



Réponse du Programme ONU- REDD à l'évaluation des besoins nationaux

NEUVIEME REUNION
DU CONSEIL D'ORIENTATION DU
PROGRAMME ONU-REDD

26-27 Octobre 2012

Brazzaville, République du Congo

Conformément à la décision du Conseil d'orientation, le présent document ne sera pas imprimé afin de réduire au minimum l'incidence des processus du Programme ONU-REDD sur l'environnement et de contribuer à leur neutralité climatique. Les participants sont priés d'apporter leurs propres exemplaires à la réunion. Les documents de la réunion du Programme ONU-REDD sont disponibles sur Internet à l'adresse www.unredd.net ou www.un-redd.org.

Introduction

Le développement rapide du Programme ONU-REDD et les efforts accomplis par les pays en faveur de la REDD+ depuis les Accords de Cancún ont encouragé le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD à demander la réalisation d'une évaluation des besoins nationaux. Le Comité des participants du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) a également demandé une évaluation concernant les besoins des pays concernés par le Programme ONU-REDD en matière de préparation, afin de fournir des éléments permettant d'intensifier les efforts visant à soutenir les participants des pays concernés par le Programme ONU-REDD, en vue de la mise en œuvre efficace des processus de préparation à la REDD+. Le Comité des participants a également demandé à l'équipe de gestion du FCPF de prendre en considération les activités du même type, existantes ou planifiées, qui ont été entreprises par d'autres initiatives, notamment le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) et le Programme ONU-REDD.

L'évaluation des besoins nationaux a été lancée par le Programme ONU-REDD en janvier 2012. Une première équipe composée de trois consultants indépendants a été formée afin d'initier l'exercice. La collecte des données et des informations a concerné les régions de l'Afrique, de l'Asie-Pacifique, et de l'Amérique latine et des Caraïbes. Elle était organisée selon trois volets principaux qui se sont concentrés sur l'évaluation des besoins techniques, institutionnels et financiers des pays nécessaires à l'accomplissement des phases I et II de la REDD+, telles que définies dans les Accords de Cancún et dans les décisions de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. L'exercice a permis de réaliser une étude des besoins nationaux en matière d'appui, étayée par une enquête élargie à l'ensemble des 52 pays partenaires du Programme ONU-REDD et du FCPF¹, et complétée par un examen de la documentation. Une évaluation approfondie des besoins nationaux dans une sélection de six pays partenaires du Programme ONU-REDD a également été réalisée.

Les premières conclusions de l'évaluation des besoins nationaux ont été publiées en juin, et un atelier sur la question a été organisé en marge de la 12^{ème} réunion du Comité des participants du FCPF, le 26 juin à Santa Marta (Colombie), en présence des membres du Comité des participants du Fonds et du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD afin d'examiner le rapport préliminaire de l'évaluation. Lors de cette rencontre, les participants ont demandé à ce que les initiatives multilatérales formulent une réponse conjointe aux conclusions de l'évaluation des besoins nationaux.

Le Conseil d'orientation a également demandé à ce que le Programme ONU-REDD révise son budget relatif au Programme global en tenant compte des conclusions de l'évaluation des besoins nationaux. A la suite de cette demande, le programme ONU-REDD a entrepris une révision approfondie de son budget fondée non seulement sur l'évaluation des besoins nationaux, mais aussi sur les enseignements tirés, l'évolution de la mise en œuvre de la REDD+ et l'état d'avancement des négociations relatives à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Une nouvelle version préliminaire de l'évaluation des besoins nationaux a été présentée au groupe de travail chargé de la question au début du mois de septembre 2012 afin de recueillir ses observations. Le document a été approuvé par le groupe de travail en tenant compte d'observations mineures. Le programme ONU-REDD et le FCPF se sont appuyés sur ce document pour leurs travaux de planification et la formulation de leur réponse aux conclusions de l'évaluation des besoins nationaux.

