



Résumé exécutif de l'évaluation conjointe des besoins des pays du FCPF et du Programme ONU- REDD

PROGRAMME ONU-REDD –
NEUVIÈME RÉUNION DU CONSEIL
D'ORIENTATION

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.

Résumé exécutif de l'évaluation conjointe des besoins des pays du FCPF et du Programme ONU-REDD

Télécharger le rapport complet en anglais

Cadre général de l'étude

Le Programme collaboratif des Nations Unies pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en voie de développement (Programme ONU-REDD) a demandé que soit entreprise une évaluation des besoins des pays pour la préparation à la REDD+, suite à une décision de son Conseil d'orientation stipulant que ladite évaluation devait avoir lieu pour lui permettre de réviser ses politiques et de mettre en cohérence l'appui que prête le Programme avec les besoins essentiels des pays concernés. C'est ainsi que le Fonds de Partenariat pour le carbone forestier (FCPF) de la Banque mondiale et le Programme ONU-REDD ont fédéré leurs efforts pour coparrainer l'exercice d'évaluation des besoins des pays. En conformité avec cette décision, une première équipe de trois consultants indépendants a été recrutée pour lancer cet exercice. Le premier volet de cet exercice a essentiellement été axé sur l'élaboration d'une méthodologie, approuvée en mars 2012 à l'occasion d'une réunion conjointe du Conseil d'orientation et du Comité des participants (CP) du Programme ONU-REDD et du FCPF respectivement. Cette méthodologie était en grande partie basée sur une matrice de composantes majeures de la REDD+, telle que définie lors de la seizième séance de la Conférence des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Cancún. Toutes les composantes, à l'exception du scénario de référence, incluent des sous-composantes figurant dans la section des résultats. À noter que la méthodologie a été élaborée en coopération avec les secrétariats du FCPF et du Programme ONU-REDD, ainsi qu'avec un groupe de travail composé de membres du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, afin de formuler des conseils tout au long du processus et de le superviser. La collecte de données et d'informations portait sur l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine et la région des Caraïbes, et s'articulait sur trois exercices principaux qui visaient à évaluer les besoins techniques, institutionnels et financiers des pays pour pouvoir réaliser les Phases I et II de la REDD+, conformément aux accords de Cancún comme le préoyaient les décisions de la COP de la CCNUCC.

Plus particulièrement, le processus d'évaluation des besoins des pays englobait le développement d'une méthodologie - officiellement approuvée -, une évaluation sur dossier des besoins des pays pour la préparation à la REDD+ et une évaluation globale des besoins à partir d'une matrice de réponse et qui couvrait 22 pays, dont six ont reçu la visite des consultants en vue de procéder à une analyse plus approfondie des besoins. La méthodologie a été basée sur un cadre s'appuyant sur les composantes majeures de la REDD+, telles qu'identifiées dans les décisions de la COP de la CCNUCC, spécialement dans les accords de Cancún. Ces Composantes sont les bases sur laquelle le Programme ONU-REDD et le FCPF ont créé les modèles nationaux. Un élément supplémentaire sur la transition vers un cadre de développement avec REDD+ (économie verte) a été ajouté. Dans la matrice de réponse détaillée, les composantes ont été subdivisées, lorsque les circonstances le demandaient, en sous-composantes elles-mêmes subdivisées en éléments qui ont constitué le fondement des questions précises permettant aux personnes interrogées de mieux faire valoir leurs besoins.

Le cadre d'ensemble guidant l'évaluation des besoins des pays ayant été défini, l'exécution de l'étude s'est déroulée en quatre grandes étapes :

- i. Étude bibliographique visant à réunir des informations générales en vue de la préparation de l'évaluation
- ii. Administration de la matrice de réponse et de six questions à caractère général envoyées électroniquement aux 52 pays partenaires participant à la REDD+ du Programme ONU-REDD et du FCPF pour en solliciter des réponses
- iii. Entretiens semi-structurés et discussions de groupe avec six pays partenaires du Programme ONU-REDD et/ou du FCPF, et auxquels les consultants avaient rendu visite, à savoir : la République démocratique du Congo et la Tanzanie pour l'Afrique, le Cambodge et la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour l'Asie et la Colombie et l'Équateur pour l'Amérique latine et la région des Caraïbes
- iv. Analyse de l'interprétation des données recueillies et regroupement des besoins, examen et formulation des recommandations inspirées des besoins déterminés.

