

Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF)

Fonds de préparation - prolongation possible au-delà de 2020

Proposition de prolongation possible du Fonds de préparation au-delà de décembre 2020

Octobre 2019

Cette note de la FMT évalue les implications des différentes options disponibles et propose la prolongation du Fonds de préparation pour une période de deux ans jusqu'au 31 décembre 2022. En outre, la note propose une extension du programme de renforcement des capacités des peuples autochtones et des communautés locales, ainsi que l'affectation d'une somme de 5 millions de dollars au programme, qui ne sera débloquée qu'après la disponibilité des fonds.

Contexte

Le Fonds de préparation du FCPF doit être clôturé le 31 décembre 2020, soit dans un peu plus d'un an. La question d'une éventuelle prolongation a été soulevée par les participants à l'Assemblée des Participants tenue en octobre 2018 (PA11). Le résumé présenté par les coprésidents lors de cette réunion indiquait ce qui suit : «Les participants ont demandé qu'une discussion sur la prolongation de la durée du Fonds de préparation au-delà du 31 décembre 2020 soit engagée lors de la prochaine réunion de l'Assemblée des Participants (PA12). La FMT préparera une note FMT sur les options de prolongation de la durée du Fonds de préparation, qui sera examinée lors de la PA12.»

Options

Les trois options de base retenues dans cette note sont les suivantes :

Option 1 : Le Fonds de préparation prend fin le 31 décembre 2020 comme prévu.

Option 2 : Le Fonds de préparation est prolongé jusqu'en 2022.

Option 3 : Le Fonds de préparation est prolongé jusqu'en 2025.

Principaux facteurs à prendre en compte

- i) Les décaissements - il y aura probablement des fonds non décaissés à la fois pour les activités exécutées par la banque (BE) et celles exécutées par le bénéficiaire (RE) (c.-à-d. les subventions de préparation exécutées par les pays REDD+) à la fin de 2020. Des informations supplémentaires sont fournies dans la section Analyse financière de cette note.
- ii) Les besoins des Pays REDD Participants en matière de préparation à la REDD+, en tenant compte d'une augmentation potentielle des paiements en fonction des résultats à la REDD+ et d'un marché potentiel futur pour les réductions d'émissions REDD+.

- iii) Le besoin constant d'appuyer les peuples autochtones et les communautés locales, tel qu'il est apporté actuellement dans le cadre du programme de renforcement des capacités relevant du Fonds de préparation.
- iv) S'il existe des fonds non décaissés dans le Fonds de préparation au moment de la clôture, peu importe la date, les donateurs pourraient décider de : 1) restituer leur part au prorata des fonds restants, 2) transférer leur part au prorata des fonds restants du Fonds de préparation vers le Fonds carbone, si les donateurs sont également des participants du Fonds carbone ou s'ils peuvent respecter les exigences minimales du Fonds carbone en matière de contributions (5 millions de dollars) ou 3) transférer leur part au prorata des fonds restants vers un autre fonds fiduciaire de la Banque mondiale.
- v) Le tableau ci-dessous contenant les données les plus récentes sur les sources et les utilisations indique une réserve de 18,7 millions de dollars à la fin de juin 2019. Cela suppose la clôture du Fonds de préparation en décembre 2020.

TABLEAU 1. RÉSUMÉ DES SOURCES ET DES UTILISATIONS À LONG TERME DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT DE PRÉPARATION (EN MILLIONS DE DOLLARS)

| Résumé des sources et des utilisations à long terme du financement de l'état de préparation (en millions de dollars) | | |
|--|-----------------------------|--------------|
| Description | Total (millions de dollars) | |
| Sources des fonds | | |
| Financement engagé | 399,1 | |
| Moins 15% de remise appliquée aux contributions exceptionnelles libellées dans une devise autre que le dollar américain, la devise de référence du Fonds (politique de la Banque mondiale) _ | 0,0 | |
| Revenu de placement à ce jour | 50,7 | |
| Financement total disponible | | 449,9 |
| Utilisation des fonds | | |
| Allocation des subventions | | |
| Aux pays REDD | | |
| Subventions signées aux pays REDD (engagements) | 311 | |
| Allocations aux pays REDD (pas encore signées) | 3,1 | |
| Total des Allocations aux pays REDD | | 314 |
| Aux peuples autochtones et organisation de la société civile | | |
| Allocation initiale au programme de renforcement des capacités des peuples autochtones et des organisations de la société civile (engagements) | 3,0 | |
| Allocation supplémentaire au programme de renforcement des capacités des peuples autochtones et des organisations de la société civile (mars 2017) | 5,0 | |
| Total des allocations aux peuples autochtones et aux organisations de la société civile | | 8,0 |
| Total des allocations de subvention | | 322,3 |

