



Atelier de coordination élargie du FEM

Exercice pratique

INTRODUCTION

Cette étude de cas décrit un pays imaginaire mais présente des questions et des possibilités pertinentes. Le but est d'améliorer les bénéfices multiples pour l'environnement de cette étude de cas en combinant et en jumelant, de façon synergique, les activités proposées sur les espaces forestiers et le paysage au sens large. Cela implique d'envisager de renforcer la préservation des forêts (biodiversité), d'augmenter les puits de carbone forestiers (changement climatique), d'assurer une gestion écologiquement saine des substances chimiques (POP), et de maintenir ou améliorer les flux de services agro-écosystémiques pour préserver les moyens de subsistance des populations locales (dégradation des sols), d'une manière qui ait des effets positifs à valeur ajoutée. De plus, des objectifs additionnels liés à la gestion durable des forêts et REDD-plus (GDF/REDD+) pourraient bien coïncider avec ce projet.

Le pays qui fait l'objet de cette étude de cas, la Cornibie, a signé et ratifié la plupart des conventions et traités internationaux, y compris ceux en rapport avec la biodiversité, les changements climatiques, les substances chimiques toxiques, et la lutte contre la désertification. Pour les raisons de cet exercice, nous considérons qu'ils n'ont pas accompli toutes les communications et autres documents nationaux. En 2010, la Cornibie a appris que son allocation au titre du STAR était de 3 millions de dollars pour la diversité biologique (DB), 5 millions de dollars pour les changements climatiques (CC) et 2 millions de dollars pour la dégradation des sols (DS). En outre, une somme de 2 millions de dollars lui a été réservée pour les substances chimiques.

LE PAYS : LA CORNIBIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE : La Cornibie est un pays de 50 millions d'habitants qui a un produit intérieur brut par tête de 2 271 dollars. Il y a deux grandes villes à forte croissance démographique approchant les 5 millions d'habitants chacune. L'une d'entre elles est une ville portuaire en croissance rapide. L'économie de la Cornibie repose sur l'agriculture et la foresterie (café, banane, sucre, maïs, riz, haricot, patate, bœuf et bois), le tourisme et des industries électroniques et manufacturières émergentes. Les investisseurs étrangers restent attirés par la stabilité politique générale du pays et le niveau élevé de l'éducation dans les villes et le tourisme continue de faire rentrer des devises. Le gouvernement continue d'être aux prises avec ses importants déficits internes et externes et une dette intérieure considérable, ainsi qu'avec le problème d'une population rurale généralement pauvre et insuffisamment instruite. Avec un secteur manufacturier émergent, on assiste à un exode des populations vers les grandes villes à la recherche de meilleures opportunités d'emploi. La réduction de l'inflation demeure un problème épineux en raison des prix à l'importation qui ne cessent de grimper, des rigidités du marché du travail, et des déficits budgétaires. Les émissions de gaz à effet de serre augmentent de façon drastique du fait de la demande accrue dans les domaines des transports, du chauffage et de l'éclairage, et de la fabrication.

LE PATRIMOINE FONCIER : La Cornibie est un territoire d'environ 80 millions d'hectares. Dans les 70 et 80, de vastes étendues forestières cornubiennes ont été rasées à des fins pastorales et agricoles. En 1950, les forêts couvraient plus de la moitié des terres de la Cornibie ; vers 2000, le couvert forestier avait reculé à 25 % du territoire national. Le déboisement avait pour moteur des politiques dépassées, notamment des crédits à l'élevage peu onéreux, des lois sur l'attribution de titres de propriété qui rétribuaient le déboisement, et un développement rapide du réseau routier, mais aussi la pauvreté et le manque d'opportunités pour les populations rurales. Pendant les années 90, certaines aires protégées ont été établies avec l'appui financier du FEM afin de préserver la biodiversité, et le rythme du déboisement a ralenti. De vastes espaces déboisés plus tôt, en particulier près des villes de taille moyenne, se dégradent sévèrement du fait du surpâturage et des pratiques agricoles peu viables. Quelque 60 % des espaces forestiers restants, totalisant 12 millions d'hectares, se trouvent dans le domaine de l'Etat et des concessions en dehors des parcs nationaux et des réserves biologiques. Environ 6 millions d'hectares de ces espaces sont des forêts primaires, la moitié étant menacée de déboisement ; 2 millions d'hectares sont des forêts gravement dégradées ; et une petite parcelle forestière qui avait été déboisée a été utilisée pour planter des arbres à croissance rapide pour la consommation locale de bois de chauffage. 100 000 hectares ont été réservés aux populations autochtones, mais la propriété de la moitié des réserves publiques nationales et de 1 million d'hectares de forêts privées est contestée par les autochtones.

