



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

Vers des fonds forestiers nationaux efficaces



ÉTUDE
FAO
FORÊTS

ISSN 1014-2894

174

Photo de couverture :

Améliorer les fonds forestiers nationaux est à la fois un défi et une immense opportunité pour la communauté forestière mondiale (© Christiane Ehringhaus)

Vers des fonds forestiers nationaux efficaces

ÉTUDE
FAO
FORÊTS

174

de
Rao Matta

FAO. 2015. *Vers des fonds forestiers nationaux efficaces*, par Matta, R.
Étude FAO: Forêt n° 174. Rome, Italie.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-208706-9

© FAO, 2015

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Table des matières

Avant-propos.....	vi
Remerciements.....	vii
Acronymes et abréviations.....	viii
Résumé	x
1. Introduction	1
Qu'entend-on par fonds forestiers nationaux?	1
Regain d'intérêt pour les fonds forestiers nationaux	1
Défis persistants.....	3
Besoins émergents.....	4
Objectif de cette publication	5
2. Architecture générale des fonds forestiers nationaux.....	9
Éléments conceptuels de base des fonds forestiers nationaux	9
3. Éléments clés pour optimiser la performance des fonds forestiers nationaux	15
La gouvernance.....	15
Capitalisation du fonds	29
Utilisation du fonds	35
Supervision du fonds	41
Autres conditions favorables.....	48
4. Aller de l'avant.....	51
Références	55

Tableaux

1	Sources de capitalisation des fonds forestiers nationaux	10
2	Gouvernance du Fonds national de financement forestier du Costa Rica comparée à celle du Fonds de reboisement d'Indonésie.....	27
3	Principales sources de capitalisation, sélection de fonds forestiers nationaux publics	30
4	Étendue de la zone forestière soutenue par le Fonds national de financement des forêts du Costa Rica, par approche de gestion, depuis 2013	36
5	Exemples de fonds forestiers nationaux qui appuient des groupes de bénéficiaires spécifiques.....	37
6	Outils économiques que les fonds forestiers nationaux pourraient utiliser	39
7	Supervision du Fonds national de financement des forêts au Costa Rica comparé au Fonds de reboisement en Indonésie.....	45
8	Dimensions indicatives pour évaluer les fonds forestiers nationaux.....	47

Figures

1	Croissance du nombre de fonds forestiers nationaux, 2001-2014	2
2	Distribution régionale des fonds forestiers nationaux, 2014.....	3
3	Approche programmatique du financement de la gestion durable des forêts	19
4	Accords portant sur l'affectation des sources de financement reçues pour l'adaptation au changement climatique en Indonésie.....	32

Encadrés

1	Liens entre la politique forestière et les fonds forestiers nationaux au Chili et au Pérou.....	16
2	Planification du Fonds pour la conservation de la faune sauvage en Indonésie	20
3	Instance dirigeante du Fonds de développement des forêts et des ressources forestières, République démocratique populaire Lao	25
4	Influence de la structure et de la composition du conseil d'administration sur la performance d'un fonds fiduciaire pour la conservation	26
5	Approche de viabilité financière pour un Fonds de conservation en Colombie.....	35
6	Application de taux d'intérêts différentiels	38

7	Critères clés pour la sélection de projets du Fonds forestier de Tanzanie.....	41
8	Le Fonds pour l'Amazonie	43
9	Fonds forestier, planification de l'utilisation des terres forestières et déforestation dans l'écorégion du Chaco en Argentine.....	44

Annexes

1	Liste actualisée des fonds forestiers nationaux et d'autres mécanismes similaires disposant d'importants portefeuilles de financement dans le secteur forestier	61
2	Montants indicatifs des fonds détenus ou gérés par des fonds forestiers nationaux dans certains pays en développement.....	71
3	Divers fonds en vigueur au Brésil dont la foresterie est un des mandats...	73
4	Formes juridiques courantes des fonds forestiers nationaux.....	75
5	Structures de gestion d'une sélection de fonds forestiers nationaux.....	79
6	Capacités de gestion financière requises pour l'organisation hôte d'un fonds forestier national.....	83
7	Indicateurs pour l'évaluation de la gouvernance des fonds forestiers et environnementaux	85

Avant-propos

Avec la reconnaissance grandissante du rôle essentiel joué par les forêts face aux défis mondiaux tels que le changement climatique, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, il est plus que jamais fondamental de soutenir la gestion durable des forêts (GDF). Pourtant, le financement de la GDF est toujours difficile, et demeure depuis des dizaines d'années à l'ordre du jour de forums importants.

Renforcer le financement, ce n'est pas uniquement recueillir des fonds. Élargir et diversifier la base financière de la GDF signifie qu'il faut, entre autres, démontrer efficacement les multiples bénéfices découlant des investissements forestiers, créer de nouveaux flux de revenus innovants, établir des partenariats durables et viables avec d'autres secteurs économiques et renforcer la capacité de gestion financière des institutions forestières.

Les fonds forestiers nationaux (FFN) ont retenu l'attention internationale au cours des dernières années, car ils constituent un moyen potentiel permettant d'aborder la question du financement de la GDF. Une étude sur le financement des forêts par le groupe consultatif sur le financement du Partenariat de collaboration sur les forêts (PCF), et la dixième session du forum des Nations Unies sur les forêts, ont souligné le rôle potentiel des FFN pour absorber, gérer et utiliser les investissements domestiques et étrangers afin de soutenir la GDF. Cependant, en dépit de l'existence de FFN dans plus de 50 pays, peu d'informations sont disponibles sur leur fonctionnement, sur les expériences tirées de leur utilisation et sur les leçons apprises.

Cette publication, *Vers des fonds forestiers nationaux efficaces*, souligne qu'il faut davantage d'informations sur la manière dont les FFN fonctionnent, et donne des pistes pour les établir et les gérer dans les meilleures conditions. Elle partage certaines des leçons tirées de la mise en place et de la gestion des FFN, avec pour objectif de soutenir les pays dans la conception et la gestion efficaces des FFN en fonction de leurs besoins spécifiques et des circonstances qui leur sont propres. Sur la base d'expériences concrètes, cette publication présente l'architecture générale et les éléments conceptuels des FFN, ainsi que les approches et les actions qui peuvent être prises pour améliorer leur performance.

Grâce à ce document et au soutien connexe pour le renforcement des capacités, la FAO espère contribuer à la mise au point de FFN capables de traduire les investissements forestiers en des initiatives nationales efficaces de promotion de la durabilité.



Eva Muller

Directrice, Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers
Département des forêts, FAO

Remerciements

Vers des fonds forestiers nationaux efficaces a été rédigée par Rao Matta sous la direction d'Eva Muller, Directrice, d'Ewald Rametsteiner et d'Adrian Whiteman, forestiers principaux à la FAO, Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers. Jan Bock (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH – GIZ), Christian Held (UNIQUE Forestry and Land Use GmbH) et Sara Li y ont également contribué de manière substantielle. La contribution des membres du personnel de la GIZ, Fabian Schmidt-Pramov et Susanne Wallenöffer pendant la phase de planification a été grandement appréciée. Nous remercions également la stagiaire de la FAO, Tammy Chen, pour son soutien, en particulier pour la mise à jour de la liste des fonds forestiers nationaux.

Cette publication a grandement bénéficié des contributions des participants à trois réunions d'experts régionaux organisées conjointement par la FAO et la GIZ en 2013 et 2014. La GIZ a apporté son soutien à ces réunions et à d'autres activités au nom du BMZ (Ministère allemand de la coopération et du développement). Les réunions régionales d'experts ont été organisées par le Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE) pour l'Amérique latine et les Caraïbes, le Centre pour la recherche forestière internationale (Center for International Forest Research, CIFOR) pour l'Asie et le Pacifique, et le Forum forestier africain (FFA) pour l'Afrique. Nous adressons des remerciements particuliers à Ronnie De Camino et Jean Pierre Morales du CATIE, à Andrew Wardell et Rogier Klaver du CIFOR, et à Godwin Kowero et Yonas Yemshaw du FFA pour leurs précieuses contributions.

Merci aux forestiers régionaux de la FAO Foday Bojang, René Czudek, Patrick Durst, Edward Kilawe, Lars Gunnar Marklund, Jorge Meza, Jean Claude Nguinguiri, Brenda Hivy Ortiz-Chour, Fernando Salinas et Yurdi Yasmi, et aux représentants de la FAO du Costa Rica et de l'Indonésie, pour leur soutien à différents stades de cette initiative.

Les révisions et commentaires du personnel de la FAO de plusieurs divisions techniques (Emilio Hernandez, Calvin Miller, Takayuki Hagiwara, Magali Maire, Francesca Felicani Robles, Nomathemba Mhlanga et Hans Thiel) et d'experts externes (Liagre Ludwig, Andrew Piper et Phosiso Sola) ont été sincèrement appréciés.

Merci à Alastair Sarre pour les révisions, à Susy Tafuro pour la coordination de la production de la publication, et à Maria De Cristofaro pour le soutien médiatique. Merci également à Michela Mancurti pour la gestion administrative et à Magali Maire pour la supervision technique et la relecture de la traduction française. Le Bureau de la communication de la FAO a apporté son soutien pour la planification générale de cette publication, entre autres en facilitant plusieurs étapes du système de gestion des publications. Kate Ferrucci a été chargée de la mise en page et du graphisme et le Service de programmation et de documentation des réunions de la FAO s'est chargé de l'impression.

Acronymes et abréviations

ACF	Accord pour la conservation des forêts (Forest Conservation Agreement, FCA) (Cuenta del Acuerdo para la Conservación de Bosques) (Colombie)
BPK	Organe suprême d'audit (Supreme Audit Board) (Indonésie)
CAF	Fonds de reboisement compensatoire (Compensatory Afforestation Fund) (Inde)
CATIE	Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza)
CIFOR	Centre pour la recherche forestière internationale (Center for International Forest Research)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial (Global Environment Facility, GEF)
FFA	Forum forestier africain (African Forest Forum, AFF)
FFC	Fonds fiduciaire pour la conservation
FFN	fonds forestier national
FNDF	Fonds national de développement forestier (Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal) (Brésil)
FONAFIFO	Fonds national de financement des forêts (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal) (Costa Rica)
FONERWA	Fonds national pour l'environnement du Rwanda
FRDF	Fonds de développement des forêts et des ressources forestières (Forest Resource Development Fund) (République démocratique populaire Lao)
FREDDI	Fonds pour la REDD+ en Indonésie
FUNDECOR	Fondation pour le développement de la Cordillère volcanique centrale (Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central) (Costa Rica)
GDF	gestion durable des forêts
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH)
ha	hectare(s)
ONG	organisation non gouvernementale
PFN	Programme forestier national
PME	petites et moyennes entreprises
PSE	paiements pour services environnementaux

PSEF	Paiements pour les services environnementaux des forêts (Payments for Forest Environmental Services) (Viet Nam)
REDD+	mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, de gestion durable des forêts et d'amélioration des stocks de carbone
VNFF	Fonds vietnamien pour le développement et la protection des forêts (Viet Nam Forest Protection and Development Fund)

Résumé

Qu'entend-on par fonds forestiers nationaux?

- Les fonds forestiers nationaux (FFN) sont des mécanismes financiers spécifiques gérés par des institutions publiques visant à appuyer la conservation et l'utilisation durable des ressources forestières. Ils peuvent être financés par des taxes affectées et par d'autres recettes forestières nationales ainsi que par des mécanismes d'aide au développement bilatéraux ou multilatéraux, y compris par des dons.
- En fonction de leur source de développement, les FFN sont en général mis en place sur plusieurs cycles budgétaires d'un gouvernement.
- Les FFN peuvent remplir de nombreuses fonctions. Ils peuvent appuyer la mise en œuvre d'objectifs et d'activités spécifiques à la forêt émanant d'agences gouvernementales, contribuer aux efforts de renforcement des capacités d'acteurs non étatiques, aider à mettre en œuvre des systèmes de paiement pour des services environnementaux, ou cofinancer des investissements privés dans les forêts.
- En 2014, 70 FFN étaient opérationnels au niveau mondial, et 9 autres étaient en cours de création. L'importance croissante des FFN est due en partie à leur potentiel de mobilisation de multiples sources de financement, et en partie au fait qu'ils offrent une gestion spécialisée – caractérisée notamment par la flexibilité, l'ouverture à l'innovation, une gestion axée sur les résultats – afin de soutenir des investissements forestiers ciblés.
- Cependant, de nombreux FFN ont eu du mal à parvenir à une viabilité financière, et certains n'existent que sur le papier. Certains FFN, outre les défis liés à leur financement, n'ont pas d'objectifs clairs, bien définis, et présentent un lien souvent faible avec les politiques et les programmes forestiers nationaux.
- Le financement de la gestion durable des forêts (GDF) se complexifie davantage avec l'émergence de divers mécanismes de financement nationaux et internationaux, tels que ceux liés à l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation. L'ampleur du financement augmente avec la complexité de l'accès à de telles ressources.
- En dépit de la nécessité d'avoir des mécanismes institutionnels visant à améliorer le financement des forêts et sa gouvernance, les informations disponibles au niveau mondial sur le fonctionnement des FFN et sur la manière d'améliorer leur conception et leur gestion sont limitées.

Conception d'un FFN

- Les FFN sont composés de quatre éléments conceptuels de base: 1) la structure et la gestion de la gouvernance du fonds; 2) la capitalisation du fonds; 3) l'utilisation du fonds; et 4) la supervision du fonds.

- **La gouvernance** d'un FFN peut être améliorée par, entre autres:
 - une plus grande congruence entre le mandat du FFN et les objectifs généraux ou spécifiques des politiques et programmes forestiers dans le cadre desquels le FFN opère;
 - une étroite coordination aux plus hauts niveaux du gouvernement pour garantir la complémentarité et la cohésion des initiatives forestières nationales;
 - des buts et des objectifs bien définis et un ensemble clair de paramètres cibles;
 - une forme juridique appropriée alignée sur les objectifs du FFN et sur l'environnement politique et institutionnel dans lequel il opère;
 - une organisation solide, compétente et souple, avec une capacité de gestion financière adéquate.
- Les FFN qui opèrent sous les ordres administratifs de ministères uniques sont en général plus faibles que ceux qui opèrent dans un cadre institutionnel de plus haut niveau; ils risquent, par exemple, d'être moins efficaces dans leur négociation avec les bailleurs de fonds et d'autres parties prenantes essentielles.
- Les FFN sont plus efficaces quand ils disposent de souplesse opérationnelle et d'expertise à la fois financière et technique.
- La **capitalisation** du fonds dépend de la capacité du FFN à mobiliser, harmoniser et consolider les ressources financières émanant des différentes sources. Elle peut être augmentée en:
 - s'assurant que la politique nationale et les cadres institutionnels s'accordent aux critères de gouvernance des mécanismes de financement internationaux;
 - présentant un plan d'affaires intéressant pour les investisseurs du secteur privé;
 - diversifiant les sources de revenus et en aménageant des programmes innovants tels que les paiements pour les services environnementaux.
- Les FFN qui dépendent de taxes et de redevances liées au secteur forestier connaissent généralement une croissance plus lente de leur capitalisation que les fonds qui reçoivent des revenus non forestiers. Il peut par conséquent leur être plus difficile de parvenir à une viabilité financière.
- Un appui et un financement solides du gouvernement peuvent aider à légitimer un fonds et à susciter la confiance des parties prenantes.
- Une meilleure coordination entre les secteurs public, privé, et sans but lucratif pour les investissements forestiers peut permettre des synergies en capitalisant sur les avantages comparatifs de ces différents secteurs. Le secteur public en particulier peut aider en offrant un environnement plus favorable pour les autres investissements.
- L'**utilisation** des fonds sera plus efficace si:
 - le public est sensibilisé aux FFN et à leur rôle;
 - les procédures administratives sont faciles à comprendre;
 - le financement est suffisant;
 - l'appui technique adapté est disponible.
- Répondre aux besoins des investisseurs par des mesures d'incitation et appliquer un ensemble de mécanismes incitatifs pour soutenir les investissements dans le secteur forestier peut donner des résultats plus probants et plus durables.

- Une plus grande réceptivité et une meilleure réactivité aux besoins et aux aspirations des communautés locales peuvent améliorer la visibilité et la viabilité des FFN.
- Les fonds avec des objectifs précis et des bénéficiaires clairement identifiés auront très probablement un impact plus significatif.
- Une **supervision** efficace est un moyen déterminant d'améliorer la performance des FFN. Elle peut être obtenue en :
 - assurant une large représentation dans la gestion du fonds et dans les prises de décision;
 - maintenant des systèmes de comptabilité, d'évaluation et de contrôle efficaces;
 - renforçant les mécanismes indépendants de révision et de supervision;
 - améliorant l'accès public à l'information sur les FFN;
 - renforçant la capacité du personnel à gérer le fonds et les pratiques de bonne gouvernance.
- Un FFN qui fonctionne bien a besoin d'un environnement favorable dans trois domaines clés :
 1. *Une politique et un appui politique fort aux niveaux les plus élevés du gouvernement*: de nombreux FFN existants ont bénéficié du soutien de dirigeants politiques qui ont négocié et promu des politiques de soutien au secteur forestier.
 2. *Des systèmes de régime foncier et de droits de propriété bien définis*: des politiques visant à promouvoir la sécurité de la propriété foncière encouragent les propriétaires forestiers et les gestionnaires de forêts à s'impliquer activement dans les FFN.
 3. *Un climat d'investissement positif qui encourage les innovations et les investissements du secteur privé*: un tel environnement inclurait une ouverture aux principes du marché libre, la transparence et la responsabilité dans les transactions commerciales, ainsi que des mécanismes de résolution de conflits simples et rapides.

La voie à suivre

Les FFN jouent un rôle de plus en plus important en canalisant le financement des forêts et il est indispensable d'améliorer leur performance. Parmi les voies à suivre :

- **Améliorer la sensibilisation aux FFN à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement.** Une plus grande sensibilisation au rôle des FFN pourrait susciter un intérêt supplémentaire du secteur privé et également augmenter la transparence.
- **Coordonner les priorités forestières nationales avec les processus internationaux.** Une mesure cruciale consiste à mettre en place des normes fiduciaires et une gouvernance financière qui répondent aux exigences des nouveaux mécanismes financiers internationaux, tels que ceux liés au changement climatique, tout en restant concentré sur les priorités nationales.
- **Améliorer la gouvernance.** Les organes de gouvernance des FFN ont besoin d'une large représentation pour augmenter leur légitimité, renforcer l'appui, promouvoir l'innovation et les synergies et permettre de garantir une gestion transparente. La conception des FFN doit établir des normes élevées de gouvernance financière et définir des critères et des indicateurs de responsabilité.

- **Chercher des opportunités de financement innovantes.** Diversifier les sources de financement, comme par exemple des systèmes de paiement pour services environnementaux, peut augmenter la stabilité et la viabilité des fonds pour les FFN.
- **Augmenter les investissements du secteur privé.** La clé pour motiver le secteur privé à soutenir les FFN est de lui présenter un plan d'affaires intéressant.
- **Décentraliser.** La décentralisation des FFN peut améliorer leur accessibilité pour les communautés locales, les organisations non gouvernementales et les autres parties prenantes directement impliquées dans la mise en œuvre des activités forestières; elle peut également augmenter leur réactivité aux besoins locaux.
- **Créer une plate-forme mondiale pour les FFN.** Une telle plate-forme, adaptée aux contextes régionaux, pourrait réellement favoriser le partage d'informations et de connaissances sur les expériences concrètes relatives aux FFN.



Les fonds forestiers nationaux peuvent aider à mettre en œuvre des systèmes de paiement pour les services environnementaux

1. Introduction

QU'ENTEND-ON PAR FONDS FORESTIERS NATIONAUX?

Les fonds forestiers nationaux (FFN) sont des mécanismes financiers spécifiques dont l'objectif principal est l'appui à la conservation et à l'utilisation durable des ressources forestières. En général, ils dépendent de recettes nationales et ont pour mission de canaliser ces recettes en des investissements spécifiques pour les forêts. Les FFN peuvent être financés par des taxes affectées et d'autres recettes nationales liées à la forêt et par le biais de mécanismes d'aide au développement bilatéraux ou multilatéraux, y compris des dons. Ils sont gérés par des institutions publiques, qui conservent et libèrent des fonds à cet effet. À la différence des financements budgétaires traditionnels du gouvernement, les FFN sont en place pour plusieurs cycles budgétaires d'un gouvernement et offrent un certain degré de souplesse dans les dépenses. À l'échelle mondiale, les FFN varient fortement dans leur structure et dans leur gouvernance, ainsi que dans les sources de leur financement et dans l'éventail d'acteurs et d'activités qu'ils appuient. Par conséquent, le terme «fonds forestier national» ne fait pas référence à un modèle spécifique mais décrit plutôt une constellation d'approches (Rosenbaum et Lindsay, 2001)¹.

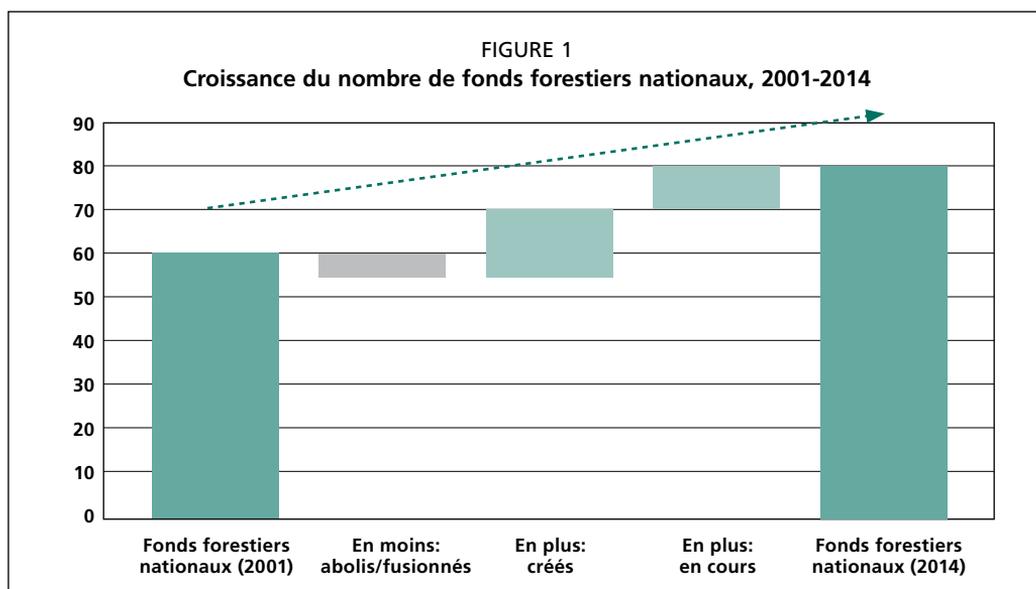
REGAIN D'INTÉRÊT POUR LES FONDS FORESTIERS NATIONAUX

Les FFN ne sont pas un concept nouveau; ils existaient déjà dans les années 30 dans plusieurs régions du monde. Aux États-Unis par exemple, le Fonds Knutson-Vandenberg a été créé en 1930, et en Espagne, le Fonds Patrimonio forestal del Estado a été établi en 1939 (Fontaine, 1961). À la fin des années 70, des dispositions relatives aux fonds forestiers ont été incorporées aux lois de dix pays d'Amérique latine au moins, et il y a également eu une augmentation régulière dans le nombre de fonds créés dans certains pays d'Afrique, d'Asie, du Pacifique, d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union Soviétique (Rosenbaum et Lindsay, 2001).

Dans le passé, les FFN ont été mis en place principalement pour pallier les insatisfactions liées aux mécanismes budgétaires et de gestion financière traditionnels. Au cours des trente dernières années, l'évolution dans de nombreux pays vers des secteurs forestiers décentralisés, participatifs et aux objectifs multiples, a engendré un regain d'intérêt pour les FFN. À partir de 2014, 70 FFN étaient opérationnels au niveau mondial (annexe 1), et 9 autres étaient soit non encore opérationnels, soit en cours de création. Outre les activités traditionnelles du secteur forestier, de nombreux FFN s'efforcent d'inclure des objectifs

¹ Ce rapport n'aborde pas les fonds d'investissement privés «à but lucratif» ou les fonds gérés par des organisations internationales ou multilatérales (par exemple, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds vert pour le climat et le Fonds BioCarbon).

relatifs au changement climatique, à la conservation de la biodiversité et à REDD+². La figure 1 montre que le nombre de FFN a augmenté de 34 pour cent entre 2001 et 2014; la figure 2 illustre la distribution régionale des FFN en 2014.

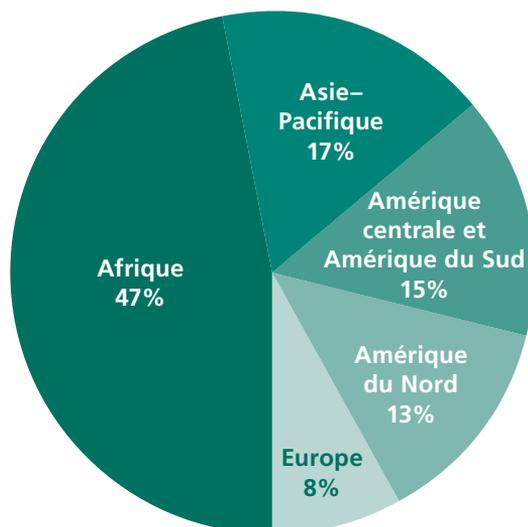


Les FFN ont retenu l'attention de pays en raison de leur potentiel à améliorer la performance financière en augmentant l'accès à du capital additionnel et en offrant une gestion spécialisée pour soutenir des investissements ciblés dans le secteur forestier. Les FFN sont supposés:

- **Aider à stimuler une gestion forestière efficace.** Les FFN peuvent libérer des fonds en temps opportun (important en raison du caractère saisonnier de nombreuses opérations forestières), et les fonds ne seront pas perdus s'ils ne sont pas dépensés à la fin d'un cycle budgétaire, encourageant dès lors des dépenses plus efficaces.
- **Aider à répondre aux besoins d'investissements à long terme.** La gestion durable des forêts (GDF) requiert des horizons de planification à long terme. Les FFN peuvent protéger le secteur forestier des fluctuations et de l'imprévisibilité des budgets nationaux.
- **Aider à mobiliser des sources de financement supplémentaires.** Des mécanismes de financement spécifiques peuvent servir d'outils à des réformes financières et de gouvernance dans le secteur forestier, et ils peuvent recevoir des contributions fondées sur la performance de sources internationales et non gouvernementales. Des fonds soigneusement conçus peuvent aussi aider à harmoniser les flux d'investissements émanant de bailleurs de fonds multiples, par exemple dans le cadre de programmes nationaux REDD+.

² REDD+ = mécanisme de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, de gestion durable des forêts et d'amélioration des stocks de carbone.

FIGURE 2
Distribution régionale des fonds forestiers nationaux, 2014



Source: à partir de Rosenbaum et Lindsay, 2001, Gondo et Mandota, 2013, et de recherches internet

- **Permettre la mise en œuvre de mécanismes de PSE.** Dans les pays où des mécanismes pour les paiements pour services environnementaux forestiers (PSE) sont en place, les FFN sont devenus des outils pour réunir l'argent de différents utilisateurs forestiers et le distribuer aux fournisseurs de services environnementaux. Le financement basé sur les FFN permet aussi le paiement de bénéfices multiples (par exemple, le carbone, l'eau et la biodiversité) au sein de mécanismes PSE, connu sous le terme de regroupement ("bundling" en anglais).
- **Augmenter la transparence et la responsabilité.** Une série de parties prenantes pertinentes hors gouvernement peuvent être impliquées dans la gestion des FFN, aidant ainsi à garantir des dépenses transparentes et un audit indépendant.
- **Réduire les interférences politiques.** Les FFN peuvent protéger les programmes politiquement sensibles contre les coupes budgétaires et les changements, et préserver les projets et le financement de bailleurs de fonds de manipulations politiques.

