

Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) Fonds de Préparation

Contenu de l'ensemble des documents de préparation (R-Package) et approche d'évaluation

Commentaires sur la Note conceptuelle et éléments de discussion pour le CP

14 mars 2012

Cette Note résume les commentaires apportés par les pays, les bailleurs et les observateurs sur la Note 2011-14 de la FMT relative au contenu et à l'approche d'évaluation du R-Package. Il aborde certains points essentiels que le CP doit prendre en compte à la PC11 afin de fournir des directives supplémentaires sur le développement du R-Package, ainsi que la nécessité d'un consensus sur des questions de procédure et de fond :

- *Comment les pays REDD+ renforcent-ils leur appropriation du processus de définition du R-Package ? Les commentaires reçus révèlent que la plupart des pays ne sont pas suffisamment impliqués dans la définition du R-Package.*
- *Quels objectifs remplit le R-Package ?*
- *Comment le CP veut-il définir son approbation du R-Package ?*
- *Comment peut-on optimiser la mise en œuvre et l'utilité du cadre d'évaluation pour les pays ?*

Contexte

1. À la dixième réunion du Comité des Participants (PC10) à Berlin, le CP a demandé à la FMT de rédiger une Note conceptuelle afin de définir l'objectif, le champ d'application et l'approche générale d'évaluation du R-Package (d'autres informations sur le contexte se trouvent en annexe I). Suite à cette demande, la FMT a produit une Note conceptuelle sur le contenu et l'approche d'évaluation du R-Package, note qu'elle a diffusée pour commentaires le 31 décembre 2011. Les commentaires ont été réunis sur une plateforme en ligne, envoyés par courrier électronique ou communiqués par appel téléphonique des Pays REDD Participants en janvier et en février 2012.

2. Cette Note (i) résume ces commentaires et identifie les principaux points d'accord comme les divergences d'opinions et (ii) présente plusieurs questions que le CP doit aborder à la PC11 afin de pouvoir, dans l'idéal, fournir des directives supplémentaires (à titre de référence, une matrice de commentaires et la Note originale sont incluses respectivement comme annexes II et III à cette Note).

3. Il est important de noter que les commentaires reçus des Pays REDD Participants sur la Note conceptuelle sur le R-Package étaient limités – tant en nombre de pays que sur le fond – malgré les démarches de la FMT. Les raisons de cette limitation doivent être discutées à la PC11 et sont liées à un problème plus vaste d'interaction entre les Pays REDD Participants au sein du Partenariat et de capacité à répondre de manière constructive aux documents liés aux opérations du FCPF. Le niveau relativement faible de réponses à la Note conceptuelle sur le R-Package peut s'expliquer par :

- D'autres responsabilités et priorités des points focaux du FCPF, notamment des déplacements et leurs activités quotidiennes ;
- Une modification des dispositifs de gestion de la REDD+ au niveau national ;
- Des capacités et une disponibilité limitées des experts pour répondre aux diverses questions et aux nombreux documents produits lors du processus du FCPF et
- Un manque de compréhension des processus du FCPF (par exemple, du rôle et du statut du Fonds Carbone).

Résumé des commentaires

4. Les commentaires reçus sur la Note conceptuelle relative au R-Package peuvent être répartis en quatre catégories :

- A. Le rôle global du R-Package dans le processus de préparation à la REDD+ ;
- B. Le champ d'application et l'objectif du R-Package et les liens avec le Fonds Carbone ;
- C. L'approche d'évaluation et les normes pour chaque volet et
- D. La procédure de soumission et d'examen.

A. Rôle global du R-Package dans le processus de préparation à la REDD+

5. Il était généralement admis :

- Que le R-Package devait être défini de manière cohérente aux décisions de la COP de la CCNUCC ;
- Que la préparation à la REDD+ était un processus continu, impliquant des activités concomitantes et simultanées et qu'il serait difficile de définir précisément la clôture de la phase de préparation ;
- Que le R-Package pouvait fournir un cadre d'organisation des activités de préparation ainsi qu'une base d'investissements et d'actions pilotes, à plus vaste échelle, lors de la phase 2 de la REDD+ et
- Que le R-Package ne devait pas accroître les obligations de notification imposées par les différents programmes, et que le FCPF devait rechercher la synergie et la conformité aux activités réalisées dans le cadre du Programme ONU-REDD.

