

# Évaluation externe du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD)

Volume I – Rapport final

Juin 2014

### Équipe chargée de l'évaluation

- Alain Frechette – chef d'équipe
- Minoli de Bresser – experte thématique sur les questions sociales
- Robert Hofstede – expert thématique sur les questions techniques

### Groupe chargé de la gestion de l'évaluation

- Bureau de l'évaluation du PNUE : Michael Carbon
- Bureau de l'évaluation du PNUD : Alan Fox
- Bureau de l'évaluation de la FAO : Ashwin Bhouraskar

### Évaluateurs externes

- Arend-Jan van Bodegom, Wageningen UR
- Tom Clements, Wildlife Conservation Society, Cambodge
- Jan Fehse, Value for Nature
- David Kaimowitz, Fondation Ford
- Anne Larson, CIFOR
- Joshua Lichtenstein, BIC
- Charles Lusthaus, Universalia
- Alex Moiseev, UICN
- Herman Savenije/Kees van Dijk, Tropenbos International

## Résumé

- i. L'évaluation externe du Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (Programme ONU-REDD) a été demandée lors de la 9<sup>e</sup> réunion du Conseil d'orientation d'ONU-REDD en 2012. Elle a été menée par une équipe indépendante de consultants (Alain Frechette, Minoli de Bresser et Robert Hofstede) et encadrée par le groupe chargé de la gestion de l'évaluation (GGE), composé des Bureaux de l'évaluation des trois organismes des Nations Unies participants.
- ii. Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants :
  - (i) fournir des éléments d'appréciation des résultats obtenus afin de répondre aux obligations redditionnelles ;
  - (ii) promouvoir la formation et le partage de données d'expérience et d'informations en s'appuyant sur les résultats et les enseignements tirés auprès du Conseil d'orientation, des organismes des Nations Unies participants, des pays membres et des autres partenaires ; et
  - (iii) contribuer à la révision de la stratégie du Programme ONU-REDD après 2015.
- iii. Le processus d'évaluation a ainsi examiné l'exécution du programme, notamment la pertinence, l'efficacité et l'efficience, la durabilité des résultats et la probabilité de l'impact. Il portait sur les activités et le cadre géographique du programme dans son ensemble, de juin 2008 jusqu'à la fin 2013.

## Présentation du Programme ONU-REDD

- iv. Le concept de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (ou REDD) afin d'aider à stabiliser la concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère a été approuvé officiellement par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) lors de la 13<sup>e</sup> Conférence des Parties organisée en 2007 à Bali, en Indonésie. Quelques mois plus tard, le Programme ONU-REDD a été lancé sous la forme d'un effort conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Le but de cette initiative est de renforcer les capacités techniques et institutionnelles des pays en développement à réduire les émissions liées aux forêts et de participer à un mécanisme de paiement fondé sur les résultats en vue d'atteindre le niveau de « préparation à la REDD+ ».
- v. En s'appuyant sur les enseignements tirés des premières expérimentations menées dans neuf pays pilotes pendant la phase de démarrage rapide, le Programme a formalisé son approche au moyen d'une stratégie sur cinq ans (2011-2015) conçue pour « promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales REDD+ pour exécuter la préparation à la REDD+, notamment la

réforme de l'exploitation des terres, la gestion durable des forêts et les paiements fondés sur les résultats<sup>1</sup> ». À cette fin, deux ensembles complémentaires d'interventions sont utilisés :