| | | |
|---|-------------|--------------|
| Coûts d'administration, de fonctionnement et d'appui aux pays par pays sur la durée de vie du Fonds de préparation | | 108,8 |
| Coûts réels AF 09-19 | 79,3 | |
| Coûts prévus AF 20-21 | 28,5 | |
| Réserve de la capacité du Partenaire à la mise en œuvre pour la résolution des litiges | 1,0 | |
| Total des Coûts d'administration, de fonctionnement et d'appui aux pays par pays sur la durée de vie du Fonds de préparation | | 108,8 |
| Total des utilisations des fonds | | 431,1 |
| Réserve estimée : Financement total disponible moins le total des utilisations | | 18,7 |

- vi) Les revenus des placements continuent d'être touchés sur les soldes de trésorerie du Fonds de préparation et du Fonds carbone, qui sont tous crédités au Fonds de préparation. Les revenus de placements lors de l'exercice AF 19 ont atteint près de 20 millions de dollars.
- vii) Au moins un donateur, éventuellement plusieurs, souhaite mettre fin à son soutien financier au Fonds de préparation en décembre 2020, tel que prévu au début.

Analyse financière

Subventions réalisées par le bénéficiaire (RE)

La FMT a procédé à une analyse financière pour comprendre la probabilité d'existence de fonds non décaissés dans le Fonds de préparation d'ici à la fin de 2020. À la fin de l'exercice précédent (30 juin 2019), les fonds non décaissés au titre des subventions RE totalisaient environ 115 millions de dollars (environ 90 millions de dollars par le biais de la Banque mondiale et environ 25 millions de dollars par l'intermédiaire des autres Partenaires à la mise en œuvre (PNUD et BID)).¹

Une analyse des subventions RE qui ont été entièrement décaissées indique que le montant des décaissements est le même chaque année sur la durée des subventions (en d'autres termes, le taux de décaissement au titre d'une subvention individuelle n'augmente pas avec le temps). Compte tenu de cela, la FMT a élaboré deux scénarios en utilisant différentes hypothèses : 1) quelle que soit la tendance des décaissements à ce jour, les subventions RE sont entièrement décaissées à la fin de la subvention, et 2) les subventions RE sont décaissées en fonction de leur tendance actuelle en matière de décaissement et peuvent être ou non totalement décaissées à la clôture du Fonds.

Sur la base de cette analyse, la FMT note qu'il est beaucoup plus probable que les subventions RE soient entièrement décaissées d'ici décembre 2022. En outre, la FMT propose que les subventions RE prennent fin au plus tard en décembre 2020 (tel que prévu actuellement) ou en décembre 2022, dans la mesure où il y aura peu de valeur ajoutée au-delà de 2022. Dans les deux cas, l'Administrateur fiduciaire travaillera avec les pays REDD+ pour faire tout ce qui est en leur pouvoir pour décaisser leurs subventions RE au complet d'ici la clôture du Fonds de préparation.