Dans la matrice, il a été demandé aux pays qu'ils indiquent dans chaque composante les besoins nécessitant un appui ainsi que, au regard de chaque besoin, son degré d'urgence, le type d'appui nécessaire pour le satisfaire et les méthodes qu'ils préfèrent utiliser pour les administrer. Ils ont également été invités à fournir une estimation des coûts de leurs besoins sans toutefois faire référence à la méthodologie d'élaboration de ces estimations. Les évaluations approfondies, entreprises à l'occasion de visites dans les pays, ont apporté davantage d'informations aux différents types de réponses déjà décrits. Dans le rapport complet, les rapports respectifs sur les pays débutent avec des informations générales sur le secteur forestier, la REDD+, les conditions socio-économiques prévalences et la gouvernance de la REDD+.

Étant donné que l'un des objectifs de cet exercice était de mettre sur pied un cadre en vue des futures évaluations des besoins, le but de cette évaluation était de mettre à l'épreuve l'approche et la méthodologie proposées et ainsi comprendre comment les affiner pour des applications futures.

Traitement des données

Les résultats de l'évaluation des besoins des pays se basaient en grande partie sur la matrice de réponse décrite auparavant. Les réponses ont été présentées sous forme de fréquence d'expression des besoins, de degré d'urgence, de type d'appui et de méthode préférée d'administration pour apporter l'appui nécessaire. Les données concernant la fréquence – exprimée sous forme de nombre de pays – ont été utilisées pour produire des tableaux synoptiques.

Les données émanant des matrices ont aussi été codifiées et classées par région, pays, composante, sous-composante et éléments, avant d'être saisies dans une base de données pour fournir des résultats sous forme de fréquences et de pourcentages, aussi bien au niveau global que régional. Les fréquences et les pourcentages ont ensuite été utilisés pour créer des graphiques et des tableaux.

Dans chacune des trois régions considérées, les pays ont été classés en deux groupes ou ensembles (A et B) en fonction de leur niveau d'avancement vers la préparation. C'est ainsi que le Groupe A a trait aux pays les plus avancés ayant terminé ou étant sur le point de terminer la phase I de la REDD+ (dans les 8 à 12 mois). Quant aux autres pays, encore au début ou à mi-chemin du stade d'avancement, ils ont été classés dans le Groupe B et il a été procédé à une analyse globale comparative des deux types de pays entre les diverses régions.

Limitations des données

L'exercice d'évaluation des besoins des pays était subordonné à la participation volontaire des pays qui ont adhéré aux processus du Programme ONU-REDD et/ou du FCPF. Sur les 52 pays considérés, seuls 22 ont répondu et, parmi eux, six ont reçu la visite des consultants en vue de réaliser des évaluations approfondies. Pour répondre au matériel d'évaluation, la matrice de réponse et un jeu de six questions à caractère général, il était entendu que les pays consulteraient de près les parties prenantes. Cela dit, le processus ne prévoyait aucun moyen d'appliquer une telle obligation, ce qui explique que le pourcentage des consultations avait tendance à varier d'un pays à l'autre, ces consultations étant également limitées par le temps alloué à l'étude.

L'évaluation ne prétendait ni mesurer ni questionner ou contrôler les programmes REDD+ des pays participants, mais simplement fournir un cadre convenu des composantes, des sous-composantes et de leurs éléments, pour permettre aux pays d'évaluer leurs propres programmes et administrer les informations d'après les perceptions qu'ils avaient de leurs besoins d'appui en faveur de la REDD+.

Cette méthodologie est celle qui a été adoptée pour évaluer les besoins, en plus des entretiens organisés au cours des visites des consultants dans les pays considérés. Il est donc important de donner aux résultats du rapport le sens qui leur revient dans le contexte des limitations explicitées dans ce document.

