

---

# Élaboration de stratégies et de plans d'investissement juridictionnels robustes pour réduire la déforestation et promouvoir un développement à faible émission

---

Note conceptuelle d'accompagnement du modèle de proposition du Groupe de travail GCF

1.	Introduction .....	2
2.	Context : le GCF et l'approche juridictionnelle.....	2
3.	La planification stratégique juridictionnelle .....	6
	Parcours de la planification .....	7
	Aspects clés du processus de planification stratégique .....	8
	Stratégies régionales.....	9
4.	Les activités du Guichet A.....	11
	Développement des nouvelles stratégies et nouveaux plans d'investissement.....	11
	L'élaboration et l'affinement des stratégies juridictionnelles et des plans d'investissement existants.....	12
	Le développement de produits et propositions complémentaires.....	12
	Suivi, évaluation et production de rapports.....	13
5.	Actions requises pour participer à la présente initiative.....	14
	Situation de référence (autoévaluation préliminaire).....	14
	Association des parties prenantes.....	15

## 1. Introduction

Le Groupe de travail des Gouverneurs sur le climat et les forêts (GCF) est une entité infranationale unique réunissant à des fins de collaboration 38 États et provinces de 10 pays qui s'emploient à élaborer des programmes robustes à l'échelle de la juridiction considérée pour le REDD+ et le développement à faible émission et pour mettre ces programmes en rapport avec des sources de financement publiques et privées. Plus d'un tiers des forêts tropicales du monde se trouvent situées dans des États et provinces du GCF, notamment dans la vaste majorité de la région amazonienne du Brésil et du Pérou et dans la plupart des forêts de l'Indonésie.

En 2014, les membres du GCF ont adopté la [Déclaration de Rio Branco](#), signalant ainsi au monde qu'ils étaient prêts à en faire plus que la part qui leur incombe dans les efforts de lutte contre les changements climatiques, de protection des forêts et d'amélioration des moyens d'existence. Les signataires de la Déclaration s'engagent à réduire la déforestation de 80 % d'ici 2020 si des appuis financiers à long terme sont mis à disposition ainsi qu'à fournir aux communautés autochtones et traditionnelle « une part substantielle » de tous les fonds liés au rendement que les États et provinces recevront du fait de leurs efforts de réduction de la déforestation. La Déclaration appelle par ailleurs les acteurs des chaînes d'approvisionnement et les organisations de peuples autochtones à faire équipe avec les États et provinces du GCF pour élaborer des programmes juridiques pour un développement à faibles émissions qui soient durables, équitables et alignés sur les politiques et programmes nationaux.

Lors de la réunion annuelle du GCF de 2015, à Barcelone, le gouvernement norvégien a annoncé l'octroi à venir d'une contribution de 25 millions de dollars au GCF en reconnaissance de la Déclaration de Rio Branco et du leadership constant des États et provinces du groupe.

La Norvège a sélectionné l'équipe REDD+ du PNUD de Genève pour gérer sa contribution. Ce financement de la Norvège a pour objectif d'aider les États et provinces du GCF possédant des forêts tropicales à s'acquitter des engagements pris au titre de la Déclaration de Rio Branco et à élaborer et/ou à actualiser leurs stratégies juridiques pour le REDD+ et pour un développement à faible émission, ainsi qu'à tirer parti des opportunités de financement catalytiques et transformateurs. Deux guichets de financement seront établis à ces fins :

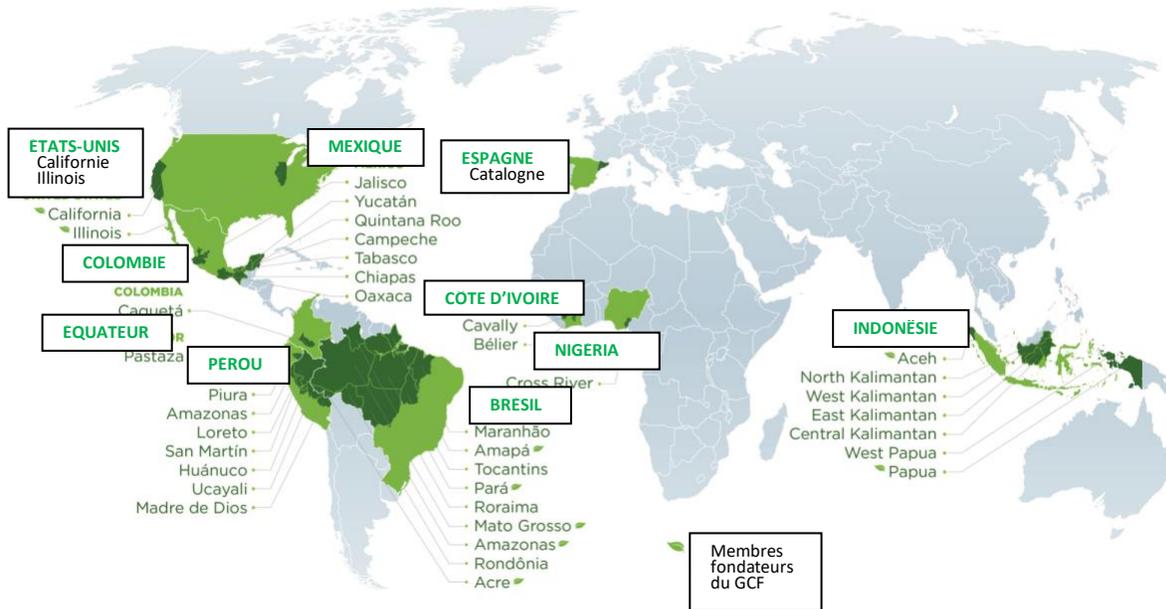
- A. Le guichet de financement du GCF pour les stratégies et les plans d'investissement juridiques
- B. Le guichet de financement du GCF pour l'innovation

La présente note conceptuelle contient des informations contextuelles sur l'approche juridique relative au guichet de financement A dans les domaines suivants :

- Contexte : le GCF et l'approche juridique
- La planification stratégique juridique
- Les activités du Guichet A
- Les étapes prévues pour la participation à cette initiative

## 2. Contexte : le GCF et l'approche juridique

Le GCF compte à présent 38 États et provinces de 10 pays contenant des forêts tropicales (Brésil, Colombie, Côte d'Ivoire, Équateur, Indonésie, Mexique, Nigéria et Pérou), dont d'importants groupes d'États et de provinces du Brésil, de l'Indonésie, du Mexique et du Pérou.



?