¹ Tous les chiffres de cette note sont actuellement basés sur les données financières les plus récentes à la fin de l'AF19 (au 30 juin 2019). La situation financière globale du fonds n'a pas changé de manière significative depuis cette date.

| | Hypothèse 1: tous les fonds sont décaissés avant la fin de la subvention RE | Hypothèse 2: Les fonds sont décaissés en fonction de la tendance des décaissements de chaque subvention RE à ce jour. |
|--|--|--|
| <p>Scénario 1: Les subventions RE prennent fin en décembre 2020</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Au cours de l'AF20, les décaissements devraient totaliser environ 77 millions de dollars pour rester en bonne voie pour un décaissement complet d'ici décembre 2020, ce qui est sans précédent (les décaissements RE pour l'AF19 s'élevaient à environ 44 millions de dollars) • Il faudrait décaisser environ 38 millions de dollars au cours des six derniers mois, de juillet à décembre 2020. | <p>En supposant que les tendances actuelles en matière de décaissement pour chaque subvention RE vont continuer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au cours de l'AF20, les décaissements devraient totaliser environ 45 millions de dollars; et • Au cours des six derniers mois, de juillet à décembre 2020, les décaissements sont estimés à 20 millions de dollars. <p>Dans cette hypothèse, il est estimé qu'à la date de décembre 2020, 50 millions de dollars de financement en subventions RE issus de 26 subventions resteraient non décaissés, conformément à l'évolution actuelle des décaissements.</p> |
| <p>Scénario 2: Les subventions RE prennent fin en décembre 2022</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Les décaissements devraient s'élever à environ 33 millions de dollars par an pour rester en bonne voie pour un décaissement complet d'ici décembre 2022, ce qui est inférieur aux tendances observées à ce jour en matière de décaissement. | <p>En supposant que les tendances actuelles en matière de décaissement pour chaque subvention RE vont continuer, il est estimé qu'un financement de 11 millions de dollars à titre de subventions RE issues de 9 subventions resteraient non décaissées à compter de décembre 2022.</p> |

Fonds exécutés par la banque (BE)

En plus du budget standard pour les coûts de fonctionnement (qui est convenu chaque année)², 13,3 millions de dollars ont été alloués au Fonds de préparation pour des activités BE supplémentaires, conformément au tableau suivant :

| Activités supplémentaires exécutées par la banque | Allocation |
|--|---------------|
| MRV | 6 000 |
| Engagement du secteur privé | 3 000 |
| Peuples autochtones/Organisations de la société civile | 1 305 |
| Notes de forêt de pays | 3 000 |
| | |
| Total | 13 305 |

Bien que la FMT fasse tout son possible pour effectuer des décaissements d'une façon efficace et soit très active dans tous ces domaines, il est peu probable que tous ces fonds soient décaissés d'ici le 31 décembre 2020. Toutes les activités dans ces domaines devraient toutefois être achevées au plus tard le 31 décembre 2022.

Options pour la clôture du Fonds de préparation

Option 1 : Le Fonds de préparation prend fin le 31 décembre 2020 comme prévu

Cette option suppose que le Fonds de préparation prenne fin en décembre 2020, comme prévu, et que toutes les activités associées s'achèvent à cette échéance. Selon cette option, les subventions RE pourraient être prolongées jusqu'en décembre 2020 afin de permettre un délai maximum pour les décaissements. Comme le montre l'analyse financière ci-dessus, le décaissement complet des subventions RE et BE d'ici décembre 2020 devrait présenter des difficultés. Selon cette option, il n'est pas envisagé d'accepter de contributions supplémentaires dans le Fonds de préparation.

| Avantages | Inconvénients |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Aucun changement dans la gouvernance ou les documents juridiques. Fournit une fin claire et appelle à des décaissements ambitieux pour les subventions RE et les allocations de financement BE (cela pourrait également être un inconvénient). | <ul style="list-style-type: none"> Fin « brusque » et / ou « prématurée » des activités associées à des subventions RE dans le pays, y compris pour les pays du Fonds carbone. Forte probabilité que les activités BE prévues ne soient pas conclues, ce qui entraînerait des occasions manquées, en particulier pour les pays du Fonds carbone. Les pays devront faire face à d'énormes difficultés pour assurer le décaissement complet au titre de leurs subventions de |

² Cela comprend l'administration du Fonds fiduciaire de préparation, le secrétariat du FCPF, l'appui méthodologique REDD, les services de conseil aux pays, l'appui à la mise en œuvre dans les pays et les coûts de soutien du programme de renforcement des capacités des peuples autochtones et des organisations de la société civile.

