

# Bilan de dix années du Programme de renforcement des capacités financé par le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions dues à la déforestation — Enseignements et recommandations

Le Programme de renforcement des capacités (CBP) financé par le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions dues à la déforestation (FCPF) a pour objectif d'apporter des informations aux peuples autochtones tributaires de la forêt, aux autres habitants de la forêt et aux organisations de la société civile (OSC) du Sud sur la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts et sur la promotion de la préservation et de la gestion durable des forêts et de l'augmentation des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD+) afin qu'ils comprennent mieux la REDD+ et soient capables de mettre effectivement en œuvre des activités de préparation à la REDD+.

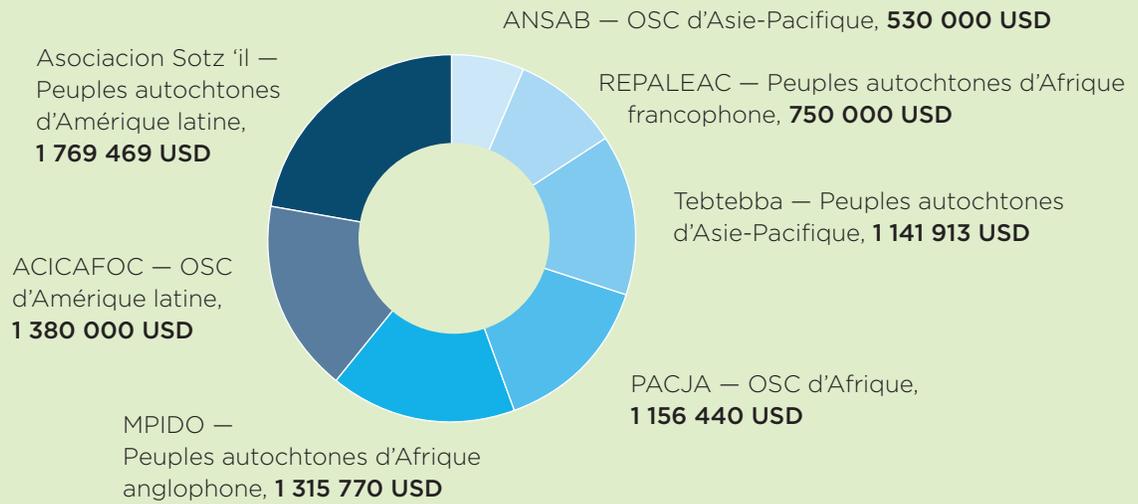
Pour marquer le dixième anniversaire du CBP, le FCPF a commandé à Conservation International (CI) un examen interne en vue de mettre en évidence ce qui avait bien fonctionné et ce qui pouvait être encore renforcé. Cet examen est d'autant plus opportun que le CBP a été

récemment prolongé de deux ans, jusqu'en décembre 2022, avec un complément de financement portant son enveloppe totale à 15 millions de dollars des États-Unis (MUSD) : 2 MUSD durant la phase 1 (2009-16), 8 MUSD durant la phase 2 (2016-20), et 5 MUSD durant la phase 3 (2020-22).

L'examen réalisé par Conservation International a conclu que le CBP s'était révélé être un moyen efficace et performant pour améliorer l'information sur la REDD+, permettant d'établir des dialogues entre les différentes parties prenantes dans les pays, et d'inclure davantage les groupes marginalisés et défavorisés dans le discours REDD+. Ces constats seront utiles pour élaborer la prochaine phase du programme, ainsi que d'autres initiatives visant à encourager les peuples autochtones et les populations locales (PAPL) à entreprendre des activités REDD+. La présente note expose les principales conclusions de l'examen interne réalisé par Conservation International.



## FINANCEMENTS DU PROGRAMME — PHASE 2



## OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs du CBP pour les peuples autochtones et les OSC du Sud sont les suivants :

- apporter aux principales parties prenantes les connaissances indispensables pour participer au processus REDD+ ;
- améliorer les connaissances et la compréhension des principaux acteurs sur la REDD+ ;
- donner une occasion aux chefs de file des organisations et des réseaux de peuples autochtones tributaires de la forêt d'organiser ou de participer à des tribunes régionales ou mondiales ;
- aider les PAPL à accroître leur visibilité, à exprimer leurs inquiétudes et à influencer sur les processus REDD+.