- les programmes nationaux (PN), qui fournissent une assistance technique complète aux pays dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies ou les plans d'action nationaux REDD+ ; et
  - l'Appui aux activités nationales : Programme global (SNA-GP), qui fournit une assistance technique ciblée à la demande, notamment des approches normatives et normalisées de la REDD+.
- vi. En avril 2014, le Programme regroupe 51 pays partenaires officiels, dont 18 reçoivent un appui dans le cadre d'un programme national et 29 dans le cadre du SNA-GP. En 2013, le Programme a également commencé à coordonner des investissements de niveau II (investissements REDD+ bilatéraux directs) pour le compte du gouvernement de Norvège avec le Viet Nam et la République démocratique du Congo.
- vii. Le Programme est structuré autour des compétences fondamentales des trois organismes des Nations Unies partenaires dans l'optique d'une unité d'action. Il est dirigé par un Conseil d'orientation composé de représentants de neuf pays bénéficiant de programmes nationaux, des donateurs, d'organisations des peuples autochtones (PA) et de la société civile (SC) et des trois organismes des Nations Unies partenaires. Des représentants d'initiatives connexes, telles que le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) et ses organismes partenaires, sont invités à participer en qualité d'observateurs. La gestion du programme est assurée par : (i) le groupe stratégique (GS), qui supervise la coordination interinstitutions ; (ii) le groupe d'administration (GA), qui a pour principale responsabilité l'exécution et la gestion du programme dans son ensemble ; (iii) le secrétariat, qui supervise la coordination, la communication, les fonctions de gestion des connaissances, l'exécution du SNA-GP et la préparation/l'exécution des sessions du Conseil d'orientation ; (iv) le bureau du Fonds d'affectation spéciale multipartenaire (FASM), qui remplit la fonction d'agent administratif du Fonds du Programme ONU-REDD. En décembre 2013, la Norvège (pays fondateur et plus important donateur de la REDD+ à ce jour), l'Union européenne, le Danemark, l'Espagne, le Japon et le Luxembourg avaient versé un peu plus de 215 millions de dollars US.

## Méthodologie

- viii. Le mandat de l'évaluation a été rédigé par le secrétariat d'ONU-REDD avec l'aide des Bureaux de l'évaluation des trois organismes des Nations Unies participants. Il a été débattu lors de la 10<sup>e</sup> réunion du Conseil d'orientation organisée à Lombok, en Indonésie. L'équipe chargée de l'évaluation a été sélectionnée par le GGE selon un processus ouvert et indépendant. Ses contrats ont été signés avec le Bureau de l'évaluation du PNUE.

---

<sup>1</sup> Stratégie du programme ONU-REDD 2011-2015, p. 6.

- ix. Tout en restant indépendante, l'évaluation a pris la forme d'un processus transparent et extrêmement consultatif offrant à ses parties prenantes diverses occasions de discuter des questions à traiter, de l'approche adoptée, des conclusions et des recommandations. L'évaluation s'est appuyée sur différentes méthodes de collecte et d'analyse de données, notamment une étude préliminaire approfondie, des entretiens avec des informateurs clés, une enquête en ligne et des visites dans les pays. La durabilité et la probabilité de l'impact du Programme ont été évaluées au moyen d'une théorie du changement reconstituée, en accordant une attention particulière à l'évolution rapide du contexte. Cette théorie du changement a été développée par l'équipe chargée de l'évaluation et débattue avec les initiateurs du Programme au cours de la phase initiale.
- x. L'évaluation s'est décomposée en trois phases. La **phase initiale** a débuté par une mission de l'équipe au siège du secrétariat d'ONU-REDD à Genève, en octobre 2013, pour valider les problèmes et les questions à traiter, élaborer une version préliminaire du mandat, délimiter les contours de la tâche et obtenir les documents pertinents, notamment la liste détaillée de toutes les parties prenantes clés à interroger. La version préliminaire du rapport initial a été diffusée afin de recueillir les commentaires avant sa finalisation.
- xi. La **collecte des données** a inclus : (i) une étude préliminaire approfondie des documents du Programme, y compris des programmes nationaux récemment évalués (Indonésie, Panama, Tanzanie et Viet Nam) ; (ii) une analyse complète des textes existants sur la REDD+ ; (iii) des entretiens avec les parties prenantes clés, à savoir les représentants des pays, des OSC et des OPA, le personnel du Programme et les partenaires et donateurs associés ; (iv) une enquête en ligne ; (v) des visites de terrain dans un échantillon de pays bénéficiant de programmes nationaux (Cambodge, République démocratique du Congo, Équateur, Kenya, Paraguay et Zambie) et dans les bureaux d'ONU-REDD à Bangkok, Genève, Nairobi, New York, Panama et Rome.
- xii. L'**analyse des données** et la **notification** ont suivi un processus itératif. Les conclusions préliminaires de l'évaluation ont été communiquées aux membres du Conseil d'orientation et à un groupe réduit de 10 évaluateurs externes afin de recueillir leurs commentaires. L'équipe chargée de l'évaluation a ensuite rédigé un rapport préliminaire complet qui a à nouveau été communiqué aux principaux acteurs concernés (personnel du Programme et membres du Conseil d'orientation) pour qu'ils transmettent leurs observations. Le GGE a fourni des conseils et assuré la qualité de l'approche d'évaluation et des principales réalisations.
- xiii. Le Programme ONU-REDD est une entreprise complexe constituée de deux ensembles d'interventions interconnectés, agissant à plusieurs niveaux et impliquant un large éventail de parties prenantes. Lors de la réalisation de cette évaluation, l'équipe s'est heurtée à un certain nombre de restrictions liées à la collecte et l'analyse des données, ainsi qu'à la logistique. Dans tous les cas, elle s'est efforcée de garantir la fiabilité et la validité générale des données collectées, soit par une analyse complémentaire des textes existants, soit par des entretiens.