DÉFIS PERSISTANTS

Les attentes suscitées par les FFN sont nombreuses, mais leur performance sur le terrain est mitigée, certains pays consolidant les acquis et d'autres restant à la traîne (AFF, 2014). Parmi les exemples de FFN qui ont joué un rôle important dans la promotion de la GDF et du développement forestier, on compte le Fonds national de financement des forêts du Costa Rica (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal – FONAFIFO), le Fonds vietnamien pour le développement et la protection des forêts (Viet Nam Forest Protection and Development Fund, VNFF), qui a assisté les petits propriétaires forestiers, ceux de taille moyenne et la foresterie communautaire, et le Fonds fiduciaire pour la protection de

l'environnement du Bhoutan qui a contribué à la conservation de la biodiversité. Au Brésil, le Fonds national pour le développement forestier (FNDF) a soutenu des investissements à long terme et a contribué de manière significative à la GDF, par exemple, en permettant la création de mesures incitatives financières, en favorisant la participation de multiples parties prenantes et en renforçant la sensibilisation du public à la foresterie. En Afrique, le Fonds forestier de la République-Unie de Tanzanie a aidé à maintenir une progression continue dans la capitalisation et l'utilisation du secteur forestier. Aux Philippines, le Fonds pour la conservation des forêts tropicales a aidé à la réintroduction d'arbres indigènes et le Fonds de reboisement compensatoire en Inde (Compensatory Afforestation Fund, CAF) a généré des fonds à hauteur de 5 milliards de dollars des États-Unis.

Néanmoins, de nombreux FFN ont rencontré des difficultés afin de parvenir à une viabilité financière, et certains n'existent que sur le papier parce qu'ils n'ont pas réussi à devenir opérationnels. C'est particulièrement le cas des FFN en Afrique et en Asie, qui ont été mis en place sur la base d'une source de financement unique (par exemple, une partie des recettes des permis forestiers). Au-delà des défis liés au financement, certains FFN n'ont pas d'objectifs clairs, bien définis, ou leurs objectifs ont changé, ce qui rend leur efficacité difficile à mesurer. Les liens entre les FFN, les programmes forestiers nationaux (PFN) et les politiques forestières nationales sont en général faibles. Souvent, les FFN ne sont pas à même ou n'ont pas l'opportunité de s'intégrer aux secteurs ou aux parties prenantes en dehors du domaine forestier. De nombreux FFN se sont avérés incapables de canaliser des ressources importantes vers la foresterie communautaire ou vers les petites et moyennes entreprises (PME); par exemple, la plupart des FFN en Afrique gérés par le gouvernement limitent leur appui aux agences forestières gouvernementales. La gestion inefficace de nombreux FFN se reflète dans le faible niveau de décaissement des fonds et dans des procédures d'accès aux fonds compliquées.

Les FFN présentent fréquemment des déficiences dans la responsabilité et la transparence. Par exemple, le Gouvernement indonésien a prêté des fonds pour financer le développement de plantations industrielles, mais de nombreuses plantations n'ont jamais été réalisées et les prêts n'ont pas été remboursés (CIFOR, 2013). La piètre gouvernance est un facteur qui entame la performance des mécanismes basés sur des fonds publics (Barr *et al.*, 2010). À quelques exceptions près, les FFN sont gérés par des départements forestiers en manque de personnel avec une expertise limitée dans les domaines financier et budgétaire, ce qui donne inévitablement lieu à des résultats sous-optimaux.

BESOINS ÉMERGENTS

Le financement de la GDF, qui gagne certes de l'importance, est compliqué par l'émergence de plusieurs mécanismes de financement nationaux et internationaux, tels que ceux relatifs à l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation, au PSE, et aux zones protégées. Les mécanismes de financement internationaux incluent le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), REDD+, le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'adaptation³,

³ Le Fonds pour l'adaptation est un fonds international qui finance des projets et des programmes visant à aider les pays en développement à s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques. Il fonctionne sous l'égide de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

et une série de sources bilatérales et multilatérales. En dépit des engagements visant à harmoniser et à aligner différents programmes, on a assisté à la fois à une prolifération et à une fragmentation de modalités de financement, axées principalement sur la fonction des forêts dans l'atténuation des changements climatiques. L'ampleur du financement augmente avec la complexité de l'accès à de telles ressources. Un large éventail d'outils économiques est utilisé dans des combinaisons diverses, encourageant des actions bénévoles ou axées sur le marché aux niveaux national et international. L'évolution du paysage financier en foresterie nécessite une amélioration de la gouvernance financière et des normes fiduciaires à tous les niveaux, ainsi que des moyens efficaces et adaptés pour canaliser et distribuer les bénéfices qui en découlent. Des garde-fous sociaux et environnementaux intégrés à des mécanismes impliquant d'importants paiements publics soulignent la nécessité d'une bonne gouvernance financière aux niveaux national et infranational.

En dépit du besoin croissant de mécanismes institutionnels pour améliorer le financement des forêts et leur gouvernance, les informations disponibles au niveau mondial sur les modalités de fonctionnement des FFN et la manière d'améliorer leur conception et leur activité restent limitées. On estime que les FFN détiennent ou gèrent 12-13 milliards de dollars des États-Unis dans les pays en développement⁴, ce qui correspond approximativement à cinq fois le financement (2,1 milliards de dollars des États-Unis) que le FEM a alloué à la GDF dans les pays en développement depuis 1992 (FEM, 2014). Le montant détenu par les FFN est aussi bien supérieur au montant (672 millions de dollars des États-Unis en 2013) géré à l'échelle mondiale par les fonds fiduciaires pour la conservation (CBD, 2014). Les FFN représentent donc une ressource inexploitée énorme et méconnue pour faire progresser la GDF, mais la littérature à leur sujet est limitée.

OBJECTIF DE CETTE PUBLICATION

L'objectif de cette publication est d'assister les praticiens de la foresterie et les décideurs politiques en leur proposant des approches pour la mise en place et la gestion efficaces de FFN. Cette publication a été préparée en réponse à l'intérêt croissant à l'égard des FFN, et son objectif est de servir d'outil pour faire face aux défis et aux besoins émergents des FFN. Cette publication se base sur le travail relatif aux FFN réalisé par la FAO et ses partenaires depuis 2000. Les sources d'information sont, entre autres, les ateliers, les consultations d'experts, la littérature et les rapports des pays concernant les FFN. Le rapport a bénéficié d'une contribution importante de trois ateliers⁵ organisés conjointement par la FAO et l'Agence allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH, GIZ) en 2013 et 2014 en collaboration avec

⁴ Voir l'annexe 2.

⁵ Réunion d'experts sur *Renforcer le financement de la GDF par le biais des Fonds forestiers nationaux, pour l'Amérique latine et les Caraïbes*, organisé à Turrialba, Costa Rica, 28-30 janvier 2013; Réunion d'experts sur *Renforcer le financement de la GDF par le biais des Fonds forestiers nationaux pour la région Asie-Pacifique*, organisé à Bogor, Indonésie, 24-25 octobre 2013; et Réunion d'experts sur *Renforcer le financement de la GDF par le biais des Fonds forestiers nationaux, pour l'Afrique*, organisé à Mombasa, Kenya, 19-21 février 2014. Les comptes rendus de ces ateliers sont disponibles sur: www.fao.org/forestry/finance/en

le Centre agronomique tropical de recherche et d'enseignement (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE), le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) et le Forum forestier africain (FFA), qui a réuni des experts ayant une expérience concrète dans la gestion des FFN dans différentes régions. Les ateliers ont examiné les expériences d'approximativement 20 fonds. Cette publication développe davantage un document de travail de la FAO intitulé *Fonds forestiers nationaux (FFN): Vers une architecture solide et une bonne gouvernance financière*.

Le chapitre 2 décrit l'architecture générale des FFN et leurs principaux éléments conceptuels. Le chapitre 3 explicite ces dimensions et indique les éléments clés à considérer prioritairement dans les efforts visant à améliorer la performance des FFN, en tirant les leçons des FFN existants. Le chapitre 4 identifie les étapes nécessaires pour améliorer l'efficacité et les contributions des FFN comme voie à suivre. La publication conclut en soulignant le besoin de prêter davantage attention à la gouvernance financière dans les décennies à venir si l'on souhaite que la GDF se développe à l'échelle mondiale.



Des fonds forestiers nationaux efficaces disposent de clauses adéquates concernant l'implication de toutes les parties prenantes.

2. Architecture générale des fonds forestiers nationaux

Les FFN sont des mécanismes financiers spécifiques conçus pour appuyer la GDF, qui incluent souvent également l'atténuation des changements climatiques, la préservation de la biodiversité et la restauration des terres dégradées. Les gouvernements nationaux jouent un rôle important dans leur mise en place et dans leur gestion, motivés dans certains cas par le bien public espéré et dans d'autres par le potentiel économique des investissements pour la forêt. Ce chapitre décrit l'architecture générale des FFN avec pour objectif de familiariser le lecteur avec les concepts et la terminologie pertinents. Le chapitre 3 propose des informations supplémentaires et des exemples spécifiques visant à identifier des moyens d'améliorer le fonctionnement des FFN.

ÉLÉMENTS CONCEPTUELS DE BASE DES FONDS FORESTIERS NATIONAUX

Quatre éléments clés définissent la conception des FFN (Rosenbaum et Lindsay, 2001; FAO, GIZ et BMZ, 2013):

1. la gouvernance;
2. les sources de recettes, ou la «capitalisation»;
3. l'utilisation;
4. la supervision.

La gouvernance

Un FFN peut tout simplement consister en un compte séparé au sein d'un ministère gouvernemental ou d'une agence. Il peut aussi s'agir d'une entité juridique complexe soumise à des règles particulières qui la rendent indépendante des canaux de prises de décisions habituels du gouvernement. Entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses variantes dans la manière dont les organes directeurs d'un FFN peuvent être structurés. Dans le cas d'un FFN qui est simplement un compte séparé dans le budget d'un ministère ou d'une agence, le compte reçoit des revenus réguliers spécifiques, et des lois définissent les modalités selon lesquelles le gouvernement peut dépenser l'argent de ce compte. Le Fonds de reboisement d'Indonésie, géré conjointement par les Ministères des forêts et des finances, en est un exemple. Il peut exister une agence spéciale au sein d'un ministère chargée de la gestion du fonds. Un conseil d'administration ou des parties prenantes (avec des responsabilités spécifiques) peuvent aussi être créés par une loi pour conseiller l'agence qui gère le fonds. Dans certains cas, les FFN ont des personnalités juridiques indépendantes ou quasi indépendantes.

Certains FFN opèrent en tant que sociétés d'État, dans lesquelles le gouvernement nomme des gestionnaires du fonds et l'alimente en revenus réguliers, le fonds opérant

par ailleurs de manière indépendante. Ces sociétés peuvent être structurées comme des organisations caritatives (par exemple des fiducies ou des fondations), ce qui leur confère un certain degré de souplesse et d'indépendance par rapports aux exigences bureaucratiques. Un FFN peut aussi être organisé comme une entreprise indépendante, la loi stipulant ses modalités de fonctionnement, la manière dont les gestionnaires de la personne morale sont choisis, et les rôles qu'ils détiendront dans sa gestion. Les FFN peuvent être structurés de telle sorte qu'ils transfèrent le contrôle de l'argent d'une bureaucratie fédérale centrale vers des gouvernements provinciaux ou locaux ou vers des organisations communautaires. Dans ces cas-là, les FFN peuvent allouer une partie de leurs recettes aux bureaux locaux ou régionaux des bureaucraties forestières nationales. Une des caractéristiques communes des lois visant à encourager la gestion forestière communautaire (par exemple en Gambie) consiste en un FFN et plusieurs fonds locaux opérant en tandem.

La capitalisation

Dans de nombreux pays, les FFN sont considérés comme des fonds extrabudgétaires, que le Fonds monétaire international (FMI) définit comme des «transactions générales du gouvernement, souvent avec des dispositifs institutionnels ou bancaires séparés qui ne sont pas inclus dans la loi sur le budget annuel de l'État (fédéral) et les budgets des niveaux infranationaux du gouvernement» (Allen et Radev, 2010). La plupart des FFN peuvent aussi être appelés «fonds renouvelables», ce qui signifie que ces fonds sont réapprovisionnés, en général par le biais de taxes sur les biens et les services connexes et sur les opérations de prêts, et dont les revenus restent disponibles pour continuer à financer leur fonctionnement, qui serait autrement compromis par des règles budgétaires selon lesquelles les dotations budgétaires expirent à la fin de l'exercice. Certains fonds, tels que ceux mis en place dans le cadre de mécanismes d'annulation de créances en échange d'action en faveur de la nature (mécanismes «dette contre nature»), sont des «fonds d'amortissement» qui opèrent avec une dotation initiale pour une période donnée et cessent d'exister une fois l'argent dépensé.

TABLEAU 1

Sources de capitalisation des fonds forestiers nationaux

	National	International
Public	<ul style="list-style-type: none"> • Recettes publiques générales • Recettes liées au secteur forestier, y compris taxes liées à la forêt • Recettes des forêts appartenant à l'État • Amendes, pénalités et saisies • Redevances et taxes non liées aux produits forestiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide bilatérale • Subvention/financement multilatéral • Mécanismes de financement internationaux (par exemple, REDD+)
Privé	<ul style="list-style-type: none"> • Industrie forestière • Contributions d'entreprises (par exemple, programmes d'entreprises en matière de responsabilité sociale) • Fonds philanthropiques, dons • Organisations non gouvernementales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds philanthropiques, dons • Organisations non gouvernementales • Obligations et prêts

Actuellement, le financement des FFN provient de sources budgétaires ou extrabudgétaires. Les recettes gouvernementales pour les FFN peuvent englober les

revenus directs résultant de la production nationale et des échanges commerciaux des produits et services forestiers (par exemple les royalties, les redevances forestières, les droits d'entrée, la vente de crédits carbone, les amendes et les pénalités); les redevances et les taxes générales non liées aux produits forestiers; les dons; les subventions; les obligations; et les prêts. Le tableau 1 présente les principales sources de capitalisation des FFN.

L'utilisation

Les FFN varient considérablement dans la manière dont les fonds sont utilisés; ils peuvent concerner une gamme d'activités plus ou moins large. Les FFN hautement spécialisés peuvent allouer des fonds à des groupes ou à des projets spécifiques, alors que des FFN plus généraux peuvent permettre l'accès aux fonds à un plus grand éventail d'acteurs pour des utilisations plus variées. Les utilisations et les bénéficiaires des fonds du FFN peuvent inclure:

- **Des activités gouvernementales liées aux forêts.** Les FFN peuvent appuyer les activités d'agences forestières, alors que des décrets, réglementations ou les décisions de ministres ou d'organes de gestion concernés déterminent l'utilisation de ces fonds.
- **Un appui aux propriétaires forestiers privés et à l'industrie forestière.** Les FFN peuvent exclure spécifiquement les agences gouvernementales et soutenir les propriétaires forestiers privés et l'industrie forestière dans les activités de boisement et de reboisement et dans le développement d'entreprises forestières, y compris par la promotion de marchés pour les produits et les services forestiers.
- **Des investissements à long terme dans la forêt.** Les FFN peuvent réserver une partie de leurs recettes (par exemple des concessions forestières publiques) au reboisement ou à d'autres activités de gestion qui ne génèrent pas de revenus immédiats.
- **Un renforcement des capacités.** Les FFN peuvent appuyer des recherches forestières ou des programmes de sensibilisation, y compris des services de sensibilisation à la forêt, qui profiteront à diverses parties prenantes.
- **Un appui au travail d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations communautaires.** Une partie des fonds du FFN peut être affectée à l'appui de projets mis en œuvre par des ONG ou des organisations communautaires.

En fonction de la manière dont l'argent est utilisé, les FFN peuvent être qualifiés de fonds de transfert ou de fonds catalytiques. Un fonds de transfert agit essentiellement comme une plate-forme de distribution, acheminant l'argent par des voies de financement, de ses sources (principalement publiques) vers les bénéficiaires. Dans ces cas-là, des subventions sont accordées sans rendements financiers pour le fonds. Les fonds fiduciaires pour la conservation constitués par l'annulation de créances en échange d'actions en faveur de la nature sont des exemples de fonds de transfert, qui impliquent en général des subventions et ne génèrent pas de rendement financier pour le fonds. Les fonds catalytiques, par ailleurs, fournissent un financement (ou des capitaux d'amorçage) pour des activités économiques potentielles sur une période donnée, par exemple jusqu'à ce que ces activités s'autofinancent ou soient compétitives sur le marché cible. Ces fonds fournissent une combinaison de subventions et de prêts visant à mobiliser les capitaux

du secteur privé ou les prêts commerciaux. De nombreux FFN actuels, en particulier quand ils sont gérés par des agences gouvernementales, servent de fonds de transfert.

La supervision

La plupart des FFN comportent des clauses concernant la supervision, incluant la production de rapports et des vérifications périodiques. De nombreux FFN sont soumis aux exigences générales du gouvernement ou des entreprises relatives à la transparence, à la tenue de registres, à la production de rapports et à l'audit, mais peu d'entre eux disposent de mécanismes de contrôle et d'évaluation systématiques. Certains FFN ont des comités consultatifs indépendants qui examinent les plans et les dépenses et qui encouragent ainsi la transparence et l'intégrité. Dans certains cas, il est obligatoire pour le ministre responsable de consulter le conseil national des forêts avant d'approuver les dépenses du FFN. La préparation et la soumission d'un plan d'actions annuel sont une autre caractéristique de nombreux FFN. Certaines législations nationales exigent des audits annuels des FFN (par le vérificateur général), comme c'est le cas pour d'autres dépenses budgétaires dans le cadre des procédures d'audit du gouvernement national.



Il n'existe pas de FFN «typique», mais l'identification des facteurs de réussite des FFN existants peut offrir de précieuses leçons.

3. Éléments clés pour optimiser la performance des fonds forestiers nationaux

Sur la base de l'analyse d'une série d'études de cas de FFN, ce chapitre examine les éléments clés à prendre en considération pour optimiser leur performance. L'analyse a révélé qu'il n'existait pas de FFN «typique»; la structure, l'étendue des activités, les priorités et les procédures des FFN varient en fonction de leurs objectifs, de l'évolution des opportunités, des défis auxquels ils sont confrontés, et des contextes sociopolitiques des pays qui les créent. En outre, les FFN sont exploités dans des environnements extrêmement dynamiques et sont eux-mêmes sujets à des transformations et à des changements constants. Dès lors, il n'est probablement pas possible de recommander une solution universelle, mais identifier les facteurs de succès des FFN existants peut livrer de précieuses leçons.

L'analyse des études de cas montre également que de nombreux FFN ne doivent pas uniquement être considérés comme des mécanismes financiers; il s'agit plutôt d'institutions qui jouent plusieurs rôles, au-delà de recevoir et d'allouer de l'argent. Par exemple, les FFN peuvent être des acteurs importants dans la mise en œuvre des politiques ou des programmes forestiers nationaux: en tant qu'experts techniques qui peuvent assister les acteurs publics ou privés dans le développement de stratégies financières innovantes, et dans certains pays, comme les principaux vecteurs pour obtenir et transférer des fonds pour la forêt/les changements climatiques. Pour réussir et avoir un impact à long terme sur le terrain, les FFN nécessitent une bonne gouvernance, une gestion efficace, du personnel qualifié et un environnement favorable et porteur. Dans ce chapitre, le cadre analytique présenté au chapitre 2 (c'est-à-dire gouvernance, capitalisation, utilisation et supervision) sera développé davantage à la lumière de l'analyse des FFN existants. Ensemble, ces éléments recouvrent amplement les tâches de gouvernance stratégique relatives à l'établissement d'objectifs, aux cadres de direction et de responsabilité d'un FFN, ainsi qu'aux aspects de gestion relatifs à la mobilisation et à l'utilisation efficaces des ressources du FFN.

LA GOUVERNANCE

La gouvernance d'un FFN – notamment son mandat et ses dimensions juridiques et organisationnelles – est en grande partie déterminée par la politique forestière générale au sein de laquelle l'institution opère.

Congruence entre les fonds forestiers nationaux et l'ensemble des politiques et programmes nationaux

Depuis les années 90, l'évolution du concept de FFN a correspondu aux développements politiques généraux tant au sein du secteur forestier qu'à l'extérieur. Les FFN sont souvent

perçus comme des mécanismes opérationnels essentiels pour améliorer le financement de la GDF et pour mettre en œuvre d'autres objectifs spécifiques de politique forestière ou d'autres programmes nationaux plus vastes (par exemple, la conservation de la biodiversité et le changement climatique). De plus en plus souvent, les FFN sont aussi mis au point ou modifiés dans le cadre de la restructuration des institutions forestières publiques et du détachement de certaines fonctions de gestion vers des organismes autonomes ou quasi autonomes qui devraient être au moins partiellement autofinancés (Landell-Mills et Ford, 1999). Certains FFN existants, particulièrement en Amérique latine, reflètent les efforts visant à développer des mécanismes institutionnels au niveau national ayant la capacité d'absorber, de gérer, d'utiliser et de créer de nouvelles zones d'investissements. Au Chili par exemple, la raison qui a motivé la mise en place d'un FFN était d'offrir un mécanisme institutionnel fort pour consolider et garantir la continuité de multiples programmes forestiers incitatifs. Au Pérou, le besoin de garantir une viabilité institutionnelle et financière a conduit à explorer les possibilités de créer un FFN (encadré 1).

ENCADRÉ 1

Liens entre la politique forestière et les fonds forestiers nationaux au Chili et au Pérou

Depuis 1973, le Chili a pris des dispositions pour compléter les subventions forestières par des mesures telles que: des crédits-relais, des assurances forestières, des programmes de gestion de plantations, des ententes à frais partagés avec des entreprises privées et des exploitants forestiers. Le processus a commencé avec la conception de politiques incitatives à long terme et la mise en place du cadre institutionnel, et il a culminé avec des modifications législatives qui ont permis la création d'un fonds pour les forêts naturelles et la reconnaissance de la valeur des services environnementaux rendus par les forêts.

L'expérience de financement des forêts au Pérou a débuté avec la mise en commun de fonds du Gouvernement et d'organisations bilatérales et multilatérales. Ces fonds étaient utilisés pour appuyer un large éventail d'activités et d'acteurs sur une vaste zone géographique (54 millions d'hectares), comprenant des aires naturelles protégées, des communautés autochtones et des communautés de petits propriétaires possédant des titres fonciers, des concessions pour le bois et les autres produits forestiers, des forêts de production permanente, des territoires réservés aux populations autochtones isolées, et des marais amazoniens (Abanico de Pastaza). La majorité du financement n'étant pas permanent, une proposition de «redevance» a été introduite, qui établirait un fonds permettant la viabilité financière du système en percevant un pourcentage des recettes émanant de l'exploitation forestière reçues par les gouvernements locaux.

Source: CATIE, 2013

En République-Unie de Tanzanie et au Viet Nam, les FFN ont été mis en place conformément aux objectifs spécifiés dans les politiques forestières nationales visant à donner au secteur forestier une plus grande indépendance par rapport aux budgets gouvernementaux. Suite aux expériences positives récentes de certains pays, de nombreux autres ont tenté de façonner leur FFN comme des vecteurs de mise en œuvre de mécanismes de PSE; les FFN sont une option évidente pour ces programmes qui mobilisent des sources de financement multiples. À la différence des fonds traditionnels – tels que le Fonds de reboisement en Indonésie, axé sur les plantations forestières – les FFN récents, tels que le FNDF au Brésil, tentent de jouer un rôle de catalyseur. Le FNDF, établi comme mécanisme clé pour la mise en œuvre du Code forestier brésilien, a été conçu pour promouvoir le développement forestier en mettant l'accent sur les entreprises du secteur forestier.

Une autre évolution majeure pour les FFN – qui constitue une réelle divergence par rapport aux modèles de FFN traditionnels – réside dans l'importance croissante de mobiliser des fonds émanant de sources extérieures au secteur forestier⁶. Des transformations politiques majeures ont permis à certains FFN de recevoir des revenus de secteurs non forestiers tels que l'agriculture, l'énergie et l'environnement. Ces sources de revenus peuvent inclure des impôts généraux, des taxes spéciales (par exemple taxe sur le carburant, comme dans le cas du FONAFIFO au Costa Rica) et des paiements compensatoires (par exemple le CAF en Inde), en plus des contributions au mécanisme de PSE versées par les utilisateurs de la forêt telles que les sociétés hydroélectriques et d'écotourisme (au Viet Nam par exemple) et les fonds liés au changement climatique (par exemple REDD+) et d'autres sources internationales de financement. La tendance en faveur d'une gouvernance forestière décentralisée a entraîné un changement pour les FFN, évoluant de mécanismes servant à effectuer le travail des départements forestiers vers des mécanismes au service d'une base de clients plus diversifiée. Les objectifs de la quasi-totalité des FFN en Amérique latine et d'une majorité d'entre eux ailleurs incluent maintenant l'appui à la foresterie communautaire et aux petits exploitants.

Des programmes ou des politiques forestières à long terme sont une condition préalable au succès et à la viabilité des FFN, et des FFN bien structurés avec des capacités financières et de gestion peuvent servir d'entités opérationnelles pour la mise en œuvre d'objectifs de politiques. En ce sens, ce qui compte, c'est l'existence d'institutions disposant de telles capacités, plutôt que leur désignation comme FFN. Par exemple, le Fonds forestier national de Gambie est tenu comme un compte séparé auprès du comptable général du Ministère des finances; et bien qu'il porte le titre de FFN, il est, à toutes fins pratiques, semblable à une affectation budgétaire ordinaire du Gouvernement. La seule fois où le secteur forestier a reçu un financement du Fonds écologique du Nigéria, ce fut grâce à l'intervention du Président. Les interventions ad hoc qui ne bénéficient pas de l'appui d'une politique ou d'un programme à long terme ne donneront probablement pas de résultats durables. En Afrique particulièrement, il semble y avoir une forte déconnexion

⁶ Échange « dette contre nature » (par exemple le Fonds de conservation des forêts tropicales aux Philippines et le Fonds pour la forêt de Jamaïque) est un exemple de mécanisme disposant de sources de financement en dehors du secteur forestier.

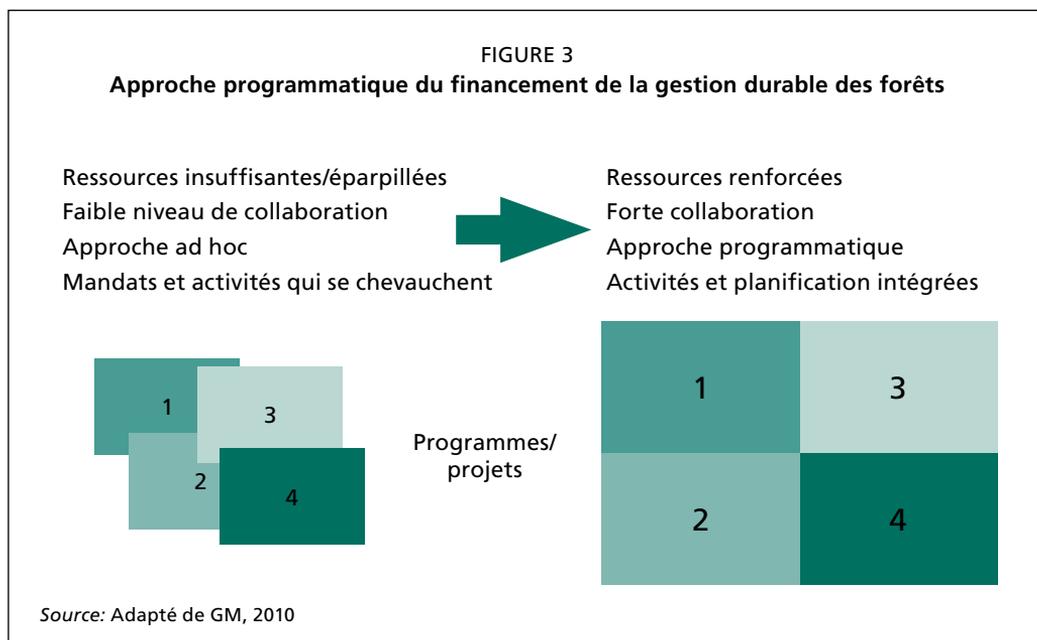
entre les réformes de la politique forestière et la gestion des FFN, ces derniers n'étant pas en phase avec les développements plus larges. Selon Gondo (2010), alors que la plupart des pays d'Afrique ont développé ou mis à jour leur PFN, ils ne les ont pas accompagnés des stratégies financières nécessaires pour articuler clairement leurs besoins de financement. Le résultat en est une absence continue de liens entre les PFN et les FFN, et un manque de ressources financières pour la mise en œuvre des PFN.