Le CBP est conçu pour permettre aux cellules locales des OSC et des organisations de PAPL d'accéder à des financements de renforcement des capacités, les organisations régionales assurant la supervision financière et l'assistance à l'exécution des programmes. Durant ses 10 premières années (jusqu'en décembre 2019), le CBP a financé 86 projets dans 47 pays.

### Programme d'ensemble

Pour garantir que les fonds arrivent jusqu'à l'échelon local durant la phase 2, les peuples autochtones et les OSC ont

eux-mêmes choisi une organisation pour représenter les PAPL, et une autre pour représenter les OSC du Sud dans chacune des trois régions où le CBP opère : Afrique, Asie-Pacifique, et Amérique latine et Caraïbes. Une septième organisation a été sélectionnée pour compléter ces six organisations intermédiaires afin de couvrir l'Afrique francophone car la barrière de la langue posait des problèmes pour obtenir les résultats souhaités.

Les sept organisations intermédiaires ont ensuite proposé des dons subsidiaires aux organisations locales de leurs régions, suivant une procédure concurrentielle, pour mener des activités destinées à informer sur la REDD+ et soutenir la participation à des processus REDD+ au niveau local et national. Les fonds sont ainsi transmis aux bénéficiaires des dons subsidiaires via les organisations intermédiaires et non via les administrations publiques. Cet accès direct constitue une caractéristique importante et unique qui garantit que les priorités soient définies par les PAPL et les OSC et non par les administrations publiques. De plus, ce sont les PAPL d'une part, et les OSC d'autre part, qui « auto-sélectionnent » les organisations appelées à les représenter, et qui décident elles-mêmes des questions les plus pertinentes et urgentes pour elles.

Selon la théorie du changement du CBP, le fait que les PAPL et les OSC aient davantage accès à des ressources leur permet de mieux comprendre le changement climatique et la REDD+, de jouer un rôle significatif dans la conception et la mise en œuvre de programmes REDD+ dans leurs pays et de participer véritablement aux discus-



sions internationales sur la REDD+. L'engagement plus important des parties prenantes garantit la mise en œuvre de projets variés et novateurs qui améliorent la qualité du soutien du FCPF aux processus de préparation nationaux et la participation des PAPL aux discussions internationales sur le rôle de la REDD+ en matière d'atténuation du changement climatique.

**ENSEIGNEMENT :** Le processus d'auto-sélection a permis aux peuples autochtones et aux populations locales (PAPL) et aux OSC de participer véritablement au processus REDD+ et aux instances décisionnelles nationales REDD+.

- **Recommandation :** Maintenir l'auto-sélection des PAPL dans les processus décisionnels REDD+, rassembler des informations sur les meilleures pratiques et les exemples de succès, et montrer comment ces actions satisfont les obligations de garanties nationales et internationales.

**ENSEIGNEMENT :** Le rôle et l'inclusion des femmes et des jeunes est une composante essentielle et de plus en plus observée dans toutes les activités financées par le CBP, même si la présence de femmes est un indicateur insuffisant d'égalité entre les sexes ou d'autonomisation. Des évaluations sexospécifiques pourraient fournir des indicateurs complémentaires.

- **Recommandation :** Continuer d'accorder une grande attention à l'égalité et à l'inclusivité des femmes. Veiller à ce que de nouveaux indicateurs de performance favorisent l'expérimentation d'évaluations sexospécifiques pour les plans de partage des bénéfices. Ajouter au budget

des financements réservés à l'inclusivité des femmes et des jeunes.

**ENSEIGNEMENT :** L'accès direct a permis aux organisations régionales, qui ont une compréhension profonde du contexte et des capacités manquantes dans leur région, de garantir que les programmes financés répondent aux besoins des bénéficiaires ciblés dans les pays FCPF éligibles. Il est important de veiller à ce que l'accès direct via les organisations de peuples autochtones et les OSC soit maintenu pour la gestion et la mise en œuvre des activités.