## Principales conclusions

### Pertinence stratégique

- xiv. Le Programme ONU-REDD est une réponse pertinente aux négociations de la CCNUCC et aux objectifs qui se dessinent pour la REDD+, mais les incertitudes concernant l'avenir du financement de la REDD+ et les avancées moins rapides que prévu sur la plupart des aspects du mécanisme

proposé génèrent de nouvelles difficultés. Si ONU-REDD semble s'adapter à ces défis, aucun consensus sur les éventuelles implications d'un autre scénario pour la REDD+ n'a encore été atteint.

- xv. Apprécié pour son approche intégrée de l'utilisation des ressources durables, le Programme ONU-REDD est globalement en accord avec les besoins et les priorités des pays formulés dans les politiques, les plans et les cadres sectoriels relatifs aux forêts, à l'environnement, à l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation. Cependant, le Programme est principalement guidé par les organismes des Nations Unies et les exigences du mécanisme (en phase avec l'approche progressive de la REDD+), et non les difficultés auxquelles sont confrontés les pays partenaires.
- xvi. ONU-REDD bénéficie d'un soutien incontestable des ministères des pays d'accueil en aval (départements de l'environnement ou des forêts), mais son appropriation par les pays reste globalement faible, avec une implication limitée des décideurs politiques, des autres ministères et du secteur privé. L'accent mis par le Programme sur les garanties et le besoin d'obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des populations tributaires des forêts a suscité un appui plus soutenu des organisations des peuples autochtones et de la société civile. Pour autant, la participation effective aux instances décisionnelles locales et les questions conflictuelles comme les régimes fonciers et le partage des avantages continuent de poser problème.
- xvii. Grâce à ses contributions normatives et techniques et à sa réactivité aux demandes des pays, l'avantage comparatif du Programme devient de plus en plus évident dans le contexte mondial de la REDD+. Si la coordination avec les autres initiatives se renforce progressivement au niveau national, la présence de deux programmes multilatéraux de préparation (le FCPF et ONU-REDD) avec des efforts limités de programmation et de mise en œuvre conjointes laisse entrevoir un fort potentiel de gains d'efficacité supplémentaires. L'adoption d'une définition commune de la préparation à la REDD+ et ses conséquences constituent une avancée dans la bonne direction.
- xviii. ONU-REDD a le pouvoir de changer fondamentalement la donne. Cela étant, un fossé semble se creuser entre la progression du Programme et la manière dont les ressources sont affectées d'une part, et l'évolution du contexte d'autre part. Parallèlement à l'absence de théorie du changement claire qui affaiblit la capacité du Programme à garantir qu'il met en œuvre les actions nécessaires pour obtenir les résultats escomptés, la priorité accordée par ONU-REDD à un scénario pour l'après-2012 n'est plus en accord avec les négociations en cours de la CCNUCC, le caractère évolutif de la REDD+ et les besoins spécifiques des pays partenaires.
- xix. Sur la base de ces considérations, la **pertinence stratégique** du Programme a été évaluée comme **satisfaisante**.