| | |
|--|---|
| | préparation respectives d'ici décembre 2020, ce qui entraînera une forte probabilité que les fonds non décaissés soient restitués aux donateurs (bien que cela puisse être réaffecté; voir ci-dessous). |
|--|---|

Option 2: Le Fonds de préparation est prolongé jusqu'en 2022

En vertu de cette option, la date de clôture du Fonds de préparation serait prolongée jusqu'au 31 décembre 2022. Les allocations de financement de BE pourraient être complétées d'ici décembre 2022 et les subventions RE pourraient d'être prolongées jusqu'à la même date. Dans cette option, il n'est pas envisagé d'identifier des activités supplémentaires ou des pays du Fonds de préparation, hormis une allocation supplémentaire pour poursuivre le programme de renforcement des capacités (voir ci-dessous), mais la prolongation du Fonds de préparation permettrait plutôt le décaissement des engagements actuels.³

Il est important de noter que dans le cadre de cette option, les coûts d'administration et d'appui du Fonds de préparation, y compris l'appui à la mise en œuvre, devront être maintenus jusqu'en décembre 2022, y compris pour les engagements existants. Des budgets standard supplémentaires pour les coûts de fonctionnement (voir la note 3 ci-dessus) pour deux ans, estimés actuellement à environ 18 millions de dollars (9 millions de dollars par an), devront être pris en compte, ce qui revient à utiliser la majeure partie de la réserve de 18,7 millions de dollars indiquée dans le dernier tableau sur les sources et utilisations ci-dessus.

Selon cette option, il n'est pas envisagé d'accepter des contributions supplémentaires dans le Fonds de préparation.

| Avantages | Inconvénients |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Il y aurait plus de temps pour mener à bien les activités prévues dans le cadre des subventions RE et des activités BE existantes, ce qui augmenterait les chances qu'elles soient terminées et que les fonds disponibles soient entièrement décaissés. • Laisse plus de temps aux pays, en particulier aux pays du Fonds carbone, pour mettre en œuvre des activités de soutien technique et de renforcement des capacités. | <ul style="list-style-type: none"> • Il subsiste un risque que certains fonds ne soient pas décaissés et doivent être restitués aux donateurs, mais la somme des montants non décaissés sera considérablement réduite d'ici 2022. |

³ Cela exclut des circonstances telles que l'octroi et l'annulation de la / des subvention(s) et la réallocation des ressources ou les ajustements appropriés aux activités BE afin de garantir des décaissements faisables et adaptés aux besoins.

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Fournit une fin claire pour les subventions RE et les allocations de financement BE, permettant ainsi aux pays de se préparer en conséquence. | |
|---|--|

Option 2: Le Fonds de préparation est prolongé jusqu'en 2025

En vertu de cette option, la date de clôture du Fonds de préparation serait prolongée jusqu'au 31 décembre 2025.

La FMT considère qu'une éventuelle prolongation de la durée du Fonds de préparation jusqu'en 2022 n'apporterait qu'une valeur ajoutée minime au décaissement des engagements RE et BE existants. Tout besoin supplémentaire en financement de préparation et en appui aux pays au-delà des engagements pris dans le cadre du Fonds de préparation pourrait être assuré par d'autres fonds (voir la section ci-dessous).

L'administration et l'appui du Fonds de préparation entraîneraient des coûts supplémentaires. Ces coûts sont difficiles à estimer sans connaître l'étendue des activités du Fonds, mais en supposant des coûts annuels d'environ 9 millions de dollars par an (ce qui inclut l'appui à la mise en œuvre dans les pays), une prolongation jusqu'en décembre 2025 nécessiterait environ 27 millions de dollars de plus que le financement requis pour une prolongation jusqu'en 2022 (environ 18 millions de dollars). Ces coûts supplémentaires devraient être imputés aux réserves ou aux revenus futurs des investissements. Si les réserves ou les revenus de placement étaient insuffisants, des contributions supplémentaires pourraient être nécessaires. À ce jour, aucun donateur n'a indiqué son intention de verser des contributions supplémentaires au Fonds de préparation.