- **Recommandation :** Maintenir le système d'accès direct.
- **Recommandation :** Réfléchir à la création d'un mécanisme de financement au titre du CBP pour les bénéficiaires de dons subsidiaires disposant de capacités suffisantes pour demander un financement direct au lieu de passer par une organisation intermédiaire.

**ENSEIGNEMENT :** L'enveloppe financière du CBP est insuffisante pour permettre d'agir dans tous les pays FCPF.

- **Recommandation :** Privilégier les pays du Fonds carbone où l'importance du partage des bénéfices et les paiements vont augmenter à court terme. Dans les pays du Fonds carbone, cibler plus particulièrement les domaines de la réduction des émissions. À l'intérieur de ces domaines, promouvoir le financement de programmes d'action stratégiques plutôt que d'activités ponctuelles, dans l'optique de mobiliser directement des ressources de programmes de réduction des émissions et d'améliorer

la synergie avec ces programmes et d'autres initiatives de réduction des émissions.

**ENSEIGNEMENT :** Les méthodes disponibles pour mesurer les résultats des programmes et tester la théorie du changement du CBP ne sont pas totalement homogènes. Il conviendrait donc de procéder à quelques ajustements sur les indicateurs de résultats, les mécanismes de communication de rapports et les règles d'octroi des dons subsidiaires.

- **Recommandation :** Renforcer et harmoniser les cadres de suivi et d'évaluation afin d'intégrer les indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs nécessaires pour comprendre les effets des programmes.
- **Recommandation :** Coordonner les indicateurs de performance, les modalités de mise en œuvre et la définition des missions et attributions au niveau mondial afin de renforcer l'impact des activités du CBP.
- **Recommandation :** Uniformiser la définition de termes tels que l'autonomisation, la participation et l'influence.

## Organisations intermédiaires

Les sept organisations intermédiaires jouent un rôle particulier dans le CBP puisqu'elles servent de courroie de transmission entre les bénéficiaires locaux des dons subsidiaires et la Banque mondiale. En règle générale, ce sont des organisations non gouvernementales bien établies, actives à l'échelon national ou régional, qui ont la capacité fiduciaire de mettre en œuvre des projets de la Banque mondiale. La sélection des organisations intermédiaires a pris plus de temps que prévu, et 10 organisations

seulement satisfaisaient les exigences minimales pour assurer cette mission (sur lesquelles six ont été sélectionnées), ce qui souligne le manque de capacités actuel.

Globalement, les risques de mise en œuvre ont été notés entre moyennement satisfaisants et satisfaisants. La décision de lancer la phase 2 du CBP en utilisant les organisations intermédiaires s'est fondée sur plusieurs hypothèses de fonctionnement, notamment que chaque région devait avoir ses propres intermédiaires pour les peuples autochtones et pour les OSC, conformément à la demande de ces dernières, et que les organisations intermédiaires régionales pouvaient prendre en charge les différentes demandes d'un grand nombre de pays.

Le modèle employé par les organisations intermédiaires pour octroyer les dons subsidiaires était spécifique au contexte et à l'organisation. La plupart des organisations intermédiaires ont financé des sous-projets uniques dans les pays, et d'autres ont utilisé des fonds du CBP pour éclairer des plans d'action REDD+ nationaux et infranationaux.

L'échange de connaissances a été un objectif distinctif du CBP, visible surtout sous la forme de conférences, de dialogues et d'autres occasions d'échanges d'informations. Les organisations intermédiaires ont joué un rôle décisif dans ces activités, ainsi que dans la mise en forme des produits de savoir générés par les bénéficiaires de dons subsidiaires.

**ENSEIGNEMENT :** Le recours à des organisations intermédiaires pour l'exécution d'un programme s'avère plus efficace et efficiente lorsqu'il s'agit d'organisations ou de réseaux régionaux reconnus ou qui travaillent par le biais de ce type de réseaux pour mettre en œuvre les activités. Le CBP a montré que les inconvénients éventuels (par exemple, la mainmise de l'élite) étaient gérables en assurant la transparence et l'accès à l'information.