## Efficacité

- xx. Le Programme ONU-REDD est globalement efficace pour ce qui est des principales réalisations et affiche des progrès concernant les résultats. Des performances notables sont enregistrées en matière de suivi, d'évaluation et de vérification (MNV) des forêts, d'engagement des parties prenantes et de développement de systèmes nationaux de gouvernance de la REDD+. Concernant les résultats, il est reconnu que le Programme sensibilise à l'importance critique des forêts et à la nécessité d'un engagement des parties prenantes, et qu'il fournit aux communautés tributaires des forêts une tribune exceptionnelle pour faire valoir leurs droits, leurs besoins et leurs préoccupations.

- xxi. Obtenir et maintenir des résultats au niveau des réalisations est un enjeu permanent qui contribue à l'expansion du paradigme du développement durable et au renforcement des capacités des pays dans un certain nombre de domaines (notamment la MRV). Les pays participant aux programmes nationaux ne progressent pas comme prévu. Le temps, les efforts et les ressources nécessaires pour atteindre le niveau de préparation à la REDD+ ont été largement sous-estimés. La capacité initiale et l'aptitude de chaque pays à réaliser les objectifs fixés diffèrent considérablement. Pour autant, tous sont confrontés à d'immenses difficultés et les performances d'aucun des pays évalués n'ont été considérées comme satisfaisantes dans tous les domaines de résultats.
- xxii. Pour comprendre les difficultés que rencontrent les pays participants, il faut tenir compte du fait que les objectifs de la REDD+ sont intrinsèquement complexes et que les incitations financières attendues pour faciliter le changement n'ont pas été mises en œuvre. En substance, au lieu de s'appuyer sur les capacités et la motivation des parties prenantes nationales à garantir le maintien des systèmes de gestion des ressources forestières, l'architecture de la REDD+ fondée sur les résultats a rendu les progrès dépendants de la poursuite de l'appui technique et financier venu de l'étranger.
- xxiii. La **mise en œuvre des réalisations** a donc été évaluée comme **assez satisfaisante** et l'**efficacité** du Programme comme **assez insatisfaisante**.

## Efficiences

- xxiv. Au niveau mondial, le Programme repose sur un cadre transparent et ouvert, le FASM, pour rendre compte de l'utilisation et de la répartition des fonds au sein des trois organismes des Nations Unies partenaires. Le Fonds est géré selon les décisions du Conseil d'orientation concernant les plans de travail annuels conjoints et les budgets des activités du SNA-GP et des programmes nationaux. Toutefois, la manière dont les ressources sont affectées et utilisées par chaque organisme des Nations Unies partenaire est moins claire. Les plans de travail et les allocations budgétaires des différents organismes ne sont pas communiqués et même si des directives strictes garantissent l'utilisation transparente et responsable des fonds, chaque organisme s'appuie sur des règles distinctes de comptabilité et de passation des marchés, ce qui nuit forcément à l'efficacité.
- xxv. La répartition des ressources au sein du Programme ne fait pas l'objet d'une stratégie clairement formulée. Si les budgets des programmes nationaux sont établis par pays avec l'appui du personnel du Programme, il n'existe pas de directives stratégiques claires pour l'élaboration de ces budgets. De même, la raison pour laquelle l'essentiel des ressources disponibles est investi dans le SNA-GP n'est pas précisée. Les données disponibles montrent que les organismes des Nations Unies partenaires sont fortement incités à promouvoir des activités qui servent leurs intérêts et à privilégier les capacités internes par rapport aux solutions locales.
- xxvi. Le Programme ONU-REDD ne fait pas appel à un système intégré de gestion pour suivre et contrôler l'utilisation des ressources disponibles et la qualité de ses résultats. Par conséquent, il est difficile d'entreprendre des analyses plus complexes et de déterminer la meilleure manière d'affecter les ressources disponibles pour atteindre les objectifs.
- xxvii. Bien que la coordination interinstitutions semble s'améliorer, avec des efforts de planification commune de plus en plus manifestes dans les régions, la programmation et la mise en œuvre conjointes posent encore d'importantes difficultés, en particulier au niveau des pays. Malgré des intentions claires d'adhérer au principe d'unité d'action, les trois partenaires des Nations Unies

continuent de s'appuyer sur des exigences distinctes en termes de planification, de mise en œuvre et de comptabilité qui ont tendance à augmenter les coûts de transaction et à réduire l'efficacité de l'exécution.