La théorie du changement du GCF part du principe que les États et les provinces (et les acteurs infranationaux en général) sont des acteurs clés dans l'effort mondial visant à protéger les forêts et à lutter contre les changements climatiques. C'est à eux qu'est due une grande part des travaux liés à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements. Plus proches des réalités locales, des utilisateurs des terres et des investissements locaux, et investies de mandats spécifiques issus de la décentralisation, les juridictions infranationales se situent à un niveau essentiel de la gouvernance territoriale. Elles peuvent faire un usage plus efficace des ressources en ciblant avec plus de précision les interventions de REDD+. Par ailleurs, les initiatives prises à leur niveau offrent la possibilité de fédérer les efforts et d'aligner les intérêts des multiples parties prenantes (gouvernement, entreprises, communautés) et des divers secteurs. Non seulement de telles approches sont-elles essentielles pour prévenir les fuites, mais elles constituent également d'importantes sources d'expérimentation et d'innovation en matière de politiques. C'est ainsi, par exemple, que même avec une amplification d'échelle, un projet de paiement de services environnementaux (PSE) mené en l'absence de mesures de zonage de l'utilisation des terres dans le paysage risque de déplacer tout simplement les émissions et de les repousser hors des zones couvertes par le projet, ce qui réduirait à néant les effets d'atténuation.

Depuis sa création, le GCF œuvre à l'avant-garde des efforts visant à élaborer et à mettre en œuvre des *programmes juridictionnels* pour la REDD+ et le développement à faibles émissions. Contrairement aux projets distincts, les programmes juridictionnels adoptent une approche globale et intégrée en matière de gouvernance forestière et d'utilisation des terres. Lorsqu'ils sont efficaces, ils offrent une plateforme qui autorise un alignement intersectoriel des politiques et une coordination avec les processus nationaux, ainsi qu'un cadre fédérateur de multiples activités du secteur public et du secteur privé dans le cadre d'une approche globale d'un développement à faible émission. En intégrant la REDD+ et le développement à faibles émissions dans les politiques et les programmes gouvernementaux, l'approche juridictionnelle vise à obtenir des réductions des émissions à l'échelle des juridictions et à assurer la durabilité institutionnelle et politique. À mesure que les programmes juridictionnels sont appliqués et bénéficient d'appuis, ils démontrent la validité du concept et son applicabilité dans d'autres juridictions et apportent des preuves des avantages politiques tangibles de l'investissement dans la lutte contre la déforestation et les changements climatiques; tout cela contribue à étayer et à renforcer les engagements

collectifs et individuels et à mobiliser d'autres appuis en faveur des efforts infranationaux de protection des forêts et de réduction des émissions.

Les efforts visant à établir et à mettre en œuvre des programmes juridictionnels opérants sont confrontés à de multiples défis. L'élaboration de programmes juridictionnels robustes en tant que base de changements transformationnels de la gouvernance de l'utilisation des terres et des forêts exige au minimum, dans tout État ou province, un leadership fort et un engagement résolu de la part du détenteur de l'autorité/gouverneur et des responsables politiques nommés par lui, alliés à de solides capacités organisationnelles au sein de toutes les instances gouvernementales et de leur réseau de partenaires de la société civile. On entend ici par capacité organisationnelle d'application des politiques l'aptitude d'une organisation à équiper et à habilitier ses agents et à faire en sorte qu'ils agissent judicieusement au moment voulu pour favoriser l'obtention de résultats de politique normatifs.

Ce sont là, certes, des conditions nécessaires mais pas suffisantes de la réussite, qui peuvent être considérées comme des éléments clés de changements transformateurs mais qui n'offrent pas ipso facto de garanties de l'obtention de tels changements.

L'expérience du GCF tend à indiquer que certaines juridictions du groupe se trouvent aux prises avec des difficultés réfractaires qui limitent leurs capacités et que très rares sont les gouverneurs du groupe qui ont recueilli des dividendes politiques dégagés par leur engagement résolu de réduire la déforestation. Cela dit, il existe certaines juridictions du GCF qui sont parvenues à allier un solide engagement des autorités à de fortes capacités organisationnelles. Il existe aussi par ailleurs un certain nombre de juridictions où un engagement solide est accompagné de capacités limitées et vice versa. Il est donc important de bien appréhender la situation de la juridiction au regard des engagements et des capacités dans la recherche et la sélection d'appuis en faveur de stratégies et de plans d'investissement juridictionnels.

Il convient également de reconnaître, à cet égard, qu'un programme juridictionnel efficace peut reposer sur une large gamme d'institutions et de formules organisationnelles diverses, et de savoir qu'il n'existe pas, en d'autres termes, de façon idéale et parfaite d'élaborer une approche juridictionnelle performante. Les capacités d'une juridiction donnée résultent autant des institutions en place et des normes informelles en vigueur au sein du gouvernement considéré et de l'ensemble du réseau général d'acteurs associés aux efforts de la juridiction que de l'adoption des leçons et des meilleures pratiques issues de l'expérience d'autres juridictions.

Au vu de la large gamme d'engagements et de capacités présente dans les diverses juridictions, il convient de tenir compte d'entrée de jeu de la situation dans chaque juridiction lors de la recherche d'appuis pour l'élaboration des programmes juridictionnels. Il est essentiel, par ailleurs, que l'approche générale soit suffisamment flexible pour s'adapter aux différents points de départ et aux spécificités contextuelles de la situation de chaque membre du GCF.

Les approches juridictionnelles de la REDD+/du DFE devraient être axées sur les problèmes, une attention soignée étant accordée à la situation présente dans la juridiction qui donne lieu à des problèmes lors de la formulation des politiques et surtout lors de leur mise en œuvre. Une concentration sur les problèmes qui sont importants dans le contexte spécifique de la juridiction considérée oblige les dirigeants gouvernementaux, les administrateurs, les fonctionnaires et les partenaires de la société civile à se poser des questions sur les façons acceptées de faire les choses et favoriser l'examen sérieux d'autres façons de procéder possibles. La définition et l'adaptation de solutions aux spécificités locales des problèmes de la juridiction sont des capacités collectives de réseau qui s'acquièrent selon un processus empirique.