6. Des divergences d'opinions et des questions en suspens existent, à clarifier lors des discussions à la PC11 :

- i. *Le R-Package constitue-t-il un obstacle ou une opportunité ?* Développer un R-Package de qualité demandera des efforts de la part des pays REDD+, qui ont des capacités différentes de mise en œuvre des activités de préparation à la REDD+ et d'exploitation des leçons apprises. Certains craignent que si un R-Package reflétait un niveau de préparation moins avancé à la

REDD+, le pays concerné pourrait être exclu d'un financement futur lié à la REDD+ ou de la participation au Fonds Carbone. Certains perçoivent le R-Package comme une opportunité de démontrer la progression d'un pays, d'identifier les lacunes et d'attirer plus d'appui et de financement et par conséquent de faire avancer l'intérêt propre du pays. Selon certains points de vue, le R-Package devrait être structuré de façon à ne pas définir d'obligations explicites pour un financement supplémentaire.

- ii. *Le R-Package interprète-t-il à outrance les décisions de la COP ?* Il était généralement admis qu'il fallait conserver une certaine cohérence avec les décisions de la COP. Cependant, les opinions divergeaient quant à savoir si le contenu et le cadre d'évaluation de la Note conceptuelle définissaient l'état de préparation à la REDD+ de manière excessive par rapport au cadre actuel de la REDD+ de la CCNUCC. Le R-Package – et l'état de préparation qu'il définit – devrait être ancré entre la phase 1 et la phase 2 de la REDD+ telles que définies par les Accords de Cancun (voir l'annexe I). Cependant, certains ont jugé la structure du R-Package trop approfondie, trop ambitieuse et trop détaillés (9 sous-volets avec deux niveaux de normes permettant de juger des avancées) et ont estimé cette structure plus adaptée après la phase 2.
- iii. *Existent-ils des coûts associés à la production d'un R-Package ?* Les commentaires étaient flous quant à la possibilité de coûts importants pour les pays REDD+ pour produire le R-Package. Selon certains, comme le R-Package doit être développé une fois la plupart des activités de préparation bien avancées voire finalisées à l'aide d'approches participatives et consultatives, ce développement consistera en grande partie à effectuer une synthèse et une validation des activités avant leur soumission pour évaluation au CP. Selon un autre point de vue, la production du R-Package nécessiterait toujours un processus élargi et intégrateur impliquant des coûts supplémentaires.

B. Champ d'application et objectif

7. Dans plusieurs cas, les R-PP ne sont pas financés exclusivement par le FCPF. Une partie importante (parfois majoritaire) du financement provient d'autres programmes et partenaires. Il a été généralement admis :

- Que le R-Package devrait inclure la totalité des activités réalisées dans le cadre de la préparation et non les seules activités financées par le FCPF ;
- Que se baser sur le cadre de préparation à la REDD+ établi par la R-PP permettait d'assurer une forme de continuité et de cohérence ;
- Que la production du R-Package pouvait avoir plusieurs objectifs, notamment la possibilité pour un pays d'évaluer lui-même sa progression et de démontrer aux bailleurs son engagement et sa crédibilité.