- xxviii. La complexité de la structure de gouvernance d'ONU-REDD est globalement considérée comme un élément essentiel pour préserver la confiance entre les organismes des Nations Unies partenaires et parmi les divers acteurs du Programme, mais elle génère également des coûts de transaction élevés, des retards dans la mise en œuvre et des redondances administratives. Compte tenu du chevauchement de certaines structures, il est difficile de suivre la logique des décisions et de faire le lien entre les interventions proposées et les objectifs du Programme.
- xxix. Sur la base de ces éléments, l'**efficience** du Programme a été évaluée comme **insatisfaisante**.

### Impact

- xxx. Tel que le Programme est actuellement conçu, la probabilité qu'il ait un impact plus large sur le développement (c'est-à-dire la réduction des émissions) est exclue. Pour parvenir à une réduction des émissions et mettre en place des solutions qui luttent contre les moteurs sous-jacents de la déforestation et de la dégradation des forêts, le Programme part du principe que les pays partenaires qui atteignent la phase de préparation seront en mesure d'obtenir un appui financier à long terme de sources du marché et hors marché. L'avenir de ce type de financement est incertain et d'importants obstacles se dressent sur la voie de la préparation à la REDD+ et de sa mise en œuvre.
- xxxi. Le Programme ONU-REDD aide à créer des conditions favorables à une action collective au niveau national. Il est encore trop tôt pour entrevoir ses effets sur la réduction de la déforestation, l'utilisation de ressources forestières durables et l'amélioration des conditions socioéconomiques. Si on suppose qu'on pourra lutter plus efficacement contre les principaux moteurs de la déforestation pendant la phase de mise en œuvre, les efforts passés et actuels pour obtenir des résultats durables montrent qu'il ne s'agit pas forcément de la meilleure approche.
- xxxii. Le Programme ONU-REDD a contribué au développement de formes plus transparentes et inclusives d'engagement des parties prenantes, ainsi qu'à l'élaboration de réformes politiques et réglementaires. La modification des règles qui conditionnent l'exploitation, la gestion et la gouvernance des forêts à l'échelle nationale et infranationale prendra plus de temps et nécessitera une forte implication.
- xxxiii. Par conséquent, la **probabilité de l'impact** a été évaluée comme **assez improbable**.

### Durabilité

- xxxiv. Dans un contexte d'incertitude croissante quant à l'avenir du financement de la REDD+, on ne sait pas dans quelle mesure les pays partenaires pourront maintenir les activités lorsque les interventions du Programme arriveront à leur terme. Ce facteur menace la durabilité des résultats du Programme.
- xxxv. Le Programme aide les pays à élaborer des stratégies REDD+ globales. Les capacités nécessaires pour soutenir et maintenir ces efforts s'avèrent plus difficiles à développer. On observe que la rotation du personnel, la fuite des ressources formées et les effets de la substitution des capacités



par des consultants internationaux, entre autres, limitent l'aptitude des pays participants à gérer leurs affaires.

- xxxvi. Le manque d'adhésion intersectorielle et d'appropriation nationale restreint également la durabilité des résultats du Programme au niveau national.
- xxxvii. Globalement, la **durabilité** du Programme a été évaluée comme **improbable**.

### Questions transversales

- xxxviii. La plupart des documents et directives politiques et programmatiques reflètent l'importance et la nécessité de prendre en considération la problématique hommes-femmes dans ONU-REDD. Cependant, la mise en œuvre d'activités intégrant cet aspect au niveau national n'est ni cohésive, ni systématique au sein du Programme. Pour mieux lutter contre tous les moteurs de la déforestation, il sera essentiel de tenir compte des questions relatives à l'égalité des sexes, en particulier à l'échelle locale.
- xxxix. Le Programme offre aux organisations des peuples autochtones et de la société civile une plateforme leur permettant de peser sur les débats mondiaux concernant la REDD+. La capacité des populations tributaires des forêts à influencer sur les processus de la REDD+ s'est avérée plus limitée au niveau des pays, et les communautés non autochtones ne sont pas correctement représentées dans le Programme en général. La reconnaissance des droits sur les terres et les ressources, la mise en place de mécanismes clairs de partage des avantages, ainsi que le suivi et l'application des garanties restent des questions conflictuelles.
- xl. L'adoption et l'intégration des nouvelles capacités acquises au niveau des institutions posent des difficultés majeures dans la plupart des pays. L'incorporation des connaissances et des outils dans les institutions nationales existantes se heurte notamment à des obstacles.
- xli. Le Programme ONU-REDD a permis d'œuvrer pour que les principes du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC) et la reconnaissance des droits des peuples autochtones deviennent des aspects prioritaires lors de la mise en œuvre des garanties de la CCNUCC, en particulier dans les instances décisionnelles. Les contributions du Programme aux garanties sociales et environnementales aident à sensibiliser les différents acteurs à l'échelle nationale et mondiale, mais la mise en pratique de ces principes reste difficile, notamment en raison du nombre élevé de garanties et du manque de directives claires sur leur mise en œuvre, leur suivi et leur application.
- xlii. Grâce à son travail en matière de lutte contre la corruption et d'évaluation participative de la gouvernance, le Programme ONU-REDD aide à établir des normes plus rigoureuses pour la gouvernance de la REDD+.