Cette option ne jouit pas du soutien de la direction de la Banque mondiale.

| Avantages | Inconvénients |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Un fonds spécialisé pour fournir un financement de préparation à la REDD+, dans le but spécifique d'aider les pays à accéder à un financement basé sur les résultats pour la REDD+ et / ou à un futur marché potentiel pour la réduction d'émissions de REDD +, continuerait à être disponible. | <ul style="list-style-type: none"> • Coûts supplémentaires liés à l'administration et à l'appui du Fonds de préparation. • Fragmentation continue du financement du développement et du climat. |

Programme de renforcement des capacités des peuples autochtones et des communautés locales

Les allocations actuelles au programme de renforcement des capacités devraient être intégralement décaissées d'ici juin 2020. S'il est décidé de prolonger le Fonds de préparation jusqu'en décembre 2022, la FMT recommande que le programme de renforcement des capacités soit également prolongé jusqu'en

décembre 2022 et qu'une somme de 5 millions de dollars supplémentaires soit allouée à ce programme de renforcement des capacités. Cette allocation supplémentaire peut être financée par les 0,8 million de dollars restants dans la réserve, une dépense supplémentaire attendue de 1,5 million de dollars sur les obligations forestières de pays et les revenus de placement futurs prévus.

En outre, l'Allemagne a récemment annoncé une contribution de 20 millions d'euros pour aider les peuples autochtones à protéger leurs forêts. Le FCPF prévoit d'ouvrir un nouveau fonds fiduciaire multidonateurs pour soutenir les peuples autochtones et les communautés locales, ce financement constituant la contribution initiale au titre de l'un de ses nouveaux fonds fiduciaires à compartiments multiples. Il est prévu que cette contribution, ainsi que toute autre contribution future au fonds, garantira que le FCPF continuera à fournir un appui aux peuples autochtones et aux communautés locales au-delà de la durée du Fonds de préparation, du moins initialement jusqu'à la fin du Fonds carbone, actuellement prévu pour décembre 2025.

Autres sources de financement pour la préparation

Si le Fonds de préparation prend fin, que ce soit en 2020, 2022 ou 2025, le financement et l'appui à la préparation pourraient alors être fournis par d'autres fonds. Les activités de préparation pourraient par exemple être prises en charge par le nouveau fonds fiduciaire *ProGreen*, créé récemment par la Banque mondiale, ou par d'autres fonds tels que le Fonds vert pour le climat (GCF) ou l'Initiative pour les forêts de l'Afrique centrale (CAFI). Une autre possibilité envisagée est la création d'un nouveau Fonds de préparation 2.0 à la Banque mondiale, mais cette option n'est pas soutenue par la direction de la Banque mondiale.

La FMT prévoit un potentiel futur de paiements basés sur les résultats et / ou un futur marché potentiel pour la réduction d'émissions REDD+ au-delà du groupe actuel des 18 pays du Fonds carbone. La FMT reconnaît également que l'état de préparation des pays en dehors de ce groupe de 18 varie d'un niveau minimal à un niveau très avancé. Les options de financement pour l'état de préparation sont disponibles via le Fonds vert pour le climat et pourraient être intégrées dans le *ProGreen* si la demande et les contributions financières sont suffisantes, auquel cas la FMT travaillera avec le *ProGreen* pour assurer l'appui nécessaire à la préparation.

Ces autres mécanismes de financement ont la flexibilité nécessaire pour aider les pays en dehors du FCPF, en élargissant potentiellement l'accès aux paiements basés sur les résultats et / ou à un futur marché potentiel pour les réductions d'émissions REDD+. Une forme d'évaluation de l'état de préparation pourrait également être conçue, en utilisant les leçons tirées du cadre d'évaluation du dossier de préparation (R-Package) du FCPF.

Implications juridiques des options

Fonds non engagés

Si le Fonds de préparation prend fin avec des fonds non décaissés :

- L'Administrateur fiduciaire rendra le solde restant aux donateurs au prorata, conformément à la charte du FCPF. En particulier, l'article 24 de la Charte stipule qu'à la clôture du Fonds de préparation, l'Administrateur fiduciaire doit «*restituer aux participants donateurs, au prorata, tout solde des contributions des participants donateurs qui n'est pas engagé par l'Administrateur*

fiduciaire [y compris sans s'y limiter, en vertu de conventions de subvention et / ou de toute autre convention. . . aux fins du Fonds de préparation.]»