En pratique les approches juridictionnelles pour REDD+ doivent :

**Mobiliser et aligner les capacités de multiples entités et programmes gouvernementaux** (ainsi que celles du vaste réseau de partenaires) **pour parvenir à une efficacité de mise en œuvre accrue**, plutôt que mettre en œuvre des projets et activités distincts éparpillés sur un État ou une province et impliquant souvent différents acteurs ayant des priorités différentes. Il n'existe en effet pas toujours de relation directe et linéaire entre un projet spécifique et les réductions des émissions. Au contraire, les réductions des émissions résultent d'une série d'interrelations de différentes politiques habilitantes (par exemple d'une coordination interinstitutions) et d'investissements directs effectués sur le terrain (par exemple des subventions octroyées aux agriculteurs). En outre, les politiques et les mesures distinctes appliquées isolément peuvent accroître les risques de déplacement (ou de fuites). La mise en œuvre de politiques et d'investissements habilitants sur le terrain de manière coordonnée et à grande échelle accroît le potentiel d'une action efficace contre les facteurs des émissions. Dans le cadre de leurs efforts d'élaboration d'une stratégie et/ou d'un plan d'investissement juridictionnels, les juridictions devront formuler clairement une **théorie du changement** qui définira ces interrelations.

**Accroître l'apprentissage et la création de connaissances pouvant être capturés par les mécanismes de contrôle, d'évaluation et de rapport du programme et par son système de gestion adaptative.** Si l'évaluation de l'efficacité ou de l'efficience d'un projet par rapport à l'obtention d'un extrant donné (par exemple par hectare dans un système de PSE) est relativement simple, les juridictions doivent toutefois mieux appréhender les relations des différentes politiques entre elles ainsi que leur impact sur les facteurs d'émissions et en dernière analyse sur les émissions, lesquels peuvent faire l'objet d'un contrôle optimal au niveau de la juridiction. Il est essentiel d'acquérir de telles aptitudes et le GCF peut constituer une plateforme de diffusion des enseignements en matière de suivi et évaluation et de gestion adaptative concernant les programmes juridictionnels, et faciliter un apprentissage Sud-Sud de la conception et de la gestion de ces programmes complexes. Le positionnement au niveau juridictionnel pourrait être idéal pour l'application pilote des politiques, avant une montée en échelle au niveau national ou une reproduction dans d'autres juridictions, sans entraîner d'augmentation des coûts totaux de mise en œuvre.

**Accroître l'efficacité par rapport au coût, l'influence politique et la capacité de gestion des risques.** Le groupement de la coordination par le biais d'une approche à l'échelle de la juridiction peut permettre à la juridiction et à ses partenaires financiers (donateurs et investisseurs) de mieux :

- Coordonner les multiples initiatives et parties prenantes présentes dans un paysage, favorisant ainsi leur alignement en vue de la réalisation d'un objectif commun;
- Focaliser les efforts transformateurs de la juridiction sur la base d'un seul plan de travail et d'un seul cadre de résultats, les priorités étant clairement fixées;
- Suivre et évaluer les progrès au moyen de mesures des performances, d'outils et de méthodes harmonisés et, dans certains cas, au moyen des mêmes systèmes (par exemple un système de surveillance des forêts ou de traçabilité des produits); et
- Émettre des rapports d'avancement qui autorisent une convergence des activités et la production de bilans communs.

Cette approche pourrait bénéficier de nombreuses sources de financement et impliquer de multiples partenaires qui appuient un grand nombre d'activités, sans que toutes les ressources soient acheminées par un canal unique. En outre, elle est susceptible de renforcer :

- L'influence politique pour promouvoir un alignement sur les objectifs du développement à faibles émissions par le biais d'allocations stratégiques et coordonnées (sachant que la réussite d'un tel

développement exige une volonté politique et un engagement considérables en faveur de la réforme de la part de toutes les parties prenantes des juridictions partenaires);

- L'additionnalité financière des ressources, en facilitant le recours à un ensemble mieux coordonné d'instruments financiers (prêts, dons, garanties, prises de participation); et
- L'impact mesurable, ce qui peut à son tour renforcer l'appui politique et offrir des possibilités d'obtention de ressources additionnelles.

On trouvera des exemples de stratégies et de processus de planification juridictionnels dans la [Base de données du Groupe de travail des gouverneurs sur le climat et les forêts](#).

### 3. La planification stratégique juridictionnelle

Une stratégie juridictionnelle pour la REDD+/le DFE est un cadre stratégique ou une « meta-stratégie » de planification et de mise en œuvre d'un développement à faibles émissions qui répond aux défis et aux opportunités spécifiques de la juridiction considérée. Elle s'appuie sur le cadre général de politique en place dans la juridiction (plan de développement, politiques sectorielles, etc.) ainsi que sur les initiatives passées et en cours. Ainsi conçue, elle peut se comprendre comme étant un « méta-stratégie » visant à accroître la cohérence des politiques ainsi que la coordination intersectorielle et multidonateurs et à rationaliser l'utilisation des ressources et la mise en œuvre des politiques.

Une stratégie juridictionnelle pour la REDD+/le DFE est plus qu'un document. Une stratégie efficace fait fond sur une implication continue de multiples parties prenantes, durable quels que soient les changements d'administration publique, et est suffisamment souple pour faire face aux nouveaux défis et exploiter les nouvelles opportunités. Ce processus aboutit généralement à l'établissement d'un document « vivant » qui permet à la juridiction de faire connaître sa vision et ses priorités à ses constituants et à ses partenaires, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, et d'aligner les ressources financières et les initiatives. Au fil du temps, pour être efficace, la stratégie juridictionnelle s'intègre dans les politiques sectorielles et les lois et se reflète dans les capacités organisationnelles de base des instances gouvernementales.

Un plan d'investissement devrait compléter la stratégie juridictionnelle en priorisant les mesures et activités et en définissant l'approche et le cadre de mise en œuvre, selon un processus participatif. Ce plan devrait comporter une série de mesures associées à un budget, et présenter un cadre de mise en œuvre définissant la façon dont les financements existants et les investissements futurs (publics et privés) pourront être mobilisés et répondre aux besoins de la juridiction tels que définis dans la stratégie.

Il conviendra d'éviter, dans l'appui apporté aux stratégies juridictionnelles, les démarches du type transplantation selon lesquelles des pratiques dites optimales d'élaboration des stratégies sont importées dans la juridiction considérée par l'entremise des partenaires de la société civile et de l'ensemble de la communauté des donateurs sans prêter soigneusement attention aux réalités de terrain. De telles démarches ne font qu'encourager la juridiction et/ou ses partenaires à s'attacher à reproduire la forme seule d'une bonne stratégie au lieu de s'employer, tâche ardue, à repérer les problèmes clés et à formuler les mesures essentielles nécessaires pour induire une transformation, ou les plus aptes à ce faire, et à mettre en place/renforcer les capacités fonctionnelles requises pour l'élaboration (et la mise en œuvre) de la stratégie.