### Facteurs ayant une incidence sur l'exécution

- xliii. **Conception et structure du Programme.** Le caractère ambitieux du Programme ONU-REDD combiné à l'absence de théorie du changement claire et explicite nuit à son exécution. Ce facteur limite la capacité du Programme à élaborer une stratégie cohérente pour obtenir des résultats, fixer des priorités, allouer efficacement les ressources, gérer la mise en œuvre de manière adaptative et élaborer des principes de conception suffisamment solides pour parvenir à des résultats durables dans les différents contextes socioécologiques.

- xliv. Même si les pays réussissent à s'engager dans les processus liés à la REDD, la durabilité des résultats du Programme et leur appropriation par les pays partenaires sont fortement tributaires du maintien des structures internationales dédiées (à savoir l'assistance financière et technique). La confiance excessive dans la promesse d'un financement de la REDD+ expose ONU-REDD à des risques et altère la stabilité des résultats du Programme.
- xliv. Les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts sont identifiés lors de la phase de préparation. Néanmoins, le Programme n'a jusqu'ici pas accordé l'attention qui convient à ces questions et aucune stratégie viable pour surmonter ces problèmes ne se dessine. Malgré la production de contributions théoriques, les progrès vers des solutions concrètes sont lents et peu de pays ont défini une voie claire pour lutter contre les moteurs de la déforestation lorsqu'ils pourront bénéficier de l'appui tangible de la REDD+.
- xlvi. **Coopération et partenariats.** Le mandat de coordonnateur, la légitimité et la crédibilité des trois organismes des Nations Unies sont considérés comme des points forts essentiels du Programme. En instaurant des partenariats et une coopération mutuellement bénéfique avec les principaux partenaires de développement (par exemple, le FCPF) et les initiatives REDD+ ou les organes d'exécution au sens large, les efforts du Programme contribuent à renforcer son avantage comparatif et sa valeur ajoutée à tous les niveaux d'interaction. Beaucoup de ces relations se nouent grâce à des canaux informels, en particulier au niveau national. La collaboration formelle est plus forte à l'échelle mondiale et régionale.
- xlvii. **Organisation et gestion du Programme.** Les fonctions de gestion et de coordination se sont améliorées au fil du temps. Toutefois, la capacité des différents organes administratifs à apporter une contribution significative aux objectifs du Programme est entravée par le chevauchement des rôles et des responsabilités entre le groupe d'administration, le groupe stratégique et le secrétariat, par une autonomie décisionnelle insuffisante et par l'attention étroite portée à l'équité entre les organismes par rapport à la stratégie. Ces facteurs génèrent une duplication des efforts, ralentissent les processus décisionnels et augmentent les coûts de transaction.
- xlviii. **Administration des ressources financières et humaines.** Les affectations de ressources sont globalement en accord avec les objectifs et les priorités du Programme. Elles sont rigoureusement gérées et suivies par les trois organismes partenaires. Néanmoins, le processus utilisé n'est ni accessible librement, ni clair d'un point de vue stratégique. En raison de l'absence de mécanismes de responsabilité et de notification communs aux trois organismes partenaires et de capacité de supervision du Conseil d'orientation, il est difficile de contrôler l'efficacité, l'efficience et la sûreté relatives des investissements du Programme.
- xlix. **Suivi, notification et évaluation.** Le Programme suit les progrès et rend compte des réalisations. Un cadre fondé sur les résultats, lié au cycle de gestion du Programme, est en cours d'élaboration. Les relations entre les réalisations et l'obtention des résultats attendus ne sont pas toujours claires. Il faudra clarifier le but et les résultats escomptés du Programme avant que les avantages d'une approche fondée sur les résultats ne se concrétisent, notamment le lien entre les programmes nationaux et le SNA-GP.