- **Recommandation :** Maintenir et s'appuyer sur la structure actuelle d'organisations intermédiaires, mais privilégier les organisations (réseaux) à caractère régional déjà en place.
- **Recommandation :** Réfléchir à la possibilité de dispenser de la formation à de nouvelles organisations intermédiaires ayant de l'expérience en matière de gestion financière et jouissant d'une certaine crédibilité au niveau national et international.

**ENSEIGNEMENT :** Il est peut-être irréaliste d'attendre des organisations intermédiaires qu'elles soient capables d'administrer efficacement des dons subsidiaires dans 10 à 18 pays, en particulier parce que cela suppose de surveiller dans chaque pays la politique climatique, de changer en



permanence de contexte, et d'avoir une présence sur le terrain pour évaluer et suivre la mise en œuvre.

- **Recommandation :** Privilégier les pays du Fonds carbone, comme indiqué plus haut, pour pouvoir mieux surveiller et aider les bénéficiaires des dons subsidiaires qui mettent en œuvre les activités.
- **Recommandation :** Réfléchir à avoir une organisation intermédiaire séparée pour la région Pacifique afin de prendre en compte les difficultés spécifiques des États insulaires du Pacifique et faire appel à d'autres organisations intermédiaires à l'échelon des pays lorsque cela est possible.

**ENSEIGNEMENT :** Les échanges de connaissances peuvent devenir orchestrés et « dépendants du chemin parcouru » (path-dependent), et être ainsi moins efficaces. Il n'est pas certain que les connaissances acquises par les participants soient largement partagées avec les PAPL.

- **Recommandation :** Essayer d'autres méthodes de facilitation et des échanges bilatéraux ciblés, basés sur les résultats ou concurrentiels. Pour augmenter l'impact de la participation aux échanges régionaux, veiller à ce que les modalités d'éligibilité et de déplacement précisent clairement les mesures de transmission prévues afin de garantir le partage des connaissances et d'augmenter la responsabilité des participants.
- **Recommandation :** Introduire un système de gestion des connaissances pour les produits générés par le CBP afin qu'ils soient tous centralisés, soumis à un contrôle de qualité, et plus largement diffusés.

**ENSEIGNEMENT :** Bien que les organisations intermédiaires aient souvent évoqué le règlement des plaintes comme moyen d'améliorer la mobilisation des parties prenantes et d'atténuer les conflits, aucune plainte n'a pour l'instant été déposée.

- **Recommandation :** Consolider les processus coutumiers préexistants de résolution de problèmes afin de renforcer la légitimité des droits des PAPL et contribuer à pérenniser la gouvernance après la fin du projet.

## Bénéficiaires des dons subsidiaires

En décembre 2019, le CBP avait permis de financer 86 sous-projets, 40 produits de savoir régionaux, et 660 produits de savoir nationaux ; 240 rencontres avec des points focaux REDD+ et d'autres décideurs avaient été enregistrées ; et plus de 70 000 personnes avaient été touchées. Le CBP a créé un important espace de dialogue avec les organisations de peuples autochtones et les OSC

qui faisait défaut, réduisant la fracture entre les peuples autochtones et les pouvoirs publics et diminuant la méfiance existante. Les organisations de PAPL ont eu le sentiment que le CBP les soutenait et leur donnait les moyens de devenir plus visibles et reconnues en tant que représentantes clés dans des conférences par exemple, dans les instances politiques et dans l'arène internationale.

Le montant moyen des dons à des sous-projets s'est établi à 70 000 USD pendant la phase 1, et à 46 000 USD pendant la phase 2, pour une durée moyenne de 10 mois. Les difficultés signalées portent sur les termes des sous-projets, le montant des financements, et le caractère normatif de l'activité. Les données relatives à l'influence exercée sont inégales et pas toujours bien répertoriées ou transmises, mais l'on dispose d'informations empiriques suffisantes pour penser que le CBP a fourni des exemples de réussite extrêmement utiles aux parties prenantes REDD+ du monde entier et pour concevoir des programmes de réduction des émissions financés par la Banque.