En d'autres termes, il y a lieu, dans l'appui apporté aux stratégies et aux plans d'investissement juridictionnels, d'éviter de créer des incitatifs qui encouragent les partenaires et les juridictions à se concentrer sur la production de documents stratégiques qui, bons en apparence, sont dissociés des

processus et des capacités effectivement présents dans la juridiction. Au contraire, cet appui devrait être axé sur le renforcement des capacités à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies robustes qui identifient les problèmes et les défis confrontés par les autorités gouvernementales et leurs partenaires, formulent des approches réalistes de la résolution de ces problèmes et établissent des processus qui permettront d'adapter et d'ajuster les stratégies au fil du temps.

## Parcours de la planification

Nombre de juridictions du GCF, mais pas toutes, ont d'ores et déjà entrepris des processus d'élaboration de stratégies de REDD+ ou de DFE, qui ont abouti soit à une stratégie, soit à un plan d'action. Les fonds disponibles par le biais du guichet A peuvent être employés à l'élaboration de l'une ou de l'autre. Ces documents, bien que reposant tous deux sur une analyse contextuelle détaillée et une théorie de changement clairement énoncée, se distinguent toutefois l'une de l'autre sur certains points : les stratégies peuvent se comprendre comme des cadres généraux définissant une vision à moyen ou long terme et comportant de grandes orientations générales, alors que les plans sont généralement plus détaillés et axés sur des actions opérationnelles et peuvent inclure un budget détaillé et des objectifs quantitatifs, un cadre de résultats, un cadre de gestion des risques et des plans généraux des programmes (cf. tableau 1). La terminologie retenue par la juridiction peut également refléter ses exigences ou ses préférences institutionnelles et les stratégies ou plans de REDD+/DFE existants et présenter donc d'importantes variations d'une juridiction à l'autre : alors que certaines ont employé le terme « plan d'action », d'autres ont opté pour « plan d'investissement », « plan stratégique » ou « plan de mise en œuvre ».

Figure 1 : Le parcours de la planification, de la planification stratégique à la mise en œuvre

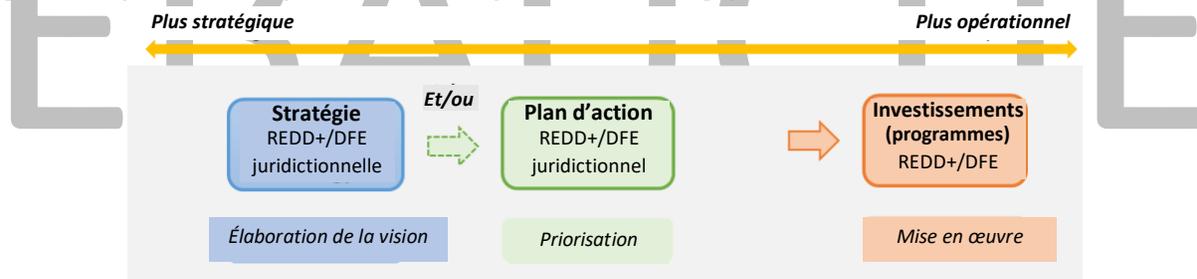


Tableau 1 : Caractéristiques génériques des stratégies et des plans

a) Stratégie	b) Plan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document de politique</li> <li>• Vision à moyen/long terme (ex. : 10 ans ou durée indéfinie)</li> <li>• Priorités stratégiques générales pour réaliser la vision et les objectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Document axé sur les opérations (semi-politique et semi-technique)</li> <li>• Court/moyen terme (ex. : 5 ans)</li> </ul> <p>Avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Des objectifs quantitatifs détaillés...</li> <li>✓ ...comportant des <b>trains de mesures</b> (ensembles cohérents de projets/programmes) qui ont été <b>priorisés</b>...</li> <li>✓ ...dont le coût (budget) a été <b>établi</b>...</li> <li>✓ ...avec <b>des ressources financières</b> identifiées et/ou obtenues grâce à une stratégie de financement (pouvant être associée à un mécanisme de financement)...</li> <li>✓ ...devant être mis en œuvre <b>selon un calendrier/échancier séquentiel précis</b> ...</li> </ul>

- ✓ ...suivis et évalués au moyen d'un **cadre de résultats** global comportant des **indicateurs de performance...** (associé à un système de S&E)
- ✓ ... avec des **risques identifiés et gérés...**
- ✓ et comportant un **mécanisme fonctionnel de coordination et de supervision des activités multisectorielles et des diverses prenantes** qui autorise une gestion adaptative.

Le choix du parcours de planification approprié dépend des spécificités du contexte de chaque juridiction. Une stratégie très générique n'est, selon toute vraisemblance, pas suffisante pour orienter et coordonner les investissements ou pour offrir une base solide de mobilisation des ressources financières. Mais alors que certaines juridictions peuvent viser immédiatement à formuler un plan détaillé et concret, d'autres peuvent préférer commencer par une stratégie plus générale, par exemple lorsque la situation est propice avant une transition politique, ou à titre de premier grand jalon à atteindre, de manière à réduire le risque de « fatigue de la planification ».

En dernière analyse, la décision dépendra ici du contexte, et en particulier : i) du cadre de politiques en place et des diverses initiatives sur laquelle la juridiction pourra faire fond; ii) de ses capacités collectives (celles des partenaires du secteur public et du secteur privé) et du niveau de collaboration; iii) du degré de convergence entre les divers secteurs et parties prenantes en direction d'une vision commune; iv) des exigences spécifiques, et diverses, des différentes sources de financement ciblées (tant intérieures qu'internationales).

En tout état de cause, il conviendra en tous temps de songer à faire fond sur le cadre de politiques en place et les initiatives en cours, à axer les efforts sur la mise en œuvre d'un processus participatif robuste, socialement inclusif et sensible à la problématique hommes-femmes, et à définir les objectifs pertinents dès les premières étapes.

### Aspects clés du processus de planification stratégique

Il sera nécessaire, au cours du processus d'élaboration de la stratégie, de rechercher diligemment les causes sous-jacentes (moteurs) de la déforestation et des changements d'utilisation des terres, ainsi que de mener un authentique débat sur les obstacles liés au changement et sur les tâches dont, en tout réalisme, les autorités gouvernementales et leurs partenaires pourront s'acquitter. Ceci guidera l'identification des problèmes spécifiques auxquels la juridiction est confrontée, de même que l'élaboration et l'application de solutions novatrices, voire uniques en leur genre, qui résisteront à l'épreuve du temps.