8. Des questions essentielles, en termes de champ d'application et d'objectif, restent à discuter et à clarifier :

- i. *Le R-Package devrait-il être plus étroitement lié au Fonds Carbone ou être entièrement dissocié ?* La Charte du FCPF indique que le CP doit approuver le R-Package avant qu'un pays ne puisse signer un ERPA avec le Fonds Carbone. Tester des paiements basés sur les résultats (comme dans le cadre du Fonds Carbone) a toujours été un objectif central du FCPF. Selon un point de

vue, l'évaluation du R-Package devrait être plus étroitement ciblée et être réalisée dans le but exclusif de déterminer l'éligibilité au Fonds Carbone. Selon une autre opinion, des normes d'évaluation différentes devraient être définies pour différents objectifs (par exemple, une série de normes pour l'état de préparation en général et des normes plus spécifiques et plus rigoureuses afin de remplir les objectifs du Fonds Carbone). Selon un autre avis encore, les objectifs du Fonds de préparation et du Fonds Carbone devraient être entièrement dissociés et l'évaluation du R-Package devrait être effectuée de manière indépendante aux obligations de participation au Fonds Carbone.

- ii. *L'évaluation des avancées de la préparation requiert-elle l'utilisation d'une norme ou définir une « vision » de l'état de préparation suffirait-il ?* Il a été généralement admis que le R-Package pourrait fournir un instantané de l'état de préparation d'un pays plutôt que constituer un point final à la phase de préparation. Cependant, des questions ont été posées quant à l'objectif et à l'utilité d'une norme d'évaluation des progrès de la préparation. Selon ce point de vue, une « norme » devrait plutôt être une « vision » ou un « but » recherché par les pays, plutôt qu'un jalon. D'autres ont approuvé l'approche d'évaluation proposée et utilisant des normes mais ont suggéré un « point de référence », associé à des qualificatifs (marques de pointage) potentiels indiquant différents degrés d'avancement.

C. Approche d'évaluation et normes pour chaque volet

9. L'approche d'évaluation doit traduire le champ d'application et l'objectif du R-Package une fois que les Participants parviennent à une compréhension commune de ces notions. Les points d'entente sont les suivants :

- Se baser sur les normes utilisées pour évaluer les R-PP est constructif ;
- Il est judicieux d'utiliser les TAP pour revoir et évaluer les R-Package compte tenu de leur expérience d'examen des R-PP ;
- La manière de définir les normes dans la Note conceptuelle est trop abstraite, trop complexe et parfois trop ambitieuse ;
- La procédure d'évaluation devrait inclure des commentaires aux pays et une assistance pour identifier les lacunes (financières, techniques, de capacité) qui nécessitent plus de travail ;
- Il faut d'autres directives pour interpréter les normes et pour définir le moment où un pays est considéré « prêt », tout en différenciant et en reconnaissant les contextes nationaux.

10. Une évaluation détaillée de l'état de préparation pose un défi. Les commentaires soulèvent plusieurs questions quant à la meilleure manière de procéder à cette évaluation :

- i. *Quel est le niveau de détail approprié pour l'évaluation ?* Certains ont jugé les deux niveaux de préparation de la Note conceptuelle comme une approche raisonnable pour cerner les différents niveaux de progrès. D'autres n'ont trouvé aucune valeur ajoutée à cette distinction et ont proposé un seul point de référence pour chaque volet. Chaque point de référence pourrait inclure plusieurs éléments d'évaluation. L'évaluation pourrait être exprimée en termes plus qualitatifs (par exemple, de manière similaire à une analyse des lacunes) ou par notation mais les perspectives divergeaient.