Une étude des réponses des pays, telles que formulées dans les matrices de réponse, fait ressortir une tendance – surtout dans les pays où les visites n'ont pas eu lieu – à exprimer les besoins dans pratiquement toutes les composantes de la REDD+ et, bien souvent, sans clairement distinguer les besoins prioritaires des autres composantes. En revanche, dans les pays ayant reçu la visite de consultants et où ont eu lieu des évaluations approfondies, il a été généralement possible de réaliser une analyse plus poussée des circonstances précises des pays, du fait qu'ils offraient un contexte adapté aux besoins exprimés tout en orientant davantage leur attention sur les priorités que les pays non visités. De surcroît, et parce que l'évaluation des besoins des pays n'avait pas proposé un cadre de paramètres budgétaires, l'estimation des coûts des besoins exprimés avait également tendance à considérablement varier entre les pays qui avaient répondu.

Principaux résultats

Les principaux résultats, présentés ici sous forme résumée, indiquent les besoins prioritaires associés à la REDD+ entre les 22 pays qui ont participé à l'étude :

Gouvernance : Cette composante comporte trois sous-composantes : i) la capacité institutionnelle, le mécanisme de coordination et les cadres juridiques ; ii) le partage des avantages ; iii) le processus de consultation et de participation. Dans cette étude, les besoins sont exprimés dans les trois sous-composantes clés, et la plupart des pays ont donné la priorité au renforcement institutionnel et aux réformes, au partage des avantages et aux cadres juridiques en faveur de la REDD+. Il est bon de noter qu'un certain nombre de pays donnent également la priorité à des éléments comme le développement des institutions efficaces, l'identification des besoins de renforcement institutionnel, les mécanismes de coordination efficaces entre les ministères et avec la société civile, les peuples autochtones et le secteur privé.

Élaboration d'une stratégie REDD+ : Au moment d'exprimer leurs besoins, les pays ont inclus les travaux concernant les facteurs de déforestation, l'instauration et les mises à l'épreuve des garanties, et la création de projets pilotes.

Travail en matière de garanties : Les réponses des pays indiquent clairement que la capacité à élaborer et à incorporer des garanties aux programmes en faveur de la REDD+ est loin d'être adéquate et demande à être améliorée.

Mesure, notification et vérification (MRV) et niveaux de référence : Dans le cas de cette composante fondamentale de tout programme REDD+, tous les pays à l'exception de deux d'entre eux ont sollicité un appui technique.

Des résultats plus détaillés sont présentés dans les Chapitres 3 et 4 du rapport.

Principaux besoins des pays participant à la REDD+, basés sur l'analyse des données et informations obtenues au cours des visites rendues dans les pays

Nous le supposons et nous en avons déjà discuté, les besoins des pays diffèrent en type et dimension, selon la taille de la couverture forestière, les étapes de préparation, les conditions socio-économiques et les facteurs de déforestation et dégradation des forêts. Cela dit, se dégagent un certain nombre de besoins généraux dont nous abordons le sujet ci-après :