Une stratégie ou un plan juridictionnels bien formulés devraient ainsi définir clairement une « théorie du changement » sur la façon dont la juridiction atteindra la réduction de la déforestation conforme aux les cibles de la Déclaration de Rio Branco et à long terme compte tenu des spécificités de sa situation. Ceci comprend :

- Une définition claire des facteurs des changements d'utilisation des terres et de la déforestation à l'œuvre sur le terrain dans la juridiction considérée;
- L'énoncé des priorités de la juridiction face à ces facteurs;
- Les hypothèses sur la base desquelles ces priorités sont définies;
- Le repérage des obstacles auxquels se heurtent les habitants, hommes et femmes, des communautés forestières de la juridiction (en particulier les membres de groupes marginalisés)

tels que les femmes, les jeunes, les minorités ethniques, les peuples autochtones, etc.) ainsi que l'identification de leurs besoins en matière de moyens de subsistance; et

- Le recensement des défis (et des opportunités) juridiques et institutionnels relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie qui se présentent dans la juridiction (et notamment des capacités présentes au sein du secteur public et parmi les principaux partenaires de la société civile), des exigences liées aux partenariats et des possibilités de partenariats, du degré de coordination avec les politiques et les processus nationaux, et des besoins de financement.

Il s'agit, en termes simples, de déterminer dans la stratégie ou le plan juridictionnels ce que la juridiction prévoit de faire pour lutter contre les facteurs de la déforestation et atteindre ses objectifs dans le contexte de sa situation particulière, comment elle élaborera un processus approprié pour ce faire et pourquoi l'approche retenue sera efficace.

Dans le cadre de cette activité, et conformément à la notion que les approches juridictionnelles doivent être axées sur les problèmes à résoudre, la juridiction et ses partenaires devront s'attacher à identifier et à caractériser soigneusement les problèmes « internes » et « externes » de gouvernance et de capacités organisationnelles auxquels ils font face dans leurs efforts visant à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie de réduction de la déforestation; ils devront déterminer pourquoi ces problèmes particuliers influent sur les actions des autorités gouvernementales et de leurs partenaires et comment l'on peut y apporter des solutions. Dans les faits, le processus d'élaboration d'une stratégie ou d'un plan juridictionnels devrait comporter une évaluation honnête et objective des capacités de mise en œuvre de la juridiction et des problèmes auxquels celle-ci fait face dans ses efforts de réduction de la déforestation.

Les juridictions devront déterminer à quel point elles se trouvent de leur « parcours de planification » de REDD+/DFE (voir la figure 1), et définir les éléments nécessaires pour assurer une mise en œuvre et une mobilisation des ressources stratégiques, efficaces et efficientes. Elles pourront se reporter pour cela aux éléments présentés au tableau 1 b), mais elles trouveront également énoncées dans le modèle de proposition accompagnant la présente note des orientations supplémentaires sur la façon de procéder à cette évaluation.

### **Stratégies régionales**

Dans certains cas, des juridictions limitrophes pourront souhaiter participer à l'élaboration d'une stratégie et/ou d'un plan d'investissement de portée régionale et multijuridictionnelle. Une telle approche a pour avantages d'accroître l'aptitude à faire face aux facteurs et aux problèmes communs, de favoriser la coordination et le partage des ressources, et d'améliorer l'alignement sur les politiques et programmes nationaux ainsi que l'échange d'information et l'apprentissage. Dans cette éventualité, il s'agira en tout état de cause de définir clairement les avantages de l'approche régionale et d'en évaluer les coûts potentiels. Il importe en particulier d'éviter qu'une stratégie régionale soit formulée aux dépens du renforcement des capacités et des processus relatifs à la REDD+ et au développement à faibles émissions au sein des juridictions distinctes.

### **Risques associés à la planification stratégique juridictionnelle et plan d'investissement**

Il importe, dans l'apport de tout appui en vue de l'élaboration de stratégies et de plans d'investissement juridictionnels, de tenir compte des risques liés aux interventions (et si possible de chercher à les atténuer). Le GCF souhaite faire en sorte, au minimum, que toute intervention relevant du présent programme n'ait pas pour effet d'aggraver la situation en créant des incitatifs pervers, en imposant des exigences non réalistes, en perturbant les efforts prometteurs déjà en cours ou en renforçant les inégalités existantes (inégalités sociales, hommes-femmes ou autres). Il s'agit donc, avant de prendre les décisions relatives au financement, d'évaluer les risques et de prêter attention aux points suivants :

- 1) **Prédominance de la forme sur la fonction** – L'appui alloué à l'élaboration de stratégies et de plans d'investissement juridictionnels doit éviter d'encourager ou renforcer des incitations parfois existantes à formuler des stratégies conformes en apparence à celles considérées comme des bonnes pratiques internationales. Il s'agira au contraire d'aider les juridictions (et leurs partenaires) à conduire le travail nécessaire, parfois intense et laborieux, à la mise en place et au renforcement des capacités fonctionnelles requises pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies exhaustives, efficaces et pertinentes.
- 2) **Attentes non réalistes** – Les capacités organisationnelles existantes dans une juridiction donnée, qui comprennent les capacités internes tout comme celles des principaux partenaires du réseau général d'acteurs à l'œuvre dans la juridiction, sont une ressource fragile et rare qui impose souvent des limites infranchissables aux interventions du secteur public. Elles doivent être déployées judicieusement et stratégiquement. Le financement alloué par le biais du Guichet A sera donc ciblé sur les activités/tâches faisables sans imposer d'attentes non réalistes à la juridiction. L'imposition de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités risque, dans le cas d'instances gouvernementales faibles et fragiles, d'aggraver la situation. Par ailleurs, les fonds octroyés par ce guichet devraient amener les juridictions à en faire davantage, et les fonctionnaires de l'État doivent comprendre d'une part leurs limitations, mais aussi d'autre part les opportunités qu'ils doivent saisir dans le cadre de nouveaux programmes.
- 3) **Perturbation de processus en cours** – De nombreux gouvernements de membres du GCF ont d'ores-et-déjà entrepris un processus d'une forme ou d'une autre associant les parties prenantes dans leurs efforts visant à lutter contre la déforestation et à relever les défis y relatifs. Il conviendra de veiller à ce que le soutien octroyé par le Guichet A ne perturbe pas les processus, en cours mais au contraire, dans la mesure du possible, que les activités ainsi financées s'appuient sur eux et les renforcent.
- 4) **Atteintes aux relations de confiance** – Plusieurs gouvernements de membres du GCF ont déjà forgé des partenariats avec des organisations de la société civile locales et régionales (et ont parfois formé de larges consortiums). Ces partenariats soutiennent souvent les processus des parties prenantes en cours (et sont renforcés par eux). L'appui octroyé par le biais du Guichet A, notamment la tâche initiale du choix d'un « partenaire responsable » pour la juridiction, ne devrait pas porter atteinte aux relations existantes entre les instances gouvernementales et leurs partenaires de la société civile.
- 5) **Changement politique et administratif** – Le soutien politique de haut niveau et la capacité administrative sont des facteurs essentiels au succès de l'établissement, de l'appropriation et la mise en œuvre des stratégies et plans d'investissement. Les juridictions et leurs partenaires devront s'assurer de la mise en place d'un système ou arrangement institutionnel permettant de garantir la poursuite du processus au-delà des cycles électoraux. Cela nécessite de renforcer les capacités des fonctionnaires publics, de porter une attention particulière à la durabilité des appuis envisagés et d'obtenir le soutien des nouvelles administrations en cas de changement.
- 6) **Renforcement des inégalités existantes** – Il faut éviter, dans l'appui accordé pour l'élaboration de stratégies et de plans d'investissement juridictionnels, éviter de renforcer ou d'aggraver les inégalités (sociétales, hommes-femmes, etc.) dans les communautés de la juridiction et environnantes. Les efforts de rétablissement des forêts qui ne tiennent pas compte des parties prenantes qui ont accès à la forêt, les utilisent et en dépendent pour leur survie (tels que les habitant(e)s des communautés forestières) risquent d'avoir des impacts négatifs sur ces parties prenantes, en particulier sur les groupes marginalisés (femmes, jeunes, populations autochtones, etc.). Le soutien accordé par le biais du Guichet A devrait au contraire chercher à promouvoir l'inclusion sociale, l'habilitation des femmes et l'égalité des sexes.