- ii. *L'évaluation constitue-t-elle principalement une opportunité interne pour apporter des commentaires constructifs aux pays ou une évaluation à l'aide de normes cible-t-elle une audience plus internationale ?* La réponse à cette question dépend de l'objectif final du R-Package, à propos duquel il faut encore parvenir à un consensus. Il a été généralement admis que le processus d'évaluation devrait permettre d'apporter des commentaires aux pays. Les opinions divergeaient cependant quant au rôle des normes (ou des points de référence) dans le processus. Il a été demandé si la norme devait servir principalement de point de référence ou s'il s'agissait d'un niveau à atteindre. Si le principal objectif de l'évaluation du R-Package était une auto-évaluation nationale, on pourrait s'attacher à juger les avancées par rapport au point de départ. Si l'évaluation était utilisée au niveau international pour comparer les avancées d'un pays à l'autre, certains jugeaient qu'un risque, ou peut-être une opportunité, existait d'orientation de l'appui aux pays en fonction des valeurs de référence de cette évaluation. Une autre question s'est posée quant au classement éventuel ou à la pondération des volets lors de l'évaluation car la progression ne sera pas la même pour tous les volets. Selon certains, l'évaluation peut satisfaire les deux besoins : parvenir à un consensus national sur les avancées et les prochaines étapes et permettre, au niveau international, de juger de manière comparative la progression d'un pays.
- iii. *Comment optimiser la mise en œuvre et l'utilité de l'approche d'évaluation pour les pays REDD ?* La forme d'évaluation optimale pour les pays est mal définie (en grande partie en raison du peu de commentaires reçus des pays REDD). Une approche très détaillée (incluant de nombreux indicateurs) pourrait être trop lourde et difficile à appliquer à un groupe large et diversifié de parties prenantes. Des directives plus générales (comme dans les normes proposées dans la Note conceptuelle) pourraient laisser une trop grande marge d'interprétation (comme le suggèrent les commentaires). Il a été suggéré d'utiliser les cadres et les normes existants de notification (tels que les standards sociaux et environnementaux de la CCBA) pour compléter (ou pour remplacer en partie) l'évaluation même s'il n'est pas clair comment ceci pourrait être réalisé dans la pratique.

D. Processus de soumission et d'examen

11. Aucune date limite n'existe pour soumettre le R-Package et la Charte du FCPF n'exige le développement d'un R-Package de la part d'aucun pays. Afin de fournir une base fiable de détermination des avancées d'un pays, le R-Package est soumis à la fin de la phase de préparation, une fois la majorité des activités proposées dans la R-PP mises en œuvre. Il a été généralement admis et compris :
- Que l'examen et l'évaluation devaient avoir lieu en deux étapes : premièrement à travers une auto-évaluation et le développement d'un R-Package au niveau national et ensuite au niveau international à travers le TAP et le CP ;
 - Que le R-Package serait un document unique qui se baserait sur les résultats et les produits des activités de préparation et
 - Que la mise en œuvre des activités financées par le FCPF serait suivie séparément par le Partenaire à la mise en œuvre et non à travers le R-Package (dans le cas de la Banque mondiale par exemple, ce suivi a lieu dans le cadre du système de notification et de suivi des subventions).
12. Certains éléments requièrent d'autres discussions et directives de la part du CP :

- i. *Quels sont les résultats de l'évaluation et que signifie l'approbation du CP ?* Les commentaires reflètent plusieurs notions de ce que signifie « l'approbation du CP ». Les options d'approbation du R-Package doivent faire l'objet d'autres discussions du CP. Ce point est particulièrement important car les pays démarrent leur préparation à la REDD+ dans des circonstances différentes et avec des capacités variables. La qualité des R-Package soumis peut ainsi varier considérablement d'un pays à l'autre. Une approbation pourrait signifier que le CP, avec un avis du TAP, a vérifié l'exhaustivité, l'exactitude et la validité d'un processus d'autoévaluation nationale (la cible serait la qualité et le processus global et non le niveau de progression). Une approbation pourrait aussi signifier que le R-Package satisfait la totalité, ou un nombre suffisant, de valeurs de référence définies dans l'approche d'évaluation (la cible serait les obligations normées facilitant la comparaison entre les pays). Une question associée a porté sur le nombre de soumissions possibles du R-Package au CP, et en particulier si un certain niveau de résultat était requis pour son approbation. Par ailleurs, quel type de revue serait réalisé sur les rapports de progression à mi-parcours ? (Les commentaires reçus à ce jour ne sont pas nombreux).
- ii. *Qu'est-ce une évaluation fiable de parties prenantes multiples ?* Le processus de développement du R-Package pourrait inclure en grande partie une synthèse des activités de préparation et un événement pour la validation par les parties prenantes au niveau national, car les activités en vue de la préparation auront progressé et auront été exécutées en bonne et due forme (par exemple, grâce à la mise en œuvre des sauvegardes selon l'Approche commune). Selon une autre opinion, le développement et la validation du R-Package demanderaient un processus plus précis, intégrateur et participatif.
- iii. *Quel rôle le TAP devrait-il jouer ?* La fonction principale du TAP devrait-elle être d'évaluer l'exhaustivité, la précision et la qualité globale du R-Package et/ou le TAP devrait-il utiliser des normes (ou des valeurs de référence) pour juger les aspects techniques spécifiques et les lacunes éventuelles ? Selon un avis, les membres du TAP devraient évaluer et valider le R-Package « sur place » plutôt que par examen de dossier ou par téléphone.