- i. Les matrices de réponse ont indiqué que 80 pour cent des pays ont accordé la priorité à l'appui à la gouvernance (renforcement institutionnel, cadres juridiques et partage des avantages), ceci légitimant les constats des études approfondies réalisées dans le cas de six pays, et qui ont révélé qu'il fallait donner priorité aux capacités (systématiques, institutionnelles et individuelles) des structures subnationales au niveau aussi bien des provinces que des districts, vu que c'est dans ces structures que seront mis en œuvre les programmes REDD+. Par exemple, la République démocratique du Congo appelle cette priorité « la décentralisation de la REDD+ », la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Cambodge ayant aussi prêté un caractère prioritaire à cet appui.
- ii. Concernant encore la gouvernance, il faut instaurer des cadres juridiques visant à appuyer la mise en œuvre de la REDD+ et à résoudre les problématiques de « régime foncier » et de « droits sur le carbone » dans pratiquement toutes les stratégies existantes et futures des pays participant à la REDD+. Ce besoin est particulièrement pressant, car il aide les pays à créer des modèles fondés sur l'incitation qui aboutissent à l'administration responsable des forêts et des paysages boisés. Par exemple, la nécessité de disposer de cadres juridiques et de lignes directrices dans le cas de projets pilotes de REDD+ est évidente dans la région de l'Amérique latine, en raison des revendications en cours - particulièrement de la part des peuples autochtones – au sujet d'un certain nombre de contrats abusifs parfois imposés aux groupes autochtones sans aucune participation de leurs principales organisations ou de leur gouvernement.
- iii. Pour ce qui touche au partage des avantages et au processus de consultation et de participation, les 86 pour cent des pays ont sollicité l'élaboration de procédures pour entamer des consultations avec les parties prenantes, 73 pour cent ont sollicité la capacité d'améliorer la diffusion de l'information auprès des parties prenantes, 48 pour cent ont sollicité une évaluation des expériences antérieures liées à la REDD+, et 46 pour cent ont sollicité la mise en œuvre des mécanismes de résolution des conflits.
- iv. La sous-composante sur les garanties s'est aussi révélée être un élément de haute priorité, surtout dans les pays de l'Asie et de l'Amérique latine. Elle est liée au fait – constaté -que de plus en plus de

fonds en faveur de la REDD+ sont destinés à des consultations en Amérique latine, en raison de la participation des peuples autochtones qui *de facto* sont les propriétaires des terres forestières. Dans le même esprit, les organisations non gouvernementales (ONG) d'Asie ont insisté sur la nécessité d'éprouver la mise en œuvre de garanties ainsi que les principes CPLCC (de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause).

- v. Le besoin d'un appui plus soutenu aux stratégies REDD+ s'est révélé être la deuxième priorité après la gouvernance des pays, ce dans toutes les régions concernées. Ceci est évident dans les pays d'Afrique et d'Asie qui expriment la nécessité de mettre en œuvre des projets pilotes de REDD+, car ils sont porteurs de possibilités d'essais et d'apprentissage et aussi parce qu'ils contribuent à la création d'un ralliement des communautés locales et au sein des gouvernements locaux et centraux.
- vi. On a aussi constaté un besoin exprimé, dans les trois régions considérées, pour un appui plus soutenu des aspects techniques fondamentaux concernant la définition des niveaux de référence et la création de systèmes MRV. Ce besoin implique l'obligation de créer des capacités techniques au niveau national, qui permettent de contribuer plus fortement à la définition de niveaux de référence/niveaux d'émission de référence que ce n'est le cas actuellement, et d'éprouver des modèles et de forger des compétences en matière de suivi et d'entretien des bases de données nationales sur les forêts et le carbone.
- vii. Il est également important de disposer d'une capacité de suivi des garanties, des avantages connexes et des facteurs de déforestation et de dégradation des forêts.

Outre les besoins cités ci-avant, qui sont au cœur du concept de la REDD+, il faut aussi citer d'autres problématiques pour lesquelles les pays ont besoin d'être appuyés, mais qui ne sont pas normalement exprimées dans le cadre des composantes de préparation mais que l'on pourrait toutefois décrire comme étant des mesures d'appui à la gestion de la REDD+. À noter que même si la présente étude ne peut revendiquer avoir une autorité quelconque en ce qui les concerne, les visites réalisées dans les pays considérés laissent entendre qu'il faudrait prêter une attention particulière aux aspects suivants :