LA VISION D'UN PAYS ? : Au regard de l'indice de viabilité environnementale, qui analyse la performance et la capacité des pays à protéger l'environnement durant les décennies à venir, considérant l'investissement dans les ressources naturelles, les niveaux de pollution passés et présents, et les efforts de gestion environnementale, la Cornibie se classe parmi les 30 premiers pays sur 146 countries, mais selon l'indice le plus récent la Cornibie a reculé à la 33^e place. La Cornibie reste parmi les 50 pays ayant la plus grande diversité biologique au monde, avec plus de 5 000 espèces connues (amphibiens, oiseaux, mammifères, reptiles et plantes vasculaires), mais seules quelques études biologiques ont été réalisées. Pour protéger une partie de ce vaste patrimoine, la Cornibie a établi un réseau d'aires protégées modèle, qui couvre actuellement environ 15 % du territoire national. (Certaines des aires protégées sont des zones humides et de la savane). Des organisations de la société civile (OSC) protectrices de l'environnement soutiennent les plans du gouvernement de compléter le réseau d'aires protégées en établissant un réseau de corridors biologiques destiné à assurer l'efficacité et la viabilité du réseau d'aires protégées et à jouer un rôle important dans la migration et la dispersion des espèces végétales et animales, réduisant ainsi la vulnérabilité des aires protégées aux menaces locales et mondiales.

Malgré ces avancées, le pays a reculé dans le classement essentiellement à cause de la pollution atmosphérique due à une mauvaise gestion des déchets municipaux, qui tient à une population urbaine en expansion et aux industries manufacturières émergentes. Les émissions de CO₂ augmentent rapidement. Selon l'indice New World Economic Futures, qui analyse les opportunités de développement économique des pays, la Cornibie se classe parmi les 25 premiers pays sur 150 en ce qui concerne le rendement potentiel des investissements dans les industries manufacturières, la disponibilité de la main d'œuvre, les coûts de production relativement faibles, les matières premières, et la situation géographique des deux plus grandes villes, qui se trouvent sur la côte et sont toutes deux dotées de petites installations portuaires pouvant néanmoins être développées.

Parce que la Cornibie abrite la ville portuaire du continent, le pays est une importante plaque tournante pour l'importation et l'exportation des produits de base. Avec une main d'œuvre peu coûteuse et des normes environnementales clémentes, un problème qui commence à se poser est

celui des déchets électroniques importés aux fins de retraitement. Ces déchets sont démantelés manuellement et brûlés afin de récupérer les matières premières pour alimenter l'industrie manufacturière électronique qui est en expansion. L'Office du Tourisme de la Cornibie a vent de plus en plus de plaintes de groupes touristiques au sujet de l'encombrement de l'aéroport, de la difficulté à obtenir des vols, de l'augmentation des coûts des équipements collectifs, et du manque de toilettes publiques et d'eau potable. Les routes qui mènent au parc national de Crown Jewel et à d'autres réserves populaires sont engorgées et en mauvais état, et les attentes en termes de logements dans les environs ne sont pas comblées.

Les élus et autres citoyens sont fiers du rôle prépondérant que joue leur pays en matière d'aires protégées pour la diversité biologique et la gestion durable des forêts, mais les populations revendiquent des emplois, des équipements modernes, des villes vivables et des opportunités d'éducation, autant qu'un air et une eau propres.