Principaux éléments que le CP doit prendre en compte et examiner

13. Sur la base des commentaires sur la Note conceptuelle, le CP devrait examiner plusieurs aspects importants afin de parvenir à un consensus sur des questions de procédure et de fond relatives au R-Package. Ces éléments sont les suivants :

- *Comment les pays REDD+ peuvent-ils renforcer leur appropriation de la définition du R-Package ?* Il apparaît que la plupart des pays ne sont pas suffisamment impliqués dans la définition du champ d'application et de l'objectif du R-Package.
- *Quel est l'objectif du R-Package ?* Selon les commentaires, il faudrait décider s'il s'agit de fournir des commentaires et des directives aux pays selon leur situation ou s'il s'agit de satisfaire certaines obligations préliminaires pour tester, et participer à terme à des systèmes de paiement basé sur des résultats (tels que le Fonds Carbone).
- *Comment le CP souhaite-t-il définir son approbation du R-Package ?* Il faudrait décider de manière consensuelle s'il s'agit de juger de la progression en bonne et due forme d'un pays ou si une approbation par le CP est un reflet de certains résultats relatifs à l'état de préparation du pays à la REDD+.

- *Comment optimiser la mise en œuvre et l'utilité du cadre d'évaluation pour les pays ?* Les opinions des pays REDD+ sont importants pour développer un cadre qui soit complet et rigoureux sans être trop complexe et empêchant l'autoévaluation.

ANNEXE I : Autres informations sur le contexte

14. Selon la Charte du FCPF, la mise en œuvre des activités du R-PP est suivie d'une soumission d'un R-Package au CP. La Charte stipule de manière spécifique que « *selon le progrès de la mise en œuvre de la proposition de mesures pour la préparation, un Pays REDD Participant peut soumettre l'Ensemble de documents de préparation (R-Package) à l'Équipe de gestion du Fonds de partenariat et demander à ce que le Comité des participants l'avalise* »¹. Le CP est en charge « *à la demande d'un Pays REDD Participant, [d'] apporter des conseils sur certains ou tous les éléments de l'ensemble de documents de préparation de ce pays, en prenant en compte les recommandations d'un Panel consultatif technique ad hoc qui peut être créé à cet effet [...]* »².

15. Par ailleurs, le champ d'application général et les éléments du R-Package sont définis comme étant « *une série d'activités conçues pour appuyer le Pays REDD à participer aux éventuels systèmes d'incitations positives à REDD, comprenant i) un scénario de référence, ii) une stratégie de REDD et iii) un système de suivi* ». Comme étape intermédiaire, « *un Pays REDD Participant doit rendre compte au Comité des participants des avancées de la mise en œuvre de la proposition de mesures pour la préparation, conformément au calendrier et aux obligations convenus dans l'Accord de subvention ou dans l'Accord de participation du pays REDD le cas échéant* »³.