Il existe un risque de décalage entre les politiques forestières et les FFN, en particulier dans des pays disposant de plusieurs fonds liés aux forêts avec des mandats similaires ou qui se chevauchent. L'Indonésie a plusieurs fonds et la coordination entre ces fonds n'est apparemment pas suffisante (CIFOR, 2013). Au Viet Nam, plusieurs fonds forestiers sont regroupés au sein d'un fonds général. Le Brésil, qui dispose de nombreux fonds spécialisés (annexe 3), a remarqué que des relations étroites entre ces fonds sont vitales pour garantir leur efficacité et minimiser les doubles emplois (CATIE, 2013). La Malaisie dispose du Fonds de développement de l'industrie du bois (Malaysian Timber Industry Development Fund) et de plusieurs autres fonds qui ont été créés à des fins précises. Alors que des fonds multiples avec une portée géographique et des programmes bien définis peuvent s'avérer efficaces quand ils sont clairement nécessaires et qu'ils bénéficient d'un solide soutien local, comme dans le cas des fonds fiduciaires de conservation (GEF, 1998), il semble que le regroupement de plusieurs objectifs ou «volets» au sein d'un fonds unique présente des effets d'échelle significatifs. Ceci est manifeste, par exemple, dans le cas des Îles Salomon et du Vanuatu.

La question des fonds multiples s'est probablement accentuée avec le développement de fonds liés au climat. La REDD+, par exemple, a relégué certains fonds au Cameroun, au Kenya et en République-Unie de Tanzanie à des rôles mineurs. L'existence de nombreux bureaux de liaison qui gèrent plusieurs mécanismes internationaux a également contribué à la fragmentation ou à la duplication des efforts. Cela suggère qu'il est urgent d'établir une étroite coordination aux niveaux les plus élevés du Gouvernement pour assurer la complémentarité et la cohésion des initiatives nationales. Une telle coordination existe déjà dans certains pays. Le Fonds national pour l'environnement du Rwanda (FONERWA), par exemple, a absorbé le fonds forestier existant et a créé un guichet de financement pour la foresterie. Le Fonds vert – un fonds pour l'environnement à Trinité-et-Tobago – offre des opportunités de financement pour l'agence nationale des forêts. D'autre part, au Costa Rica, le FONAFIFO poursuit plusieurs objectifs d'envergure liés à la fois à l'environnement et à la foresterie. En Jamaïque, des efforts sont entrepris pour consolider le Fonds de conservation de la forêt (Forest Conservation Fund) et le Fonds pour l'environnement (Environmental Fund). Il est donc essentiel d'évaluer et d'aligner les FFN et les politiques et programmes nationaux ou internationaux plus étendus afin de garantir leur complémentarité.

Approche programmatique à la conception du fonds

Le positionnement des FFN en tant que mécanismes de coordination visant à éviter la fragmentation des efforts et à promouvoir stratégiquement les investissements émanant de toutes les sources possibles dans la GDF, est étroitement lié à l'intégration des objectifs



politiques et des mandats sectoriels au niveau national (figure 3). Une conception de FFN inclusive requiert des clauses adéquates relatives à l'implication des parties prenantes des autres secteurs, particulièrement pour la finance, le tourisme, l'énergie et l'infrastructure, dans la conception et la mise en œuvre du FFN, ainsi que pour la coopération des gouvernements locaux, fédéraux, et des États.

Des fonds supplémentaires auraient pu être obtenus dans le passé, mais les gestionnaires des FFN n'ont pas été capables de démontrer le potentiel d'assistance de la foresterie dans des domaines prioritaires du gouvernement tels que la réduction de la pauvreté et le développement économique (AFF, 2014). La collaboration intersectorielle est cruciale dans la mise en œuvre de programmes tels que les PSE et la REDD+ (CIFOR, 2013); par exemple, une approche intégrée a permis au FONAFIFO de mobiliser des investissements émanant d'agences internationales et du secteur privé. D'autres FFN réalisent également des efforts pour une meilleure intégration intersectorielle, mobilisant des financements importants d'investisseurs et de bailleurs de fonds aux niveaux national et international. Au Viet Nam, le VNFF collabore étroitement avec le Ministère de l'industrie et du commerce pour garantir que les petites et moyennes centrales hydroélectriques paient pour les services environnementaux rendus par les forêts en amont. Au Brésil, le FNDF a réussi à augmenter les investissements disponibles pour le biome du caatinga de 100 000 dollars des États-Unis à 2,5 millions de dollars des États-Unis sur une année en s'associant étroitement avec deux autres fonds. Le FONERWA du Rwanda a eu recours à une évaluation systématique des besoins financiers (analyse des écarts) des politiques et des secteurs pertinents lors de son processus de conception et de planification; cette évaluation a été réalisée pour justifier les zones d'investissements (c'est-à-dire «volets» ou «points d'entrée») proposées au fonds et pour développer une approche globale et programmatique de sa mise en œuvre.

Des paramètres bien définis en termes de buts, objectifs et cibles

Les FFN opèrent dans des environnements multiacteurs et dépendent de sources de financement confrontées à des défis et programmes divers. De nombreux FFN, en particulier quand ils sont gérés directement par des ministères du gouvernement, interviennent sur une base ad hoc avec des horizons à court terme et sans programmes de travail bien définis. Par exemple, le manque de critères opérationnels clairs est l'une des principales critiques émises au sujet du Fonds de reboisement d'Indonésie⁷. En l'absence de buts, d'objectifs et de programmes de travail bien définis, il sera difficile pour les FFN d'obtenir de l'argent, particulièrement dans les cas où l'argent du fonds doit provenir d'autres agences ou bailleurs de fonds. Des buts et des objectifs précis et un ensemble clair de paramètres cibles aident les FFN à suivre une trajectoire stable et peuvent contribuer à éviter une mauvaise utilisation des fonds. L'approche de l'Indonésie à la création d'un fonds pour la conservation de la faune (encadré 2) illustre la planification systématique nécessaire à la création d'un fonds efficace.

ENCADRÉ 2

Planification du fonds pour la conservation de la faune sauvage en Indonésie

Le Gouvernement d'Indonésie a désigné un fonds fiduciaire avec pour objectif la conservation des principales espèces sauvages. Bien que le fonds n'ait finalement pas été créé, sa conception reste intéressante parce qu'il était basé sur des critères et des objectifs bien définis. Sa conception prévoyait entre autres:

- **Définir clairement les résultats attendus.** Le fonds allait compter le nombre de rhinocéros, de tigres et d'éléphants dans des zones parfaitement délimitées (trois parcs nationaux) sur la période allant de 2013 à 2018.
- **Se concentrer sur un nombre limité d'objectifs réalisables.** Le fonds avait pour objectif de préserver trois espèces clairement identifiées (rhinocéros, tigre et éléphant) dans des endroits déterminés.
- **Éviter les fluctuations dans les budgets annuels.** Le fonds serait financé par le produit d'un échange «dette contre nature», avec des allocations annuelles prévisibles (et augmentant graduellement).
- **Travailler sur le terrain avec les parties prenantes.** Au moins 35 pour cent des ressources du fonds seraient allouées à des organisations non gouvernementales, à des communautés et à des instituts de recherche travaillant dans les zones ciblées.
- **Éviter la fragmentation des efforts.** Les fonds seraient transférés par le biais d'un fonds fiduciaire unique géré par des représentants du Gouvernement d'Indonésie, du bailleur de fonds (le Gouvernement allemand) et de la société civile.

Source: AFF, 2014

⁷ Selon l'un des participants de l'atelier régional sur les FFN organisé à Bogor, le principal critère d'accès au Fonds de reboisement était la «proximité avec le pouvoir» (CIFOR, 2013).

Un plan de travail ne clarifie pas seulement les activités que le FFN doit mettre en œuvre, mais peut aussi aider à définir le type de structure institutionnelle requise. Les fonds fiduciaires pour la conservation au Bhoutan, en Colombie, aux Philippines, et le FONAFIFO au Costa Rica, disposent tous de plans de travail soigneusement élaborés.

Les paramètres cibles sont généralement basés sur un ensemble de principes, de critères et d'indicateurs relatifs à la planification, au coût, à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des progrès accomplis. Une telle approche permet de garantir que les ressources financières, humaines et techniques contribuent à une chaîne logique de résultats et de retombées en adéquation avec les priorités nationales. Cela permet également l'évaluation transparente et objective de la performance d'un FFN et donne l'occasion d'adapter la gestion au fil du temps. Le travail sur les principes, les critères et les indicateurs relatifs à la GDF effectué par la FAO entre autres⁸, constitue un point de départ dont les FFN doivent tenir compte lorsqu'ils développent leurs approches programmatiques et leurs principes.

Dimensions juridiques

Les FFN existent sous forme de comptes indépendants détenus par des entités gouvernementales ou sous forme de fonds fiduciaires, fondations, associations ou toute autre entité autorisée par les lois nationales. Ce large éventail de structures et de systèmes indique qu'il n'y a pas un format idéal unique pour un FFN (l'annexe 4 décrit quatre formes juridiques de FFN parmi les plus courantes). Néanmoins, il est important qu'un FFN ait une forte base juridique pour sa création et son fonctionnement. Même si la proposition d'établir un fonds émane d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux, la législation nationale reste une étape supplémentaire indispensable pour établir correctement l'entité juridique dans la juridiction. Par exemple, le VNFF du Viet Nam a débuté par un protocole d'accord signé entre le Gouvernement du Viet Nam et les Gouvernements de Finlande, des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse. Sa mise en place officielle a cependant nécessité des instruments de suivi juridiques nationaux sous la forme de décisions du Premier Ministre, de décrets et de circulaires (Litzenberg et Luong, 2013). Dans le cas du CAF en Inde, une décision du système judiciaire a également été requise.

La mise en place d'un FFN est accompagnée d'exigences procédurales et de fond, qui affectent la structure de gouvernance et l'autorité de l'entité. Les exigences procédurales comprennent celles liées aux procédures d'enregistrement et aux démarches à entreprendre pour établir le FFN en tant qu'entité indépendante telle qu'un fonds fiduciaire, une fondation ou une association. Normalement, les fondations nécessitent un enregistrement auprès d'une entité judiciaire ou d'une entité étatique (EFC, 2007). Les fonds requièrent en général un enregistrement auprès de l'instance gouvernementale adéquate sous forme d'acte de fiducie, de charte ou de statuts (IPG, 1999). En outre, l'approbation par une instance gouvernementale appropriée peut être requise pour permettre à l'entité de fonctionner dans une monnaie étrangère. Dans certaines juridictions, des enregistrements

⁸ www.fao.org/forestry/ci/16609/en

multiples peuvent être exigés. Par exemple, le Mgahinga-Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust en Ouganda a dû être enregistré en tant que fondation auprès du Ministère de l'intérieur, et en tant qu'entreprise sans but lucratif auprès du Ministère de la justice. Les informations nécessaires pour le dépôt et l'enregistrement sont souvent liées aux exigences de fond relatives à la mise en place de l'entité.

Les exigences de fond incluent celles liées à l'objectif, à la structure de gouvernance et à la capitalisation de l'entité. Si un FFN est créé comme un type d'entité existante, telle qu'une fondation, il peut avoir à répondre à certaines exigences de fond relatives à son objectif⁹. Un FFN étant par nature d'intérêt public, il devra donc satisfaire sans problème à cette exigence de bénéfice pour l'intérêt public général. Les fonds fiduciaires sont gérés par des administrateurs et il n'y a habituellement pas d'exigences spécifiques en termes de structure de gouvernance (Spergel et Taieb, 2008), bien que certaines entités, comme les associations, puissent exiger un nombre minimal de membres (EFC, 2013).

Statut juridique et pouvoir du FFN. Le «pouvoir» concerne la capacité de prise de décision d'un FFN ou de son organisation hôte. Il détermine aussi principalement la relation entre un FFN et d'autres acteurs clés, tels que bailleurs de fonds, organisations partenaires et société civile, ainsi que sa capacité à les influencer. Au moment de la conception ou de la réforme d'un FFN, il est donc important d'envisager l'incidence des relations de pouvoir lorsqu'on décide de la forme juridique de l'entité et de la structure de gouvernance qui y est associée. Les FFN qui agissent sur la base d'ordres administratifs ou d'autres instruments émanant des ministères ou des agences d'exécution (à savoir le type d'entité du «compte») sont faibles comparés à ceux établis avec des statuts de plus haut niveau tels que des lois du parlement ou autres décrets présidentiels. Dans le cas d'une entité basée sur un compte, l'organisation hôte peut être incapable de faire appliquer les obligations d'autres agences dans des situations où des versements sont attendus en dehors du secteur forestier; ce fut le cas du FFN de Gambie et du Fonds pour l'arbre (Tree Fund) en Ouganda. Par ailleurs, le CAF en Inde bénéficie d'un soutien fort de la Cour suprême et a été capable d'appliquer strictement sa politique de financement.

Un FFN structuré comme un compte séparé sous la gouvernance directe d'un ministère ou d'une agence gouvernementale ne dispose pas d'une identité juridique séparée et est donc incapable de conclure directement des contrats avec d'autres parties comme le ferait une entité juridique indépendante. De tels FFN dépendent de leurs agences ou ministères de tutelle pour conclure des accords contractuels pour leur compte, et ceci risque d'affecter leur fonctionnement et pourrait potentiellement influencer les relations et la dynamique de pouvoir entre eux et les pays donateurs.

⁹ En Autriche, par exemple, les fondations privées et d'intérêt public sont gouvernées par des lois différentes. Les fondations d'intérêt public ne peuvent servir que des objectifs d'intérêt public, alors que les fondations privées ont la liberté de poursuivre des objectifs privés ou d'intérêt public. Dans des pays comme la Pologne, le Portugal et l'Espagne, les fondations ne peuvent servir que l'intérêt public. D'autres types d'organisations, telles que les organisations à but non lucratif exemptées d'impôts aux États-Unis, peuvent disposer de leurs propres réglementations et d'exigences plus spécifiques encore quant à leurs objectifs. (Voir 26 U.S.C. § 501(c) (3)).

Statut juridique et capitalisation du fonds. Le statut juridique d'un FFN peut affecter sa capitalisation et faire obstacle aux fonds émanant de sources autres que le trésor national (Kant et Appanah, 2013). Les questions de redevabilité peuvent également avoir une incidence sur la capacité d'un FFN à attirer des capitaux d'investisseurs privés.

Personnalité juridique des FFN et utilisation du fonds. La structure juridique peut avoir une incidence importante sur l'utilisation du fonds. Elle peut, par exemple, être un facteur déterminant dans la capacité à impliquer des parties prenantes dans des projets financés par un FFN et à partager les bénéfices qui en découlent. Des ambiguïtés dans l'établissement des dispositions juridiques, telles que le droit d'une entité financée par un FFN à gérer des forêts, ou sa capacité à recevoir un financement (y compris la signature d'accords), peuvent représenter un obstacle. Au Viet Nam, en dépit d'un décret autorisant les ménages, les communautés et les sociétés à recevoir des fonds via le mécanisme de paiements pour services environnementaux des forêts (PSEF) du pays, qui est lié au VNFF, des ambiguïtés que comportent d'autres instruments juridiques soulèvent des questions quant à l'éligibilité des ménages, des communautés, et des sociétés à recevoir ce financement (CIFOR, 2013). En vertu de la loi sur les forêts de 2004, les communautés sont considérées comme des personnes morales, disposant du droit de gérer et protéger leurs forêts, mais elles ne bénéficient pas du statut d'entités juridiques dans le Code civil de 2005 (Litzenberg et Luong, 2013). Les FFN doivent être assortis de réglementations juridiques solides (assurance qualité) afin d'éviter l'utilisation frauduleuse des fonds par les organisations utilisatrices. Ces règles sont normalement appliquées sous forme d'«accords» qui suivent un format standard, tel que défini dans les lois civiles locales. Bien que de telles dispositions existent pour certains FFN, leur mise en œuvre reste faible.

Aspects légaux relatifs à l'obtention d'un financement international. De nombreux mécanismes de financement internationaux, comme le Fonds d'adaptation, ont créé leurs propres normes fiduciaires, certaines pouvant être semblables aux exigences imposées par les lois nationales, d'autres venant s'y ajouter. Pour obtenir un financement direct d'entités telles que le Fonds d'adaptation, les FFN doivent démontrer leur capacité à se conformer aux normes fiduciaires requises par ces entités. Par ailleurs, plusieurs mécanismes de financement internationaux contournent les agences intermédiaires, utilisant des entités nationales comme entités de mise en œuvre; dans ces cas-là, respecter les normes établies par le mécanisme de financement international est essentiel pour la certification des FFN en tant qu'entités de mise en œuvre nationales. Par exemple, le Fonds national pour l'environnement du Bénin est reconnu légalement comme l'entité de mise en œuvre nationale du Bénin pour le Fonds d'adaptation¹⁰. Par conséquent, si l'objectif pour un FFN est d'obtenir le statut d'entité nationale de mise en œuvre pour un mécanisme de financement international donné, une étape majeure serait de garantir que le FFN est capable de respecter les normes exigées par ce mécanisme. Les FFN devront éventuellement répondre également à certaines normes afin de recevoir des fonds de sources bilatérales ou multilatérales.

¹⁰ Voir: «Fonds d'adaptation: entités nationales d'exécution accréditées», www.adaptation-fund.org/national-implementing-entities, information du 1^{er} septembre 2014.

Il est capital d'envisager ces facteurs au moment de décider de la forme juridique d'un FFN, ainsi que ses objectifs généraux et le contexte politique et institutionnel plus vaste dans lequel il opère. L'évaluation des FFN réalisée dans le cadre de cette publication indique que les FFN actuels, principalement des entités basées sur des comptes, doivent progresser vers des formes telles que des fonds fiduciaires ou des fondations pour leur permettre une plus grande autonomie de fonctionnement. Une telle transition augmenterait leur souplesse et garantirait leur caractère innovant, transparent, responsable et capable de parvenir à une viabilité financière et organisationnelle.

Gestion du fonds

La structure de gestion et la capacité organisationnelle jouent un rôle crucial dans le succès d'un FFN. Elles concernent les dimensions suivantes:

- leadership stratégique, planification et gestion;
- structure opérationnelle (par exemple, des règles et réglementations rigides peuvent être un frein à l'innovation);
- gestion des processus (par exemple, résolution de problèmes, prise de décision et communication);
- gestion du programme (conception, mise en œuvre et contrôle des programmes et des projets).

L'organe de gestion suprême d'un FFN a une influence importante sur toutes ces dimensions. L'analyse des études de cas des FFN révèle que les FFN performants sont gérés par des organisations solides, compétentes et flexibles. Ces qualités organisationnelles sont essentielles non seulement pour assurer la gestion et l'intégration efficaces des flux de capitaux, mais également pour encourager l'innovation et accéder à de nouvelles sources de financement et à de nouveaux marchés. Elles jouent aussi un rôle primordial dans la réduction des coûts de transaction et pour assurer une supervision et une évaluation efficaces. Parmi les raisons expliquant pourquoi de nombreux FFN ont du mal à mobiliser et à utiliser les ressources financières en temps opportun et de manière efficace, on peut citer ces insuffisances organisationnelles. Une mauvaise capacité organisationnelle dissuade les investissements sûrs et responsables, et ces FFN n'attireront probablement pas les bailleurs de fonds et les autres investisseurs concernés. Comme l'ont fait remarquer Barr *et al.* (2010), une gestion financière défailante et une administration des revenus inefficace ont été les principaux facteurs qui ont compromis l'utilisation efficace du Fonds de reboisement en Indonésie.

Un FFN typique consiste en des instances dirigeantes (ou conseil d'administration) et une unité opérationnelle («secrétariat exécutif»), chargée des activités journalières du FFN et qui soutient le travail des instances dirigeantes. Les instances dirigeantes sont en charge de l'encadrement global et des décisions cruciales sur la direction et la mise en œuvre générales du FFN. Certains FFN ont des comités de direction plus petits qui se réunissent fréquemment pour prendre des décisions urgentes et à court terme, alors que le conseil d'administration au complet ne se réunit qu'une ou deux fois par an et se concentre sur les décisions stratégiques. La structure et la composition des instances dirigeantes sont des facteurs déterminants pour la performance générale d'un FFN. Par

exemple, les instances dirigeantes au niveau le plus élevé du FONERWA au Rwanda, le Comité de gestion du fonds, sont responsables des aspects suivants (FONERWA, 2012):

- structure générale du fonds;
- priorités en termes d'investissements;
- sources de capitalisation pour poursuivre le développement;
- structure financière et instruments financiers prioritaires;
- dispositifs institutionnels;
- modalités de gouvernance.

ENCADRÉ 3

Instance dirigeante du Fonds de développement des forêts et des ressources forestières (FRDF), République démocratique populaire Lao

Le conseil d'administration du FRDF se compose comme suit:

- Ministre adjoint de l'agriculture et des forêts (MAF) – président;
- Directeur général du Département des forêts, MAF – vice-président et président du conseil des secrétaires;
- Directeur général du Département de la vulgarisation agricole et de la coopération (Department of agricultural extension and Cooperation), MAF – vice-président;
- Directeur général du Département de la pauvreté, Ministère des finances – membre;
- Directeur général du Département de la planification, MAF – membre
- Directeur général du Département de l'inspection forestière, MAF – membre;
- Directeur général du Département de la planification et du développement territorial; cabinet du Premier Ministre – membre;
- Directeur général du Département de la gestion des forêts – membre;
- Directeur général du Département de la planification et des investissements – membre.

Source: CIFOR, 2013

Plus de 80 pour cent des FFN repris dans l'analyse des études de cas pour cette publication ont été établis en tant qu'institutions gouvernementales, avec une faible représentation extérieure au gouvernement (voir exemple encadré 3). Ces organes de gestion ont été mis en place davantage pour allouer les ressources aux parties prenantes que pour gouverner les FFN en tant qu'institutions indépendantes et autonomes et, par conséquent, elles ne bénéficient pas de l'adhésion nécessaire pour ce rôle plus large. Les représentants officiels des ministères dans les instances dirigeantes ont tendance à percevoir leur rôle en termes d'allocation de ressources aux agences et aux secteurs auxquels ils appartiennent, plutôt qu'en tant que partie intégrante d'un organe cohérent qui appuie la mission du fonds (GEF, 1998).

Dans les quelques cas où les instances dirigeantes autorisent la participation des ONG ou du secteur privé, leur participation est souvent limitée à un ou deux «sièges», les

représentants du gouvernement détenant habituellement la majorité. Cette modalité se distingue des fonds fiduciaires pour la conservation qui sont en majorité gouvernés par une représentation comprenant des ONG, le secteur des entreprises, le gouvernement et les bailleurs de fonds. La littérature sur la performance des fonds fiduciaires pour la conservation indique que quand les membres de comités de direction sont élus ou nommés à titre personnel, ils ont tendance à développer un plus grand sens de «propriété» du fonds en tant qu'institution et à travailler plus efficacement à la mise en œuvre de la mission du fonds (GEF, 1998). De plus, la gouvernance basée sur la performance dans de tels fonds fiduciaires requiert une créativité et un investissement en temps considérables de la part de toutes les parties, y compris des membres du comité et du secrétariat exécutif.

L'encadré 4 décrit les aspects clés de la structure et de la composition du conseil d'administration d'un fonds fiduciaire de conservation qui contribuent à son bon fonctionnement. Bien que ces principes s'appliquent aussi aux FFN, procéder à des changements aussi drastiques dans les instances dirigeantes peut être difficile à court terme. Par ailleurs, étant donné l'orientation «d'intérêt public» des FFN, une représentation majoritaire d'acteurs non gouvernementaux aux conseils n'est pas toujours politiquement faisable, au moins au début. Néanmoins, cette question peut aussi être partiellement traitée en donnant aux instances dirigeantes une grande autonomie, comme dans le cas du FONAFIFO au Costa Rica. Le tableau 2 propose une analyse comparative des structures gouvernementales de deux FFN importants, et l'annexe 4 donne d'autres exemples de structures de gestion pour les FFN.

ENCADRÉ 4

Influence de la structure et de la composition du conseil d'administration sur la performance d'un fonds fiduciaire pour la conservation

La condition essentielle (c'est-à-dire bonne pratique) à la bonne gouvernance d'un fonds fiduciaire pour la conservation (FFC) est qu'une majorité des membres du conseil d'administration du fonds soit extérieure au gouvernement. L'expérience révèle que, comparés à des FFC contrôlés par le gouvernement, les fonds bénéficiant d'une plus grande indépendance par rapport au gouvernement sont plus transparents et plus efficaces pour atteindre les objectifs de conservation de la biodiversité, moins influencés par des considérations politiques à court terme, et réussissent davantage à attirer les contributions de bailleurs de fonds internationaux et du secteur privé. D'autres facteurs importants garantissant le statut indépendant d'un FFC sont, entre autres:

- Le président du conseil ne doit pas être un représentant du gouvernement.
- Les bureaux du FFC ne doivent pas être situés dans un ministère du gouvernement.
- Les membres du conseil extérieurs au gouvernement ne doivent pas être choisis ou nommés par le gouvernement.

Les membres du conseil extérieurs au gouvernement doivent être élus par d'autres

Suite page suivante

Encadré 4 (suite)

membres du conseil ou choisis par des groupes ou des associations indépendants et largement reconnus. Cependant, il est vivement recommandé qu'il y ait au moins un représentant de haut niveau du gouvernement au conseil pour veiller à ce que les activités du FFC soient liées aux politiques et aux plans d'action nationaux de conservation de la biodiversité et pour garantir le soutien du gouvernement au FFC.

Les membres du conseil doivent venir d'horizons différents et doivent être choisis sur la base de leurs compétences personnelles et sur la manière dont ils peuvent contribuer à atteindre les objectifs du FFC. Les mandats des membres du conseil doivent être échelonnés (plutôt que de se terminer tous au même moment) afin d'assurer une plus grande continuité institutionnelle, et les responsabilités doivent être définies clairement dans les statuts du FFC ou dans son manuel d'exploitation.