POLITIQUES EN PLACE : En 1998, avec l'adoption de la loi forestière 7575, un cadre juridique a été mis en place, qui comprend les éléments suivants : définition du rôle de l'État dans la protection des forêts et dans la promotion et la facilitation des activités dans le secteur forestier ; obligation de reboisement dans les trois ans qui suivent l'exploitation, la préférence devant être accordée aux espèces indigènes ; et instauration d'un taux d'imposition foncière plus bas pour les forêts faisant l'objet d'un plan de gestion forestière conforme aux critères de foresterie durable approuvés par l'État.

En 2003, des taxes « touristiques » ont été imposées sur les chambres d'hôtels, les véhicules et bateaux de location, les compagnies aériennes et les services de guide touristique, dont 30 % des recettes contribuent à rembourser les dettes contractées pour créer les parcs et les réserves biologiques, et à payer les frais de maintenance et d'entretien du domaine de l'État.

En 2004, le pays a revu sa législation sur la gestion des déchets, y compris les déchets dangereux et les déchets municipaux. Face à la production, l'importation et l'exportation sans cesse croissantes de produits électroniques, l'État s'est fixé pour objectif de mettre un terme à son mode de gestion informelle des déchets électroniques et de construire des installations et des capacités standard d'ici à 2015. L'utilisation de pesticides contenant des POP a été formellement interdite dans le pays en 2000, mais le risque d'une éventuelle utilisation illicite subsiste en raison de leur faible coût.

Les lois environnementales concernant des aspects tels que la biodiversité, les ressources naturelles, le régime foncier et la gestion des substances chimiques sont bien conçues notamment à la faveur des projets que le FEM avait déjà appuyés en Cornibie, même si l'application des politiques reste une chose relativement nouvelle. En 2004, la Cornibie a adopté la loi organique sur l'environnement, texte historique qui donne les grandes orientations concernant de nombreux secteurs et ressources (aires protégées ; ressources marines et côtières ; zones humides ; biodiversité ; forêts ; air ; eau ; sol ; et énergie) et touchant plusieurs aspects (administration et participation du public ; éducation et recherche en matière environnementale ; impacts sur l'environnement ; aménagement du territoire ; sanctions ; contrôleur environnemental ; pollution atmosphérique ; contamination des sols ; recyclage des matières, et production respectueuse de l'environnement).

INTERVENTIONS ANTÉRIEURES DU FEM EN CORNIBIE

Sur les deux dernières décennies, le portefeuille de projets du FEM en Cornibie était constitué d'une série d'initiatives individuelles qui avaient été approuvées et mises en œuvre de façon relativement isolée. Quarante pour cent des fonds alloués par le FEM à la Cornibie ont été affectés à 5 activités dans le domaine des changements climatiques, et 55 % sont allés à 5 activités liées à la biodiversité, pour un montant total de 60 millions de dollars, lesquels ont permis de mobiliser des cofinancements de base de 205 millions de dollars.

Les projets nationaux antérieurs liés à la biodiversité portaient essentiellement sur :

- l'élaboration des politiques à l'appui des aires de protection de la diversité biologique
- les inventaires de la biodiversité, notamment le renforcement des capacités
- l'agrobiodiversité
- les corridors biologiques
- l'établissement d'aires protégées

Les activités antérieures dans le domaine des changements climatiques portaient sur :

- les modes de transport viables
- les énergies renouvelables (biomasse), notamment le renforcement des capacités
- la maîtrise de l'énergie

Les activités antérieures liées à la gestion des substances chimiques ont permis au pays d'élaborer son propre plan national de mise en œuvre et de fixer ses priorités pour les interventions à venir, à savoir :

- la gestion des déchets municipaux
- la promotion de pesticides de substitution ne contenant pas des POP dans le secteur agricole
- la restauration et la remise en valeur des sites contaminés
- une production manufacturière plus propre pour éviter les rejets non intentionnels de POP et les émissions de mercure.

Le seul projet axé sur la dégradation des sols portait sur l'assistance technique et le renforcement des capacités pour lutter contre l'érosion.

