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  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

F

# COMITÉ DES FORÊTS

## VINGT-DEUXIÈME SESSION

Rome, 23-27 juin 2014

## RÉMUNÉRATION DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES ET FINANCEMENT DES FORÊTS

### I. INTRODUCTION

1. Les forêts rendent de nombreux services écosystémiques comme l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, la protection des bassins hydrographiques, la conservation de la biodiversité, la mise en valeur des paysages et la préservation de formes de vie essentielles. Bien que ces fonctions soient de plus en plus reconnues, leur valeur économique est peu prise en compte dans les considérations relatives aux marchés. Par conséquent, les forêts sont sous-évaluées, ce qui conduit souvent à leur dégradation ou à leur conversion à d'autres utilisations des terres. Les programmes qui portent sur la rémunération des services écosystémiques<sup>1</sup> visent à remédier à ce problème en mettant en place des mesures économiques susceptibles d'inciter les bénéficiaires à transférer des ressources financières vers ceux qui leur prêtent ces services.

2. Dans le cadre de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM 2005), on a classé ces services en quatre grandes catégories: l'approvisionnement, notamment la production de denrées alimentaires et d'eau; la régulation, comme le contrôle du climat et la lutte contre les maladies; *l'appui*, par exemple, les cycles nutritifs et la pollinisation; la culture, y compris les avantages spirituels et récréatifs.

3. Dans un mécanisme classique de rémunération des services écosystémiques, les prestataires sont des propriétaires fonciers ou des détenteurs de droits relatifs aux forêts, et les clients peuvent être des organismes gouvernementaux (fédéraux, étatiques ou locaux), des organisations non gouvernementales, des personnes physiques ou des sociétés. La rémunération peut prendre la forme de *paiements publics* (par les autorités fédérales, étatiques ou locales, par exemple), de *transactions volontaires* (vente de crédits de compensation carbone sur le marché volontaire du carbone, par exemple), de *transactions de mise en conformité* (mécanismes de paiement mis en place suite à des réglementations nationales, par exemple) ou de *paiements combinés*, lorsque différentes sources de financement sont mutualisées pour réaliser des versements. Les paiements peuvent être effectués dans le cadre de contrats formels ou informels qui attribuent une valeur financière à des services d'intendance. Il peut s'agir aussi bien d'accords informels individuels que de systèmes publics de grande ampleur qui orientent les investissements économiques dans le sens d'une administration des terres telle qu'on la souhaite.

<sup>1</sup> Le présent document est axé sur les services écosystémiques des forêts qui présentent des avantages intangibles et pour lesquels il n'existe pas de marchés disponibles immédiatement ou à même de se développer facilement.

*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).*

## **II. PAIEMENT DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES RENDUS PAR LES FORÊTS – UN NOUVEAU MOYEN DE FINANCER LA GESTION DURABLE DES FORÊTS**

4. À mesure que les responsables politiques et le grand public prennent conscience de l'importance des services écosystémiques, notamment de leur valeur économique non négligeable, les programmes de rémunération des services écosystémiques se développent dans le monde entier (Économie des écosystèmes et de la biodiversité, 2009<sup>2</sup>). La reconnaissance du rôle essentiel des services écosystémiques rendus par les forêts, comme la fixation du carbone, dans l'adaptation au changement climatique a donné un nouvel élan à la rémunération de ces services comme source éventuelle de revenus supplémentaires.

5. Un nombre croissant de pays prennent des mesures significatives afin de promouvoir la rémunération des services écosystémiques. En Amérique latine tout particulièrement, bien des pays continuent à examiner et à affiner la question de la rémunération des services écosystémiques, d'où une multiplication des projets. Certaines de ces initiatives aboutissent même à la formulation de stratégies nationales en matière de rémunération des services écosystémiques. Les paiements ont augmenté rapidement au fil des années et continuent de s'accroître (Peter et Stanley *et al.*, 2013<sup>3</sup>). Dans d'autres régions, on est en train d'élaborer les cadres stratégiques nécessaires (en particulier pour le carbone), ce qui est le signe d'une tendance globale à la hausse. D'après la *Situation des forêts du monde 2014*, les revenus tirés de la rémunération des services écosystémiques s'élevaient à 2,5 milliards d'USD dans le monde en 2011 et le nombre total de personnes ayant reçu des paiements à ce titre depuis 2005 s'établit aux environs de 220 millions.