## 4. Les activités du Guichet A

Ainsi qu'il est énoncé dans le Document-cadre de l'annonce de contribution de la Norvège au GCF, l'objectif général est d'aider les membres du GCF et leurs partenaires des États et provinces du GCF contenant des forêts tropicales à mettre en œuvre la Déclaration de Rio Branco en vue de réduire la déforestation de 80 % d'ici 2020 et d'établir les bases permettant de générer des réductions additionnelles au-delà de 2020. Le Guichet A octroie pour ce faire des dons plafonnés à 400 000 dollars par juridiction membre pour appuyer les efforts en cours de développement et de renforcement des capacités, ainsi que les processus et les partenariats nécessaires aux fins de générer, de mettre en œuvre et d'adapter des stratégies de réduction de la déforestation à grande échelle et de promouvoir l'instauration d'un développement faible en émissions, compte tenu des spécificités de la juridiction. Les approches régionales élaborées par des groupements de membres (tels que les membres de l'Amazonie péruvienne) pourront également prétendre à cet appui.

Les juridictions du GCF participant à cette initiative devront apporter des preuves de leur volonté d'élaborer des stratégies et des plans d'investissement juridictionnels qui : i) s'appuient sur les efforts de planification juridictionnelle existants; ii) envisagent de manière créative les problèmes réels et les opportunités clés; iii) identifient des actions prioritaires visant à l'amélioration de l'utilisation des terres et des forêts; et (iv) renforcent les capacités de planification et de mise en œuvre.

Si possible, les appuis acheminés par ce guichet devraient encourager les juridictions, et leurs partenaires, à sortir des sentiers battus de l'élaboration classique de stratégies et à créer un processus susceptible de renforcer les capacités au sein des instances gouvernementales ainsi que les relations avec la société civile et les autres parties prenantes, tout particulièrement les membres de groupes marginalisés tels que les femmes, les jeunes, les populations autochtones, les minorités ethniques, etc. Il faudrait également reconnaître que les stratégies efficaces doivent être ouvertes aux approches novatrices et expérimentales de la résolution des problèmes. Sur la base d'une autoévaluation et compte tenu des spécificités du contexte, des besoins et des opportunités présents dans les différentes juridictions, chacune de celles-ci pourra proposer diverses approches de l'élaboration de stratégies et de plans d'investissement.

L'appui apporté par le Guichet A doit par ailleurs être suffisamment flexible pour s'adapter à la grande diversité des engagements et des capacités des membres du GCF (voir section 3), aux contextes et caractéristiques de chacune des juridictions. Par conséquent, les activités qui peuvent bénéficier d'un financement au titre du guichet A relèvent de trois catégories :

- (1) le développement de nouvelles stratégies et de nouveaux plans d'investissement;
- (2) l'élaboration et l'affinement des stratégies juridictionnelles et des plans d'investissement existants; et
- (3) le développement de produits complémentaires et de propositions basées sur des stratégies juridictionnelles et des plans d'investissement existants pour canaliser d'autres sources de financement, par exemple le Fonds vert pour le climat.

### Développement des nouvelles stratégies et nouveaux plans d'investissement

Dans les juridictions qui n'ont pas mis en place de stratégie ou de plan de REDD+/DFE, la formulation d'une vision commune et la définition des actions stratégiques et de la structure nécessaires à sa réalisation constitueront une première étape essentielle. Les juridictions qui ne possèdent pas de stratégie ou de plan REDD+/DFE doivent envisager l'élaboration participative d'une vision stratégique et

opérationnelle, de manière à établir un cadre de résultats commun aux activités de mise en œuvre futures. Ces juridictions pourront s'appuyer sur l'initiative pour se doter de capacités internes et/ou renforcer les capacités en place, établir des processus multipartites, évaluer les opportunités et les défis spécifiques présents dans la juridiction, entreprendre une cartographie des trajectoires de développement à faibles émissions et repérer les problèmes susceptibles d'être résolus au moyen des ressources et des capacités existantes ainsi que ceux qui exigeront des appuis et des partenariats supplémentaires. Pour ces juridictions, il s'agit de se lancer et de prendre des mesures initiales en vue de l'élaboration d'un programme juridictionnel robuste de REDD+ et de DFE, mais il est essentiel en la matière d'éviter le danger d'en demander trop en assumant de nouveaux rôles et responsabilités ou de susciter des attentes non réalistes (tel que cela a été précédemment souligné). En résumé, l'appui accordé par le biais de ce guichet de financement doit s'appliquer aux juridictions en tenant compte du contexte et en calibrant les résultats attendus aux capacités existantes.

### **L'élaboration et l'affinement des stratégies juridictionnelles et des plans d'investissement existants**

L'initiative reconnaît également que nombre des juridictions du GCF, sinon toutes, possèdent déjà une stratégie ou un plan de REDD+/DFE sous une forme ou sous une autre, stratégie ou plan qui, toutefois, peuvent être de portée limitée (d'un point de vue spatial ou de facteurs/agents de déforestation considérés) ou obsolètes. Certaines juridictions pourront donc prioriser les efforts visant à étendre la portée de leur stratégie ou plan d'investissement de REDD+/DFE déjà en place ou à les actualiser. Une juridiction peut développer ou affiner une stratégie ou un plan existant en effectuant une analyse plus approfondie des moteurs de la déforestation, ou en améliorant les liens avec les initiatives nationales et mondiales en cours pour la réduction de la déforestation (par exemple, les stratégies nationales de changement climatique ou REDD+, ou la Déclaration de New York sur les forêts). Le financement au titre du guichet A peut également contribuer à actualiser la stratégie existante afin qu'elle reflète mieux d'autres processus en cours au niveau juridictionnel, tels que ceux portant sur les chaînes d'approvisionnement, ou sur la participation des parties prenantes, ou sur une meilleure inclusion des femmes, des peuples autochtones ou d'autres groupes marginalisés.