La Banque mondiale a administré 53,2 % des fonds alloués par le FEM à la Cornibie. Elle a participé à 5 activités, à savoir 4 projets de grande envergure (1 dans le domaine de la biodiversité et 3 dans celui des changements climatiques) et 1 projet de moyenne envergure dans le domaine de la biodiversité.

L'autre entité qui administre un pourcentage élevé des projets du FEM en Cornibie est le PNUD (45,5 % des fonds du FEM), qui a participé à deux projets de grande envergure (1 dans les domaines de la biodiversité et des changements climatiques respectivement) et 3 activités habilitantes (1 dans le domaine de la biodiversité, 1 dans celui des changements climatiques, et 1 dans le domaine de la dégradation des sols). Le PNUD a réalisé une activité habilitante pour la préparation du plan national de mise en œuvre (PNM) de la Cornibie.

ACTIVITÉS POTENTIELLES

La Cornibie est avisée des activités importantes qui pourraient servir de projets de référence.

1. **Le corridor biologique de Crown Jewel** relie le parc national de Crown Jewel à un parc international situé à l'est et à une réserve de biosphère voisine dans la chaîne de montagnes du sud de Zunato, et il couvre une superficie de 106 647 ha, dont 85 % recoupent des domaines privés abritant des forêts denses primaires et secondaires, qui appartiennent toutes à deux propriétaires. Il s'agit de l'une des rares zones connues qui abritent le Tookey, une espèce d'oiseau qui attire les touristes venant de très loin. Une ONG, World Birding Trust, a passé un accord de principe avec les deux propriétaires pour acheter des droits miniers sur ce corridor à hauteur de 20 millions de dollars, si 10 millions peuvent être levés pour acheter purement et simplement la terre des deux propriétaires dans les trois prochaines années. Les deux propriétaires réduisent chacun le prix de 1 million de dollars, donnant ainsi un total de 2 millions de dollars de plus à l'appui de l'activité. Deux autres millions de dollars seraient requis pour préparer les terres (exploration, marquage et actualisation des cartes) afin de les intégrer au réseau d'aires protégées. Les forêts fixent approximativement 3,66 de tCO₂e/ha/an, mais en cas de déboisement ce sont 366 tCO₂/ha/an qui seraient rejetés (référence : estimations Tiers 1 du GIEC, basées sur des estimations du profil pays de la FAO). Si la Cornibie participait à des futures initiatives REDD-plus, certaines de ces forêts primaires pourraient être éligibles à une activité axée sur les bénéfices du carbone forestier.
2. La **zone sensible de Zunato** se trouve dans une aire de protection qui abrite des forêts primaires et secondaires dans la chaîne de montagnes du sud de Zunato, voisine de la réserve de biosphère. Le corridor biologique envisageable, qui s'étend sur un domaine privé d'une superficie de 15 000 ha, est l'une des rares forêts qui existent encore au sud de la Cornibie, et abrite des peuplements biologiques uniques qui se sont développés sur cette chaîne de montagnes. La zone court le risque d'un aménagement, et quelque 5 000 hectares nécessiteront d'être restaurés du fait d'une mauvaise utilisation par le passé. Le corridor bénéficie d'un soutien notable des groupes locaux de défense de l'environnement, et d'organisations locales, notamment parce qu'il rendrait viable le développement présent et futur de l'écotourisme dans la région, permet d'approvisionner en eau les communautés et les hôtels de la zone, et constitue le refuge des espèces sauvages vivant encore dans la zone. Les servitudes de protection de l'environnement coûteraient 1 million de dollars aux propriétaires fonciers, le cabinet d'avocats « Croyez-en-nous » offrant 500 000 dollars sous forme de services juridiques qui devraient couvrir le coût juridique des servitudes. Un autre million de dollars est requis pour préparer les terres à intégrer au réseau d'aires protégées. Les groupes locaux de défense de l'environnement ont levé 500 000 dollars. Les forêts fixent approximativement 2 tCO₂e/ha/an, et en cas de déboisement ce sont 75 tC/ha/an qui seraient rejetés (Source: Hartzell and Ryan, 2008. Journal of International Forest Benefits 5: 10-16). Les activités dans cette zone portant sur les bénéfices du carbone forestier pourraient être viables, cependant les avantages liés à la Gestion Durable des Sols pourraient aussi être considérés.
3. Travaillant en collaboration avec le Service cornibien de la protection de l'environnement, dix communautés riveraines de la chaîne de montagnes du sud de Zunato se sont organisées pour restaurer 30 000 ha de terres soumises à une érosion croissante, qui menace leurs