Dans le même temps, d'importants besoins restent insatisfaits. La demande a largement dépassé les financements disponibles. De ce fait, la question a été posée de savoir s'il était plus rentable de chercher l'extensivité, c'est-à-dire couvrir un vaste territoire géographique en travaillant avec beaucoup de partenaires, ou bien l'intensivité, à savoir

## EXEMPLES DE DONS SUBSIDIAIRES

Au Viet Nam, le SUDECOR (centre pour le développement durable dans les zones montagneuses) réunit les savoirs traditionnels des anciens sur la forêt et les méthodes créatives et innovantes des jeunes pour développer des opportunités économiques dans le but de réduire l'exode rural.

En Amérique latine, l'Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana a versé des dons subsidiaires à cinq organisations encourageant la responsabilisation et la réactivité aux besoins locaux.

En Éthiopie, le Centre international pour l'élevage en Afrique a mis en place un programme radiophonique d'information sur la REDD+, diffusé pendant 8 semaines dans les langues locales. L'émission a été complétée par des chansons emblématiques et un spectacle donné sur un marché local.

## MONTANTS DES DONS SUBSIDIAIRES ET NOMBRE DE PROJETS PAR PAYS

Mars 2020

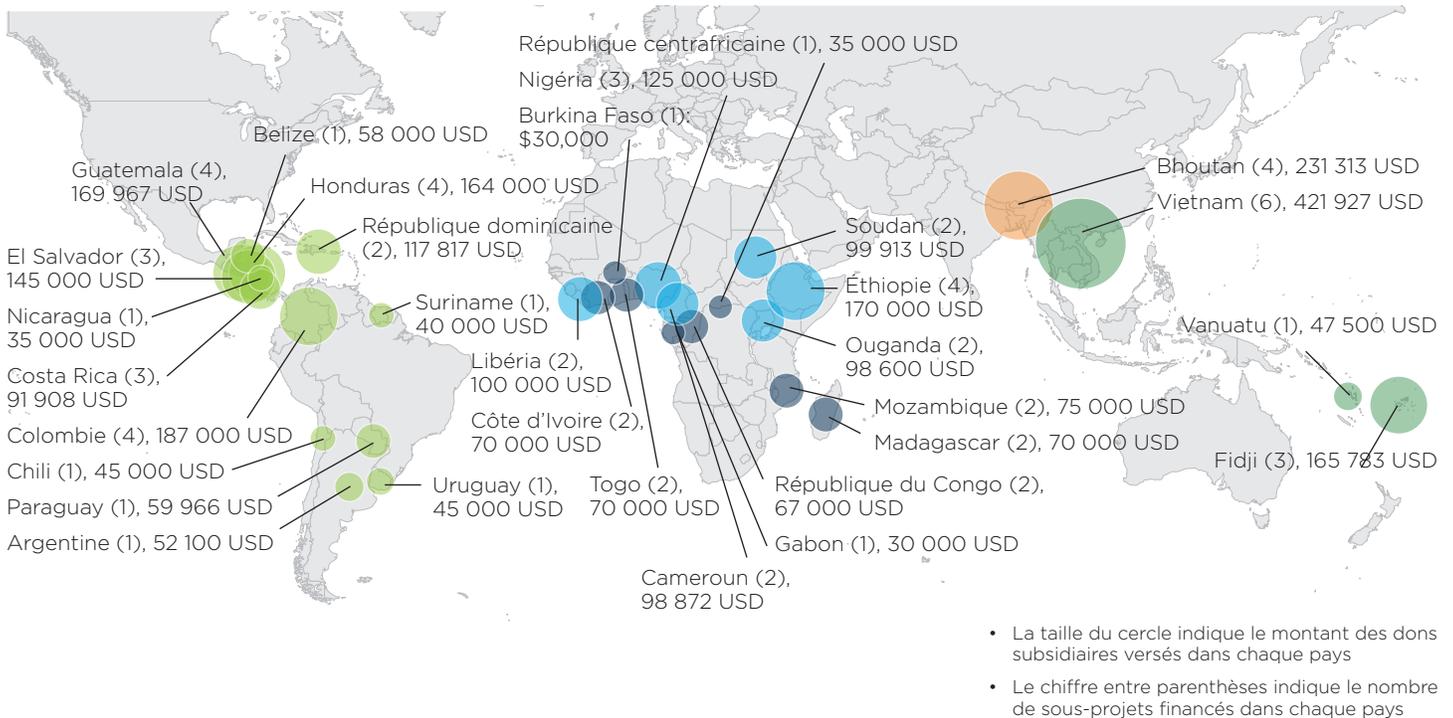
■ Amérique latine et les Caraïbes

■ Afrique anglophone

■ Asie du Sud

■ Afrique francophone

■ Asie de l'Est et Pacifique



renforcer plus en profondeur les capacités d'un plus petit nombre d'acteurs en vue de leur donner les outils dont ils ont besoin pour travailler avec les pouvoirs publics de manière plus approfondie sur des programmes nationaux de réduction des émissions. Ce débat opposant intensivité et extensivité des actions devra être tranché au cours de la prochaine phase du CBP.

Malgré l'important travail de renforcement des capacités accompli, un certain nombre de lacunes demeurent, d'une part en matière de compétences (négociations, élaboration de propositions, compréhension des aspects économiques de la REDD+), et d'autre part sur certains sujets (moyens de subsistance, développement des entreprises, droits fonciers, sécurité alimentaire, etc.). Des actions dans ces deux domaines doivent être explorées et soutenues.

**ENSEIGNEMENT :** L'écart entre la demande et les fonds disponibles souligne la nécessité de concentrer les efforts car le CBP n'est pas en mesure de financer des actions générales d'information ni la participation concrète à des programmes de réduction des émissions.

- **Recommandation :** Privilégier l'intensivité à l'extensivité pour garantir l'alignement avec les programmes de réduction des émissions et obtenir des effets pérennes chez les PAPL.