Le résumé de la version préliminaire de l'évaluation des besoins nationaux a énoncé les priorités suivantes :

¹ **Amérique latine et Caraïbes** : Argentine, **Colombie**, Costa Rica, **Equateur**, Honduras, Mexique et Paraguay
Afrique : République centrafricaine, République du Congo, **République démocratique du Congo (RDC)**, Ghana, Kenya, Libéria, Nigéria, **Tanzanie** et Zambie
Asie : Bangladesh, Cambodge, République démocratique populaire lao, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines et Viet Nam

1. *Amélioration de la gouvernance* (renforcement des institutions, cadres juridiques et partage des avantages) ;
2. *Etablissement de cadres juridiques visant à soutenir la mise en œuvre de la REDD+* et à traiter les questions relatives aux régimes fonciers et aux droits d'émission de carbone dans le contexte de la REDD+ ;
3. *Partage des avantages, mise en place de processus de consultation et de participation* ;
4. *Développement de la stratégie relative à la REDD+* : examen des facteurs du déboisement, élaboration et mise à l'épreuve des garanties, mise en place de projets pilotes et autres initiatives ;
5. *Etude des garanties* : capacité à élaborer et intégrer des garanties dans les programmes REDD+ ;
6. *Dispositifs MRV et scénarios de référence* : dans les trois régions, nécessité de renforcer l'appui en ce qui concerne les aspects techniques fondamentaux de l'établissement des scénarios de référence et des dispositifs MRV ;
7. Nécessité de surmonter ce qui semble correspondre à *un déclin de l'intérêt politique* pour la REDD+ dans les pays ;
8. Appui pour promouvoir vigoureusement la REDD+ d'un point de vue économique par rapport à d'autres politiques foncières
9. Nécessité de *renforcer les organisations non-gouvernementales locales et les groupes communautaires*, et d'améliorer leur capacité à prendre part à la REDD+ aux côtés des institutions gouvernementales décentralisées
10. Certains pays ont fait part de leur intérêt pour *établir des liens entre des projets pilotes et les marchés de droits d'émission de carbone*, et pour renforcer les capacités et les expériences en ce qui concerne les paiements fondés sur les rendements et les résultats. Ils se sont également dits intéressés par *l'établissement de seuils d'investissement minimaux*, nécessaires pour produire les effets désirés de la REDD+ au niveau national, et donc modifier positivement l'image de la REDD+.

La réponse apportée par le programme ONU-REDD aux conclusions de l'évaluation des besoins nationaux est proposée dans le cadre des huit résultats du Programme d'appui aux plans d'action REDD+ nationaux – Document-cadre du Programme global de 2011-2015. Ce Programme d'appui est un cadre général qui propose la mise en œuvre d'activités dans les six domaines de travail de la stratégie relative à la REDD+, en vue de soutenir les pays dans leurs besoins en matière de préparation. L'évaluation des besoins nationaux a permis de réviser les résultats et activités existants. Certaines de ses activités ont été redéfinies et des activités supplémentaires sont aujourd'hui planifiées afin de répondre aux besoins des pays et de refléter les priorités nationales.

Ce document résume la réponse du Programme ONU-REDD aux conclusions de l'AIIIC dans le cadre des résultats pertinents du programme.

Toutes les activités proposées ici ont été conjointement définies par les organismes des Nations unies sur la base de leurs compétences techniques, différentes mais non moins complémentaires. Les résultats seront donc réalisés dans un cadre de collaboration, à moins qu'il n'en soit spécifié autrement.

Résultat 1 : Les pays concernés par la REDD+ ont les systèmes et les capacités nécessaires pour développer et mettre en œuvre des dispositifs MRV et de surveillance

L'évaluation des besoins nationaux fait des dispositifs MRV et des scénarios de référence une priorité majeure. En effet, l'ensemble des pays des trois régions concernées ont besoin d'un appui technique afin de soutenir les aspects fondamentaux des dispositifs MRV et l'établissement de scénarios de référence dans les trois régions. Plus particulièrement, la capacité à respecter les exigences nationales et

internationales en matière de notification et la capacité à estimer le carbone terrestre ont été classées par les pays concernés par l'évaluation comme des questions très urgentes ou moyennement urgentes.

Les travaux réalisés dans le passé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le programme ONU-REDD et bien d'autres organismes d'aide, ont reconnu la nécessité d'apporter un appui au renforcement de la surveillance des forêts mais, malgré des efforts importants, les réalisations n'ont pas suffi à répondre à la demande mondiale croissante. Le large champ d'application de la REDD+ introduit de nouvelles problématiques et une complexité multidisciplinaire qui dépasse le cadre des inventaires forestiers traditionnels concernant le bois pour inclure des questions relatives au carbone, à la diversité biologique, et même des valeurs culturelles. Il conviendra de prêter une attention accrue aux synergies et aux imbrications entre différents résultats (par exemple comment développer les dispositifs MRV afin d'obtenir certaines des informations socio-économiques nécessaires aux analyses financières et au partage des avantages etc.).