Certaines juridictions pourront également décider de compléter stratégie ou plan d'investissement de REDD+/DFE en place par un plan d'investissement plus détaillé et plus opérationnel, comportant un train de mesures groupées (programme) doté d'un budget, axé sur une théorie de changement clairement énoncée et assorti d'un cadre de résultats intégré solide et d'un cadre robuste de gestion des risques.

### **Le développement de produits et de propositions complémentaires**

Les juridictions dotées d'un plan pertinent au regard de la REDD+/du DFE pourront envisager d'employer les fonds octroyés par le biais du Guichet A pour le développement de produits et de propositions complémentaires basées sur des stratégies juridictionnelles et des plans d'investissement existants pour canaliser d'autres sources de financement, par exemple le Fonds vert pour le climat. Ces administrations peuvent effectuer une évaluation financière et économique, ainsi qu'une évaluation de sources de financement additionnelles en tant que partie intégrante d'un plan d'investissement. L'élaboration d'une stratégie de financement intégrée qui rassemble les divers flux de financement appropriés, qu'ils soient strictement de REDD+/DFE ou seulement pertinents au regard de la REDD+/du DFE (de sources publiques et privées, intérieures et internationales) peut constituer une étape importante sur la voie de la mise en œuvre de stratégies et de plans juridictionnels viables.

Le processus d'élaboration d'une telle stratégie est appelé à varier selon les spécificités du contexte de chaque juridiction, mais il pourrait comporter les éléments suivants :

**Évaluation financière et économique des actions envisagées :** La formulation des dispositions financières à l'appui de la mise en œuvre de la stratégie commence par une évaluation financière et économique des diverses actions envisagée. (i) L'évaluation économique consiste en une analyse des coûts subis par la société et des avantages à échoir à celle-ci; cela peut signifier notamment (selon le contexte du programme) la monétisation des avantages non marchands, l'internalisation des externalités et la comptabilisation des subventions. (ii) L'analyse financière, elle, consiste en une analyse des coûts imposés au programme et des revenus de celui-ci.

**Cartographie des flux de financement existants relatifs à l'utilisation des terres :** Les juridictions reçoivent déjà de nombreuses ressources financières pertinentes pour la REDD+, certaines de ces ressources appuyant directement la réalisation des objectifs de la REDD+/du DFE (investissements verts) mais n'étant pas suffisamment alignées et coordonnées pour obtenir les effets synergiques nécessaires. D'autres ressources (investissements dits « gris »), d'un montant de plusieurs fois celui des financements verts, vont en fait à l'encontre des initiatives REDD+/DFE.

La cartographie des flux de financement existants qui, dans le secteur de l'utilisation des terres, appuie le programme REDD+/DFE ou s'y opposent est donc une action utile à réaliser dans un premier temps pour repérer les écarts en matière de financement ainsi que les possibilités de mieux aligner ou de réorienter les flux de financement.

Sur la base de cette évaluation, on pourra formuler un plan de financement où seront déterminés les montants et les instruments requis (dons, prêts, garanties, paiements fondés sur les résultats, prises de participation) pour financer les différents types de projets, ainsi que les sources potentielles pertinentes (publiques, privées, intérieures, internationales).<sup>1</sup>

### **Suivi, évaluation et production de rapports**

L'une des capacités les plus importantes au service d'une mise en œuvre efficace et efficiente, pour bénéficier au maximum des ressources et efforts existants, réside dans l'aptitude à mener des activités de suivi et évaluation ainsi qu'à produire des rapports d'avancement qui autorisent une convergence des activités des multiples acteurs et secteurs et l'établissement de bilans communs. Ce type d'approche récursive ou adaptative de l'élaboration de stratégies aide également les juridictions à mieux appréhender les interrelations entre les différentes politiques, leur impact sur les facteurs en jeu et, en conséquence, leur rôle dans la réduction des émissions.

Ceci souligne la nécessité d'un cadre de résultats robuste pour un plan d'investissement à l'échelle de l'ensemble de la juridiction ainsi que d'un système fonctionnel, pragmatique et intégré de suivi et évaluation. Il s'agira, dans ce domaine de travail, d'établir des jalons de performance mesurables harmonisés, avec des outils et des méthodes de mesure correspondants, d'utiliser des systèmes partagés de suivi des facteurs en jeu et de la mise en œuvre des politiques dans les divers projets, d'assurer une surveillance de l'exécution financière et de veiller au respect des garanties communes.

Ce système pourrait également comporter un dispositif de suivi des efforts déployés au niveau national/international afin de repérer les synergies, d'éviter les redondances et de déterminer les possibilités d'exploitation des initiatives juridictionnelles.

---

<sup>1</sup> Des orientations supplémentaires sur les façons dont il faudra procéder et dont le processus se présentera au niveau juridictionnel seront mises à la disposition des juridictions qui opteront d'entreprendre une telle étude au moyen de fonds octroyés par le biais du Guichet A.

Les procédures et les politiques du PNUD guideront le processus de suivi, d'évaluation et de production de rapports. Pour une « Partie Responsable », ce processus comprend : a) des rapports trimestriels ; (b) si l'accord dure plus d'un (1) an, des rapports annuels ; et (c) un rapport financier. Le chronogramme du rapport dépendra de la durée de chaque projet et sera convenu entre le PNUD et la Partie Responsable. Les parties doivent tenir compte des coûts de suivi et de production de rapports dans le budget. Le budget devrait également inclure le coût relatif à l'établissement du rapport final qui devra à la fois démontrer les résultats atteints et capitaliser les bonnes pratiques et les expériences à partager avec d'autres juridictions et pour informer les futurs programmes. Le PNUD fournira les formats. En outre, les activités menées par les parties responsables peuvent faire l'objet d'une évaluation et / ou d'un audit indépendant dans le cadre du projet REDD + global du PNUD.