Source: extrait de FEM, 1998

TABLEAU 2

Gouvernance du Fonds national de financement forestier du Costa Rica comparée à celle du Fonds de reboisement d'Indonésie

Fonds national de financement des forêts du Costa Rica (FONAFIFO)	Fonds de reboisement d'Indonésie
<p>Fonds fiduciaire accueilli par les structures de l'administration de l'État pour la foresterie, mais géré indépendamment par un conseil d'administration</p> <p>Le FONAFIFO est un organisme entièrement décentralisé au sein de la structure opérationnelle de l'administration de l'État pour la foresterie. La loi 7575 accorde au FONAFIFO une autonomie relative, un statut juridique consultatif, et l'autorité d'entreprendre tout type de transaction légale licite et non spéculative, y compris la création de fonds fiduciaires, pour garantir la gestion efficace de ses ressources patrimoniales. Le conseil d'administration du FONAFIFO compte cinq membres (deux du secteur privé et trois du secteur public), qui sont nommés pour des mandats de deux ans</p> <p>Le FONAFIFO est géré par son unité d'exécution, qui comprend un directeur exécutif et cinq départements opérationnels: les services environnementaux; le crédit; le département juridique; la gestion des ressources; et le département administratif</p> <p>Le FONAFIFO a recours aux modalités d'un fonds fiduciaire pour exercer ses activités. Dans le cadre de ce mécanisme, le FONAFIFO transmet la propriété de ses actifs et de ses droits à l'administrateur</p>	<p>Fonds renouvelable sous le contrôle administratif du Ministère des finances, audité régulièrement par un Comité national de vérification des comptes</p> <p>Établi en 1989, le Fonds de reboisement est financé par un prélèvement basé sur le volume de bois payé par les concessionnaires de bois. Il a été créé avec un mandat pour soutenir le reboisement et la réhabilitation des terres et des forêts dégradées. En 2009, les recettes (nominales) cumulées par le Fonds se montaient approximativement à 5,8 milliards de dollars des États-Unis, en faisant ainsi la principale source de recettes du Gouvernement provenant du secteur forestier commercial indonésien</p> <p>Durant la période de réformes post-Suharto, et particulièrement pendant les mandats de Yudhoyono (2004-2014), le Gouvernement indonésien a pris des mesures pour améliorer la gestion du Fonds de reboisement. La capacité de l'organe supérieur de contrôle (Supreme Audit Board) a été renforcée en le désignant comme unique vérificateur externe pour le Gouvernement indonésien</p> <p>Le Ministère des forêts et celui des finances ont conjointement mis en place deux nouvelles structures institutionnelles pour superviser la gestion et l'utilisation de la partie des recettes du gouvernement central provenant du Fonds de reboisement. Il s'agit du Forest Development Account et du Forest Development Funding Agency Public Service Unit, mandatés pour gérer le Fonds de reboisement comme un «fonds renouvelable»</p>

Sources: Barr et al., 2010 et FAO, GIZ et BMZ, 2013

L'analyse des études de cas souligne l'importance de la solidité des capacités de gestion financière. La structure organisationnelle du Fonds fiduciaire du Bhoutan pour la conservation de l'environnement (annexe 5), par exemple, a tendance à garantir des capacités techniques et financières bien équilibrées. Comme l'illustrent le FONAFIFO et le cas du Viet Nam, ces capacités jouent un rôle particulièrement important dans la mobilisation des ressources par le biais de mécanismes de PSE et d'autres mécanismes basés sur le marché. Le FONAFIFO est non seulement capable de mobiliser d'autres secteurs, en particulier le secteur financier et d'autres niveaux élevés de l'administration, mais il est aussi activement impliqué dans les marchés pour les compensations relatives au carbone et à la biodiversité, à l'intérieur et à l'extérieur du Costa Rica. Le succès du FONAFIFO peut être attribué aux excellentes connaissances techniques de son personnel en termes de processus et d'outils financiers, et à sa forte propension à innover et à s'adapter continuellement. Au Brésil, le FNDF a rapporté une diminution de 30 pour cent de ses coûts grâce à une meilleure gestion financière. La qualité des capacités de gestion financière deviendra de plus en plus importante en raison des opportunités de financement fournies par les mécanismes liés au changement climatique tels que REDD+ (Barr *et al.*, 2010), et sera également un élément crucial pour modifier la dynamique des FFN aux faibles performances. L'annexe 6 décrit certains éléments relatifs à la capacité financière.

Les compétences en gestion financière peuvent être améliorées par la mise en place de comités de travail qui traitent de questions spécifiques telles que la gestion financière, la collecte de fonds et la supervision technique. Les instances dirigeantes sont plus efficaces si elles délèguent certains domaines à ces comités d'experts, qui formulent leurs recommandations au conseil principal (voir encadré 8 sur le Fonds pour l'Amazonie). Une telle approche peut également permettre de réduire les coûts administratifs d'un FFN en limitant le besoin d'engager directement des experts.

Par ailleurs, le conseil d'administration joue un rôle crucial pour garantir la responsabilité et la transparence nécessaires dans la gestion d'un FFN. En particulier, étant donné la mauvaise utilisation des financements dans de nombreux FFN, seuls les niveaux de gestion les plus élevés peuvent garantir des dispositions contraignantes concernant l'assurance qualité dans les dépenses, ainsi que le contrôle et l'évaluation.

L'équipe de conception du FONERWA au Rwanda a mené une analyse des avantages comparatifs pour évaluer les institutions les plus aptes à faciliter la gestion d'un fonds et a finalement recommandé un mécanisme qui implique à la fois le secteur public et le secteur privé. Selon ce modèle, les fonds d'intérêt public sont affectés par l'Autorité rwandaise pour la gestion de l'environnement en recourant à des procédures gouvernementales existantes, alors que la Banque rwandaise de développement gère les décaissements du secteur privé sur base de ses procédures existantes. Le Comité de gestion du fonds, la plus haute instance de décision du FONERWA au sein du Gouvernement du Rwanda, a la responsabilité générale de direction et de gestion des activités du fonds par le biais de l'autorité de l'État et de la banque.

Les coûts d'exploitation sont un autre facteur déterminant dans la performance d'un FFN, et sur la base de l'expérience acquise à travers les fonds fiduciaires de

conservation, ces coûts ne doivent pas excéder 20 pour cent de la valeur totale du portefeuille d'investissements. Les coûts d'exploitation englobent les coûts administratifs (par exemple, l'identification du projet, sa sélection et sa supervision) et les coûts liés à la gouvernance et à la sensibilisation (par exemple, le coût des opérations du conseil, la collecte de fonds, la constitution de groupes d'intérêts et la participation dans les dialogues politiques). Proportionnellement, les coûts opérationnels ont tendance à être plus élevés dans les petits fonds, et le niveau d'exploitation est donc un facteur à prendre en compte pour assurer que les coûts d'exploitation ne constituent pas une charge trop lourde pour le FFN. Les dépenses d'appui au programme, telles que celles liées à l'assistance technique fournie aux bénéficiaires et au renforcement des capacités au sein même du FFN (par exemple, la formation du personnel et l'appui technique à la mise au point de politiques et de procédures), doivent aussi être envisagées attentivement (FEM, 1998). Il est important d'anticiper les fonds nécessaires au paiement des dépenses opérationnelles et de veiller à ce que ces fonds soient disponibles afin de ne pas perdre du temps en «recherche continue de financement», afin que l'équipe de gestion puisse plutôt se concentrer sur les actions stratégiques.

Toutes les dimensions précitées appellent à une évaluation attentive de l'évolution des rôles des FFN par rapport aux lois et à la structure de gouvernance dans laquelle ils se trouvent. Le tableau 2 propose un exemple comparant les structures de gouvernance de deux FFN.

CAPITALISATION DU FONDS

La performance d'un FFN dépend fortement de sa capacité à mobiliser des ressources financières. Il existe des variantes notables dans la façon dont les FFN ont abordé la mobilisation des ressources ainsi que dans les résultats qu'ils ont obtenus, ce qui offre de précieuses leçons. Certains fonds, comme le Fonds fiduciaire pour la conservation de la biodiversité (Biodiversity Conservation Trust Fund) du Vanuatu, ont été incapables de mobiliser des ressources, alors que d'autres sont parvenus à générer un capital considérable (à titre d'exemple: 5 milliards de dollars des États-Unis dans le cas du CAF en Inde). Dans le cas du Vanuatu, le Ministre responsable des forêts a déposé un montant de 100 dollars des États-Unis sur le fonds à son ouverture en 1998, mais à ce jour, seule cette somme y a été versée. Ceci illustre l'importance de la dimension – les petits fonds locaux ne valent peut-être pas les coûts qu'ils engendrent.

Sources publiques nationales

Le secteur public national reste la principale source de financement pour une majorité des FFN (tableau 3), à l'exception de ceux qui ont été mis en place avec des fonds relatifs aux changements climatiques ou aux échanges «dette contre nature». Dans le passé, les FFN étaient principalement établis comme dispositifs permettant de recevoir une partie ou un pourcentage déterminé des recettes forestières (par exemple, les redevances, les taxes et les royalties) et affecter ces revenus en les réinvestissant dans le secteur forestier. Dans la plupart des cas, les FFN étaient gérés par les départements forestiers du gouvernement et utilisés majoritairement pour des activités départementales. Le

principal objectif qui sous-tendait leur mise en place était de garantir que les revenus forestiers ne soient pas totalement absorbés par le trésor et qu'une partie soit réinvestie dans les forêts. Le Département de la foresterie du Malawi, par exemple, retenait jusqu'à 80 pour cent des taxes et redevances forestières dans son Fonds Forest Development Management Fund (Landell-Mills, 1999). Cette approche, courante dans les années 80 et 90, continue à servir de modèle pour certains FFN (par exemple, au Cameroun, en Gambie, en Indonésie, en République démocratique populaire Lao, en Malaisie et en République-Unie de Tanzanie), bien que nombre d'entre eux envisagent des modifications ou en font l'objet.

Dans l'ensemble, les FFN «traditionnels» qui dépendent des taxes, prélèvements et redevances relatifs au secteur forestier réalisent en général une plus faible croissance de capital que les fonds qui perçoivent des revenus non forestiers. Par exemple, le FFN de Gambie opère avec une dotation annuelle d'environ 150 000 dollars des États-Unis depuis sa création il y a dix ans, alors que des fonds tels que le FONAFIFO au Costa Rica ont connu une croissance considérable. La capitalisation a particulièrement stagné, voire diminué, dans des fonds qui dépendent des revenus issus de l'exploitation du bois (par exemple, le FRDF de la République démocratique populaire Lao, le Fonds de développement de l'industrie du bois en Malaisie et le Fonds de reboisement en Indonésie). La République-Unie de Tanzanie dont le FFN a enregistré une croissance modérée en capital en raison des activités forestières régulières est une exception. Le manque de priorité donné aux objectifs de mobilisation de revenus annuels est une autre raison pouvant expliquer la faible croissance en capital des FFN accueillis par des agences gouvernementales. En général, les recettes forestières risquent d'être insuffisantes pour assurer la pérennité des FFN à long terme.

TABLEAU 3

Principales sources de capitalisation, sélection de fonds forestiers nationaux publics

Fonds	Source
Fonds national pour le financement des forêts (Costa Rica)	Taxe sur le carburant
Fonds vert (Trinité-et-Tobago)	Prélèvement sur l'ensemble des ventes
Fonds de reboisement compensatoire (Inde)	Compensation payée par les agences des utilisateurs de la forêt
Fonds forestier (British Columbia, Canada)	Redevances forestières
Fonds forestier national (Croatie)	Ventes de bois
Fonds forestier national (Maroc)	Taxe sur les importations de bois
Fonds forestier (Mozambique)	Prélèvement sur les concessions forestières
Fonds de développement forestier (Zambie)	Permis d'exploitation forestière/redevances

Un autre obstacle de taille aux stratégies de capitalisation qui dépendent des revenus dérivés des produits forestiers réside dans le fait que ces produits peuvent être obtenus et vendus localement et de manière informelle. Par exemple, la valeur de l'industrie du charbon au Kenya était estimée à plus de 425 millions de dollars des États-Unis par an en 2008, employant plus de 700 000 personnes, mais elle se développe essentiellement de

manière informelle et dès lors contribue peu aux recettes du Gouvernement. Des études réalisées en République-Unie de Tanzanie et en Zambie indiquent que le commerce informel de produits forestiers dans ces pays est d'une ampleur comparable à celui du Kenya (Gondo, 2010).

Reconnaissant les défis liés aux revenus générés par la forêt, certains fonds ont diversifié leurs sources de revenus. Les exemples d'une taxe sur le carburant au Costa Rica (payée à son FFN, le FONAFIFO) et des paiements de compensation en Inde (payé au CAF) sont particulièrement intéressants parce qu'ils reposent sur le principe «le pollueur paie». Les taxes imposées aux industries pour compenser les dégâts environnementaux dont elles sont responsables joueront probablement un rôle de plus en plus important à l'échelle mondiale; elles sont très prometteuses comme sources potentielles de financement pour les FFN pour instaurer des mesures d'atténuation et restaurer les services environnementaux perdus. Ces paiements versés aux FFN servent également d'indicateur attestant l'engagement d'un pays à améliorer les résultats environnementaux et sociaux, ce qui peut inciter la communauté internationale à soutenir les FFN. Par exemple, la politique nationale initiale du Costa Rica concernant la taxe carburant pour financer le FONAFIFO a aidé à mobiliser des fonds de sources bilatérales et multilatérales telles que la Banque mondiale et le FEM. Les fonds fiduciaires pour la conservation au Bhoutan, en Colombie et aux Philippines ont démontré l'engagement de ces gouvernements nationaux à protéger et à gérer durablement leurs ressources forestières et ont généré ainsi des financements substantiels des bailleurs de fonds. La politique GDF favorable aux pauvres au Viet Nam, y compris son mécanisme national innovant de PSEF, explique en partie l'engagement initial d'un bailleur de fonds se montant à 30,92 millions d'euros.

Un appui et un financement solides du gouvernement sont donc essentiels pour légitimer les FFN, valider et garantir leurs mécanismes financiers et inspirer la confiance des parties prenantes. Les experts des ateliers sur les FFN ont souligné l'importance de mettre en place des FFN pour répondre aux besoins nationaux et de créer des structures nationales pour assurer leur viabilité financière et organisationnelle. Même dans le cas des FFN établis avec un financement international, les participants aux ateliers ont insisté sur la nécessité d'obtenir des contributions du secteur public national sous la forme de financements adéquats. Le Mozambique, les Philippines, les Îles Salomon et le Vanuatu étudient la possibilité de mobiliser des fonds du FEM par le biais de leurs FFN (comme l'a fait le Costa Rica avec le FONAFIFO), souvent avec les FFN jouant le rôle de partenaires financiers.

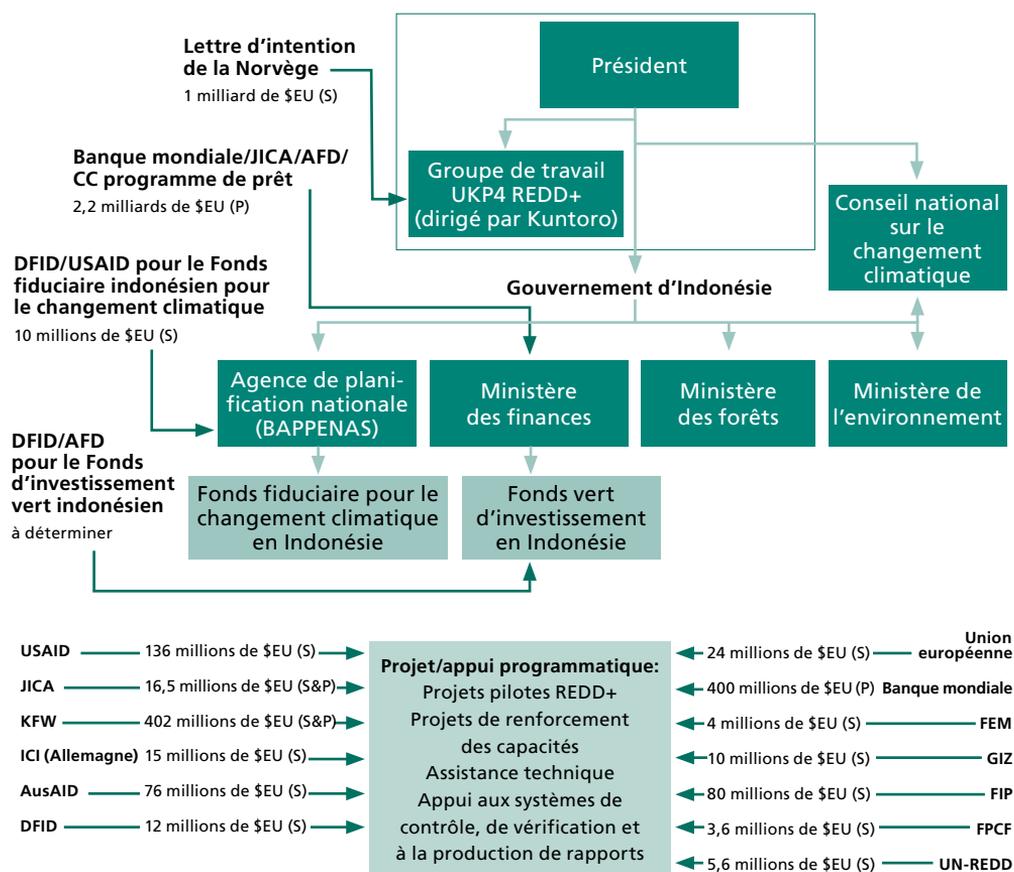
Financement international

Le processus de capitalisation se complexifie quand il implique la mobilisation d'un financement international, notamment de sources liées au changement climatique. Par exemple, la possibilité d'obtenir d'importantes sommes d'argent exige des structures nationales capables d'absorber, de rediriger et d'utiliser ces sommes efficacement. La complexité pouvant être associée à l'administration de fonds entrants provenant de plusieurs sources apparaît clairement dans le cas de l'Indonésie (figure 4), où les contributions internationales liées au changement climatique sont allouées directement

à des ministères et à des entités gouvernementales, ou dirigées vers des fonds tels que le Fonds fiduciaire indonésien pour le changement climatique (Indonesia Climate Change Trust Fund).

FIGURE 4
Accords portant sur l'affectation des sources de financement reçues pour l'adaptation au changement climatique en Indonésie

Financement total: environ 4,4 milliards de \$EU engagés pour les quelques années à venir
(S) = subvention, (P) = prêt



Source: redessiné à partir de Brown et Peskett, 2011

Remarque: AFD = Agence française de développement; DFID = Ministère du développement international (Royaume-Uni); FPCF = Fonds de partenariat pour le carbone forestier; FIP = Programme d'investissement pour la forêt; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; GIZ (précédemment GTZ) = Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH; ICI = Initiative internationale pour le climat; JICA = Agence de coopération internationale du Japon; KfW = Kreditanstalt für Wiederaufbau; UN-REDD = 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; et USAID = Agence des États-Unis pour le développement international.

Les participants à l'atelier sur les FFN en Amérique latine ont préféré l'allocation de financements internationaux liés aux changements climatiques aux FFN ayant une perspective sur le long terme, ce qui existe probablement dans les pays où les politiques nationales ont déjà «préparé le terrain». En d'autres termes, disposer de cadres institutionnel et réglementaire adéquats facilite l'accès au financement international. Par exemple, le FONAFIFO a pu obtenir le financement du Fonds carbone du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (Forest Carbon Partnership Facility's Carbon Fund) pour mettre en œuvre un programme de réduction des émissions au Costa Rica. Le FONAFIFO est responsable de la gestion et de la coordination de la stratégie REDD+ du pays et de la préparation de l'ensemble des documents (*readiness package*); il est aussi responsable des contacts avec les parties prenantes pour entreprendre des activités visant à réduire les émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, à conserver les forêts, à promouvoir la GDF, et à augmenter les stocks de carbone forestier. Ceci a été possible grâce à la création de mécanismes de réductions vérifiables et rentables des émissions de gaz à effet de serre, ainsi que par la démonstration claire que le FONAFIFO pouvait répondre aux exigences de l'agence de financement.

D'autres pays, comme l'Indonésie, sont en train d'introduire des dispositions juridiques et institutionnelles pour mobiliser efficacement des fonds internationaux. Les sources de financement internationales seront particulièrement importantes en Afrique, où, en moyenne, les fonds obtenus de partenaires internationaux du développement représentaient environ 41 pour cent des dépenses du secteur forestier (Gondo, 2010). Certains pays, comme le Burundi, le Tchad, Madagascar, le Mali, le Niger, le Sénégal et la République-Unie de Tanzanie, restent fortement dépendants (c'est-à-dire pour plus de 60 pour cent) de sources externes pour leurs dépenses publiques dans le secteur forestier, et cela risque de durer.

Secteur privé

La mobilisation des ressources dans le secteur privé englobe les paiements volontaires et les partenariats public-privé. Le FONAFIFO est un exemple représentatif d'une organisation du secteur public qui a complété son financement par des dispositifs incluant le secteur privé, y compris des contributions volontaires par le biais de programmes de responsabilité sociale des entreprises tels que l'étiquetage écologique, «Fly Clean» et «Solidarité». Le Certificat pour les services environnementaux, par exemple, a été créé pour obtenir des fonds d'entreprises privées intéressées par la protection des services environnementaux dans des régions spécifiques. De tels fonds privés sont assortis de fonds gouvernementaux et de subventions et prêts bilatéraux ou multilatéraux. Un programme similaire est en cours de développement au Maroc. Le Fonds pour la conservation des forêts tropicales aux Philippines a appuyé des plans de gestion des bassins hydrographiques et a institutionnalisé des dispositifs de gestion multiacteurs par le biais de partenariats public-privé pour promouvoir les entreprises communautaires et faire progresser leurs possibilités en termes de moyens de subsistance. Depuis 2005, le Fonds pour la conservation des forêts tropicales a mobilisé 3,4 millions de dollars

des États-Unis par le biais de partenariats avec des ONG et des organisations du secteur privé sous forme d'investissements de contrepartie. Le VNFF au Viet Nam a également réussi à obtenir des paiements de sociétés (essentiellement des centrales hydroélectriques). Certains FFN ont approché les secteurs des compagnies aériennes et du tourisme (principalement national mais également international) pour mobiliser des ressources.

Comme l'a indiqué Elson (2012), des gouvernements (dans ce cas, tels que représentés par les FFN) aux compétences commerciales limitées, investissent souvent dans des entreprises forestières commerciales, alors que le secteur à but lucratif dépense beaucoup d'énergie aux prises avec des contextes politiques hostiles, qui relèvent du gouvernement. Les investissements du secteur sans but lucratif dans des prêts à taux réduits et des programmes de subvention partielle visant à répondre à des objectifs environnementaux ou sociaux allouent souvent piètrement le capital et les autres ressources. Le résultat final de ces approches d'investissement est l'inefficience, l'inefficacité et des progrès limités sur le terrain. Les meilleurs résultats seront obtenus par un mélange judicieux de ressources gouvernementales, de ressources sans but lucratif et avec but lucratif, et de transfert des investissements vers des activités qui utilisent au mieux les avantages comparatifs des secteurs public, à but lucratif et sans but lucratif (Elson, 2012).

Dans l'ensemble, la capacité de nombreux FFN à canaliser le financement privé vers le secteur forestier est faible, et des améliorations sont très clairement envisageables. Cela exigera de la part des FFN, entre autres, d'établir un bilan des réussites pour répondre aux attentes des investisseurs privés en termes de retours sur investissements (financiers, sociaux et environnementaux).

Autres dispositifs de financement

La fiscalité peut jouer un rôle essentiel dans la viabilité des FFN, à la fois en fournissant des fonds et en attirant les investisseurs privés et institutionnels. Le statut fiscal d'un FFN est étroitement lié à son statut juridique et à sa classification. En vertu de la législation nationale, certaines entités juridiques peuvent être exemptées d'impôts; par exemple, les fonds fiduciaires, les fondations et toute autre entité d'intérêt public. Les FFN exemptés d'impôts auront probablement une plus grande proportion de fonds disponibles pour poursuivre leurs missions. Les lois fiscales peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans l'attrait des FFN pour les bailleurs de fonds. Par exemple, des législations nationales régissant les fondations peuvent permettre aux bailleurs de fonds de demander un allègement fiscal pour «dons de bienfaisance», en général jusqu'à un certain plafond. La législation des pays des bailleurs de fonds peut ainsi influencer leur décision de faire un don à des FFN d'autres pays. Par exemple, la plupart des pays de l'Union européenne n'offrent pas d'allègement fiscal pour les dons à des «fondations non résidentes», la Pologne étant une exception.

Certains fonds fiduciaires de conservation ont envisagé de nouvelles façons de garantir la viabilité financière en investissant une partie de leurs fonds dans des marchés de capitaux (encadré 5). Des professionnels de la gestion de fonds s'engagent à garantir que ces fonds soient investis avec un risque minimal.

ENCADRÉ 5

Approche de viabilité financière pour un Fonds de conservation en Colombie

L'Accord pour la conservation de la forêt (ACF) de Colombie (Cuenta del acuerdo para la conservación de bosques) a au départ été capitalisé par le biais d'un échange «dette contre nature» en 2004. Une somme de 10 millions de dollars des États-Unis a été allouée à l'ACF pour la conservation de la forêt, dont 5 millions de dollars des États-Unis ont été réservés pour des dépenses liées au projet et les autres 5 millions de dollars des États-Unis ont été affectés à un fonds de capital. Le fonds de capital a été investi dans des participations émises ou garanties par la Banque centrale colombienne ou dans des actions cotées en bourse de sociétés commerciales et industrielles, de banques, de sociétés financières, et dans de la dette publique ou des obligations avec des notations AAA, AA+ ou équivalentes. L'objectif est d'obtenir de ces investissements des rendements importants pour financer les activités de l'ACF à long terme. Il est prévu que le fonds obtienne un rendement net sur ses investissements d'ici 2016. Jusque-là, les projets et les activités sont financés par le biais des contributions des bailleurs de fonds et par le budget du Gouvernement; ces sources seront réduites dans les années à venir.

Source: CATIE, 2013

UTILISATION DU FONDS

De nombreux FFN peinent à utiliser efficacement les fonds mobilisés. Pour certains, comme le CAF en Inde, ce problème est plus important encore que la capitalisation du fonds. L'utilisation du fonds repose sur quatre composantes de base: 1) identifier les domaines prioritaires; 2) établir les priorités en termes de bénéficiaires et d'activités; 3) décider des types d'assistance; et 4) développer un mécanisme d'accès au fonds détaillé (sollicitation de projets et octroi de fonds). Même dans le cas des FFN aux objectifs très ciblés (tel que le FFN en Gambie), les lignes directrices relatives à l'utilisation du fonds pourraient être plus élaborées. De nombreux FFN n'ont pas une approche rigoureuse de l'utilisation des fonds; par exemple, le type principal d'assistance se fait sous forme de subventions et l'activité la plus souvent financée est le développement de plantations forestières. Des lignes directrices bien développées et la preuve de leur mise en œuvre sur le terrain ne semblent exister que dans quelques cas.

La plupart des FFN de l'étude de cas mentionnent comme défi majeur l'obtention de propositions éligibles et adéquates pour l'utilisation efficace de leurs fonds. Le FNDF au Brésil indique que ce défi est «omniprésent» et appelle à des investissements dans les structures nécessaires, avec des économies d'échelle. Pour certains FFN, des procédures transparentes pour la révision et l'approbation des subventions ne sont pas forcément disponibles, et elles doivent être établies. Certains FFN requièrent une multiplication d'exigences des bailleurs de fonds qui complique le processus de sélection de projets. De la même façon, dans le cas de mécanismes de cofinancement complémentaire, l'utilisation efficace des fonds implique la mise en œuvre d'actions synergiques entre les

gouvernements locaux, des États, et fédéraux. Durant les premières années de l'octroi de subventions du Fonds pour la conservation des forêts tropicales aux Philippines, le taux d'approbation avoisinait les 12 pour cent en raison de la mauvaise qualité des propositions reçues; cependant, au fil des ans, ce taux est passé à 45 pour cent. La nature complexe des exigences, telles que l'octroi de permis pour les petits exploitants agricoles, est un obstacle majeur en Malaisie. D'autres obstacles à l'utilisation efficace des FFN sont le manque de sensibilisation aux FFN, des procédures administratives compliquées, de faibles taux de financement, et un manque d'appui technique adéquat (et d'autres intrants tels que les semences d'arbres en République-Unie de Tanzanie).

Identifier les domaines de financement prioritaires

Les domaines prioritaires pour le financement – tels que le développement de plantations forestières, la conservation de forêts naturelles, l'industrie forestière, la foresterie communautaire, l'agroforesterie, et les mesures d'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation liées aux forêts – sont en général identifiés dans la loi ou dans les statuts initiaux qui ont permis la création du FFN; ils peuvent aussi être indiqués dans les réglementations ou les lignes directrices ultérieures. Certains reprennent presque toutes les activités possibles dans leurs «domaines d'appui». Cependant, les fonds avec des domaines cibles spécifiques, tels que la conservation de la biodiversité, la protection des forêts naturelles, la foresterie communautaire, ou l'aménagement des forêts privées, semblent avoir un impact plus marqué. Pour les fonds importants, il est logique d'avoir des guichets distincts qui répondront à des priorités différentes basées sur des objectifs et des critères préalablement identifiés. Le tableau 4 indique que le FONAFIFO au Costa Rica a privilégié la protection de la forêt par rapport à d'autres approches de gestion.