Grâce à une collaboration entre la FAO et le PNUD, le programme ONU-REDD encouragera le renforcement des capacités concernant les dispositifs MRV et de surveillance, notamment les systèmes nationaux de surveillance des forêts, les inventaires forestiers nationaux, les inventaires forestiers des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le domaine de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie et autres instruments, et concernant la préparation des communications nationales et de l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre. Cela sera réalisé grâce à l'élaboration et à la mise en place de formations et d'outils offerts dans le cadre d'ateliers plus larges sur les dispositifs MRV. Un appui aux programmes nationaux et un soutien ciblé seront fournis, et des échanges de savoirs dans le cadre d'une coopération Sud-Sud ainsi qu'un appui au dialogue régional entre les pays concernés par le programme ONU-REDD seront favorisés.

Le budget proposé pour ce résultat s'élève à 5,3 millions de dollars E.-U. pour l'année 1 et à 5 millions de dollars E.-U. pour l'année 2, ce qui correspond à 23 % du budget annuel du Programme d'appui aux plans d'action REDD+ nationaux.

Résultat 2 : des systèmes nationaux de gouvernance fiables et participatifs sont établis en vue de la mise en œuvre de la REDD+

Les conclusions de l'évaluation des besoins nationaux indiquent que le renforcement de la gouvernance compte parmi les priorités fondamentales des pays. 80 % des pays ayant participé à l'évaluation ont souligné la nécessité de renforcer leurs institutions, d'établir des cadres juridiques et de favoriser le partage des avantages. Bien que cela ne soit pas spécifiquement mentionné dans l'évaluation, des évaluations rigoureuses susceptibles d'emporter l'approbation des parties prenantes, comme les évaluations sur la gouvernance participative en faveur de la REDD+, sous-tendent le développement de ces trois éléments. Pour répondre à l'importance attribuée aux questions de gouvernance, le budget annuel général proposé pour le résultat 2 s'établit à 6,1 millions de dollars E.-U. pour les années 2 et 3, ce qui représente une augmentation annuelle de plus de 50 %. Le résultat 2 représente 26 % du budget total du Programme d'appui aux plans d'action REDD+ nationaux.

Parmi les réalisations proposées dans le cadre du résultat 2, certaines concernent directement les besoins identifiés comme des priorités par l'évaluation des besoins nationaux :

Cadres juridiques nécessaires à la REDD+ : le programme ONU-REDD soutient la préparation juridique afin de renforcer la REDD+. A la demande des pays, les activités suivantes seront entreprises :

- analyser les insuffisances et les incohérences qui entravent la mise en œuvre de la REDD+, et aider à l'identification de ces lacunes ;
- proposer des moyens d'intégrer les droits d'émission de carbone dans la législation nationale (notamment soutien à la consultation et la coordination sur ces questions) ;
- identifier les réformes législatives spécifiques qui pourraient être réalisées à moyen terme.

Les travaux relatifs à la préparation juridique sont désormais regroupés dans une réalisation unique dont le budget s'élève à 354 877 dollars E.-U. pour l'année 1 et à 332 079 dollars pour l'année 2, soit une augmentation respective de 16 % et 9 % au niveau des ressources initialement allouées à cet objet. Plus de la moitié des fonds devrait être consacrée à des mesures d'appui ciblé, notamment le soutien aux programmes nationaux.

Appui à l'établissement de régimes fonciers et de droits d'émissions de carbone : le programme ONU-REDD apportera un appui technique afin de renforcer les aspects politiques, juridiques, administratifs et opérationnels liés au régime foncier (par exemple, en fournissant des conseils pour l'élaboration de politiques et de lois sur les régimes fonciers et la REDD+, en renforçant les capacités de l'administration foncière à tous les niveaux, en clarifiant et en garantissant les statuts d'occupation, en fournissant des réponses favorables à la gestion des différends, en assurant le suivi de l'évolution des régimes fonciers), en s'appuyant sur les Directives volontaires pour la gouvernance des régimes fonciers.