**ENSEIGNEMENT :** Les capacités restent insuffisantes dans certains domaines des stades avancés du processus de préparation (partage des bénéfices, estimation de la valeur des services écosystémiques).

- **Recommandation :** Mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités dans les domaines qui prennent bien en compte les co-bénéfices sociaux, environnementaux et économiques de la REDD+ (par exemple la sécurité alimentaire, l'accès à une énergie durable, l'occupation des terres et les droits fonciers collectifs, les capacités de négociation, la gestion durable des forêts) et dans des domaines dépassant le stade de la préparation (par exemple la mise en œuvre de solutions pilotes locales face au changement climatique, la prise en charge par les populations locales des activités de suivi, communication de rapports et vérification, et l'inclusion dans les programmes de réduction des émissions).

**ENSEIGNEMENT :** Verser des dons subsidiaires ponctuels à des bénéficiaires uniques n'est pas aussi efficace que renforcer les réseaux existants qui encouragent la collaboration.

- **Recommandation :** Réfléchir à privilégier les réseaux nationaux de PAPL comme bénéficiaires de dons subsidiaires.

**ENSEIGNEMENT :** Le CBP n'est pas le seul à financer des OSC et des PAPL travaillant sur la REDD+. Il est essentiel d'assurer un alignement avec les autres programmes pour que le CBP et les bénéficiaires de dons subsidiaires puissent exploiter les partenariats et financements possibles.

- **Recommandation :** Rechercher l'alignement avec les programmes de financement de l'action climatique tels que le Mécanisme spécial de dons (DGM), le programme REDD Early Movers, et le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts.

**ENSEIGNEMENT :** Le cycle de projet moyen pour les dons subsidiaires, de 10 mois, a été trop court et défini de manière trop rigide pour permettre un impact maximal.

- **Recommandation :** Pour l'octroi des dons subsidiaires, réfléchir à des critères permettant d'avoir des cycles de projet plus longs. Choisir des nouveaux critères qui obligent à mobiliser des cofinancements et à se coordonner avec des structures ou des organes reconnus, tout en encourageant à être réaliste sur l'influence susceptible d'être exercée sur la conception des programmes de réduction des émissions, sur les obstacles structurels, et sur les aspects positifs d'une approche fondée sur les droits.