TABLEAU 4
Étendue de la zone forestière soutenue par le Fonds national de financement des forêts du Costa Rica, par approche de gestion, depuis 2013

Approche de gestion	Zone ha (% du total)
Gestion de la forêt	4 307,83 (10,4)
Protection de la forêt	32 506,98 (78,5)
Système de «solidarité»	2 217,30 (5,4)
Reboisement	2 135,46 (5,2)
Régénération naturelle	221,20 (0,5)

Source: CATIE, 2013

Le FONAFIFO contribue également à des activités qui encouragent l'entrepreneuriat et favorisent les relations entre les entreprises. L'expérience a démontré que l'appui aux FFN doit être global, avec une vision claire qui tient pleinement compte des besoins de développement du secteur forestier d'une région ou d'un pays donnés. L'expérience souligne aussi qu'un appui isolé et fragmenté qui n'est pas lié à une analyse précise des chaînes de valeur et des marchés donne lieu à des modèles de gestion faibles

(CATIE, 2013). Pour obtenir des retombées réelles et durables, il est donc essentiel que les FFN soutiennent les activités tout au long de la chaîne de valeur, de la production forestière à la certification et au marketing.

Une manière innovante d'identifier les domaines prioritaires est de maintenir les options de financement (et l'allocation des ressources d'un domaine à l'autre) ouvertes et souples et de permettre à la demande (c'est-à-dire les propositions de projets soumises) de les guider. Il s'agit d'une bonne stratégie dans les premières phases de mise en œuvre du fonds, qui permet de prendre des décisions sur la base de nouvelles priorités.

Bénéficiaires et activités éligibles

La majorité des FFN dans les pays en développement soutiennent les investissements forestiers des agriculteurs locaux, des communautés et des petits propriétaires forestiers. Comme l'indique le tableau 5, certains fonds ont cependant des groupes de bénéficiaires spécifiques.

TABLEAU 5
Exemples de fonds forestiers nationaux qui appuient des groupes de bénéficiaires spécifiques

Fonds	Principaux bénéficiaires
Fonds de gestion et de développement forestier, Malawi	Département des forêts
Fonds fiduciaire forestier, Norvège	Propriétaires forestiers privés
Fonds national pour le financement des forêts, Costa Rica	Petits et moyens propriétaires forestiers
Fonds de conservation pour la forêt, Jamaïque	Organisations non gouvernementales/ de la société civile
Fonds de développement de la faune sauvage et de la forêt, Mozambique (décret ministériel n° 93/2005)	Communautés locales
Fonds de reboisement compensatoire, Inde	Gouvernements des États

Donner la priorité à certains bénéficiaires et à certaines activités pour garantir l'utilisation efficace de ressources limitées est particulièrement important pour les fonds qui gèrent le mécanisme de PSE et d'autres mécanismes incitatifs. Le pilotage de certaines activités est conseillé avant de les développer et d'inclure d'autres groupes. Il est aussi fondamental de prendre en compte les clauses et les obligations existantes lorsqu'on étend les avantages à de nouveaux groupes de bénéficiaires. Le FONAFIFO illustre bien comment, en fonction de critères ou de priorités prédéfinis, différentes catégories de bénéficiaires peuvent être appuyées différemment (encadré 6).

Les forêts et les arbres jouent un rôle capital dans les moyens de subsistance de nombreuses communautés rurales ainsi que dans les milieux urbains pauvres (Matta, 2009). Dans la majorité des pays africains, par exemple, plus de 70 pour cent des activités de foresterie sont entreprises dans les secteurs informels ou par des petits exploitants (FAO, 2014). Ces secteurs sont caractérisés par des PME qui fonctionnent majoritairement au niveau des ménages, en employant principalement des membres de la famille ou des voisins. Les PME ont en général un accès très limité au crédit et aux autres services financiers fournis par les institutions financières formelles. Bien que des services financiers tels que

la microfinance et les contrats commerciaux ad hoc avec les acheteurs se soient développés au cours des dernières années pour faire face à ce déficit de financement, ils appliquent des taux d'intérêt très élevés et imposent des obligations de remboursement coercitives et à court terme, ainsi que de nombreuses autres charges sociales et financières (Elson, 2012).

ENCADRÉ 6

Application de taux d'intérêt différentiels

Le Fonds national de financement des forêts au Costa Rica (FONAFIFO) répond au déficit de financement en offrant des lignes de crédit aux entreprises à des taux d'intérêt différentiels. Les taux d'intérêt augmentent au long de la chaîne de valeur, et ils sont plus faibles pour les investissements les plus intensifs en capital.

Les cinq lignes de crédit du FONAFIFO sont:

1. La production forestière – taux d'intérêt de 6 pour cent. Les activités éligibles sont les pépinières, le reboisement, la gestion forestière, l'utilisation des forêts, l'abattage et la transformation primaire, et l'agroforesterie.
2. Les industries forestières – taux d'intérêt de 9 pour cent. L'activité éligible est la première et la seconde transformation à l'échelle industrielle.
3. Le développement basé sur la forêt – taux d'intérêt de 9 pour cent. Les activités éligibles sont les activités liées à la forêt telle que l'écotourisme.
4. Le commerce des produits forestiers – taux d'intérêt de 12 pour cent.
5. Le développement organisationnel – taux d'intérêt de 8 pour cent.

Source: CATIE, 2013

Les efforts pour promouvoir la GDF et améliorer les moyens de subsistance des communautés forestières nécessitent donc d'autres modèles financiers tels que les FFN (Matta, 2009). Les FFN pourraient jouer un rôle particulièrement important en comblant le déficit de financement de la GDF et en aidant les entreprises en difficulté à obtenir des services financiers justes. S'ils sont bien structurés, les FFN sont bien placés pour remplir cette fonction en raison de leur souplesse. Notamment, leur capacité à intervenir par le biais d'intermédiaires ou de partenaires pour combiner l'assistance technique et financière peut contribuer à garantir l'efficacité des investissements concernés. Comme mentionné dans la section précédente, le financement du secteur privé dans le FONERWA du Rwanda est géré en partenariat avec la Banque rwandaise de développement. Au Costa Rica, la Fondation pour le développement de la Cordillère volcanique centrale (Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central, FUNDECOR), une ONG, sert d'intermédiaire entre le FONAFIFO et les propriétaires forestiers, fournissant l'appui technique nécessaire pour traduire les services financiers en actions concrètes sur le terrain. Cet appui comprend souvent l'élaboration de propositions visant à obtenir l'accès à l'appui financier du FONAFIFO, ce qui semble être un facteur crucial pour garantir l'utilisation efficace des ressources du FONAFIFO.

Type d'assistance

Étant donné le large éventail de bénéficiaires visés et de types d'activités qu'ils souhaiteraient entreprendre, l'appui au financement fourni par les FFN varie en termes d'ampleur, de nature et d'étendue. On peut aussi parler de financement à petite, moyenne ou grande échelle; d'assistance financière, matérielle ou technique; et de subventions directes, partage des coûts, subsides ou prêts. L'assistance peut également être déterminée dans le temps, parce que les bénéficiaires potentiels auront peut-être besoin de différents types d'appui à l'investissement à différents stades de croissance de leur entreprise, allant d'un capital de départ à des garanties de prix. De nombreux FFN offrent ce type d'appui, mais ils ne disposent pas toujours des mécanismes adéquats pour que les différents types d'investissements rencontrent les besoins des investisseurs. Le tableau 6 présente les outils économiques que les FFN pourraient mettre à disposition, ainsi que leurs principales caractéristiques et implications. Les meilleurs résultats seront vraisemblablement atteints par le biais d'un ensemble de mécanismes adaptés à la situation dont il est question.

TABLEAU 6
Outils économiques que les fonds forestiers nationaux pourraient utiliser

Type	Caractéristiques	Implications
Subventions	<ul style="list-style-type: none"> • Normalement appui ponctuel sans remboursement 	<ul style="list-style-type: none"> • Non autonome • Appropriation/esprit d'entreprise limités • Peut engendrer une dépendance
Prêts	<ul style="list-style-type: none"> • À moyen ou à long terme • Obligation de remboursement • Portent des intérêts 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiert un modèle de gestion avec rendement garanti • Requiert une forte appropriation et des compétences de gestion
Bonifications	<ul style="list-style-type: none"> • Paiements sélectifs qui subventionnent des pratiques ou des intrants particuliers 	<ul style="list-style-type: none"> • A le potentiel de promouvoir des pratiques de gestion durable des forêts, de développement durable, d'atténuation/d'adaptation au changement climatique
Garantie de marché, dispositions de rachat, ou mécanisme de sous-traitance	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats juridiquement contraignants, normalement proposés par les sociétés forestières ou d'autres entités financières, garantissant des marchés viables pour les produits 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut stimuler le secteur privé avec des financements basés sur des mesures d'incitation • Peut épargner l'argent public/des bailleurs de fonds pour d'autres objectifs
Garanties	<ul style="list-style-type: none"> • Garantissent les projets en couvrant une partie des risques des investisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Atténue les risques partiels, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises dans la chaîne de valeur
Assurance	<ul style="list-style-type: none"> • Assure certains risques de production/de performance des développeurs de projets ou des investisseurs privés 	<ul style="list-style-type: none"> • Le fonds forestier national peut aider à promouvoir une assurance basée sur un indice qui protège les agriculteurs des risques liés au marché et à la production
Paiements de compensation	<ul style="list-style-type: none"> • Paiements pour les efforts de conservation, la plantation d'arbres, une meilleure gestion, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut compenser les coûts d'opportunité et surmonter des obstacles causés par la perte de revenus et donc encourager une gestion durable des forêts
Paiements directs pour services/produits environnementaux	<ul style="list-style-type: none"> • Par le biais de transactions de marché pour services environnementaux (par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche axée sur le marché pour les paiements pour services environnementaux • Les faiblesses les plus importantes sont une réticence générale à payer, et à estimer la valeur monétaire des services environnementaux

Source: D'après Elson, 2012

Comme le révèlent d'autres études qui ont analysé le fonctionnement de fonds fiduciaires pour la conservation (FEM, 1998), les résultats sont généralement meilleurs quand les investissements sont accompagnés d'une assistance technique visant à renforcer la capacité de gestion, permettant ainsi de garantir que le capital perçu soit utilisé de manière productive et durable. Un des rôles envisagés pour les FFN est celui de «facilitateurs financiers» compétents et légitimes (par exemple, pour une adéquation entre le type de financement et l'activité concernée). Ce rôle implique d'accorder l'offre et la demande des entreprises forestières en travaillant activement avec elles. Les FFN peuvent améliorer l'accès au financement en identifiant les besoins précis des entreprises et les conditions à réunir. Ils peuvent également aider à identifier des opportunités pour créer des liens entre les producteurs forestiers et les compagnies forestières par le biais de partenariats privé-privé. Cette facilitation pourrait aussi contribuer à améliorer l'accès des petits producteurs aux marchés, au financement, à l'assurance, au savoir-faire technique, et à d'autres contributions matérielles. Mais aucun FFN n'a encore adopté cette approche. Cependant, le FUNDECOR au Costa Rica, appuyé par le FONAFIFO, entreprend certaines de ces activités. Les participants à l'atelier sur les FFN en Amérique latine ont souligné la nécessité d'un tel facilitateur pour le financement. De la même manière, les participants à l'atelier FFN en Afrique ont suggéré que le recours aux FFN, particulièrement par des groupes à faibles revenus, pourrait être optimisé en renforçant la sensibilisation à l'appui au financement qu'ils offrent et en décentralisant les points d'accès.

Sollicitation de propositions et octroi de subventions

Parmi les FFN qui ont participé à l'étude de cas, quelques-uns (par exemple, le Fonds pour les forêts en Tanzanie, le FONAFIFO, Le Fonds de conservation des forêts tropicales aux Philippines, et le Fonds fiduciaire pour l'environnement au Bhoutan) disposent de processus systématiques pour solliciter des propositions, octroyer des fonds et assurer le suivi. Certains FFN, tels que le CAF, réservent le financement aux gouvernements sous-nationaux, et leurs procédures sont spécifiques à ce cas de figure. Cependant, tous les FFN nécessitent un processus de sollicitation de propositions systématique et bien détaillé qui soit ouvert et transparent. Un tel processus doit inclure, par exemple, la fréquence et le calendrier des appels à propositions, la procédure à suivre pour la soumission, les aspects à inclure dans la candidature, les critères de sélection et les échéances. Toutes les informations pertinentes doivent non seulement respecter un format spécifique, mais être également disponibles sur le site internet du FFN (les FFN performants ont leur propre site internet). L'encadré 7 présente les critères clés utilisés dans la sélection de projets du Fonds forestier de Tanzanie.

Un fonds peut aussi disposer de procédures relatives à la prise de décision sur les candidatures et à la manière dont les décisions sont communiquées aux candidats. En général, les propositions soumises sont traitées par un secrétariat exécutif et transmises aux instances dirigeantes, accompagnées d'une évaluation de l'éligibilité et d'autres aspects. Le FFN doit également disposer de modalités concernant le décaissement des fonds (par exemple, par chèque ou par transfert bancaire direct). Les modalités de décaissement du fonds sont essentielles pour garantir que les fonds autorisés soient versés aux candidats

dans les délais requis. D'autres procédures sont nécessaires pour les retraits financiers, les taux de rentabilité, la gestion des subventions, la suspension ou l'arrêt des subventions, ainsi que pour la production de rapports, la supervision, le contrôle et l'évaluation.

Les aspects suivants peuvent apporter une plus-value aux procédures des FFN:

- renforcer la sensibilisation aux FFN, par le biais, par exemple, de brochures et de sites internet spécifiques qui présentent toutes les informations indispensables;
- garantir que seules les entités ou bénéficiaires reconnus/établis légalement soient éligibles à l'appui financier;
- planifier le décaissement des fonds de telle façon qu'il ne nuise pas à la mise en œuvre;
- garantir que le personnel du FFN ou des agents désignés vérifient physiquement que les activités ont eu lieu.

ENCADRÉ 7

Critères clés pour la sélection de projets du Fonds forestier de Tanzanie

- Le projet contribue directement ou indirectement à la conservation et à la gestion des ressources forestières.
- Le projet fournit des bénéfices tangibles (directement ou indirectement) à des groupes cibles.
- Les opérations sont transparentes et responsables.
- Le projet est novateur dans son approche.
- L'applicabilité des résultats.
- La réalisation des objectifs.
- La capacité du demandeur à mettre en œuvre et à gérer le projet.
- La durabilité des interventions du projet.
- Le niveau de participation des parties prenantes.
- Le candidat s'engage à contribuer à concurrence de 20 pour cent (en espèces ou en nature).

Source: AFF, 2014

SUPERVISION DU FONDS

Les FFN doivent disposer de mécanismes de supervision intégrés pour garantir une bonne évaluation de leur impact et la réalisation des objectifs pour lesquels ils ont été créés, ainsi que pour réagir dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. La supervision est essentielle à la fois pour les projets individuels financés par un FFN et pour l'institution elle-même (LEAF, 2013).

La concentration de capitaux dans des fonds tels que les FFN présente des risques de détournement illégal d'argent. Une gestion souple sans transparence ni responsabilisation peut rendre ces fonds vulnérables à la corruption et à l'illégalité. Au cours de la période

allant de 1993 à 1998 par exemple, 5,2 milliards de dollars des États-Unis de fonds publics ont été perdus dans le Fonds de reboisement en Indonésie en raison d'une mauvaise gestion financière systématique et de pratiques frauduleuses des bénéficiaires de subventions (Barr *et al.*, 2010). De telles pertes financières et les risques qu'elles engendrent au niveau de la réputation soulignent la nécessité de mettre en place des mécanismes de supervision solides au sein des FFN. Pourtant, rares sont les FFN qui entreprennent une évaluation et un contrôle systématiques, détaillés et réguliers. Des fonds efficacement conçus pourront contribuer à garantir la transparence et à rendre le détournement d'argent plus difficile. Les systèmes de supervision et de contrôle sont habituellement assurés par des instruments adaptés et par des lois pertinentes régissant l'organisation et la gestion de tels fonds lors de leur mise en place. Ces systèmes peuvent inclure des mécanismes internes, ainsi que la nécessité de rendre des comptes à des autorités extérieures au FFN.

Certaines approches générales visant à améliorer la supervision des FFN tant en interne qu'en externe sont exposées ci-dessous.

Élargir la représentation au niveau de la gestion du fonds et des prises de décision

Une manière d'augmenter l'implication des parties prenantes est d'ouvrir la participation aux instances de gouvernance et aux comités de direction à des groupes et à des acteurs pertinents et compétents. Cela est particulièrement important dans le cas de FFN accueillis et gérés par des agences gouvernementales.

L'importance de la présence du secteur privé, d'ONG et de représentants de la société civile dans les instances dirigeantes du FFN a été signalée précédemment dans ce chapitre. Une autre façon courante de promouvoir la transparence et la responsabilisation en interne est de désigner des instances spécialisées, telles que les comités consultatifs, avec pour responsabilité la supervision et le contrôle des aspects financiers et techniques de la performance. De telles instances spécialisées bénéficient de degrés d'autonomie variables mais sont en général intégrées dans la structure organisationnelle et décisionnelle du fonds. Par exemple, le conseil d'administration de la Fondation pour la conservation des forêts tropicales aux Philippines (qui gère le Fonds de conservation des forêts tropicales) se charge de la supervision par le biais de deux comités spécialisés: le Comité du programme pour la direction du programme, l'évaluation du projet et le contrôle; et le Comité des finances pour l'utilisation du fonds et les investissements (CIFOR, 2013). Le personnel de la Fondation, et parfois des membres du conseil d'administration se chargent de la supervision du fonds et effectuent des contrôles réguliers tout au long de la mise en œuvre des projets, et ils mesurent les performances par rapport à un ensemble de résultats défini sur la base des descriptions du projet approuvé. Pour le National Tree Fund en Ouganda, le Cabinet du Gouvernement a mis en place des procédures pour remplacer un comité de pilotage spécialisé par un comité au complet chargé de la supervision du fonds (Gondo et Mandota, 2013). L'encadré 8 décrit le système utilisé pour le Fonds pour l'Amazonie au Brésil comme exemple de structure de gestion avec des mécanismes de contrôle et de régulation assurant une supervision adéquate.

ENCADRÉ 8 Le Fonds pour l'Amazonie

Le Fonds pour l'Amazonie a été créé par le Gouvernement brésilien avec l'objectif de réduire le taux de déforestation en Amazonie brésilienne de 80 pour cent d'ici à 2020 (par rapport à la moyenne de 1996-2005). Le Gouvernement norvégien a engagé 1 milliard de dollars des États-Unis dans le Fonds jusqu'en 2015, lié à l'évaluation de la performance annuelle par rapport aux objectifs de résultats fixés au niveau des forêts. Les fonds sont détenus sur un compte spécifique de la Banque publique de développement brésilienne et renouvelés par des dons. La Banque facilite aussi les contrats et appuie et contrôle les projets et autres efforts. La structure décisionnelle du Fonds pour l'Amazonie repose sur le Comité amazonien d'orientation (COFA) et sur le Comité technique du fonds amazonien (AFTC).

Le COFA est un comité qui compte trois groupes et comprend le gouvernement fédéral, les gouvernements des États et la société civile (y compris les populations autochtones, les communautés traditionnelles, les organisations non gouvernementales, l'industrie et les scientifiques). Chaque groupe détient une voix lors des prises de décision du comité et chaque membre détient une voix dans son groupe. Le COFA a la responsabilité d'établir des lignes directrices et des critères pour les projets. L'AFTC est composé de six experts techniques et scientifiques nommés par le Ministère de l'environnement pour des mandats de trois ans, renouvelables une fois pour une période égale. L'AFTC octroie les certificats de réduction d'émissions de carbone et calcule la quantité de carbone par hectare ainsi que la quantité de déboisement évitée. Un auditeur indépendant évalue si les dépenses correspondent aux lignes directrices établies par le COFA.

Source: www.climatefundsupdate.org

Renforcer les clauses concernant le contrôle et la supervision externes

La transparence et la responsabilisation peuvent être renforcées par le biais d'un contrôle et d'une supervision externes. Cela implique en général des rapports périodiques aux autorités nationales tels que le vérificateur général et les organes législatifs. L'audit gouvernemental est une exigence légale commune pour les fonds détenus en tant que comptes indépendants au sein d'agences gouvernementales. Les fonds établis comme des entités indépendantes ou quasi indépendantes doivent avoir des dispositions comptables dans leurs lois d'habilitation. Pour faciliter les audits, les lois peuvent exiger que les administrateurs du fonds tiennent des registres et produisent des rapports annuels. L'Afrique du Sud exige que le comptable du National Forest Recreation and Access Trust tienne des registres des actifs, passifs et transactions financières et prépare des états financiers annuels. La loi en République-Unie de Tanzanie exige que les administrateurs du Fonds forestier de Tanzanie publient un rapport annuel, y compris des comptes audités.

Au Nigéria, le Ministère de l'environnement et le Bureau du Fonds écologique supervisent les questions de transparence liées au Fonds écologique, alors que le Comité

national sur les problèmes écologiques constitue le comité consultatif. Le bureau du Fonds écologique est responsable de la tenue des registres et des actions comptables, et le comptable général du bureau de la Fédération et le vérificateur général sont chargés de l'audit régulier.

ENCADRÉ 9

Fonds forestier, planification de l'utilisation des terres forestières et déforestation dans l'écorégion du Chaco en Argentine

En novembre 2007, l'Argentine a promulgué la loi 26.331 (Ley de Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los bosques nativos) pour protéger les forêts naturelles par le biais de la planification de l'utilisation des terres forestières (Ordenamiento territorial de bosques nativos) et de paiements pour services environnementaux via un FFN. Les provinces ont eu un an pour développer et adopter formellement leurs plans provinciaux d'utilisation des terres pour pouvoir avoir accès aux ressources financières du Fondo nacional para el enriquecimiento y la Conservación de los bosques nativos. La loi stipulait que 0,3 pour cent au moins du budget public annuel devait être déposé sur ce fonds, mais cet objectif n'a jamais été atteint. En 2010, seuls 36,5 pour cent du montant prévu avaient été déposés sur le fonds, pour diminuer encore et arriver à moins d'un dixième en 2014. Un montant équivalent à 30 millions de dollars des États-Unis a été déposé sur le fonds en 2014.

Le sous-financement du fonds forestier a été moins critiqué que sa mise en œuvre défailante. Le vérificateur général a observé plusieurs défaillances graves, y compris des procédures administratives «complexes et désarticulées», une déconnexion entre les évaluations administrative, technique et financière des projets, et des «difficultés» pour les communautés autochtones et *campesino* à en bénéficier en raison d'un régime foncier flou. Selon la Direction nationale des forêts du Secrétariat pour l'environnement, seuls 29 (1,9 pour cent) des 1 500 plans de gestion financés par le fonds forestier entre 2010 et 2012 ont bénéficié aux petites populations dépendantes de la forêt.

Source: H. Thiel, FAO, communication personnelle, 2014

Des représentants du gouvernement constituent aussi «l'équipe de contrôle du projet» au sein du comité technique du Fonds de développement de l'industrie du bois en Malaisie, qui a pour mission de réaliser les inspections, les visites de contrôle, et de préparer les rapports sur l'avancement de la mise en œuvre du projet (Othman, 2013). En Gambie, le directeur des forêts doit soumettre des évaluations annuelles des recettes et dépenses du fonds afin qu'elles soient approuvées par le secrétaire d'État aux finances et aux affaires économiques. Le conseil d'administration de l'Institut national des forêts doit approuver le plan annuel du Fonds spécial pour les forêts du Guatemala. Le comptable du National Forest Recreation and Access Trust d'Afrique du Sud doit soumettre des budgets annuels au ministre concerné pour approbation. Le Fonds forestier en Uruguay

doit être utilisé en accord avec un plan annuel approuvé. En Argentine, un audit national détaillé a joué un rôle essentiel en mettant en lumière des divergences dans la mise en œuvre de son FFN (encadré 9).

Certains FFN font appel à des ONG pour les aider dans la supervision et la surveillance en raison de leur capacité à faciliter la surveillance et le reporting de la communauté. Aux Philippines, la Fondation pour la conservation des forêts tropicales s'est associée au Palawan NGO Network Inc. pour appuyer la surveillance des forêts par les communautés. Le FONAFIFO au Costa Rica (tableau 7) externalise la surveillance, le suivi et la vérification au secteur privé (LEAF, 2013). Certains FFN associent le recours à des représentants gouvernementaux et à des acteurs non gouvernementaux.

TABLEAU 7

Supervision du Fonds national de financement des forêts au Costa Rica comparé au Fonds de reboisement en Indonésie

Fonds national de financement des forêts (FONAFIFO)	Fonds de reboisement en Indonésie
Les audits du FONAFIFO sont réalisés principalement par des organisations externes (c'est-à-dire des forestiers habilités, le système des aires nationales de conservation, ou des organisations non gouvernementales) engagées pour cette mission. Le FONAFIFO recevant une aide au développement officielle importante, les procédures d'audit précisées dans les accords bilatéraux sont appliquées	Le Gouvernement d'Indonésie a pris des mesures pour améliorer la transparence et la responsabilisation dans la gestion du fonds de reboisement et d'autres sources de financement de l'État. La capacité de l'organe suprême d'audit a été renforcée par sa désignation en tant que vérificateur externe unique pour le Gouvernement d'Indonésie. Entre 2004 et 2008, le BPK a réalisé 29 audits liés soit directement, soit indirectement au Fonds de reboisement et les a publiés sur son site internet (www.bpk.go.id)

Les agences internationales, y compris les bailleurs de fonds, peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation, et par conséquent, dans l'amélioration de la performance des FFN. C'est particulièrement vrai si un financement significatif provient de l'extérieur, et si les exigences de financement sont «axées sur la performance». Dans certaines situations, les entités internationales peuvent disposer de leurs propres exigences en matière de contrôle et de supervision des FFN. Par exemple, si le FFN agit comme une entité de mise en œuvre nationale pour le Fonds d'adaptation, il doit répondre aux exigences des normes fiduciaires du Fonds d'adaptation. Celles-ci comprennent une section sur la capacité institutionnelle, qui exige que les FFN qui mettent en œuvre des projets financés par le Fonds d'adaptation, développent la capacité d'entreprendre le processus de supervision et de contrôle (LEAF, 2013). D'autres sources de financement bilatérales et multilatérales peuvent renforcer de telles exigences générales par le biais d'accords propres aux projets en question.

Le Fonds de reboisement d'Indonésie est un bon exemple en matière de mesures de supervision externes au fonds jouant un rôle important dans l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation. Selon Barr *et al.* (2010), face à la pression du Fonds monétaire international, le Gouvernement d'Indonésie a accepté de commander un audit financier externe complet du fonds, qui est par ailleurs soumis à des audits périodiques rigoureux de l'organe suprême d'audit d'Indonésie et de la Commission –

ayant une grande notoriété – pour l'éradication de la corruption (Komisi Pemberantasan Korupsi) et du tribunal anticorruption.