- i. Surmonter ce qui semble de prime abord être un déclin de l'intérêt politique envers la REDD+ au sein des pays concernés, -déclin dû en grande partie au décaissement lent des fonds consacrés à la REDD+ et à la lenteur des processus avant que les avantages acquis n'atteignent la population locale, aux négociations internationales prolongées et aux limitations des marchés volontaires, entre autres enjeux. Tous ces facteurs ont indiqué que les pays avaient besoin d'être appuyés pour présenter des « arguments commerciaux convaincants en faveur de la REDD+ » face à d'autres politiques foncières concurrentes.
- ii. Ce type d'argument pourrait être soutenu par des méthodes quantitatives permettant de démontrer les effets négatifs, à moyen et long terme, des facteurs à l'origine de la déforestation et de la dégradation des forêts ainsi que le potentiel économique d'en inverser l'action, tant du point de vue écologique qu'économique. Ces deux perspectives pourraient contribuer à créer un sentiment d'urgence et à atteindre le niveau d'investissement nécessaire à la mise en œuvre de la REDD+.
- iii. Dans tous les pays visités, notamment en Afrique et en Asie, l'on a constaté un besoin urgent de renforcer l'action des ONG locales et des groupes communautaires et d'en améliorer les capacités

pour leur permettre de participer à l'initiative REDD+ parallèlement aux institutions gouvernementales décentralisées. Tout ceci devrait toutefois se faire sans s'aliéner les gouvernements centraux. Il semble que le moment arrivera où, dans le pays, des voix plus fortes extérieures aux gouvernements intéresseront les administrations forestières qui sont en grande partie responsables de l'atténuation des facteurs de déforestation et de la dégradation des forêts.

- iv. Dans un certain nombre de pays, par exemple la République démocratique du Congo, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Cambodge, on ressent un désir profond d'associer des projets pilotes aux marchés du carbone et – ce faisant – de renforcer les capacités et les expériences concernant les paiements axés sur le rendement et les résultats.
- v. Une autre question qui mérite d'être davantage examinée est celle de la définition de seuils minimaux d'investissement, dont on a besoin pour créer l'incidence souhaitée pour la REDD+ au niveau national et, ainsi, pour produire des changements transformateurs. Sans s'appuyer sur une saine analyse économique, la République démocratique du Congo a suggéré de fixer un seuil de 500 millions de dollars américains en ce qui la concerne. Il serait intéressant d'étudier quel pourrait être ce seuil dans le cas d'autres pays représentants participant à la REDD+.
- vi. Dans les pays où sont exercées des pressions sur la terre forestière en vue de sa conversion à des fins commerciales, agricoles ou d'autres entreprises - selon des procédés risquant de porter préjudice au succès de l'initiative REDD+ -, il est impératif de concevoir des mécanismes capables de renforcer les administrations forestières, de protéger les forêts fragiles et ayant une grande valeur du point de vue conservation et qui, d'autre part, offrent une plus grande possibilité pour les personnes démunies d'accéder au partage des avantages que rapportent des investissements légitimement octroyés dans le cadre de la conversion des terres forestières.

Les pays avaient la possibilité de choisir entre trois types d'appui, à savoir : financier, technique et administratif. Dans l'ensemble, la plupart (entre 50 et 88 pour cent) des pays se sont prononcés d'abord pour l'appui technique, puis pour l'appui financier.

Une préférence évidente pour un appui technique et financier s'est dégagée en Afrique et en Asie où au moins 50 pour cent des pays sollicitaient les deux appuis dans tous les éléments. Ceci n'a pas été le cas en Amérique latine où, dans chaque élément au moins, un pays a répondu que l'appui administratif avait la même importance, celui-ci étant toutefois beaucoup moins populaire dans les pays des trois régions, très peu d'entre eux le choisissant. Dans l'analyse, les différents types d'appui ont été l'objet d'une tabulation croisée avec la méthode préférée d'administration visant à apporter l'appui nécessaire (compétences précises, financement direct, lignes directrices et/ou ateliers). Les résultats n'indiquent pas de préférence nette entre les pays mais, malgré tout, présentent des choix intéressants, qui font l'objet d'une description plus détaillée dans le rapport.