- Si les donateurs qui sont également des participants au Fonds carbone ou peuvent satisfaire aux exigences de contribution minimales du Fonds carbone du FCPF (5 millions de dollars) souhaitent transférer leur part au prorata des fonds restants du Fonds de préparation au Fonds carbone, les accords de participation doivent être modifiés ou créés, le cas échéant.
- Si les donateurs souhaitent transférer leur part au prorata des fonds restants des Fonds de préparation vers un autre fonds, cela pourrait être possible mais serait soumis aux exigences légales de ce Fonds.

En outre, un donateur peut, à tout moment, se retirer du FCPF, «à condition qu'un préavis écrit d'au moins trois (3) mois soit donné à la [FMT]» (voir la section 7.4 de la Charte), même si le Fonds est prolongé. Sur cette notification, l'accord de participation du donateur sera résilié et l'Administrateur fiduciaire rendra toutes les contributions non engagées au donateur au prorata, conformément aux conditions de l'accord de participation du donateur. Il est important de noter que, si ce scénario se réalise, seules les contributions non engagées seront rendues.

Consentement unanime

Conformément à la Section 23.2 (a) de la Charte du FCPF relative à la prolongation de la durée du Fonds de préparation, l'Administrateur fiduciaire doit obtenir le consentement unanime des Pays REDD+ Participants et des participants donateurs pour modifier la date de clôture définie à la Section 22.1 de la Charte par la date convenue. Toute décision doit faire l'objet d'une résolution spécifiant les amendements à la Charte du FCPF et doit être présentée lors de la réunion de l'Assemblée des Participants.

Étant donné que toute prolongation du Fonds de préparation doit être décidée par consentement unanime, et que certains des Pays REDD+ Participants et participants donateurs ne seront pas présents à l'Assemblée des Participants, la FMT accordera, après la réunion, un délai de 30 jours de non objection à la résolution à tous les autres Pays REDD Participants et donateurs participants non présents à la réunion de l'AP, conformément aux procédures d'amendement de la Charte.

Après cette non-objection des Pays REDD+ Participants et des participants donateurs, l'Administrateur fiduciaire devra ensuite rechercher l'accord du Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale sur les conditions de cette prolongation et permettre à la banque de continuer à siéger en tant qu'Administrateur fiduciaire du Fonds de préparation (voir l'article 23 de la Charte). Si le Conseil des directeurs exécutifs de la Banque mondiale rejette toute proposition de prolongation du Fonds de préparation, la modification de la date de clôture du Fonds de préparation dans la Charte sera considérée comme nulle et non avenue.

La FMT informera ensuite les destinataires des subventions de préparation qu'ils pourront demander de reporter la date de clôture dans leurs accords de subvention de préparation respectifs au plus tard à la date de clôture convenue du Fonds de préparation. Toute prolongation de subvention RE sera soumise aux politiques et procédures opérationnelles de la Banque mondiale, qui implique l'approbation de la direction dans le cadre de la pratique mondiale et dans l'unité de gestion par pays.

Proposition de la FMT pour examen par l'Assemblée des Participants (PA)

La FMT présentera une proposition de prolongation du Fonds de préparation jusqu'au 31 décembre 2022 pour examen par l'Assemblée des Participants. Cela permettra au Fonds de décaisser entièrement ou presque intégralement ses engagements RE et BE, sans demander de contributions supplémentaires ni envisager l'extension du Fonds au-delà de l'ensemble des pays actuels. Cette extension limitée permettra un appui continu et nécessaire aux 18 pays du Fonds carbone et à ceux non sélectionnés dans le Fonds carbone. Cela permettra également à d'autres sources potentielles de financement de préparation, telles que le *ProGreen*, par exemple, de faire les préparatifs nécessaires pour fournir un financement et un appui à la préparation. De nombreux participants donateurs soutiennent cette proposition.

La FMT propose également une extension du programme de renforcement des capacités et une allocation supplémentaire de 5 millions de dollars au programme, à engager uniquement lorsque les fonds deviennent disponibles.