La transparence peut être améliorée en adoptant des pratiques de bonne gouvernance, telles que l'amélioration de l'accès public à l'information sur les FFN et leur utilisation, le renforcement de la sensibilisation du public au fonds par différents médias, et le transfert direct d'argent sur les comptes bancaires des bénéficiaires. Le FONERWA du Rwanda indique dans son processus d'octroi de subventions qu'une justification écrite doit être fournie pour les candidatures approuvées et non approuvées. De plus, pour éviter les conflits d'intérêts, les membres du personnel du FONERWA directement impliqués dans le développement de propositions ne peuvent pas faire partie des équipes de sélection de projets. Dans certains pays, des dispositions dans la législation sur la liberté de l'information peuvent exiger que les fonds (dans les cas où l'argent public est impliqué) divulguent des informations aux citoyens concernés. Dans les situations où les FFN sont constitués comme des fiducies, les bénéficiaires potentiels peuvent demander aux tribunaux d'exiger un examen indépendant de la gestion de la fiducie. Ils peuvent aussi demander aux tribunaux de faire appliquer le mandat de la fiducie, de mettre fin aux utilisations illégales, et d'arrêter les actions des administrateurs qui ne protègent pas les intérêts des bénéficiaires de la fiducie.

Renforcer la capacité du personnel d'un FFN à améliorer la transparence et la responsabilisation peut aussi aider à améliorer la performance. Une autre mesure possible pour améliorer l'assurance qualité dans le décaissement consiste en l'imposition de sanctions contre les bénéficiaires de subventions fautifs. Si le bénéficiaire des subventions enfreint les obligations stipulées dans l'accord, par exemple, en fournissant des informations incorrectes, en utilisant les subventions à des fins autres que celles convenues, ou en cas de manque de systèmes de contrôle requis, ou de violation des lignes directrices éthiques, des dispositions légales doivent exister pour imposer les sanctions adéquates.

Dans les cas où la corruption est endémique, il y a peu de raisons de penser que la création d'un FFN peut, à elle seule, contribuer significativement à une plus grande responsabilisation, quelle que soit la qualité des garanties procédurales. De plus, soutenir la volonté politique de mettre en place et d'appliquer les réglementations, transformer les agences à différents niveaux, et établir des systèmes transparents est un défi de taille. Néanmoins, encourager la transparence et la bonne gouvernance financière constitue une stratégie gagnant-gagnant, non seulement pour gérer les ressources forestières précieuses d'une nation et générer de nouvelles recettes, mais également pour le développement de la société dans son ensemble.

L'évaluation

L'évaluation fait partie intégrante de la supervision et peut aider les décideurs politiques et les administrateurs des FFN à évaluer dans quelle mesure un FFN a atteint les objectifs prévus et produit les retombées escomptées. Une évaluation périodique peut aider à mieux comprendre le fonctionnement d'un FFN et permettre de déterminer si des changements sont nécessaires. Tous les FFN performants de l'étude (par exemple au Brésil, en Colombie, au Costa Rica, aux Philippines et en République-Unie de Tanzanie)

disposent de programmes d'évaluation systématique. Par ailleurs, les FFN accueillis et gérés par des agences gouvernementales n'avaient pas de systèmes d'évaluation intégrés, ce qui peut freiner considérablement leur progrès. Pour de nombreux FFN, le manque de données de référence et l'absence d'objectifs et de paramètres cibles bien déterminés sont des obstacles majeurs au développement et à la tenue d'évaluations systématiques. Un manque de transparence et l'implication limitée des acteurs non étatiques accentuent encore ce problème.

Les FFN sont souvent évalués par les organismes donateurs; par exemple, le FONAFIFO a été évalué par la Banque mondiale, le FEM, l'Établissement de crédit pour la reconstruction (KfW-Gesetz: Kreditanstalt für Wiederaufbau) en Allemagne, le Life Gate à Modène en Italie et le Fonds BioCarbon. Les résultats de ces évaluations externes et des évaluations internes, fournissent des informations que le conseil d'administration du FONAFIFO peut utiliser pour réviser, valider et mettre à jour le programme et les procédures du Fonds. Le tableau 8 présente certaines dimensions qui peuvent être considérées lors de l'évaluation des FFN. L'annexe 7 énumère des indicateurs potentiels pour évaluer les dimensions de gouvernance des fonds forestiers et environnementaux.

TABLEAU 8

Dimensions indicatives pour évaluer les fonds forestiers nationaux

Dimension	Principales caractéristiques
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> Évalue les résultats du Fonds forestier national (FFN) Le FFN a-t-il atteint les objectifs? Quel est le bilan ou quels sont les résultats obtenus par le FFN, escomptés ou inattendus?
Efficience	<ul style="list-style-type: none"> Examine des paramètres tels que la productivité, le coût unitaire, les taux d'utilisation, les retards et les processus bureaucratiques Les FFN maximisent-ils les résultats par rapport aux coûts ou autres ressources investies (par exemple, le nombre de propositions de projets examinées par le personnel)? Examine dans quelle mesure le FFN a optimisé l'utilisation des ressources (par exemple, l'argent, les ressources en personnel, les équipements et les installations) en concordance avec les besoins qualitatifs du programme, par exemple, un audit lié à l'économie peut évaluer la validité d'un processus d'approvisionnement concurrentiel pour garantir que les coûts ont été contrôlés
Conformité	<ul style="list-style-type: none"> Analyse la conformité du FFN avec les exigences en termes d'objectifs, de standards ou de critères. Ces types d'audit évaluent habituellement la conformité aux lois et réglementations, les exigences contractuelles, les exigences relatives aux subventions et les politiques et procédures organisationnelles. Un service relativement nouveau, l'audit environnemental, aide à évaluer la conformité aux réglementations environnementales
Politique et autres évaluations prospectives (prévisionnelles)	<ul style="list-style-type: none"> Évalue les alternatives du programme ou des politiques, prévoit les différents résultats possibles du programme dans différents cas de figure, et évalue les avantages et les inconvénients de diverses propositions législatives. Les vérificateurs peuvent aussi compiler des informations de référence ou de bonnes pratiques pour aider à évaluer la conception du programme ou les pratiques de gestion
Évaluation des risques	<ul style="list-style-type: none"> Identifie les risques qui peuvent influencer la réalisation des objectifs stratégiques et financiers d'un FFN et évalue la réponse des gestionnaires face à ces risques. Dans le secteur forestier, les risques vont au-delà des risques financiers et opérationnels habituels et peuvent inclure des risques politiques et sociétaux. Par exemple, ils peuvent concerner les conséquences politiques et économiques de la perception par le public du traitement juste et équitable de groupes cibles, de l'utilisation des ressources, de l'environnement, et autres

Un fonds qui a été sainement conçu et qui est accompagné de garanties procédurales peut entraîner une augmentation des coûts d'exploitation des FFN. Il est donc important de garantir que le coût de ces mécanismes de diligence requise ne dépasse pas les avantages qu'ils présentent. Il est également capital de garantir un équilibre adéquat entre les clauses relatives à la supervision et l'autonomie du FFN, afin qu'il dispose de la flexibilité opérationnelle nécessaire pour atteindre ses objectifs.

AUTRES CONDITIONS FAVORABLES

Un environnement favorable propice à la viabilité et à la durabilité institutionnelles et financières est déterminant pour le succès des FFN. Cela implique des conditions externes qui vont au-delà de l'influence directe du FFN, mais qui l'aident à fonctionner de façon efficace et efficiente. En fonction de la situation, un environnement favorable et propice peut simplement consister en la garantie d'une bonne gouvernance, mais il peut aussi impliquer le développement de politiques innovantes et une ouverture à l'innovation et aux investissements du secteur privé. Un FFN qui fonctionne bien requiert un environnement qui appuie trois aspects clés: 1) une politique et un appui politique forts aux plus hauts niveaux du gouvernement; 2) des régimes fonciers et des droits de propriété bien définis; 3) un climat d'investissement positif qui encourage l'innovation et les investissements du secteur privé.

Cependant, l'absence d'un ou de plusieurs de ces aspects ne doit pas décourager la création d'un FFN. Mais les partisans doivent veiller à ce que ces aspects relatifs à un environnement favorable soient pris en compte au moment de l'élaboration de l'architecture du FFN. Chacun de ces trois aspects est examiné ci-dessous.

Politique et appui politique forts

Les FFN nécessitent une intervention sur le long terme, qui doit être suffisamment justifiée pour obtenir l'appui des dirigeants aux plus hauts niveaux du gouvernement. Le secteur public joue un rôle important dans les FFN en tant que promoteur, investisseur, régulateur et facilitateur; il est aussi souvent la seule source de financement pour les activités forestières axées sur les bénéfices environnementaux et sociaux. Les fonds recueillis par le biais du secteur public peuvent jouer un rôle crucial en encourageant les investissements du secteur privé.

De nombreux FFN ont bénéficié du soutien des dirigeants politiques et des législateurs, qui ont négocié et promu des politiques en faveur des forêts avec une forte implication du secteur public et de la société civile. Au Chili par exemple, il était généralement admis aux niveaux élevés du Gouvernement que l'industrie de la filière bois pouvait être un secteur économique porteur, ce qui a finalement mené au succès du développement de plantations de forêts privées à grande échelle. Au Costa Rica, le Gouvernement a beaucoup investi dans d'importants programmes de reboisement (à la fois pour la protection environnementale et pour la production). Au Brésil et en Indonésie, la reconnaissance de l'importance du rôle fondamental des forêts dans REDD+ par les décideurs politiques nationaux a joué un rôle significatif dans l'établissement de fonds

nationaux et dans l'appui résultant d'une législation favorable. De nombreux autres FFN reçoivent l'appui de décrets présidentiels, de lois (par exemple, en République-Unie de Tanzanie), et de décisions du tribunal (par exemple, en Inde). Par ailleurs, le manque de volonté politique a été identifié comme une raison majeure de l'échec de certains FFN qui ne sont pas parvenus à devenir opérationnels ou actifs (FFA, 2014).

Des régimes fonciers et des droits de propriété bien définis

Des régimes fonciers et des droits de propriété bien définis sont souvent étroitement liés à l'efficacité des mécanismes de financement et contribuent fortement à un environnement favorable. Des politiques visant à promouvoir la sécurité des régimes fonciers encouragent les propriétaires forestiers et les gestionnaires de forêts à s'impliquer activement et à bénéficier des FFN. Et surtout, l'établissement et la gestion de marchés pour les services environnementaux peuvent être freinés par un manque de clarté au niveau des droits de propriété. En l'absence de droits sûrs en matière de régimes fonciers et d'utilisation des forêts, il est difficile pour les parties – secteur privé, communautés locales ou petits exploitants – d'investir dans de tels programmes. Des droits de propriété garantis améliorent aussi l'efficacité en autorisant les propriétaires à consacrer des ressources à des fins forestières productives plutôt qu'à défendre leurs exploitations contre l'expropriation par d'autres agents (CIFOR, 2013). Par conséquent, le cadre national de régimes et droits fonciers doit être envisagé attentivement lors de la création d'un FFN parce qu'il aura probablement un impact considérable sur la conception et la mise en œuvre du FFN.

Un climat d'investissement favorable

Les investissements du secteur forestier sont généralement réalisés à long terme, exposés à des risques élevés et bénéficient de peu de services. La plupart des marchés pour les services environnementaux en sont au stade initial de leur développement; les outils pour évaluer et aborder les opportunités et les risques sont limités ou ne sont pas disponibles, et les expériences utilisant des modèles de gestion solides sont rares. Par conséquent, les investisseurs forestiers, nationaux et internationaux, continuent à être confrontés à une série de défis, tels que la sous-évaluation actuelle des services environnementaux fournis par les forêts. Il est vital que les mesures d'incitation directement liées au secteur forestier soient accompagnées d'un environnement favorable aux affaires en général pour attirer les investissements privés dans la foresterie et pour le succès et la viabilité d'un FFN. Un tel environnement serait caractérisé par l'ouverture aux principes du marché libre, par la transparence et la responsabilisation dans les transactions commerciales, et par des mécanismes de résolution de conflit simples et rapides. Un environnement favorable aux entreprises inclurait également un ensemble de structures financières et juridiques fiables et dignes de confiance et des institutions d'appui (par exemple, financières, bancaires, services d'audit et services contractuels). Le CATIE (2013) a attribué une bonne performance des FFN en Amérique latine avant tout grâce à l'existence d'un tel climat positif d'investissement.



*Aller de l'avant, il est nécessaire de réfléchir constamment
aux expériences des FFN existants et faire face au défis actuels et à venir.*

4. Aller de l'avant

Les FFN ont été présentés comme des outils clés pour relever le défi du financement de la GDF, y compris en aidant les pays à améliorer leur gouvernance et leur architecture financière relative à la forêt. Alors que les FFN gagnent en importance, leur efficacité sur le terrain est variable. L'analyse des études de cas et de la littérature présentée dans ce rapport indique qu'en dépit du réel intérêt de certains pays pour la promotion des FFN, la tâche reste difficile en raison des complexités institutionnelles, des capacités limitées des FFN et des ambiguïtés relatives à leurs rôles. Il est donc réellement nécessaire d'améliorer la performance des FFN, en particulier en promouvant leur capacité à contribuer à satisfaire les besoins d'investissements à long terme, en obtenant des sources de financement supplémentaires, en encourageant les investissements du secteur privé, et en permettant une gamme d'approches possibles pour le financement des forêts. Des problèmes majeurs subsistent et des solutions doivent y être apportées pour améliorer la contribution et l'efficacité des FFN. En allant de l'avant, il faut continuer à réfléchir aux expériences des FFN existants et faire face aux défis actuels et à venir. À ces fins, les actions décrites ci-dessous seront probablement nécessaires.

Augmenter la sensibilisation aux FFN

Il est primordial de créer davantage de sensibilisation autour des FFN et de leurs activités, à l'intérieur et à l'extérieur des structures gouvernementales – aux niveaux sous-nationaux, nationaux et mondiaux. La communication reste défailante, certains départements au sein d'un gouvernement n'ont parfois pas connaissance de l'existence du FFN. Une plus grande sensibilisation au rôle des FFN pourrait susciter l'intérêt du secteur privé. Pour augmenter la transparence, il est également essentiel d'améliorer la sensibilisation du public par le biais des médias et d'un meilleur accès à l'information relative aux FFN et à leur utilisation.

Lier les priorités forestières nationales aux opportunités et aux processus internationaux

Les FFN sont confrontés au défi d'harmoniser les exigences externes des opportunités financières internationales et les besoins spécifiques du secteur forestier national. Les FFN souhaitant bénéficier de fonds REDD+ doivent plus spécifiquement saisir l'occasion en améliorant leur gouvernance financière et leurs normes fiduciaires. Il s'agit là d'un défi de taille, mais étant donné les larges avantages résultant d'une telle transition, il s'agirait d'un effort gagnant-gagnant. Par ailleurs, les FFN peuvent être enregistrés comme des entités de mise en œuvre nationales pour avoir accès à d'autres sources globales de financement, telles que le FEM et le Fonds d'adaptation, par le biais d'efforts spécifiques de renforcement des capacités. La coopération internationale pourrait jouer un rôle clé

dans le renforcement de ces capacités des FFN et de leurs entités de gestion afin de les connecter efficacement à l'architecture de financement relative au climat. Simultanément, les FFN doivent être encouragés et soutenus dans leur mission afin de se concentrer sur des priorités nationales spécifiques, y compris l'utilisation productive et durable des ressources forestières.

Améliorer la gouvernance

Une bonne gouvernance nécessite des structures de gouvernance solides et souples qui soient ouvertes et inclusives. Une large représentation dans les instances gouvernantes est indispensable (par exemple, le milieu des affaires, le monde académique, les communautés non gouvernementales et autochtones/locales) pour promouvoir des innovations et des synergies et aider à garantir une gestion transparente. La conception des FFN doit également prévoir une gouvernance financière de haut niveau et définir des critères et des indicateurs de référence en termes de responsabilité. La supervision et l'évaluation systématiques des performances de l'institution elle-même et des projets qu'elle soutient contribueront au processus d'amélioration continue et augmenteront l'efficacité. Divulguer les critères et les procédures donnant accès aux ressources et mettre, entre autres, à la disposition du public les rapports financiers, permettra de renforcer la crédibilité.

L'innovation, un élément clé

Il est indispensable de diversifier les sources de financement pour améliorer la stabilité et la viabilité des FFN. Les efforts visant à identifier de nouvelles sources innovantes doivent être renforcés. Les FFN doivent être ouverts à un large éventail de sources de revenus (le CAF en Inde et son approche «pollueur-payeur», par exemple, est une belle réussite). De nombreux FFN manifestent un intérêt pour les programmes de PSE, mais dans certains pays, le cadre réglementaire devra beaucoup évoluer afin de tirer pleinement parti de leurs potentiels. Avec l'accélération de l'évolution des programmes de PSE, il existe un potentiel et une demande énormes de coopération et de partage d'expériences au niveau mondial.

Augmenter les investissements du secteur privé

Une vaste gamme d'entités du secteur privé – au-delà de celles directement liées au secteur forestier – peuvent être intéressées par des investissements dans la GDF. Des informations sur la performance des fonds fiduciaires de conservation et des fonds pour l'environnement indiquent qu'il est possible d'obtenir des ressources du secteur privé de manière innovante. Les opportunités d'impliquer le secteur privé de façon proactive et de mobiliser ses ressources par le biais de modèles économiques novateurs sont nombreuses. Cependant, peu de FFN ont été capables d'obtenir un réel soutien du secteur privé et il est urgent d'y remédier. La clé pour motiver le secteur privé à appuyer les FFN consiste à leur démontrer l'intérêt d'un tel plan d'affaires, ce qui pourrait impliquer des changements importants dans l'environnement réglementaire.

La décentralisation

La décentralisation des FFN peut également améliorer l'accès à leurs capitaux pour les communautés locales, les ONG, et d'autres parties prenantes directement impliquées dans la mise en œuvre d'activités forestières. La décentralisation peut aussi augmenter la réactivité des FFN aux besoins locaux dans un cadre stratégique clair. Les FFN devront le cas échéant se restructurer pour gérer efficacement les fonds et offrir l'appui technique adapté au niveau décentralisé. Les FFN, qui visent à mobiliser l'important potentiel que représentent les communautés locales pour construire des économies viables axées sur la forêt, devront investir dans le renforcement des capacités.

Créer une plate-forme mondiale pour les FFN

Il pourrait être judicieux de créer une plate-forme mondiale pour les FFN avec pour objectif d'améliorer la sensibilisation au rôle des FFN, de favoriser la collaboration entre les FFN, et d'encourager un environnement réglementaire favorable. Cette plate-forme, qui pourrait être adaptée aux différents contextes régionaux, encouragerait le partage d'informations et de connaissances sur les expériences concrètes liées aux FFN. Elle pourrait aborder des sujets tels que les sources de financement, la mise en œuvre, la supervision et le contrôle, et aider à la coordination des flux financiers internationaux, identifier les déficits de financement, et promouvoir la coordination parmi les bailleurs de fonds et les institutions forestières nationales et internationales. Une telle plate-forme pourrait jouer un rôle particulièrement important étant donné l'échec des efforts antérieurs pour créer un fonds forestier mondial.

En conclusion, il est clair que les FFN sont devenus des composantes incontournables de l'architecture mondiale de financement des forêts. Bien que les informations systématiques sur leur efficacité soient encore limitées, quand ils sont bien structurés et bien gérés, les FFN contribuent de manière significative à la GDF et à la conservation et au développement des forêts. Ils ont également prouvé qu'ils avaient le potentiel de mobiliser des ressources conséquentes quand ils sont étroitement liés et guidés par les PFN et autres cadres réglementaires stratégiques et objectifs nationaux plus larges. De nombreux FFN ont également réussi à articuler les contributions des forêts autour d'objectifs de développement plus vastes, allant de la réduction de la pauvreté à l'approvisionnement en eau potable en passant par l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques.

Cependant, l'amélioration de la gouvernance et des capacités institutionnelles des FFN ainsi que leur accessibilité constituent des enjeux majeurs pour les parties prenantes des forêts. À une époque où il est plus important que jamais de garantir que les investissements publics offrent «un bon rapport qualité-prix», améliorer les FFN est à la fois un défi et une immense opportunité pour la communauté forestière mondiale.



Références

- AFF.** 2014. Rapport de l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Africa, organisé à Mombasa, Kenya, 19-21 février 2014. African Forest Forum (AFF) (peut être consulté à: www.fao.org/forestry/finance/en/).
- Allen, R. et Radev, D.** 2010. *Extrabudgetary funds*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Barr, C., Dermawan, A., Purnomo, H. et Komarudin, H.** 2010. *Financial governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto periods, 1989-2009. A political economic analysis of lessons for REDD+*. CIFOR Occasional Paper 52. Bogor, Indonesia, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Brown, J. et Peskett, L.** 2011. *Climate finance in Indonesia: lessons for the future of public finance for climate change mitigation*. Document de travail. European Development Co-operation to 2020.
- CATIE.** 2013. Rapport de l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Latin America and the Caribbean, held at Turrialba, Costa Rica, 28-30 January 2013. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) (peut être consulté à: www.fao.org/3/a-ar054e.pdf).
- CBD.** 2014. *Financial resources and mechanisms: advancing more, better and faster financing for biodiversity and ecosystem services*. Convention on Biological Diversity (CBD) (peut être consulté à: www.cbd.int/financial/environmentfunds/).
- CIFOR.** 2013. Rapport de l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Asia-Pacific, held at Bogor, Indonesia, 24-25 October 2013. Center for International Forestry Research (CIFOR) (peut être consulté à: www.fao.org/forestry/finance/67776/en/).
- Elson, D.** 2012. *Guide to investing in locally controlled forestry*. London, International Institute for Environment and Development.
- EFC.** 2007. *Comparative highlights of foundation laws: the European Union of 27*. Brussels, European Foundation Centre (EFC).
- FAO.** 2014. *Situation des forêts du monde 2014*. Rome.
- FAO, GIZ et BMZ.** 2013. *National forest funds (NFFs): towards a solid architecture and good financial governance*. FAO Forestry Financing Working Paper 16. Rome.
- FONERWA.** 2012. Rapport final. Government of Rwanda Environment and Climate Change Fund (FONERWA) Design Project. Rwanda Environmental Management Authority.
- Fontaine, R.G.** 1961. National forestry funds. *Unasylva*, (15)4.

- GEF.** 2014. *Strengthened support for forests. GEF-6 sustainable forest management strategy*. Washington, DC, Global Environment Facility (GEF) (peut être consulté à: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Forests-2014.pdf).
- GEF.** 1998. *GEF evaluation of experience with conservation trust funds*. Washington DC, Global Environment Facility (GEF).
- GM.** 2010. Atelier: Up-scaling Investments in Sustainable Land Management in Tanzania, 24-28 May 2010, Dar Es Salaam, United Republic of Tanzania. Global Mechanism of the UNCCD (GM).
- Gondo, P.C.** 2010. *A review of forest financing in Africa*. Rapport d'étude préparé pour le Forum des Nations Unies sur les forêts.
- Gondo, P. et Mandota, S.** 2013. *Overview of the status of forest funds in Africa*. Internal report. Rome, FAO.
- IPG.** 1999. *Interagency Planning Group handbook on environmental funds. A resource book for the design and operation of environmental funds*. New York, USA, Interagency Planning Group (IPG).
- Kant, P. et Appanah, S.** 2013. *Guidelines for formulating national forest financing strategies*. Bangkok, FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Landell-Mills, N.** 1999. *Defining a strategy for financing sustainable forestry in Malawi: a review of international experience*. Prepared for the Working Group on Financial Flows and Mechanisms in Support of Malawi's National Forestry Programme. United Nations Development Programme.
- Landell-Mills, N. et Ford, J.** 1999. *Privatising sustainable forestry: a global review of trends and challenges*. London, International Institute for Environment and Development.
- LEAF.** 2013. Lowering emissions in Asia's forests (LEAF). *International experience with REDD+ and national forest funds*. USAID.
- Litzenberg, I. et Luong, P.H.** 2013. Vietnam Forest Protection and Development Fund (VNFF). Document présenté à l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Asia-Pacific, organisé à Bogor, Indonésie, 24-25 octobre 2013.
- Li, S. et Matta, J.R.** 2013. Legal and institutional dimensions of national forest funds. Document présenté lors de la réunion d'experts: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Asia-Pacific, organisé à Bogor, Indonésie, 24-25 octobre 2013.
- Matta, J.R.** 2009. Rebuilding rural India: potential for further investments in forestry and green jobs. *Unasylva*, 60(233): 36-41.
- Othman, M.S.H.** 2013. Financing of sustainable forest management in Peninsular Malaysia. Document présenté à l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management through National Forest Funds for Asia-Pacific, organisé à Bogor, Indonésie, 24-25 octobre 2013.
- Rosenbaum, K.L. et Lindsay, J.M.** 2001. An overview of national forest funds: current approaches and future opportunities. *FAO Legal Papers Online*, 15.
- Sotero, J.P. et Azevedo-Ramos, C.** 2013. Brazilian Fund for Forest Development. Document présenté à l'atelier: Strengthening Finance for Sustainable Forest Management

through National Forest Funds for Latin America and Caribbean, organisé à Turrialba, Costa Rica, 28-30 janvier 2013.

Spergel, B. et Taieb, P. 2008. *Rapid review of conservation trust funds*. Conservation Finance Alliance.

Thuault, A., Brito, B. et Santos, P. 2011. Governance deficiencies of environmental and forest funds in Pará and Mato Grosso. *State of the Amazon*, 19: 1-6.