approvisionnements en eau. Ces terres étaient boisées à l'origine, mais elles ont été déboisées et mises en culture pendant 20 ans. **Le Plan des dix communautés**, en principe, permettrait le reboisement et la gestion durable de la zone. Les zones les plus proches des aires de protection devraient être restaurées à l'aide d'essences indigènes et gérées suivant de longues rotations, des essences à croissance rapide devant être plantées sur quelque 10 000 ha des terres les plus proches des communautés, lesquelles seraient gérées de sorte à faire fonctionner éventuellement et de façon durable une centrale électrique alimentée à la biomasse dont la construction est envisagée pour fournir de l'électricité aux communautés dans un avenir lointain. Ce serait la première zone de reboisement relativement vaste, et la première à régénérer des essences indigènes à grande échelle en Cornibie. L'Organisation forestière du Zunato a accepté d'offrir de l'expertise, des semences forestières indigènes, des jeunes pousses, du matériel et des fournitures d'une valeur totale d'un million de dollars. Les dix communautés ont décidé d'offrir de la main d'œuvre d'une valeur de 100 000 dollars. Pour finaliser le plan, le Service cornibien de la protection de l'environnement donnera 1 million de dollars sous forme d'assistance technique en nature. Il est anticipé que 2 millions de dollars supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre le plan. Les forêts à croissance rapide devraient fixer $14.8\text{tCO}_2\text{e/ha/an}$, les forêts indigènes devant quant à elles fixer $7,3\text{ tCO}_2\text{e/ha/an}$ (Source: Hayes et al. 2004. Journal of Conservation Biology, Volume 10, Issue 3, pages 125-135).

4. **Inventaire et suivi du carbone forestier au niveau national** Le Gouvernement cornibien disposait de systèmes de mesures des projets pilotes pour dresser les inventaires de gaz à effet de serre, mais il ne disposait pas d'un système national d'inventaire et de suivi du carbone. La conception et la mise en œuvre initiale d'un système d'inventaire pour un pays de cette taille et doté de cette quantité de forêts devraient coûter environ 15 millions de dollars, pour des charges annuelles s'élevant à 3 millions de dollars. La FAO a approché la Cornibie et lui a offert 8 millions de dollars d'assistance pour la mise en place d'un système d'inventaire du carbone. La Cornibie prend en considération les 6 millions d'hectares de forêts primaires se trouvant dans des domaines privés dont la moitié sont menacées, le besoin de données de référence pour les marchés du carbone et les activités REDD-plus, les opportunités de reboisement des espaces ayant été déboisés, et l'important patrimoine forestier du pays. La Cornibie pense que c'est un risque qui vaut la peine d'être pris de n'estimer le coût de la mise en place de l'inventaire qu'à un peu moins de 10 millions de dollars, et qu'il y a de fortes chances que les coûts des inventaires futurs soient supportés par les financements futurs découlant de la REDD-plus.
5. **Gestion des déchets municipaux et des pesticides.** Avec l'urbanisation rapide dans les grandes villes du pays, le gouvernement se heurte aux problèmes de la production croissante de déchets municipaux. À l'origine, les déchets municipaux étaient simplement mis en décharge sur des sites éloignés des zones résidentielles. Les décharges ne peuvent plus être agrandies en raison du manque d'espace. Le gouvernement espère utiliser les ressources du FEM pour mettre en œuvre une gestion de l'ensemble du cycle de vie des déchets municipaux et déterminer les technologies les mieux indiquées pour leur élimination finale. Avec un secteur agricole important, le pays a toujours accumulé des pesticides contenant des POP, qui sont devenus obsolètes lorsqu'ils ont été interdits à l'échelle nationale en 2000, et les stocks placés dans les exploitations agricoles demandent à

être protégés et éliminés afin d'éviter une éventuelle pollution des sols et des eaux. Le gouvernement espère en outre utiliser l'aide du FEM pour dresser son propre inventaire des sites contaminés afin de préparer leur restauration et leur remise en valeur lorsque les ressources seront disponibles.