## 5. Actions requises pour participer à la présente initiative

Il y a deux actions principales à réaliser pour participer à la présente initiative : i) autoévaluation préliminaire pour établir une situation de référence; et ii) association des parties prenantes. Ces activités doivent être menées par les juridictions et leurs partenaires lors de la préparation d'une proposition à soumettre au Guichet A. En outre, la juridiction et ses partenaires devraient envisager la mise en place de systèmes de suivi et évaluation. Des orientations sur l'élaboration de la proposition figurent dans le modèle de proposition.

### Situation de référence (autoévaluation préliminaire)

Des travaux considérables ont déjà été effectués pour s'orienter sur la voie d'un développement rural à faibles émissions dans un grand nombre de juridictions, y inclus sous la forme de l'élaboration de stratégies et de plans juridictionnels. Il est impératif de faire fond sur les efforts passés dans la mesure où ils sont pertinents.

Que la juridiction se soit déjà dotée d'une stratégie/d'un plan de REDD+/DFE, la première activité à entreprendre (par la juridiction et ses partenaires) pour participer à la présente initiative est une autoévaluation rapide :

- De ce qui a déjà été réalisé au niveau de la juridiction, du cadre stratégique existant avec indication de sa pertinence et de son état d'achèvement, ainsi que de la mesure dans laquelle il a été reflété dans le cadre politique, juridique et institutionnel de la juridiction. Il peut également y avoir lieu de déterminer si les éléments clés de l'opérationnalisation d'une approche à l'échelle de l'ensemble de la juridiction mentionnée au tableau 1b sont en place;
- Des initiatives existantes et des nouvelles opportunités présentes au sein de la juridiction ainsi qu'à l'extérieur (à savoir au niveau mondial ou national) dont il serait possible de tirer parti, et de la mesure dans laquelle le cadre stratégique existant en tirer parti.

L'évaluation des mesures juridictionnelles en place devrait comprendre une cartographie des facteurs en jeu, des parties prenantes (y inclus des groupes marginalisés tels que les femmes, les populations autochtones, les minorités ethniques etc.), des politiques, des options financières existantes, des capacités institutionnelles et des partenariats juridictionnels (tels que les producteurs de biens et les organisations de conservation). Il y aura également lieu d'y inclure une analyse des modalités selon lesquelles les efforts juridictionnels sont socialement inclusifs et sensibles aux sexes. Par ailleurs, il est essentiel de bien appréhender les facteurs en jeu, non seulement les facteurs directs (agriculture commerciale, exploitation forestière illégale) mais également les facteurs sous-jacents

(capacités institutionnelles, cadre juridique, forces du marché) et leurs relations avec chaque facteur direct particulier. Ces facteurs présentent parfois une grande uniformité au sein de la juridiction, mais ils peuvent également accuser des variations considérables d'une région de la juridiction à l'autre.

La juridiction devrait également considérer les activités en cours, les parties prenantes et les politiques et mesures en place relatives à la REDD+. Elle pourra de plus établir un résumé synoptique des systèmes de suivi et évaluation existants pour la REDD+ ainsi que pour la mise en œuvre des activités (y inclus pour le suivi des facteurs en jeu), ce qui lui offrira l'occasion d'évaluer les efforts en cours, de repérer les lacunes et d'en tenir compte dans le cadre du programme.

Une évaluation préliminaire rapide des sources et opportunités de financement actuelles pourra aussi asseoir sur une base utile les évaluations économiques et financières à venir et éclairer éventuellement l'élaboration d'une stratégie de financement intégrée (voir ci-dessous).

Une cartographie des capacités (humaines et institutionnelles) existantes facilitera l'évaluation des progrès que la juridiction pourra réaliser en s'efforçant de combler les lacunes et de tirer parti des opportunités. Étant donné les problèmes des forts taux de renouvellement du personnel et du manque de mémoire institutionnelle en découlant qui affecte de nombreuses juridictions du GCF, l'évaluation de la situation de référence devrait porter aussi sur ces taux de renouvellement et sur tous les efforts déployés par la juridiction pour assurer la continuité des programmes juridictionnels d'une administration politique à la suivante.

La planification des investissements au niveau juridictionnel devrait se faire en partenariat avec des organismes non gouvernementaux, partenariats qui, dans de nombreux cas, sont déjà en place. Il y aura lieu d'intégrer ces derniers dans la situation de référence, de même que les résultats d'une évaluation des capacités à élaborer des plans d'investissement.

Les autoévaluations exhaustives peuvent être extrêmement exigeantes en temps et en ressources pour les juridictions. Le GCF est donc d'avis que la préparation en vue de la participation au programme par le biais du Guichet A ne devrait comporter qu'une autoévaluation rapide menée par les juridictions et leurs partenaires et fondée sur les connaissances et les matériels déjà disponibles. Le modèle de proposition à présenter accompagnant la présente note contient des conseils supplémentaires à cet égard.

Selon les besoins stratégiques et les opportunités déterminés, il pourra y avoir lieu de procéder à une évaluation plus détaillée en tant que composante d'un exercice de planification stratégique financé sur les ressources disponibles au titre du Guichet A.

### **Association des parties prenantes**

Un dialogue avec les parties prenantes de tous les secteurs concernés est essentiel pour s'assurer de leur adhésion aux objectifs et de leur collaboration à la conception et à la mise en œuvre des activités dont il aura été convenu. Figurent parmi ces parties prenantes les fonctionnaires des différents ministères, les membres des communautés établies dans les zones forestières et employant les ressources de la forêt, les acteurs du secteur privé, y inclus les producteurs et les acheteurs, les organisations de la société civile et les institutions de recherche et d'enseignement. Ce dialogue constitue souvent un défi de taille étant donné le bas niveau d'organisation des groupes de parties prenantes, en particulier pour les petits propriétaires ruraux. Il faudra également veiller tout particulièrement à ce que les membres des groupes marginalisés (femmes, jeunes, personnes économiquement faibles, populations autochtones, minorités ethniques, etc.) participent activement au processus de planification et de mise en œuvre. Une telle participation peut avoir pour effet d'améliorer le développement socioéconomique et les résultats obtenus sur le plan environnemental, ainsi que de favoriser la durabilité dans le long terme. Il faudra, tout

bien considéré, parvenir à un équilibre pragmatique dans l'association des parties prenantes, pour assurer une réelle participation de leur part et obtenir leur adhésion sans imposer de charges excessives au processus de planification stratégique. Il conviendra de documenter les caractéristiques de la participation des parties prenantes (en ventilant les données au moins par groupe constitutif et par sexe). On trouvera des orientations supplémentaires sur l'association des parties prenantes, et notamment sur celle des parties prenantes marginalisées telles que les populations autochtones et les femmes, dans le modèle de proposition à présenter en vue d'un financement au titre du Guichet A.

# EBAUCHE