Sites internet

- Fonds d'investissement agricole pour les pays en développement. FAO, Rome
www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/investment_funds.pdf
- Alliance financière pour la conservation
<http://conservationfinance.org>
- Examen rapide des fonds fiduciaires pour la conservation
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-rapidassess.pdf
- Consortium des fonds africains pour le développement
www.consortiumcafe.org/
- Critères pour l'établissement des fonds fiduciaires au sein du FEM
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundcriteria-gef.pdf
- Attente des donateurs à l'égard des fonds pour l'environnement
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-funds-usaid.ppt
- Fonds pour l'environnement servant de mécanisme pour la conservation et le développement durable en Amérique latine et aux Caraïbes
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundlatin.doc
- Fonds pour l'environnement dans le CEES/NIS: tendances, questions et besoins en termes de renforcement institutionnel
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundregionaloverview-oecd.pdf
- Fonds pour l'environnement: leçons apprises et perspectives d'avenir
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundlessons.pdf
- Évaluation par le FEM de l'expérience des fonds fiduciaires pour la conservation
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-gefevaluation.pdf
- Questions et options pour la conception des fonds fiduciaires pour la conservation de la biodiversité, soutenus par le FEM
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundissues-gef.pdf
- Réseau latinoaméricain et caribéen des fonds pour l'environnement (RedLAC)
<http://redlac.org/>
- Mesurer l'efficacité des financements publics pour le climat
www.odi.org/publications/7342-measuring-effectiveness-public-climatefinance-delivery-national-domestic-level
- Directives de Saint-Petersbourg sur les fonds environnementaux au cours de la transition vers une économie de marché
www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundguide-oecd1995.pdf

Annexes



Annexe 1

Liste actualisée des fonds forestiers nationaux et d'autres mécanismes similaires disposant d'importants portefeuilles de financement dans le secteur forestier

	Pays	Nom du fonds	Breve description
1	Afrique du Sud	National Forest Recreation and Access Fund	Fonds spécialisé et pratiquement indépendant consacré à la récréation, à l'éducation, à la culture et à l'épanouissement spirituel; il est bien connu pour sa participation publique et ses clauses de transparence
2	Albanie	Fund of the Directory General of Forest and Pasture	Réserve un pourcentage des recettes provenant des forêts du gouvernement pour l'appui aux activités forestières
3	Argentine	Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservacion de los Bosques Nativos	La loi 26.331 de 2007 en Argentine a créé un fonds forestier avec les ressources publiques affectées aux provinces qui promeuvent l'utilisation durable des forêts autochtones et les paiements pour services environnementaux. Il est réapprovisionné par les 2 pour cent retenus sur les revenus issus de l'exportation agricole primaire. Au cours des dernières années, environ 55 millions de dollars des États-Unis ont été transférés annuellement sur le fonds
4	Bhoutan	Bhutan Trust Fund for Environmental Conservation ¹	Établi en 1992. Axé sur la conservation des forêts, de la flore, de la faune sauvage, de divers écosystèmes et de la biodiversité. Le fonds de dotation est l'actif principal du fonds et a réussi à plus que doubler son montant de départ
5	Bolivie	National Fund for Forest Development	Réserve les recettes de sources multiples pour des projets forestiers
6	Botswana	Forest Conservation of Botswana and the Botswana Environment Fund	Les revenus perçus sont utilisés pour la foresterie communautaire, le boisement et le reboisement, et la planification de la gestion
7	Brésil	Reforestation Fund	Utilise les recettes pour des projets de reboisement
		Amazon Fund for Forest Conservation and Climate Protection	Établi en 2008 et géré par la Banque brésilienne de développement. La majorité de ses capitaux provient des Gouvernements allemand et norvégien, et de Petrobras (une société pétrolière brésilienne), et son objectif est de prévenir le déboisement
		Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal	Fonds public créé en 2006 avec des spécifications réglementaires de 2010. Géré par le service forestier brésilien

	Pays	Nom du fonds	Brève description
8	Bulgarie	Concessions Cost Recovery Fund	Réserve une partie des recettes issues des concessions pour couvrir les frais de gestion
9	Burkina Faso	Fonds forestier	Gère les dons et autres recettes pour les consacrer à des projets liés à la forêt, à la faune et à la pêche
10	Cameroun	Fonds spécial de développement forestier	Reçoit de l'argent de sources multiples; bénéficie apparemment à l'heure actuelle de l'argent d'une affectation budgétaire annuelle à consacrer à des objectifs liés à la forêt
11	Canada	Forest Resource Improvement Association of Alberta	Entité provinciale quasi publique qui collecte des redevances, cotisations et taxes forestières et les consacre au reboisement et à la gestion des forêts
		Forest Investment Account (Colombie-Britannique)	Établi en 2002 pour aider le Gouvernement à mettre au point une industrie forestière gérée de manière durable et reconnue à l'échelle mondiale. Les projets incluent la collecte et la gestion d'informations, la restauration et la réhabilitation, des activités relatives à la santé des forêts, etc.
12	Chili	Fund for Native Forests	Créé suite à la loi adoptée en 2008 qui visait la protection des forêts autochtones. Le processus de développement du fonds a duré une vingtaine d'années et sa mise en œuvre a débuté il y a cinq ans
13	Chypre	Communal Forest Funds	Fonds individuel pour chaque forêt communale, reçoit des recettes issues des produits forestiers pour financer la gestion des forêts
14	Colombie	Account for the Conservation of Forests ¹	Géré par le Fondo Acción colombien. Est né grâce à l'échange d'une partie de la dette nationale pour la conservation. Les autres sources incluent les dons et les subventions. Le fonds a été créé en 2004 et couvre 3,4 millions d'hectares dans cinq régions. Axé sur la conservation et la protection des forêts autochtones et non sur le reboisement
15	Costa Rica	National Forest Financing Fund	Axé sur les petits et moyens propriétaires terriens; perçoit des revenus de plusieurs sources, y compris une taxe sur les carburants fossiles. Rembourse les propriétaires forestiers pour les services environnementaux qu'ils fournissent
16	Côte d'Ivoire	Forest Development Fund	Utilisations suggérées des recettes: conservation durable des parcs nationaux et des réserves; reconstitution; inventaire et gestion durable des forêts et de la faune; contrôle des ressources forestières; évaluation des activités; et amélioration de la gestion durable des forêts
17	Croatie	Simple Biological Reproduction Account	Perçoit une partie des revenus issus de la vente du bois, ainsi que le produit d'une taxe générale sur l'industrie (qui représente la valeur des services environnementaux) pour financer le reboisement
18	Cuba	National Fund for Forest Development	Promeut des activités pour la conservation et le développement des ressources forestières, en particulier les inventaires, la gestion, la protection et la recherche
19	États-Unis d'Amérique	Knutson-Vandenberg Fund	Prend les recettes des ventes de bois des forêts nationales et les alloue à la gestion des forêts et à des projets environnementaux dans les forêts pour générer des revenus
		Reforestation Trust Fund	Utilise les recettes des droits tarifaires sur les importations de produits en bois massif pour financer le reboisement et améliorer les forêts publiques

	Pays	Nom du fonds	Brève description
19	États-Unis d'Amérique (suite)	Rural Fire Disaster Fund	Assiste les gouvernements sous-nationaux dans la lutte contre les incendies de forêt
		Land and Water Conservation	Prend les revenus des redevances provenant de l'exploitation du pétrole et du gaz et soutient l'achat de terres publiques par les gouvernements nationaux et sous-nationaux
		America the Beautiful Act	Exemple de fonds urbain consacré à la plantation d'arbres géré par une organisation non gouvernementale indépendante
		Woodland Incentive Program Fund (Maryland)	Taxe le transfert des terres pour soutenir la gestion des forêts par les petits propriétaires
		Chesapeake Bay Trust (Maryland)	Utilise les revenus provenant de dons et de la vente de plaques automobiles spéciales pour soutenir le reboisement afin d'améliorer la qualité de l'eau
		Forest Resource Trust (Oregon)	Soutient le reboisement de terres privées en échange d'une partie des revenus forestiers à venir; et commercialise la séquestration de carbone qui en résulte
20	France	Fonds forestier national	<p>Percevait ses revenus par le biais d'une taxe sur les produits forestiers (exploitations forestières et scieries) et soutenait principalement le boisement, reboisement et l'amélioration forestière du secteur public et privé, mais également la recherche, les pépinières, la promotion forestière, l'éducation du public, la protection des forêts (1946-1999) (loi n° 46-2172 du 30 septembre 1946).</p> <p>Une contribution volontaire obligatoire (CVO) a été mise en place le 1^{er} septembre 2005. Elle s'élève à 0,5 pour cent de la vente des bois sur pied et 0,15 pour cent de la vente des bois sciés et sert principalement à financer des actions collectives de formation et de communication, décidées par les professionnels du bois</p>
21	Gabon	Fonds forestier national	Opérationnel depuis 2012. Les revenus du Fonds sont utilisés pour soutenir la gestion générale de la foresterie, la promotion de marchés, la recherche, l'éducation du public, les pépinières, la participation publique dans les activités de politiques forestières du Gouvernement, la foresterie communautaire, la planification de la gestion du boisement et du reboisement, la mise en œuvre de projets liés aux forêts, la promotion de la production de services environnementaux, la promotion des entreprises du secteur forestier et le développement économique des communautés forestières
22	Gambie	National Forest Fund	Reçoit de l'argent de sources multiples (vente de produits forestiers, parcs forestiers, foresterie communautaire, taxes et redevances forestières, projets financés par le fonds, revenus généraux et dotations) pour soutenir la protection, le développement et l'utilisation durable des forêts et la promotion de la foresterie communautaire
23	Guatemala	Special Forest Fund	Revenu provenant de sources multiples; les fonds sont dépensés pour le développement de la forêt, la foresterie industrielle, la gestion des ressources naturelles, l'agroforesterie, la restauration des bassins versants, le reboisement, la recherche, l'éducation en agroforesterie, et d'autres objectifs

	Pays	Nom du fonds	Brève description
24	Guinée	Fonds forestier	Fonds de développement forestier général alimenté par plusieurs sources de recettes issues de la forêt, y compris les produits provenant de l'exploitation des forêts de l'État, les taxes et redevances issues de l'application des réglementations forestières, les amendes et pénalités, la vente d'articles confisqués, les bénéfices nets d'une entreprise de traitement du bois, et les prêts et dons d'organisations étatiques et internationales
25	Guinée-Bissau	National Forest Fund	Gestion et développement des forêts, plusieurs sources de revenus liées aux forêts (taxes, amendes, vente des produits forestiers)
26	Îles Salomon	Forest Trust (<i>inactif</i>) (The Protected Areas Act couvre aussi le Protected Area Trust Fund, qui n'a pas encore été établi)	Perçoit des revenus de sources multiples, y compris des amendes liées aux forêts, permis, taxes et prélèvements, qu'il consacre à la plantation d'arbres et à l'entretien, au reboisement et à d'autres objectifs. La proposition d'établir le Protected Area Trust Fund s'inscrit dans le cadre d'un projet du fonds pour l'environnement mondial
27	Inde	Compensatory Afforestation Fund	Constitué sur la base d'un arrêté de la Cour suprême de l'Inde du 5 mai 2006 et opérationnel depuis 2009. Suit un mécanisme financier spécialisé basé sur le principe «le pollueur paie» conçu pour taxer les utilisateurs de la forêt. Les fonds collectés sont utilisés pour atténuer les pertes en investissant dans le boisement, le reboisement, et la conservation
28	Indonésie	Reforestation Fund	Perçoit des revenus issus de taxes sur le bois rond, les copeaux, et d'autres matières premières. Consacré au reboisement, au développement de plantations dans des forêts non productives, et à la réhabilitation d'autres terres
		Fund for REDD+ in Indonesia (FREDDI) (en cours)	«Fonds pour fonds», ce qui signifie qu'il s'agit d'un fonds qui investit dans d'autres fonds; c'est le fonds fiduciaire de la REDD+. Les fonds dans le cadre du FREDDI peuvent être des vecteurs à objectifs particuliers ou des accords d'investissement collectif. La réglementation présidentielle 62/2013 en définit les modalités. FREDDI doit mobiliser jusqu'à 20 milliards de dollars des États-Unis d'ici à 2020
29	Jamaïque	Forest Conservation Fund ¹	Créé sur base d'un accord de 2004 signé par les Gouvernements de Jamaïque et des États-Unis d'Amérique, le Nature Conservancy et le Jamaica Protected areas Trust, selon lequel le Gouvernement de Jamaïque versera 16 millions de dollars des États-Unis sur le fonds sur une période de 19 ans
30	Kenya	Forest Management and Conservation Fund	Recettes utilisées pour la gestion des terres publiques (y compris l'achat de terres), la recherche, les pépinières, la participation publique dans des activités relatives à la politique forestière du Gouvernement, la foresterie privée, la foresterie communautaire, la planification de la gestion du boisement et du reboisement, et la mise en œuvre de projets liés aux forêts
31	Lesotho	Forest Fund	Reçoit toutes les taxes prélevées dans le cadre du Forest Act, qui peuvent être consacrées à la gestion forestière et à la recherche, y compris à l'assistance à la foresterie communautaire et privée
32	Madagascar	Fonds forestier national	Compte spécial avec une gestion privée et dirigé par un conseil de gestion composé de représentants de l'État et des gouvernements locaux, des organisations non gouvernementales, et des exploitants

	Pays	Nom du fonds	Breve description
33	Malawi	Forest Development Management Fund	Reçoit des revenus de sources multiples, consacrés à la gestion des forêts; axé sur les communautés locales
34	Mali	Fonds d'aménagement et de protection des forêts	Reçoit des revenus utilisés pour la lutte contre les incendies, le boisement et le reboisement, et la mise en œuvre de projets liés aux forêts
		Fonds d'aménagement et de protection de la faune	Axé sur la conservation, le développement et la protection des ressources des forêts et de la faune. Le Fonds forestier national précédent a été dissous en 1993 en raison des conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI, ainsi que d'autres difficultés; en 2009, deux nouveaux fonds ont été créés. Des discussions sont en cours depuis 2007 pour créer le Fonds du carbone malien
35	Malaisie	Forest development funds	Fonds individuels créés dans chaque État. Ils reçoivent des revenus issus de plusieurs sources qu'ils consacrent à la gestion et à l'administration des forêts de l'État
36	Maroc	Fonds forestier national marocain	Capitalisé par des quotes-parts issues de plusieurs taxes. Mobilise des fonds pour le boisement/le reboisement des terres publiques, collectives et privées, indemnise la perte des droits d'utilisation pour les utilisateurs locaux des terres, et les activités de recherches forestières
37	Mauritanie	Fonds national de développement forestier	Reçoit des revenus issus des taxes et redevances, consacrés au reboisement et à la protection des forêts
38	Mozambique	Forest and Wildlife Development Fund	Reçoit des revenus émanant de plusieurs sources et les utilise pour financer la lutte contre les maladies et les insectes, la lutte contre les incendies, les pépinières, la foresterie privée, la foresterie communautaire, le boisement et le reboisement, et le développement économique de communautés forestières
39	Népal	User group Funds	Les participants aux programmes de foresterie communautaire gèrent les fonds alimentés par des revenus émanant d'activités liées à la forêt, par des dons et par le gouvernement, qui seront consacrés à la gestion des forêts et au développement des communautés
40	Nicaragua	National Forest Development Fund	La réglementation concernant l'exploitation a été approuvée en 2005. Environ 51 projets ont été approuvés entre 2006 et 2012, avec des investissements de 15 millions de dollars des États-Unis. Les fonds ont principalement été alloués à des projets sociaux et aux communautés, et marginalement seulement au secteur privé
41	Nigéria	Ecological Fund (<i>inactif</i>)	Établi en 2009. Les revenus obtenus des recettes gouvernementales sont utilisés pour la recherche, l'éducation du public, les pépinières, la foresterie privée, la foresterie communautaire, le boisement et le reboisement, la planification de la gestion, la mise en œuvre de projets relatifs à la forêt, et la fourniture de services environnementaux
42	Niger	Fonds d'aménagement forestier	Utilisé pour appuyer l'administration générale des forêts, l'éducation publique, les pépinières, la foresterie communautaire, le boisement et le reboisement, la mise en œuvre de projets liés à la forêt, et la promotion de la transformation de produits forestiers
		Fonds villageois de développement	
		Fonds au contrôle forestier	

	Pays	Nom du fonds	Breve description
43	Norvège	Forest Trust Fund	Reçoit des revenus issus de la taxation du transfert de produits forestiers. Les fonds perçus doivent être utilisés pour bénéficier aux forêts dont sont issus les produits forestiers
44	Ouganda	National Tree Fund (Community Tree Planting Programme)	Établi en 2003. Ce fonds reçoit de l'argent pour le développement de pépinières, la gestion de terres publiques, la foresterie privée, la foresterie communautaire, le boisement et le reboisement, et le développement économique de communautés forestières
45	Pérou	<i>En cours</i>	Les propositions incluent une «redevance» visant à prélever un pourcentage du revenu perçu par les gouvernements locaux pour l'utilisation des forêts et à allouer à des projets de conservation de la forêt; et la création d'un fonds similaire au Fonds pour l'Amazonie du Brésil pour acheminer les financements reçus de l'Allemagne, de la Norvège et du Royaume-Uni par le biais du Programme de conservation des forêts, au sein du Ministère de l'environnement
46	Philippines	Special Deposit Revolving Fund	Perçoit des taxes forestières, consacrées à divers projets forestiers
		Tropical Forest Conservation Fund ¹	Établi en 2002 et actif depuis 2005. Il vise à préserver, à maintenir et à restaurer les forêts tropicales
47	Portugal	Fonds forestier permanent	Ce fonds a été créé selon la loi de décret portugaise n° 63/2004 et est géré par le Service forestier portugais. Son objectif principal est de soutenir des investissements pour la gestion forestière durable. Ceux-ci incluent, par exemple, la planification de la gestion forestière, la prévention de feux forestiers et le développement et la promotion des rôles écologiques, sociaux et culturels de la forêt. Il est financé par un pourcentage de taxes sur le pétrole et des produits de l'énergie. Ces dernières années, autour de 25 millions de dollars des États-Unis ont été transférés annuellement au fonds
48	République démocratique populaire Lao	Forest and Forest Resource Development Fund	Établi en 2005, avec un revenu de 1 916 932 de dollars des États-Unis en 2012-13. Reçoit des revenus issus de budgets nationaux et d'autres sources. Les fonds peuvent être consacrés à une large gamme d'activités forestières, y compris à l'éducation du public
49	République dominicaine	Special Fund	Reçoit des revenus issus de sources multiples, y compris de la vente de timbres spéciaux. Consacre ces revenus à la conservation des ressources forestières, au reboisement et à l'agroforesterie, à la prévention des incendies et des attaques sanitaires et à la vulgarisation
		Forest Trust Fund	Reçoit des revenus sous forme de dons et de compensation pour les services environnementaux. Consacre cet argent au développement durable des forêts dans des zones prioritaires
50	République du Congo	Fonds d'aménagement et des ressources naturelles	Reçoit des revenus de sources multiples, consacrés au financement de travaux en foresterie, faune et aquaculture, à la gestion forestière générale, à la recherche, au boisement et au reboisement, à la planification de la gestion, à la mise en œuvre de projets liés aux forêts et à la promotion de la fabrication de produits forestiers

	Pays	Nom du fonds	Brève description
51	République- Unie de Tanzanie	Tanzania Forest Fund	Fonds fiduciaire public pour la conservation, opérationnel depuis 2011. Établi comme mécanisme pour fournir un appui financier durable, fiable et à long terme pour la conservation des forêts et la gestion durable des forêts
52	République- Unie de Tanzanie (Zanzibar)	Forestry Development Fund	Les revenus émanant de diverses sources sont utilisés pour une large gamme de projets forestiers; l'établissement du fonds requiert l'approbation du Ministère des finances
53	Rwanda	National Climate and Environment Fund of Rwanda ²	Établi en 2012 par la loi n° 16/2012 en tant que mécanisme financier intersectoriel, son objectif ultime est de mobiliser des ressources de différentes sources afin de se développer pour répondre aux besoins croissants du pays en gestion environnementale. La gestion durable des forêts est soutenue dans le cadre du volet 1: conservation et gestion des ressources naturelles durables
54	Sénégal	Fonds forestier national	Reçoit des revenus issus de la vente de produits forestiers de forêts gouvernementales et d'autres sources, ensuite consacrés à la protection et à la conservation de la forêt, des ressources halieutiques et fauniques, au reboisement et à la restauration des terres déboisées en danger d'érosion
55	Sierra Leone	Reforestation Fund	Les revenus sont consacrés à la lutte contre les incendies, aux pépinières, à la foresterie privée, à la foresterie communautaire, au boisement et au reboisement, et à la mise en œuvre de projets liés à la forêt
56	Soudan	National Reservation Fund	Appuie la planification de la gestion et la mise en œuvre de projets liés aux forêts
		National Environment Fund	Appuie la fourniture de services environnementaux
		Shelterbelt Fund	Appuie la foresterie communautaire et le boisement et le reboisement
57	Sri Lanka	Forest Department Fund	Fonds spécial consacré à des activités relatives à l'application des réglementations forestières, telles que le paiement de primes et de compensations aux agents forestiers victimes d'accidents de travail
58	Trinité-et- Tobago	Green Fund ²	Créé en 2000 avec un prélèvement de 0,1 pour cent sur les ventes brutes et les recettes de sociétés privées présentes dans le pays, et est censé être à durée illimitée. Alors que les versements trimestriels sur le fonds ont commencé en mars 2001, le fonds n'est devenu opérationnel qu'en 2008. Considéré comme un des principaux mécanismes de financement de programmes et de mise en œuvre de la politique forestière nationale de 2011
59	Tunisie	Fonds pour le développement sylvo-pastoral	Appuie les efforts privés et collectifs visant à améliorer les forêts et les pâturages en dehors du domaine forestier de l'État
60	Uruguay	Forest Fund	Reçoit des recettes de plusieurs sources, dépensées sous forme de prêts pour des propriétaires forestiers et pour la petite industrie, en achats de terres forestières et en gestion des forêts publiques. Les dépenses suivent un plan à long terme
61	Vanuatu	Biodiversity Conservation Trust Fund (<i>inactif</i>)	Difficultés rencontrées pour démarrer le fonds et le faire fonctionner. Une nouvelle proposition a été faite de créer un fonds fiduciaire de conservation par le biais d'un projet du Fonds pour l'environnement mondial

	Pays	Nom du fonds	Brève description
62	Viet Nam	Forest Regeneration Fund	Reçoit les recettes issues d'une taxe imposée sur toutes les récoltes, consacrées ensuite à planter de nouvelles forêts, à restaurer des forêts abîmées et gérer et protéger des forêts existantes
		Forest Development and Protection Fund	Ce fonds a été créé en 2008 par le décret n° 5/2008/ND-CP. Sa valeur en 2012 était de 55 millions de dollars des États-Unis
63	Zambie	Forest Revenue Fund	Reçoit des revenus issus des permis, des taxes et des concessions
		Forest Development Fund	Promeut l'industrie de transformation du bois et les programmes de boisement et de reboisement du secteur forestier
		Fund for Joint Forest Management	Appuie les efforts des gestionnaires locaux de forêts
64	Zimbabwe	Environment Fund (<i>inactif</i>)	Reçoit de l'argent de taxes environnementales, des prêts de bailleurs de fonds et du Gouvernement pour soutenir les autorités locales, la vulgarisation sur l'environnement, la recherche, les formations, le transfert de technologies, la réhabilitation de zones dégradées et la promotion de la sensibilisation à l'environnement

Source: liste d'origine de Rosenbaum et Lindsay, 2001. Elle a été mise à jour avec les meilleures informations disponibles et inclut tous les FFN connus qui ont été établis ou étaient en cours de création depuis septembre 2014.

- 1 Les fonds au Bhoutan, en Jamaïque et aux Philippines sont établis dans le cadre d'un échange «dette contre nature». Ils fonctionnent avec une plus grande autonomie que les fonds forestiers nationaux traditionnels en ce qui concerne leur gouvernance et leur gestion.
- 2 Le Fonds vert (Green Fund) à Trinité-et-Tobago et le Fonds national pour le climat et l'environnement (National Climate and Environment Fund) au Rwanda sont des fonds principalement axés sur l'environnement avec d'importants portefeuilles forestiers.



Annexe 2

Montants indicatifs des fonds détenus ou gérés par des fonds forestiers nationaux dans certains pays en développement

Pays	Nom du fonds	Montant (en millions de \$EU)	Remarques
Argentine	Fondo nacional para el enriquecimiento y la Conservacion de los bosques nativos	29	Le fonds est censé recevoir 0,3 pour cent du budget public annuel. En 2014, il aurait dû recevoir environ 300 millions de dollars des États-Unis, mais le montant effectivement déposé ne représentait que 9,5 pour cent de cette somme
Bhoutan	Bhutan Trust Fund for Environmental Conservation	48,63	Génère approximativement 1,7 million de dollars des États-Unis par an pour entreprendre des activités de conservation
Brésil	Amazon Fund for Forest Conservation and Climate Protection	1 033	Contributions promises par la Norvège, l'Allemagne et le Brésil (Petrobras)
	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal	4	Depuis 2012 (162 000 dollars des États-Unis de revenus propres)
Cameroun	Fonds spécial de développement forestier	6,72	Revenus en 2013
Colombie	Fund for the Conservation of Tropical Forests	7,4	Depuis décembre 2012
Costa Rica	National Forest Financing Fund	88	Décassement annuel moyen d'environ 4,5 millions dollars des États-Unis
Gabon	Fonds forestier national	0,90	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Gambie	National Forestry Fund	0,35	Depuis 2013
Guinée	Fonds forestier	0,26	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Inde	Compensatory Afforestation Fund	5 000	Principal plus intérêts
Indonésie	Reforestation Fund	5 800	Depuis 2009 (Barr <i>et al.</i> , 2010)
	FREDDi (en cours)	4 000	Capitalisation attendue (principalement par le biais de fonds externes)

Pays	Nom du fonds	Montant (en millions de \$EU)	Remarques
Jamaïque	Forest Conservation Fund	16	Sur la base d'un accord passé en 2004 avec le Nature Conservancy et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, le Gouvernement de Jamaïque versera 16 millions de dollars des États-Unis sur le fonds sur une période de 19 ans
Mali	Fonds d'aménagement et de protection des forêts	0,84	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Malaisie	Forest Development Collection Fund	124	Recettes fiscales, 2012
	Malaysia Timber Industry Development Fund	100	Montant approuvé de 1998 à 2013. Pour chaque ringgit financé par le Fonds Malaysia Timber industry Development, 6 ringgits supplémentaires sont dépensés par les gouvernements
Maroc	Fonds forestier national marocain	55,5	Revenu annuel en 2010
Mozambique	Forest and Wildlife Development fund	5	Décret ministériel n° 93/2005 réglementant la distribution aux communautés locales des 20 pour cent de taxes prélevés sur l'utilisation des ressources forestières et fauniques
Nicaragua	National Fund for Forestry Development	0,12	Décassement annuel moyen signalé entre 2006 et 2013
Nigéria	Ecological Fund	34	Dotation unique en 2010-11
Philippines	Tropical Forest Conservation Fund	8,2	Fonds d'amortissement échange «dette contre nature»
République démocratique populaire Lao	Forest and Forest Resource Development fund	1,92	Montant planifié pour utilisation en 2013
République- Unie de Tanzanie	Reforestation Fund	0.1	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Sierra Leone	Reforestation Fund	0,1	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Soudan	National Reservation Fund	0,03	Décassement annuel moyen signalé en 2013
Trinité-et-Tobago	Green Fund	404	Depuis 2011. Fonds environnemental avec des dispositions concernant le financement de la foresterie
Viet Nam	Forest Development and Protection Fund	56	Revenus reçus en 2012

Source: compilé à partir de diverses sources, y compris les réunions régionales d'experts sur les FFN. Aux vues des difficultés à obtenir l'accès aux données financières (y compris les conversions de devises à différents moments), les chiffres sont tout au mieux indicatifs et peuvent être considérés comme représentant une tendance générale.