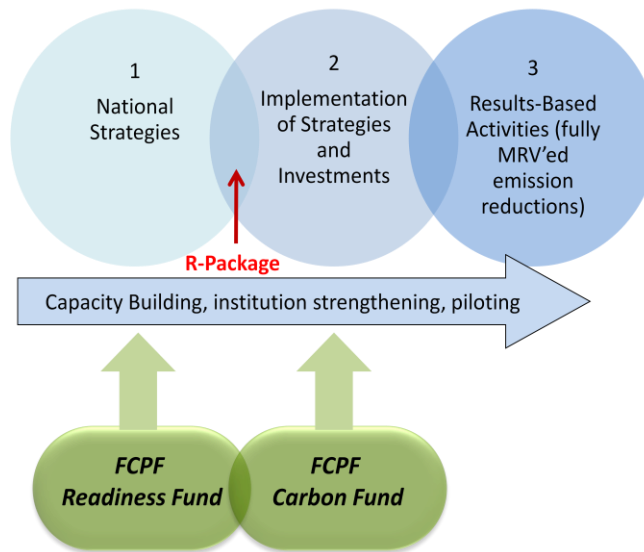
16. Le R-Package est une étape importante du processus de préparation à la REDD+, qui suit une séquence logique et un procédé qui commence par la Note d'idée sur la préparation initiale du pays (R-PIN), puis la rédaction de la R-PP (phase de formulation) et enfin sa mise en œuvre (phase de préparation). Le R-Package vise à démontrer que les activités ont été testées de manière transparente et que les risques sociaux et environnementaux ont été atténués, ce afin d'obtenir la confiance des acteurs nationaux et internationaux par rapport aux avancées nationales sur la REDD+.

17. Le développement d'un R-Package permet aux Participants de dresser un bilan, d'exploiter les leçons apprises, de documenter les premiers résultats, d'évaluer les lacunes et d'identifier les actions à suivre. Il fournit aux pays un outil d'autoévaluation réalisée de manière conjointe avec les parties prenantes au niveau national. Pour qu'un pays soit prêt à participer à un système détaillé de réductions mesurées, notifiées et vérifiées de ses émissions, les éléments de ce système doivent d'abord être testés (les activités de démonstration de la phase 2 de la CCNUCC). Ces tests requièrent le financement d'un renforcement continu des capacités (par exemple, pour le développement d'un système de suivi forestier) et la conception et l'exécution de programmes pilotes ayant un effet net potentiel sur les émissions forestières. Le graphique ci-dessous illustre les 3 phases décrites dans les Accords de Cancun, les liens entre le Fonds de préparation et le Fonds Carbone par rapport à ces phases et l'étape approximative à laquelle les pays soumettront leur R-Package au CP.

¹ Section 6.4 (a).

² Section 11.1 (e).

³ Section 6.3 (b).



1. Stratégies nationales 2. Mise en œuvre des stratégies et investissements 3. Activités basées sur les résultats (réductions d'émissions ayant fait l'objet d'un MRV complet).

Renforcement des capacités, renforcement institutionnel, tests d'activités

Fonds de préparation du FCPF Fonds Carbone du FCPF

18. Au sein du FCPF, le Fonds Carbone est conçu pour tester des Programmes de réduction d'émissions. La Charte stipule que « lorsque le Comité des participants a avalisé l'ensemble de documents de préparation, le Pays REDD Participant concerné peut soumettre à l'Équipe de gestion du FCPF un ou plusieurs programmes de réduction d'émissions pour examen par les participants au Fonds Carbone »⁴. Le Mémoire d'information stipule que « sur avis du Panel consultatif technique, le Comité des participants approuvera le R-Package et déclarera le pays REDD "prêt". En étant approuvé, le Pays REDD Participant se qualifie également à l'achat potentiel par le Fonds carbone de ses réductions d'émissions »⁵.

⁴ Section 6.4 (b) de la Charte.

⁵ Tiré de la Note thématique sur le Fonds Carbone : « Sur la base des informations disponibles (le R-Package et d'autres documents tels que les rapports d'avancement de la préparation et l'ER-PIN), et avec l'aide éventuelle d'un Panel consultatif technique ad hoc, le Comité des Participants au FCPF évalue si le pays soumissionnaire a avancé suffisamment dans sa préparation à la REDD+ pour signer un ERPA avec l'Administrateur du Fonds Carbone » (Section 2, paragraphe 9).

ANNEXE II : Matrice de commentaires sur la Note 2011-14 de la FMT

[Document distinct]

ANNEXE III : Note 2011-14 de la FMT (31 décembre 2011)

[Document distinct]