En outre, les représentants des pays concernés par le programme ONU-REDD recevront une aide pour participer à des réunions régionales de sensibilisation sur les directives volontaires, et à d'autres ateliers de renforcement des capacités sur les régimes fonciers. Le budget alloué à cette réalisation s'élève à 398 774 dollars E.-U. pour l'année 2 et à 401 342 dollars E.-U. pour l'année 3, soit une augmentation annuelle de plus de 80 % par rapport au crédit budgétaire initial. L'assistance technique concernant les régimes fonciers sera déployée à la demande des pays et en réponse à la nécessité de soutenir le traitement des questions relatives aux régimes fonciers et aux droits d'émission de carbone dans le cadre de la REDD+, notamment pour aider les pays à établir des modèles fondés sur les incitations entraînant une appropriation des forêts et des paysages boisés, tel que cela a été identifié dans l'évaluation des besoins nationaux.

Évaluation des principaux risques et avantages liés aux sexes : entre 57 % (Amérique latine et Caraïbes) et 83 % (Asie-Pacifique) des pays ont souligné l'urgence de réaliser une évaluation des principaux risques et avantages liés aux sexes. Le budget de la réalisation 2.9 intitulé « participation des femmes dans les systèmes nationaux REDD+ » s'élève à 212 930 dollars E.-U. pour l'année 2 et à 128 400 dollars E.-U. pour l'année 3.

Risques de corruption associés à la REDD+ : bien que la méthode relative à l'évaluation des besoins nationaux ne donne pas directement d'informations sur la transparence et la responsabilité, le rapport indique que la question de la corruption et du manque de responsabilité a toujours été régulièrement mis en avant comme un obstacle à l'établissement d'un système REDD+ fiable, un appui qui est fourni dans le cadre de la **réalisation 2.7**. Cela entre en adéquation avec les nombreuses demandes d'appui ciblé (à ce jour, quatre en Asie-Pacifique, deux en Afrique et une en Amérique latine) visant à identifier les risques spécifiques de corruption, et de formuler et appliquer des plans de renforcement des capacités. Le budget du programme d'appui aux plans d'action REDD+ nationaux consacrés à la réalisation 2.7 s'établit à 600 752 dollars E.-U. pour l'année 2 et à 484 122 dollars E.-U. pour l'année 3.

Résultat 4 : Participation des parties prenantes

Des orientations claires pour favoriser la participation des peuples autochtones et des populations dépendant de la forêt et pour veiller à ce qu'ils reçoivent une part égale de tous les avantages acquis ou escomptés : le Programme ONU-REDD augmente le budget consacré à l'élaboration de lignes directrices et de procédures, par la biais de principes de consultation, afin de favoriser la participation des parties prenantes dans les processus nationaux et internationaux relatifs à la REDD+, et de soutenir la mise en œuvre de pratiques et d'orientations favorables à la participation des parties prenantes dans les pays concernés par la REDD+. Ces réalisations représentent un budget total de 939 049 dollars E.-U. pour l'année

2 et de 991 479 dollars E.-U. pour l'année 3, ce qui traduit un intérêt grandissant pour l'application de principes et de lignes directrices.

Résultat 5 : les garanties sont prises en compte et respectées et les avantages multiples de la REDD+ réalisés

Capacité à élaborer et intégrer des garanties dans les programmes REDD+ : l'évaluation des besoins nationaux souligne que tout indique dans les réponses communiquées par les pays que les capacités nécessaires à l'élaboration et à l'intégration des garanties dans les programmes de la REDD+ sont inappropriées, qu'il est nécessaire d'apporter un soutien en ce sens, et de mettre en place les garanties et de les tester.

L'élaboration et la mise à l'épreuve de garanties, une question intersectorielle du Programme d'appui aux plans d'action REDD+ nationaux qui touchent les résultats 2, 3, 4 et 5, conformément à la communication de 2011, ainsi que la mise en place de systèmes de surveillance des garanties (SIG), sont identifiées comme des questions très urgentes par une majorité de pays (à l'exception des pays d'Amérique latine, où il est majoritairement considéré que l'établissement de systèmes d'information sur les garanties n'est que moyennement urgent).

Reconnaissant l'importance et l'urgence d'offrir un appui aux pays en ce qui concerne les garanties, le Programme ONU-REDD a entrepris un examen approfondi du résultat 5 en vue de mieux refléter les travaux du programme sur les garanties et les avantages multiples, tout en tenant compte de l'évaluation des besoins nationaux. Qu'il s'agisse du titre du résultat ou du débat approfondi mené sur les activités, avec une attention spéciale pour le soutien qu'offre le Programme ONU-REDD aux pays afin de prendre en compte et de respecter les garanties environnementales, ce résultat traduit une stratégie relative aux garanties véritablement interinstitutionnelle. Les travaux se rapportant aux garanties qui rassemblent différents éléments (systèmes MRV, SIG, principes et critères sociaux et environnementaux (PCSE), et dispositifs de gouvernance) se fonderont sur les avantages comparatifs des organismes et offriront une approche claire et cohérente du Programme ONU-REDD afin de soutenir les pays dans la mise en place des systèmes nationaux de garanties.