6. Dans les pays où la rémunération des services écosystémiques est un outil d'action important, plusieurs éléments mettent en évidence des résultats écologiques et socioéconomiques non négligeables. Outre les avantages financiers directs qu'ils présentent, il a aussi été indiqué que les programmes de rémunération des services écosystémiques avaient élargi les débouchés au profit des communautés participantes, à savoir leurs moyens d'existence et leurs revenus potentiels. Il s'agissait, par exemple, de «financements-relais» permettant aux communautés concernées de se tourner vers d'autres activités rémunératrices. De plus, on a constaté des «effets de propagation» positifs, notamment l'accroissement du développement économique local et l'augmentation de la productivité des ressources naturelles moyennant une amélioration des services écosystémiques de régulation et d'appui, comme la purification de l'eau, l'amortissement des risques naturels et la régulation des inondations. Dans certains cas, la rémunération des services écosystémiques a aussi contribué à rendre les droits de propriété plus transparents et à renforcer la position des communautés rurales en tant que garantes de l'environnement (Grieg-Gran, 2003<sup>4</sup>).

## **III. PROMOUVOIR UNE SYNERGIE ACCRUE ET UNE MEILLEURE EFFICIENCE EN MATIÈRE DE PAIEMENT DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES RENDUS PAR LES FORÊTS**

7. Parmi les divers services écosystémiques rendus par les forêts, les mécanismes de rémunération des services écosystémiques fondés sur les bassins hydrographiques sont toujours appréciés. Ainsi, ils existent dans plus de 30 pays et continuent de se développer rapidement (Bennet

---

<sup>2</sup> Économie des écosystèmes et de la biodiversité, 2009. The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary. Responding to the Value of Nature.

<sup>3</sup> Peters-Stanley, M., Hamilton, K. et Yin, D. 2012. Leveraging the landscape: State of the forest carbon markets 2012. Forest Trends, Washington, DC.

<sup>4</sup> Grieg-Gran, M., Porras, I. et M.L. Moreno 2003. The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica. A quantitative field survey and analysis of the Virilla Watershed, IIED, Londres.

*et al.*, 2012<sup>5</sup>). Ils sont généralement lancés à l'instigation d'entités qui investissent dans des biens publics, comme les gouvernements et les organisations non gouvernementales. En revanche, le secteur privé concentre davantage son action sur la mise en conformité. La Chine conserve la première place mondiale grâce à ses programmes d'investissement public de grande ampleur dans la compensation écologique en faveur de la restauration des terres exposées à la dégradation.

8. En dépit des incertitudes concernant les accords sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui ont été conclus après le Protocole de Kyoto, les marchés du carbone connaissent une évolution rapide sur les plateformes de commerce aussi bien volontaires que réglementées. Au niveau mondial, ce sont les stratégies visant à mettre en place un environnement institutionnel axé sur la comptabilisation et le commerce du carbone qui dominent à l'heure actuelle. On s'efforce aussi d'aider les gouvernements nationaux à élaborer les cadres d'action et les stratégies correspondants (préparation au mécanisme REDD). On a promis, par exemple, un financement multilatéral d'un milliard d'USD dans le cadre d'initiatives comme le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD), le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale, le Fonds biocarbone et le Programme d'investissement forestier. À ces initiatives s'ajoutent divers arrangements bilatéraux, comme la contribution de la Norvège (un milliard d'USD) en faveur de l'Indonésie. Au niveau mondial, les projets liés au carbone forestier et fondés sur le volontariat atteignaient 188 millions d'USD en 2011 et couvraient 17,8 millions d'hectares (Peters-Stanley *et al.*, 2012). Cependant, les investissements se répartissent de façon hétérogène au sein des régions et varient considérablement d'une région à l'autre, l'Amérique latine figurant en tête de liste. De façon générale, les projets de compensation des émissions de carbone grâce aux forêts en sont encore au stade des essais et de la recherche.

9. Les programmes de rémunération des services écosystémiques liés à la biodiversité peuvent concerner différents aspects: ils peuvent porter aussi bien sur la protection d'écosystèmes ou d'habitats naturels dans leur intégralité que sur des espèces ou des ressources génétiques en particulier. Ils peuvent aussi prendre la forme de concessions de conservation ou de projets de prospection biologique. Les services liés aux paysages forestiers et aux loisirs sont associés à l'esthétique, à la culture et à d'autres dimensions spécifiques à un lieu donné, et englobent souvent la protection de sites du patrimoine naturel, de réserves naturelles de conservation et de zones côtières. Bien que les gouvernements soient les principaux prestataires des deux types de services susmentionnés, traditionnellement dans le cadre de zones protégées, les communautés locales et les peuples indigènes participent de plus en plus à leur gestion. L'écotourisme et la sylviculture urbaine à des fins récréatives prennent aussi de l'importance dans de nombreux pays en développement ou en essor.