Recommandations

La section traitant des recommandations s'inspire des principaux résultats, dont un résumé est donné au paragraphe 7.2 du rapport complet, et cible en priorité les questions des besoins prioritaires mentionnés au cours de cet exercice. Les résultats font l'objet d'une description plus détaillée dans les paragraphes 7.2.1., 7.2.2., 7.3. et 7.4. C'est sur la base de ces résultats que les recommandations suivantes ont été formulées :

- i. Compte tenu du fait qu'une majorité des pays considérés dans l'étude, dont ceux qui n'ont pas répondu, en sont encore au tout premier stade ou à mi-parcours de la Phase I de la préparation à la REDD+, l'on recommande vivement de faire appel à un système d'appui composé de groupes de professionnels multidisciplinaires capables de faire avancer ces pays, en leur fournissant un appui technique dans les domaines où les pays ont exprimé leurs besoins prioritaires. À ce point de vue, il est important d'admettre que l'appui technique peut avoir la même valeur que l'appui financier.
- ii. Les pays qui en sont déjà à la Phase II, ou qui y seront dans les 12 prochains mois, peuvent fournir une solide base pour la coopération Sud-Sud, dans des domaines où ils possèdent une plus grande expérience de la mise en œuvre. Par exemple, le Mexique et le Costa Rica peuvent officiellement échanger leurs expériences avec d'autres pays dans les domaines des paiements pour des services environnementaux (PES) et la répartition des avantages. Le Brésil et la République du Congo collaborent aussi actuellement sur le suivi des ressources forestières, qui représente un développement capital pour les deux pays. La facilitation de la collaboration Sud-Sud est par conséquent recommandée dans tout un éventail d'approches.
- iii. Le processus de participation et de consultation crée d'autres besoins imprévus et exige une évaluation et un appui plus affinés et plus soutenus. Les lignes directrices applicables au CPLCC, élaborées par le Programme ONU-REDD sont certes particulièrement utiles, mais un plus grand travail s'impose à l'appui des pays à ce sujet.
- iv. Les projets et programmes, qui en sont encore aux premières étapes de l'initiative REDD+, et dont le but est de faciliter la participation des peuples autochtones et des peuples tributaires des forêts et autres, pourraient bénéficier de l'élaboration de lignes directrices claires garantissant que lesdits peuples obtiennent une part équitable des avantages acquis ou attendus.
- v. Les expériences, gagnées en Indonésie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Philippines, à Fidji, en République démocratique du Congo, Guyane, au Costa Rica et en République dominicaine, en matière d'intégration de la REDD+ dans le cadre de leurs stratégies, projets et initiatives, semblent indiquer que des mesures raisonnables ont été prises vers la préparation ; cela dit, elles font ressortir également tout un ensemble d'enjeux et de besoins différents qui nécessitent un appui aux niveaux technique, stratégique ou des politiques. Quand on examine d'autres pays aspirant à la REDD+ dans chaque région, ce domaine offre une occasion propice à une coopération Sud-Sud, qui pourrait bénéficier aux pays qui en sont encore tout au début du processus REDD+.
- vi. Si l'on se réfère aux réponses données par les pays aux six questions à caractère général, il est évident que l'élaboration d'un plus grand nombre de programmes REDD+ pilotes représente une occasion d'apprentissage essentiel, notamment en ce qui concerne les structures subnationales du gouvernement et de la société civile. À la lumière de ces éléments, l'on recommande l'éventuelle création d'un mécanisme d'appui, reposant avant tout sur l'élaboration de guides directrices claires applicables aux projets pilotes de la REDD+REDD+, pour proposer un processus d'apprentissage systématique suffisamment souple pour être adapté aux circonstances nationales.
- vii. Dans les pays qui lancent des programmes stratégiques REDD+, il est recommandé d'offrir un appui qui leur permet d'évaluer comment harmoniser les options REDD+ avec leurs stratégies de développement nationales et quelles sont les éventuelles concessions envisageables pour ces pays. La composante relative à une transition vers une économie verte a tenté d'extraire certains besoins

dans le cadre de cet élément clé et, dans ce contexte, le travail réalisé par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans les pays partenaires du Programme ONU-REDD est parfaitement cohérent avec les besoins en appui technique.

- viii. Il est aussi recommandé d'allouer plus de ressources aux études économiques qui présentent des « arguments commerciaux convaincants en faveur de la REDD+ », car cette démarche pourrait être un moyen rationnel de générer un capital politique en faveur de la REDD+ au sein des pays considérés.