Les garanties sont indispensables à la réalisation des avantages multiples, et leur application effective à l'ensemble des activités relatives à la REDD+ est liée à l'établissement de systèmes d'information sur les garanties (SIS). En même temps, les SIS devraient décrire en détail l'évolution de la conservation et de la gestion des forêts et de la manière dont cela profite à la diversité biologique et aux populations. En 2013, il faudra notamment fournir un appui aux pays afin qu'ils établissent des cadres nationaux relatifs aux SIS et aux garanties, approfondir la stratégie du Programme ONU-REDD visant à soutenir les pays dans l'élaboration de garanties et de systèmes d'information sur les garanties, en mettant en place un cadre universel et des supports d'information destinés aux pays et aux conseillers techniques. Ces approches seront appliquées et améliorées en permanence grâce à l'appui offert à un minimum de huit pays sur la période 2013-2014. L'objectif est de mettre en place pour ces pays, au minimum, un cadre général relatif aux garanties. Les travaux seront également intégrés dans des activités portant plus spécifiquement sur une évaluation d'impact social et sur des méthodes de collecte des données.

Le budget annuel consacré au résultat 5 s'élève à 4 millions de dollars E.-U. par an pour la période 2012-2014, ce qui représente 17% du budget du Programme d'appui aux plans d'action nationaux.

Résultat 6 : Regroupement des processus de transformation vers une économie verte grâce aux stratégies et investissements REDD+

Le résultat 6 a fait l'objet d'une révision importante afin de refléter les résultats de l'évaluation des besoins nationaux, et les demandes d'appui faites par les pays. L'objectif du résultat 6 est de veiller à ce que la transition

vers une économie verte et les stratégies et investissements relatifs à la REDD+ se renforcent mutuellement, et que les réalisations soient réorganisées autour de la priorité suivante : **surmonter ce qui semble correspondre à un déclin de l'intérêt politique vis-à-vis de la REDD+ dans les pays. La proposition découlant de cette priorité consiste donc à appuyer les pays afin de promouvoir vigoureusement la REDD+ d'un point de vue économique par rapport à d'autres politiques foncières.** Conformément à cette recommandation, le résultat 6 a proposé une réalisation révisée (6.1) se concentrant sur la promotion énergique de la REDD+ d'un point de vue économique grâce à un appui spécifique dans les pays, par exemple un appui ciblé, notamment le soutien aux Programmes nationaux. Le coût de cette réalisation s'établit à 860 417 dollars E.-U. pour l'année 2 et à 1 million de dollars E.-U. pour l'année 3.

Conclusion :

La réponse du Programme ONU-REDD à l'évaluation des besoins nationaux est formulée de sorte que le rôle normatif des institutions participantes des Nations Unies, les objectifs généraux du programme et les enseignements tirés par rapport à la mise en œuvre des programmes globaux et nationaux depuis 2009 soient également pris en considération. Le Programme ONU-REDD a également examiné les possibilités de collaboration avec le FCPF. Lorsque les deux institutions planifient des activités relatives à un même sujet, la collaboration sera garantie et l'harmonisation des approches sera visée. Dans les domaines où une initiative présente clairement un avantage comparatif, l'autre institution ne proposera pas d'activités. Les complémentarités s'illustrent parfaitement dans les travaux sur la gouvernance et la préparation juridique où les deux initiatives multilatérales ne travaillent pas dans les mêmes pays et explorent des aspects différents tout en assurant un dialogue entre elles. Les avantages comparatifs qui se distinguent sont notamment l'appui à l'élaboration de registres relatifs à la REDD+, uniquement assuré par le FCPF, et l'appui à la préparation juridique en faveur de la REDD+ et au renforcement des capacités institutionnelles relatives aux régimes fonciers, qui sont des activités propres au Programme ONU-REDD. Le FCPF et le Programme ONU-REDD poursuivront leur collaboration lorsqu'ils planifieront leurs activités à l'échelon des pays en vue de répondre à leurs besoins dans les meilleurs délais, tout en assurant une synergie entre leurs différentes compétences.