10. On tente de plus en plus de combiner les programmes de rémunération des services écosystémiques à d'autres systèmes de paiement liés à des services écosystémiques, et ce au niveau conceptuel (lorsque l'on en attend des avantages réciproques sans toutefois les quantifier ni les monétiser) ou de façon concrète (lorsque différentes prestations de services sont confirmées et payées en conséquence). Le concept de regroupement en matière de rémunération des services écosystémiques est devenu particulièrement prépondérant suite à l'émergence des marchés du carbone forestier car les programmes existants ont véritablement la possibilité d'accroître leur financement au moyen de la compensation carbone. Outre le fait de participer à la concrétisation plus rapide des objectifs environnementaux, le regroupement pourrait permettre de réduire fortement les coûts de transaction. Pour des raisons d'économies d'échelle et de gains d'efficacité en matière de commercialisation, le regroupement est aussi appuyé et encouragé par les intermédiaires entre les acheteurs et les prestataires de services écosystémiques. Plus important encore, en ce qui concerne la mise en œuvre concrète de la rémunération des services écosystémiques, de nombreux pays et organisations ont adopté une approche par portefeuille en matière de mobilisation de ressources financières, notamment en s'associant à d'autres programmes et en tirant parti de ceux-ci. Pour ce faire,

---

<sup>5</sup> Bennett, G., Carroll, N. et Hamilton, K. 2012. Charting New Waters: State of Watershed Payments 2012. Forest Trends, Washington, DC. Disponible en ligne à l'adresse <http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/sowp2012>.

ils ont réfléchi à la manière dont la reconstruction des infrastructures écologiques pouvait contribuer à des objectifs de développement extrêmement variés – de l'atténuation des effets du changement climatique à la lutte contre la pauvreté, en passant par l'approvisionnement en eau potable salubre.

#### **IV. DÉFIS RESTANTS**

11. Bien que les possibilités offertes s'élargissent de plus en plus, la rémunération des services écosystémiques ne joue pas encore suffisamment son rôle essentiel dans la question épineuse du financement de la gestion durable des forêts ou le fait de manière inégale au niveau mondial. Nombre d'initiatives concernant la rémunération des services écosystémiques ne seraient pas viables à l'heure actuelle sans un appui extérieur régulier et solide. Dans de nombreux pays, les revenus moyens tirés de la rémunération des services écosystémiques demeurent trop faibles pour inciter véritablement les propriétaires fonciers à participer de bon gré aux programmes conduits dans ce domaine. Les principaux facteurs qui continuent d'empêcher l'adhésion totale à ces programmes ainsi que leur transposition à plus grande échelle sont le manque de reconnaissance de la valeur des services rendus par les écosystèmes forestiers dans les politiques publiques et la prise de décisions financières, et l'absence d'environnement propice à une assimilation de cette valeur.

12. Les caractéristiques les plus marquantes de cet environnement défavorable sont l'insuffisance de l'appui stratégique et institutionnel, qui entrave le développement de portefeuilles d'investissement ciblés, et la faiblesse des capacités organisationnelles. À ces obstacles s'ajoutent le manque de compétences en matière d'analyse et de développement des marchés, les coûts initiaux élevés, la forte dépendance vis-à-vis des donateurs et de l'appui extérieur pendant les premières années et les coûts de transaction importants. Les mécanismes de rémunération des services écosystémiques liés au carbone, y compris le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement, se heurtent à la complexité des règles en vigueur, à l'absence de normes universelles, au manque de clarté des régimes fonciers et des droits de propriété et aux incertitudes concernant la durabilité sur le long terme (Peters-Stanley *et al.*, 2012).