## Conclusions

- I. L'urgence à mettre en place des mesures mondiales pour réduire les émissions liées à la déforestation est incontestable, et le Programme ONU-REDD offre une réponse pertinente aux

besoins du mécanisme REDD+, conformément aux exigences de la CCNUCC. Cependant, contrairement aux hypothèses initiales, la REDD+ s'est avérée bien plus complexe et difficile à mettre en œuvre que ses initiateurs ne l'avaient envisagé.

- li. Si le Programme apporte une réponse pertinente aux exigences des objectifs de la REDD+ et aux besoins des pays participants afin de se conformer au mécanisme proposé, il ne traite qu'une partie des difficultés auxquelles les pays sont confrontés pour réduire les émissions liées à la déforestation. L'accent est essentiellement mis sur les exigences techniques de l'approche progressive de la REDD+, et non sur le développement de solutions concrètes pour résoudre les dilemmes des pays partenaires en matière de ressources.
- lii. Le contexte mondial a considérablement évolué depuis l'introduction de la REDD+. La théorie implicite et les hypothèses qui ont guidé la création et le développement du Programme ONU-REDD ne semblent plus d'actualité. Même si le Programme génère un large éventail d'avantages résiduels, la réduction des émissions reste fortement tributaire des résultats des futures discussions de la CCNUCC et du maintien du financement de la REDD+. Dans un monde dynamique et imprévisible, ces conditions limitent la résistance du Programme face aux évolutions imprévues.
- liii. Le Programme permet d'obtenir des résultats au niveau des réalisations dans presque toutes les régions où il opère. Cependant, susciter un changement à l'échelle du système est un processus au long cours. Bien que certains domaines d'activité soient plus avancés que d'autres, les changements que le Programme vise sont conséquents. Étant donné que le changement politique et institutionnel s'effectue de manière progressive dans les systèmes politico-économiques souverains, il était trop ambitieux d'attendre que les pays soient en mesure de se conformer aux exigences élevées du Programme dans le cadre d'un cycle de trois à cinq ans.
- liv. La poursuite des objectifs de la REDD+ et l'implication des Nations Unies dans l'exécution d'un tel mécanisme ont aidé à attirer l'attention de la communauté internationale sur le rôle fondamental des forêts dans la réalisation d'un avenir durable. Les organismes des Nations Unies partenaires lancent un appel commun : les forêts sont essentielles pour l'avenir. Si la réussite est moins évidente que prévu, l'absence d'implication des Nations Unies dans la mise en œuvre de cet idéal aurait probablement restreint l'intérêt politique et la légitimité du cadre REDD+.
- lv. Dans le contexte actuel d'austérité économique et de volonté limitée de soutenir les biens publics mondiaux, il restera difficile d'améliorer (et a fortiori de maintenir) les résultats. Si ONU-REDD ne s'emploie pas à intégrer les principaux acteurs et à développer d'autres voies qui réduisent la dépendance des pays à un financement continu de la REDD+ et à l'assistance technique extérieure, la capacité de tous les pays à maintenir les résultats sera limitée.
- lvi. Malgré les innombrables difficultés auxquelles ONU-REDD se heurte (qui sont communes à tous les processus REDD+), il a réussi à créer d'importants précédents qui valent la peine d'être soulignés. Le test décisif sera de voir si le Programme tient compte des avertissements de cette évaluation et adopte un cadre plus solide pour réduire les émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts.
- lvii. L'exécution globale du Programme est évaluée comme **assez satisfaisante**.