PARTIES PRENANTES ET ASPECTS SOCIAUX

Il ressort d'une évaluation sociale que la population présente dans les corridors biologique compte parmi les plus pauvres du pays, et a le moins accès aux services publics. Les conclusions de cette évaluation indiquent en outre que les femmes sont particulièrement vulnérables à la pauvreté et contribuent à la dégradation des espaces forestiers par la collecte de bois de chauffage. Les populations autochtones sont également vulnérables. Pour des aspects d'équité, un effort ciblé est proposé, à savoir qu'au moins 20 % des travailleurs formés pour préparer les terres qui seront utilisées comme corridors, ou à la restauration, soient des femmes, et qu'au moins 30 % soient des autochtones. Des emplois réguliers pour assurer la régénération durable des arbres seraient utiles. D'autres groupes de soutien pourraient aider les populations locales à créer de petites entreprises en lien avec le tourisme. Les deux groupes devraient participer à la formation à des emplois possibles ayant trait à la réalisation des inventaires et au suivi.

Bien que les projets de référence possibles aient été relativement bien préparés, un séminaire régional des parties prenantes a été organisé à l'intention des représentants des secteurs public et privé. Les principaux résultats de ce séminaire pour ce qui est de la conception des projets sont les suivants :

- Le soutien des populations locales en faveur des corridors était mitigé. Elles ne savent pas exactement en quoi les corridors pourraient changer leur vie et leurs moyens de subsistance.
- Certaines OSC s'inquiètent de l'exploitation forestière.
- Diverses parties prenantes s'inquiètent des effets du tourisme sur le Tookey.
- Les groupes touristiques sont favorables aux corridors et à la restauration des forêts, mais estiment qu'il faudrait doter les villes d'un réseau de transport plus efficient et efficace.
- Toutes les parties prenantes sont favorables à la séquestration du carbone et à la réduction des émissions de carbone, et aimeraient voir davantage de fonds affectés à la plantation d'arbres et à la purification de l'air.
- Les emplois salariés des populations locales sont une grande source de préoccupation. Le manque d'emplois au niveau local pourrait finalement entraîner l'exode rural.

PROJET(S) PROPOSÉ(S) ?

La Cornbie est intéressée par cinq activités possibles. Elle a mis sur pied un groupe d'experts pour examiner les possibilités de financement, déterminer si l'une ou plusieurs des activités de base pourraient être renforcées pour pouvoir bénéficier du financement du FEM et, le cas échéant, comment il pourrait être proposé d'affecter les ressources allouées par le FEM à ces activités. Toutes ces activités ne pourront pas être mises en œuvre.

- Toutefois, si ces activités devaient être mises en œuvre comme un ou des projet(s) individuel(s) ou combinés, les allocations pour frais de gestion versées à l'entité d'exécution seraient de **10 %**.

- **Des coûts de gestion du projet** pouvant aller jusqu'à **10 %** sont généralement permis pour les projets bénéficiant de moins de 2 millions de dollars; pour des projets supérieurs à deux millions, il est attendu des couts de gestion inférieurs à 5 pourcent. Au delà des ces indications, les dépenses devront être justifiées. La Cornibie a identifié **1 million de dollars** en espèces qu'elle pourrait dépenser sur ces activités, mais cette somme serait prélevée sur les fonds destinés à la modernisation de l'aéroport de la capitale.

Le groupe d'experts a besoin d'aide pour parvenir à une décision sur la proposition d'un éventuel projet au FEM. Quelles activités recommandez-vous de mener, le cas échéant ? Quels sont les effets positifs attendus pour l'environnement mondial ? Quel est le montant de financement que vous préconiseriez d'utiliser sur les ressources allouées dans le cadre du STAR, et dans quels domaines d'intervention ?

Voir le document distribué pour les autres questions à examiner et discuter.