#### **V. PRINCIPAUX ÉLÉMENTS FAVORABLES À LA PROMOTION DU PAIEMENT DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES RENDUS PAR LES FORÊTS**

13. La FAO, ainsi que d'autres membres du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF), aide les pays à faire face à certaines des difficultés susmentionnées et à promouvoir la rémunération des services écosystémiques. Il s'agit, en effet, d'un outil essentiel en matière de politiques forestières, qui permet d'accroître les ressources financières au profit de la gestion durable des forêts. En avril 2014, la FAO, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et le Gouvernement costaricien ont organisé conjointement un forum international sur la rémunération des services écosystémiques rendus par les forêts tropicales. À cette occasion, on a mis en lumière combien il était important d'élaborer et de mettre en place des mécanismes solides et durables de rémunération des services écosystémiques dans les pays tropicaux afin de transposer à plus grande échelle les efforts mondiaux visant à promouvoir ce domaine. On a aussi appelé les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les organisations internationales à travailler ensemble afin de créer, à tous les niveaux, des conditions favorables à une meilleure rémunération des services écosystémiques.

14. Dans le cadre du processus d'appui à la rémunération des services écosystémiques, la FAO a analysé des études de cas mettant en évidence les facteurs indispensables à la réussite des programmes conçus dans ce domaine: soutien politique fort, systèmes de gouvernance efficaces, capacités institutionnelles efficaces et flexibles. Ces exemples démontrent aussi que le secteur public peut prêter un appui plus important à la rémunération des services écosystémiques si les avantages obtenus dans le cadre de la foresterie sont étroitement liés à des objectifs de développement plus généraux, tels l'emploi rural et la lutte contre la pauvreté. Les pays qui ont innové en lançant des initiatives en matière de rémunération des services écosystémiques se sont attachés à reconnaître et à améliorer de façon volontariste la valeur économique des produits et services forestiers en prenant les mesures nécessaires pour que la foresterie fasse jeu égal avec les autres secteurs.

15. Sur un plan plus général, il est évident que la mise en place et la gestion de programmes solides, viables et pérennes de rémunération des services écosystémiques demandent un cadre stratégique adapté ainsi que des capacités institutionnelles et organisationnelles non négligeables. Les principaux éléments favorables sont:

- a) des mécanismes, bien définis et axés sur les régimes fonciers et les droits de propriété, qui visent à assurer la sécurité des ressources;
- b) des codes, des normes et d'autres cadres juridiques qui réduisent les risques et les incertitudes;
- c) des politiques ouvertes caractérisées par un pilotage éthique et un partage équitable des avantages afin de défendre les intérêts des communautés locales et de promouvoir leur participation active;
- d) des plateformes multilatérales et des structures institutionnelles qui permettent d'intégrer le secteur forestier dans les processus nationaux de planification et de prise de décisions financières.

16. Les programmes de rémunération des services écosystémiques doivent aussi s'appuyer sur des compétences solides en matière d'administration et de communication au sein des services forestiers. Ceux-ci pourront ainsi mener les activités de plaidoyer et de communication permettant de mobiliser la volonté et les actions politiques nécessaires. Pour être en mesure d'innover et de s'adapter, les organisations doivent:

- a) disposer en temps voulu de données fiables sur les ressources forestières et leur contribution à la société;
- b) avoir une bonne connaissance de la terminologie, des instruments et des processus financiers, et une forte propension à innover et à adapter de nouveaux instruments et mécanismes de financement;
- c) être en mesure de mobiliser d'autres secteurs, en particulier le secteur privé, et les échelons élevés d'autres administrations.

## **VI. POINTS À EXAMINER**

- Le Comité souhaitera peut-être inviter les pays à renforcer leurs initiatives visant à promouvoir la rémunération des services écosystémiques et à transposer à plus grande échelle celles qui sont susceptibles de présenter des avantages sociaux et économiques non négligeables.
- Il souhaitera peut-être recommander à la FAO d'aider ses États Membres:
  - à améliorer l'efficacité des programmes actuels de rémunération des services écosystémiques, y compris à créer progressivement des marchés destinés à la rémunération des services écosystémiques;
  - à renforcer les capacités des institutions forestières intéressées par la rémunération des services écosystémiques afin qu'elles puissent mettre au point des initiatives fructueuses dans ce domaine;
  - à établir des définitions et une vision commune des répercussions juridiques de la rémunération des services écosystémiques (propriété, droits et devoirs, additionnalité, niveaux de référence et seuils, etc.);
  - à promouvoir le partage des connaissances sur les pratiques optimales et les enseignements tirés au niveau mondial et régional, et à encourager la coopération nécessaire pour promouvoir la rémunération des services écosystémiques.