## Recommandations

- lviii. **Recommandation 1 :** Le Conseil d'orientation devrait réviser le but général et les objectifs stratégiques d'ONU-REDD afin de résoudre les difficultés importantes auxquelles la REDD+ est confrontée et de s'adapter au contexte dynamique dans lequel il opère. Lors de cette opération, il devrait se concentrer sur des solutions plus flexibles et conduites par les pays afin de réduire les émissions ; tenir compte des facteurs sous-jacents qui conditionnent les changements dans l'utilisation des terres et la couverture des sols ; et développer un Programme plus solide, et donc moins dépendant des ressources.
- lix. **Recommandation 2 :** En concertation avec les pays partenaires et les autres parties prenantes, le groupe d'administration d'ONU-REDD devrait développer une théorie du changement robuste qui explique les objectifs du Programme et la méthode envisagée pour les réaliser (établissement d'un lien entre la théorie et l'action).
- lx. **Recommandation 3 :** Les organismes des Nations Unies partenaires devraient faire avancer leur collaboration avec le FCPF de la Banque mondiale dans l'optique d'une unité d'action, ce qui permettra d'éliminer les redondances, harmoniser les normes et les approches et étudier les possibilités d'exécution conjointe (en fonction des compétences fondamentales des organismes).
- lxi. **Recommandation 4 :** Les organismes des Nations Unies partenaires devraient travailler avec les pays partenaires pour renforcer l'appropriation nationale de tous les aspects des initiatives nationales REDD+, notamment en mettant en place une approche plus ascendante.
- lxii. **Recommandation 5 :** Dans le cadre de la révision de la stratégie du Programme, les organismes des Nations Unies partenaires et les pays participants devraient mettre davantage l'accent sur les approches intersectorielles intégrées de la REDD+. Ils devraient également prôner un appui politique de plus haut niveau et un renforcement des capacités au sein des entités gouvernementales nationales.
- lxiii. **Recommandation 6 :** Les organismes des Nations Unies partenaires et les pays partenaires devraient engager des actions conjointes pour lutter contre les principaux moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts en s'attaquant aux problèmes et en impliquant les parties prenantes concernées (en particulier le secteur privé) dès le début de la phase de préparation à la REDD+.
- lxiv. **Recommandation 7 :** Le Conseil d'orientation devrait faire des droits sur les ressources un domaine d'intervention prioritaire du Programme, en s'appuyant sur les efforts existants en matière de régimes fonciers à l'échelle nationale, régionale et mondiale. À cette fin, le Programme devrait soutenir les efforts des pays visant à clarifier les droits sur les terres et les ressources des populations tributaires des forêts, y compris les droits d'émission de carbone et le partage des avantages associés.
- lxv. **Recommandation 8 :** Les unités responsables au sein des organismes des Nations Unies partenaires, avec l'appui des pays partenaires, devraient poursuivre les efforts pour intégrer les garanties sociales et environnementales relatives à la REDD+, notamment en ce qui concerne les mécanismes de partage des avantages, et soutenir les efforts des pays en vue de fournir des informations sur le traitement et le respect des garanties.
- lxvi. **Recommandation 9 :** Les unités responsables au sein des organismes des Nations Unies partenaires, avec l'appui des pays partenaires, devraient intensifier les efforts pour intégrer l'égalité

des sexes dans le Programme. Il faudrait octroyer des ressources suffisantes et fournir une formation adaptée pour garantir une approche plus complète et plus systématique.

- lxvii. Recommandation 10 : Les pays partenaires et les organismes des Nations Unies partenaires devraient tout mettre en œuvre pour assurer une représentation équitable et vérifiable des OSC, des peuples autochtones et des autres populations tributaires des forêts dans le processus décisionnel des programmes nationaux.
- lxviii. Recommandation 11 : Le Conseil d'orientation et les organismes des Nations Unies partenaires devraient réviser et simplifier la structure de gouvernance d'ONU-REDD afin de réduire les chevauchements, de renforcer les fonctions stratégiques et activités de fond du Conseil et de clarifier les rôles et responsabilités du groupe d'administration et du secrétariat.
- lxix. Recommandation 12 : Le secrétariat d'ONU-REDD devrait poursuivre ses efforts pour développer et mettre en œuvre des outils de planification, de suivi et de notification fondés sur les résultats dans l'ensemble du Programme, tirer des enseignements des efforts de mise en œuvre actuels, soutenir les besoins de gestion adaptative et rendre compte des réalisations à des publics internes et externes.