Annexe 3

Divers fonds en vigueur au Brésil dont la foresterie est un des mandats

Fonds	Sources du financement	Thèmes soutenus
National Environmental Fund (FNMA)/MMA-Act No. 7.797/1989	<ul style="list-style-type: none"> Budget du gouvernement fédéral Redevances environnementales Dons 	<ul style="list-style-type: none"> Unités de conservation Recherche et développement Éducation environnementale Développement institutionnel Contrôle environnemental Utilisation économique durable de la flore, de la faune et des ressources forestières autochtones
National Fund for Forest Development (FNDF)/ Brazilian Forest Service/ MMA-No. 11.284/2006. Decree No. 7.167/2010	<ul style="list-style-type: none"> Concessions forestières fédérales Budget du gouvernement fédéral Dons 	<ul style="list-style-type: none"> Recherche et développement en gestion forestière Assistance technique et vulgarisation forestière Réhabilitation des terres dégradées Gestion forestière Contrôle et surveillance de la foresterie et de la déforestation Éducation environnementale Conservation des ressources naturelles
National Fund on Climate Change (FNMC)/MMA Act No. 12.014/2009	<ul style="list-style-type: none"> Partie des redevances pétrolières 	<ul style="list-style-type: none"> Atténuation et adaptation au changement climatique et à ses effets
Restoration Fund of Atlantic Forest Biome Act No. 11.428/2006	<ul style="list-style-type: none"> Aucune 	<ul style="list-style-type: none"> Conservation de la végétation originelle qui subsiste Recherche scientifique Réhabilitation des forêts
Amazon Fund/BNDES Decree No. 7.6527/2008	<ul style="list-style-type: none"> Dons en raison de la réduction du déboisement de l'Amazonie brésilienne 	<ul style="list-style-type: none"> Gestion des forêts publiques et des zones protégées Contrôle environnemental, surveillance et inspection Utilisation durable des forêts Zonage écologique et économique Régularisation foncière

Source: adapté de Sotero et Azevedo-Ramos, 2013



Annexe 4

Formes juridiques courantes des fonds forestiers nationaux

Forme juridique	Description
Compte (en tant que compte séparé dans la provision budgétaire d'un gouvernement existant)	Un fonds forestier national (FFN) peut exister sous la forme d'un compte budgétaire séparé géré par une instance gouvernementale existante. De tels FFN sont soumis au seul contrôle de l'instance gouvernementale adéquate. En général, le compte est établi exclusivement ou conjointement par les ministères ou les agences responsables de la foresterie et/ou des finances, et les fonds sont détenus séparément des comptes réguliers de ce ministère ou de cette agence. Les FFN n'ont pas d'identité juridique séparée indépendante de l'entité du gouvernement hôte. Dans certains cas, l'entité gouvernementale qui contrôle peut à sa discrétion utiliser les ressources de ces comptes comme bon lui semble, sujette parfois uniquement à certaines restrictions imposées par la législation pertinente
Fonds fiduciaire	Dans certains régimes de droit commun, les FFN sont établis comme des fonds fiduciaires sous la législation et la jurisprudence des différentes juridictions. L'établissement initial et la gestion et la réglementation des fonds fiduciaires varient en fonction des lois spécifiques de la juridiction en question. L'idée générale d'un fonds fiduciaire est que l'administrateur détiendra le bien fiduciaire <i>in trust</i> (en fiducie) pour les bénéficiaires. Cela signifie que les administrateurs détiennent les droits de propriété sur les actifs, et les bénéficiaires, les intérêts. Les administrateurs se voient confier la gestion et la propriété en fiducie. Le terme «fonds fiduciaire» peut donc être utilisé en référence à l'entité légale créée pour détenir et gérer la propriété affectée en fiducie. Certains pays ont adopté des lois qui autorisent la création de fonds fiduciaires
Fondation	Les FFN prennent souvent la forme de fondations dans les juridictions de droit civil qui n'ont pas adopté le transfert en bloc d'une législation autorisant la création de fonds fiduciaires. Les fondations peuvent avoir de nombreuses similarités avec les fonds fiduciaires et leurs définitions légales présentent de nombreux recouvrements. La définition exacte de «fondation» varie en fonction du libellé spécifique de la législation qui crée ce type d'entité juridique. Selon le Centre européen des fondations (acronyme anglais EFC, 2007), les «fondations» d'intérêt public font habituellement référence à des organismes indépendants sans but lucratif, constitués séparément avec leurs sources de revenus propres établies et fiables, en général provenant d'une dotation mais pas exclusivement, et ont leur propre conseil d'administration. Les fondations ont des personnalités juridiques indépendantes; une fondation détient des actifs en tant que personne juridique, séparée des membres de la fondation
Association	Les FFN peuvent être établis par le biais de lois sur les associations dans certaines juridictions, où d'autres entités adéquates, telles que les fondations et les fonds fiduciaires n'existent pas. Des organisations telles que des sociétés sont parfois l'équivalent fonctionnel des associations, tirant toutes deux leur force du nombre de leurs membres. Selon Spergel et Taieb (2008), les juridictions favorisant la création d'associations se trouvent principalement dans les pays francophones devenus indépendants avant l'adoption de la loi française «Loi sur les associations»

Forme juridique	Description
Autres possibilités	Les FFN peuvent être créés comme d'autres types d'organisations d'intérêt général dans des juridictions qui autorisent leur création, sur la base du cadre juridique existant dans le pays; par exemple, le 501(c)(3), organisations sans but lucratif exemptées d'impôts aux États-Unis d'Amérique. Les FFN peuvent aussi être créés en adoptant une loi pour créer une entité juridique unique, qui n'existerait pas autrement en tant que type d'entité spécifique dans un cadre juridique. Certains FFN ont été créés par le biais d'accords internationaux; il s'agit en général d'accords bilatéraux entre les pays bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires qui créent un FFN pour acheminer les fonds reçus. Parmi les exemples: le Forest Protection and Development Fund au Viet Nam, créé par la décision n° 114/2008/QD-BNN; et le Tropical Forest Conservation Fund, qui résulte d'un accord bilatéral entre les États-Unis d'Amérique et les Philippines

Source: adapté de Li et Matta, 2013



Annexe 5

Structures de gestion d'une sélection de fonds forestiers nationaux

STRUCTURE DE GESTION DU FONDS FORESTIER DE TANZANIE

Selon la section 81(1) de la loi sur les forêts (Forest Act), le Fonds forestier de Tanzanie est géré par un conseil d'administration. Le Ministre pour les ressources naturelles et le tourisme nomme tous les administrateurs à l'exception du président du conseil, nommé par le Président. Le conseil bénéficie du support de personnel à temps plein et à mi-temps (le «secrétariat du Fonds») pour veiller à ce que les opérations soient mises en œuvre. Un secrétaire administratif est à la tête du secrétariat du Fonds. La composition et les procédures du conseil d'administration se trouvent dans la seconde annexe de la loi sur les forêts n° 14 de 2002, comme suit:

- le président, dont la qualité et l'intégrité doivent être indiscutables et qui assumera de hautes fonctions ou aura reçu une distinction dans le pays, sera nommé par le Président;
- un haut représentant du ministère en charge des finances;
- un haut représentant du ministère en charge des questions forestières;
- un membre d'une institution responsable des formations dans le secteur forestier et des questions connexes;
- un comptable qualifié et enregistré auprès d'une autorité compétente du pays;
- une personne qualifiée en matières juridiques exerçant ses fonctions au cabinet du procureur général et nommée par le procureur général;
- un membre d'une organisation non gouvernementale impliqué dans la conservation des ressources naturelles de Tanzanie;
- une personne représentant le gouvernement local;
- un membre de l'institution de recherche sur les forêts.

Trois administrateurs au moins doivent être des femmes. Par ailleurs, les administrateurs sont nommés pour un mandat de trois ans, et peuvent être éligibles à nouveau pour un second mandat sauf révocation de ce mandat pour mauvaise conduite ou toute autre raison suffisante. Le conseil d'administration doit se réunir au minimum une fois par trimestre ou organiser des réunions ad hoc si nécessaire.

STRUCTURE DE GESTION DU FONDS BRÉSILIEN POUR LE DÉVELOPPEMENT DES FORÊTS

Afin de garantir la transparence et la participation de la société civile, tel que réglementé par le décret 7167/201034, le Fonds brésilien pour le développement des forêts (FNDF) dispose d'un comité consultatif composé de représentants du Gouvernement et de la société civile, comme suit:

Comité consultatif du Fonds brésilien pour le développement des forêts

Gouvernement

- Service brésilien des forêts
- Ministère de l'environnement
- Ministère du développement agricole
- Ministère des sciences et de la technologie
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des approvisionnements
- Association brésilienne des entités environnementales de l'état
- Association nationale des municipalités et de l'environnement

Société civile

- Service brésilien d'appui aux micros et petites entreprises
- Forum brésilien d'ONG et mouvements sociaux pour l'environnement et le développement (Brazilian Forum of NGOs and Social Movements for Environment and Development): mouvements sociaux, organisations environnementales et communautés locales sont représentés
- Fédération nationale des travailleurs du bois et du bâtiment (National Federation of Building and Wood Workers)
- Confédération nationale de l'industrie (National Confederation of Industry)
- Confédération nationale des travailleurs agricoles (National Confederation of Agricultural Workers)

Source: Sotero et Azevedo-Ramos, 2013

STRUCTURE DE GESTION DU FONDS NATIONAL POUR LE CLIMAT ET L'ENVIRONNEMENT DU RWANDA

Comité de direction du Fonds national pour le climat et l'environnement du Rwanda

Secrétaires permanents au gouvernement

- Président – MINIRENA (agit aussi en qualité de gestionnaire principal du fonds)
- MINECOFIN
- MINAGRI
- MIDIMAR
- MININFRA
- MINICOM
- MINALOC
- MINISANTE
- MINEDUC

Partenaires au développement

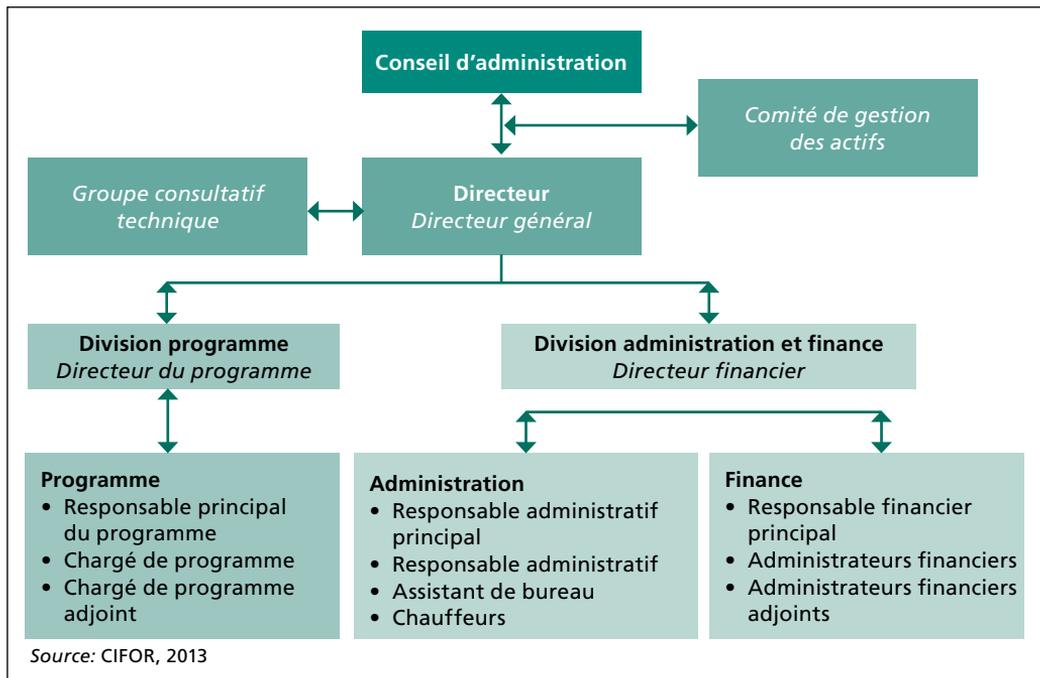
- Co-présidence – responsables de tous les partenaires au développement participant, co-présidence assurée à tour de rôle

Secteur privé/organisations de la société civile

- Directeur général de la fédération du secteur privé
- Directeur général de la Banque rwandaise de développement
- Président de la plate-forme de la société civile au Rwanda

Source: FONERWA, 2012

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU FONDS FIDUCIAIRE POUR LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT AU BHOUTAN





Annexe 6

Capacités de gestion financière requises pour l'organisation hôte d'un fonds forestier national

Planification financière	<ul style="list-style-type: none"> • Contextualisation de la stratégie financière du fonds forestier national (FFN) dans le cadre de la stratégie financière ou des programmes/ politiques nationales générales. • Planification budgétaire adéquate, mise à jour régulière, et prévisions financières • Analyse et contrôle des budgets réels et des prévisions budgétaires, et comparaisons régulières afin d'aider dans les prises de décision • Préparation de l'état des flux de trésorerie et analyse approfondie des besoins de trésorerie • Mise à disposition des informations financières pour ceux qui en ont besoin ainsi que pour l'information publique • Gestion de l'approvisionnement et des marchés, qui est une indication de l'intégration de l'organisation dans la chaîne de valeur
Responsabilité financière	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanismes visant à réviser régulièrement les politiques et les procédures financières • Présence de personnel et d'administrateurs compétents qui comprennent les procédures et les informations financières • Contextualisation des informations financières dans un plan d'affaires stratégique • Gestion du risque, y compris mécanismes permettant un redressement rapide en cas d'erreur
Contrôle financier	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports et états financiers périodiques afin de soutenir des prises de décision averties et une bonne performance • Système comptable adéquat en mesure de fournir les informations nécessaires au contrôle • Préparation de bilans (actifs et passifs) et état régulier des produits et charges • Décisions de gestion reflétant l'utilisation des connaissances et informations financières • Portefeuille financier global et gestion de trésorerie de qualité, et viabilité financière



Annexe 7

Indicateurs pour l'évaluation de la gouvernance des fonds forestiers et environnementaux

Indicateur	Éléments de qualité
Participation publique à la création/révision des règles du fonds	<ul style="list-style-type: none"> • Priorités et objectifs du fonds établis par le biais d'un processus transparent et participatif • Règlement du fonds et procédures opérationnelles établies par un processus transparent et participatif • Révision des objectifs et des règles du fonds intégrant les contributions de la société civile
Clarté des règles pour la collecte et la distribution des ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte et distribution des fonds sur la base de règles claires et accessibles au public • Procédures de candidature au fonds claires et accessibles au public • Normes et critères d'évaluation des propositions claires et accessibles au public • Commentaires des employés du fonds sur l'évaluation des propositions de projets
Clarté dans les responsabilités administratives	<ul style="list-style-type: none"> • Rôles et responsabilités de la structure de gestion du fonds clairement définis par la loi • Clarté concernant qui est l'autorité en matière de décision d'approbation de projets
Appui spécifique aux groupes vulnérables	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures spécifiques d'accès aux fonds pour les groupes vulnérables • Appui technique aux groupes vulnérables • Appui aux groupes vulnérables quant au respect des normes et des exigences • Suivi de l'accès au fonds par les groupes vulnérables
Expertise dans le secteur forestier et la collecte de fonds	<ul style="list-style-type: none"> • Les employés du fonds ont une expertise dans le secteur forestier • Les employés consultent des spécialistes pour évaluer les propositions • Les employés consultent les promoteurs du projet pour évaluer les propositions • Les employés sont spécialisés dans l'obtention de fonds
Capacité administrative	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources financières et humaines sont suffisantes pour gérer le fonds • L'équipe de contrôle sur le terrain a accès aux informations nécessaires
Contrôle financier	<ul style="list-style-type: none"> • Un rapport financier est à la disposition du public sous différents formats (imprimé, en ligne, etc.) • Les rapports incluent toutes les opérations du fonds • Les rapports sont produits régulièrement • Les informations contenues dans les rapports sont clairement présentées et facilement compréhensibles

Indicateur	Éléments de qualité
Contrôle des retombées et de l'efficacité	<ul style="list-style-type: none">• Contrôle des contributions du fonds par rapport aux objectifs fixés• Contrôle des retombées sociales ou environnementales• Les mécanismes de contrôle comprennent la consultation des parties concernées• Efforts pour corriger les principaux problèmes identifiés lors du contrôle

Source: Thuault, Brito et Santos, 2011

ÉTUDES FAO: FORÊTS

1	Forest utilization contracts on public Land, 1977 (E F S)	17 Sup.2	Economic analysis of forestry projects: readings, 1980 (C E)
2	Planning forest roads and harvesting systems, 1977 (E F S)	18	Forest products prices 1960-1978, 1980 (E F S)
3	World list of forestry schools, 1977 (E F S)	19/1	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 1, 1980 (E)
3 Rev.1	World list of forestry schools, 1981 (E F S)	19/2	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 2, 1980 (E)
3 Rev.2	World list of forestry schools, 1986 (E F S)	20	Forest tree improvement, 1985 (C E F S)
4/1	World pulp and paper demand, supply and trade – Vol. 1, 1977 (E F S)	20/2	A guide to forest seed handling, 1985 (E S)
4/2	World pulp and paper demand, supply and trade – Vol. 2, 1977 (E F S)	21	Impact on soils of fast-growing species in lowland humid tropics, 1980 (E F S)
5	The marketing of tropical wood in South America, 1976 (E S)	22/1	Forest volume estimation and yield prediction – Vol. 1. Volume estimation, 1980 (C E F S)
6	National parks planning, 1976 (E F S)	22/2	Forest volume estimation and yield prediction – Vol. 2. Yield prediction, 1980 (C E F S)
7	Forestry for local community development, 1978 (ar E F S)	23	Forest products prices 1961-1980, 1981 (E F S)
8	Establishment techniques for forest plantations, 1978 (Ar C E * F S)	24	Cable logging systems, 1981 (C E)
9	Wood chips – production, handling, transport, 1976 (C E S)	25	Public forestry administrations in Latin America, 1981 (e)
10/1	Assessment of logging costs from forest Inventories in the tropics – 1. Principles and methodology, 1978 (E F S)	26	Forestry and rural development, 1981 (E F S)
10/2	Assessment of logging costs from forest inventories in the tropics – 2. Data collection and calculations, 1978 (E F S)	27	Manual of forest inventory, 1981 (E F)
11	Savanna afforestation in Africa, 1977 (E F)	28	Small and medium sawmills in developing countries, 1981 (E S)
11	China: forestry support for agriculture, 1978 (E)	29	World forest products, demand and supply 1990 and 2000, 1982 (E F S)
12	Forest products prices 1960-1977, 1979 (E F S)	30	Tropical forest resources, 1982 (E F S)
13	Mountain forest roads and harvesting, 1979 (E)	31	Appropriate technology in forestry, 1982 (E)
14 Rev.1	Logging and transport in steep terrain, 1985 (e)	32	Classification and definitions of forest products, 1982 (Ar E F S)
15	AGRIS forestry – world catalogue of information and documentation services, 1979 (E F S)	33	Logging of mountain forests, 1982 (E F S)
16	China: integrated wood processing Industries, 1979 (E F S)	34	Fruit-bearing forest trees, 1982 (E F S)
17	Economic analysis of forestry projects, 1979 (E F S)	35	Forestry in China, 1982 (C E)
17 sup.1	Economic analysis of forestry projects: case studies, 1979 (E S)	36	Basic technology in forest operations, 1982 (E F S)
		37	Conservation and development of Tropical forest resources, 1982 (E F S)
		38	Forest products prices 1962-1981, 1982 (E/F/S)

39	Frame saw manual, 1982 (E)	60	Monitoring and evaluation of participatory forestry projects, 1985 (E F S)
40	Circular saw manual, 1983 (E)		
41	Simple technologies for charcoal making, 1983 (E F S)	61	Forest products prices 1965-1984, 1985 (E F S)
42	Fuelwood supplies in the developing countries, 1983 (Ar E F S)	62	World list of institutions engaged in forestry and forest products research, 1985 (E F S)
43	Forest revenue systems in developing countries, 1983 (E F S)	63	Industrial charcoal making, 1985 (E)
44/1	Food and fruit-bearing forest species – 1. Examples from eastern Africa, 1983 (E F S)	64	Tree growing by rural people, 1985 (Ar E F S)
44/2	Food and fruit-bearing forest species – 2. Examples from southeastern Asia, 1984 (E F S)	65	Forest legislation in selected African countries, 1986 (E F)
44/3	Food and fruit-bearing forest species – 3. Examples from Latin America, 1986 (E S)	66	Forestry extension organization, 1986 (C E S)
45	Establishing pulp and paper mills, 1983 (E)	67	Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (E)
46	Forest products prices 1963-1982, 1983 (E/F/S)	68	Appropriate forest industries, 1986 (E)
47	Technical forestry education – design and implementation, 1984 (E F S)	69	Management of forest industries, 1986 (E)
48	Land evaluation for forestry, 1984 (C E F S)	70	Wildland fire management terminology, 1986 (E F S)
49	Wood extraction with oxen and agricultural tractors, 1986 (E F S)	71	World compendium of forestry and forest products research institutions, 1986 (E F S)
50	Changes in shifting cultivation in Africa, 1984 (E F)	72	Wood gas as engine fuel, 1986 (E S)
50/1	Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (E)	73	Forest products: world outlook projections 1985-2000, 1986 (E F S)
51/1	Studies on the volume and yield of tropical forest stands – 1. Dry forest formations, 1989 (E F)	74	Guidelines for forestry information processing, 1986 (E)
52/1	Cost estimating in sawmilling industries: guidelines, 1984 (E)	75	Monitoring and evaluation of social forestry in India – an operational guide, 1986 (E)
52/2	Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (E)	76	Wood preservation manual, 1986 (E)
53	Intensive multiple-use forest management in Kerala, 1984 (E F S)	77	Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (E)
54	Planificación del desarrollo forestal, 1984 (S)	78	Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (E)
55	Intensive multiple-use forest management in the tropics, 1985 (E F S)	79	Small-scale forest-based processing enterprises, 1987 (E F S)
56	Breeding poplars for disease resistance, 1985 (E)	80	Forestry extension methods, 1987 (E)
57	Coconut wood – Processing and use, 1985 (E S)	81	Guidelines for forest policy formulation, 1987 (C E)
58	Sawdoctoring manual, 1985 (E S)	82	Forest products prices 1967-1986, 1988 (E F S)
59	The ecological effects of eucalyptus, 1985 (C E F S)	83	Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (E)
		84	Forest products: World outlook projections – Product and country tables 1987-2000, 1988 (E F S)

85	Forestry extension curricula, 1988 (E F S)	108	A decade of wood energy activities within the Nairobi Programme of Action, 1993 (E)
86	Forestry policies in Europe, 1988 (E)	109	Directory of forestry research organizations, 1993 (E)
87	Small-scale harvesting operations of wood and non-wood forest products involving rural people, 1988 (E F S)	110	Proceedings of the Meeting of Experts on Forestry Research, 1993 (E F S)
88	Management of tropical moist forests in Africa, 1989 (E F P)	111	Forestry policies in the Near East region – analysis and synthesis, 1993 (E)
89	Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 (E)	112	Forest resources assessment 1990 – tropical countries, 1993 (E)
90	Forestry and food security, 1989 (Ar E S)	113	Ex situ storage of seeds, pollen and in vitro cultures of perennial woody plant species, 1993 (E)
91	Design manual on basic wood harvesting technology, 1989 (E F S) (Published only as FAO Training Series, No. 18)	114	Assessing forestry project impacts: issues and strategies, 1993 (E F S)
92	Forestry policies in Europe – An analysis, 1989 (E)	115	Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (E)
93	Energy conservation in the mechanical forest industries, 1990 (E S)	116	Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
94	Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (E)	117	Mangrove forest management guidelines, 1994 (E)
95	Forest products prices 1969-1988, 1990 (E F S)	118	Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (E)
96	Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (E)	119	Numéro non assigné
97	Non-wood forest products: the way ahead, 1991 (E S)	120	Decline and dieback of trees and forests – a global overview, 1994 (E)
98	Timber plantations in the humid tropics of Africa, 1993 (E F)	121	Ecology and rural education – Manual for rural teachers, 1995 (E S)
99	Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (E)	122	Readings in sustainable forest management, 1994 (E F S)
100	Introduction to ergonomics in forestry in developing countries, 1992 (E F I)	123	Forestry education – New trends and prospects, 1994 (E F S)
101	Management and conservation of closed forests in tropical America, 1993 (E F P S)	124	Forest resources assessment 1990 – Global synthesis, 1995 (E F S)
102	Research management in forestry, 1992 (E F S)	125	Forest products prices 1973-1992, 1995 (E F S)
103	Mixed and pure forest plantations in the tropics and subtropics, 1992 (E F S)	126	Climate change, forests and forest management – An overview, 1995 (E F S)
104	Forest products prices 1971-1990, 1992 (E F S)	127	Valuing forests: context, issues and guidelines, 1995 (E F S)
105	Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (E)	128	Forest resources assessment 1990 – Tropical forest plantation resources, 1995 (E)
106	Economic assessment of forestry project impacts, 1992 (E F)	129	Environmental impact assessment and environmental auditing in the pulp and paper industry, 1996 (E)
107	Conservation of genetic resources in tropical forest management – Principles and concepts, 1993 (E F S)	130	Forest resources assessment 1990 – Survey of tropical forest cover and study of change processes, 1996 (E)

131	Ecología y enseñanza rural – Nociones ambientales básicas para profesores rurales y extensionistas, 1996 (S)	150	The new generation of watershed management programmes and projects, 2006 (E F S)
132	Forestry policies of selected countries in Africa, 1996 (E F)	151	Fire management – Global assessment 2006, 2007 (E)
133	Forest codes of practice – Contributing to environmentally sound forest operations, 1996 (E)	152	People, forests and trees in West and Central Asia – Outlook for 2020, 2007 (Ar E R)
134	Estimating biomass and biomass change of tropical forests – A primer, 1997 (E)	153	The world’s mangroves 1980–2005, 2007 (E)
135	Guidelines for the management of tropical forests – 1. The production of wood, 1998 (E S)	154	Forests and energy – Key issues, 2008 (Ar C E F R S)
136	Managing forests as common property, 1998 (E)	155	Forests and water, 2008 (E F S)
137/1	Forestry policies in the Caribbean – Volume 1: Proceedings of the expert consultation, 1998 (E)	156	Global review of forest pests and diseases, 2009 (E)
137/2	Forestry policies in the Caribbean – Volume 2: Reports of 28 selected countries and territories, 1998 (E)	157	Human-wildlife conflict in Africa – Causes, consequences and management strategies, 2009 (E F)
138	Fao Meeting on Public Policies Affecting Forest Fires, 2001 (E F S)	158	Fighting sand encroachment – Lessons from Mauritania, 2010 (E F)
139	Governance principles for concessions and contracts in public forests, 2003 (E F S)	159	Impact of the global forest industry on atmospheric greenhouse gases, 2010 (E)
140	Global Forest Resources Assessment 2000 – Main report, 2002 (E F S)	160	Criteria and indicators for sustainable woodfuels, 2010 (E)
141	Forestry Outlook Study for Africa – Regional report: opportunities and challenges towards 2020, 2003 (Ar E F)	161	Developing effective forest policy – A guide, 2010 (E F S)
142	Cross-sectoral policy impacts between forestry and other sectors, 2003 (E F S)	162	What woodfuels can do to mitigate climate change, 2010 (E)
143	Sustainable management of tropical forests in Central Africa – In search of excellence, 2003 (E F)	163	Global Forest Resources Assessment 2010 - Main report (Ar C E F R S)
144	Climate change and the forest sector – Possible national and subnational legislation, 2004 (E)	164	Guide to implementation of phytosanitary standards in forestry, 2011 (C E F R)
145	Best practices for improving law compliance in the forest sector, 2005 (E F R S)	165	Reforming forest tenure – Issues, principles and process, 2011 (E S)
146	Microfinance and forest-based smallscale enterprises, 2005 (Ar E F S)	166	Community-based fire management – a review (E)
147	Global Forest Resources Assessment 2005 – Progress towards sustainable forest management, 2006 (E F S)	167	Wildlife in a changing climate (E)
148	Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe, 2006 (S)	168	Soil carbon monitoring using surveys and modelling – (E)
149	Better forestry, less poverty – a practitioner’s guide, 2006 (Ar E F S)	169	Global forest land-use change 1990–2005 (E F S)
		170	Sustainable management of Pinus radiata plantations (E)
		171	Edible insects – Future prospects for food and feed security (E F)
		172	Climate change guidelines for forest managers (E F S)
		173	Multiple-use forest management in the humid tropics (E S)

Ar – Arabe
C – Chinois
E – Anglais
I – Italien
F – Français
P – Portugais
S – Espagnol
R – Russe

Multil – Multilingue
* – Épuisé

Les documents de la FAO sont disponibles auprès des agents de vente de la FAO, en s'adressant directement au Groupe des ventes et de la commercialisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie ou à l'adresse suivante: www.fao.org/forestry/58718/en/

Vers des fonds forestiers nationaux efficaces

Suite à la reconnaissance du rôle essentiel joué par les forêts face aux défis mondiaux tels que le changement climatique, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, il est plus que jamais fondamental de soutenir la gestion durable des forêts. Mais son financement reste un défi de taille.

Le financement va au-delà de la collecte de fonds. Élargir et diversifier l'assise financière de la gestion durable des forêts implique de démontrer les nombreux avantages découlant des investissements dans les forêts, de créer de nouvelles sources de revenus, d'établir des partenariats viables et durables avec d'autres secteurs économiques, et de renforcer la capacité de gestion financière des institutions forestières.

Les fonds forestiers nationaux (FFN) ont retenu l'attention à l'échelle internationale ces dernières années en raison de leur rôle potentiel dans le financement de la gestion durable des forêts. Cependant, en dépit de la présence de FFN dans plus de 50 pays, les informations disponibles sur leur fonctionnement, les expériences tirées et les leçons apprises, restent limitées.

Vers des fonds forestiers nationaux efficaces aborde le besoin de disposer de davantage d'informations sur la manière dont les FFN fonctionnent et sur la manière de les créer et les gérer de manière optimale. Les leçons tirées de l'instauration et de la gestion de FFN sont partagées afin de soutenir les pays dans la création et la mise en œuvre efficace de FFN en fonction de leurs besoins et circonstances spécifiques. Sur la base de l'étude d'expériences pratiques, cette publication présente les éléments d'architecture et de conception généraux des FFN, ainsi que les approches potentielles et les actions en mesure d'améliorer leur performance.

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Avec l'appui financier de



Ministère fédéral
de la Coopération économique
et du Développement

ISBN 978-92-5-208706-9 ISSN 1014-2894



9 789252 087069

I4359F/1/10.15