

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

Juillet 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^e 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 ;
 - (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 CO₂ dans l'atmosphère a été approuvé officiellement par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) lors de la 13^e Conférence des Parties 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 paiements fondés 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 résultats¹ ». À cette fin, deux ensembles complémentaires d'interventions sont utilisés :

- les programmes nationaux, 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+ ;
 - 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 (RDC).
- 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 principal 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^e 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.
- 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

¹ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p. 6

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 de 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, RDC, 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 hôtes 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 et de mesure, notification et vérification (MNV) concernant les 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 MNV). 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'**efficacité** 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 fournit un appui à l'instauration de conditions favorables à une action collective au niveau national, mais il est encore trop tôt pour affirmer quels seront ses effets sur le plan de la réduction de la déforestation, de l'utilisation de ressources forestières durables et de 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 plus 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+ exhaustives, mais il s'avère plus difficile que prévu de développer les capacités nécessaires pour soutenir ces initiatives et les faire perdurer. 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 le Programme ONU-REDD. Cependant, la mise en œuvre d'activités intégrant cet aspect au niveau national n'est ni uniforme, ni systématique dans l'ensemble 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.
- xlv. Les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts sont identifiés lors de la phase de préparation. Pour autant, 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 de 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 partenaires des Nations Unies devraient renforcer leur collaboration avec le FCPF de la Banque mondiale en vue d'harmoniser les normes et les approches, d'éliminer les doublons et de renforcer une action conjointe s'appuyant sur les 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 régimes fonciers un domaine d'intervention prioritaire du Programme, en s'appuyant sur les initiatives et l'expertise existant en la matière 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, soutenir les besoins de gestion adaptative, rendre compte des réalisations à des publics internes et externes et tirer des enseignements des efforts de mise en œuvre actuels.

Remerciements

La présente évaluation n'aurait pas été possible sans le généreux appui et concours de nombreuses personnes et organisations. Nous souhaitons tout particulièrement remercier le Groupe d'encadrement de l'évaluation (Michael Carbon (PNUE), Alain Fox (PNUD) et Ashwin Bhouraskar (FAO) pour leurs observations, leurs orientations et leur soutien sans faille, le bureau de l'évaluation du PNUE pour son aide logistique, les examinateurs externes pour leurs commentaires détaillés et constructifs, le secrétariat d'ONU-REDD pour son assistance en matière de coordination des missions dans les pays et son soutien logistique continu, notamment l'échange d'informations sur le Programme et la constance avec laquelle il a répondu aux demandes de l'équipe d'évaluation, les trois organismes partenaires des Nations Unies, notamment le personnel du Programme, le Groupe d'encadrement, le Groupe de la stratégie et le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires pour l'importance qu'ils ont accordée à cette évaluation, les discussions franches que nous avons eues et leur volonté de réflexion critique, les pays partenaires, pour avoir accueilli l'équipe dans un bref délai et exprimé leurs points de vue essentiels sur les réussites enregistrées et les difficultés rencontrées, et les nombreuses parties prenantes aux niveaux national, régional et mondial qui ont généreusement répondu à l'enquête en ligne et enrichi le présent rapport. Nous sommes redevables envers Melissa Rodrigue et Laura De Bresser pour leur aide technique et éditoriale, ainsi que pour leurs recherches, et envers Tracy Wallis, qui a su faire de ce rapport un rapport à part entière.

Sigles et acronymes

APD	Aide publique au développement
AWG-LCA	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme
BDS	Système de partage des avantages
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAST	Outil d'approches des garanties par pays
CBFF	Fonds pour les forêts du bassin du Congo
CCBA	Alliance Climat, communauté et biodiversité
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CdP	Conférence des Parties
CN-REDD	Coordination nationale REDD (République démocratique du Congo)
COONAPIP	Coordination nationale des peuples autochtones du Panama
CPLCC	Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause
DSA	Indemnité journalière de subsistance
EPG	Évaluation participative de la gouvernance
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASM	Fonds d'affectation spéciale multipartenaire
FCPF	Fonds de partenariat pour le carbone forestier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIP	Programme d'investissement pour la forêt
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux

GA	Groupe d'administration
GCF	Fonds vert pour le climat
GDF	Gestion durable des forêts
GEE	Groupe de l'énergie et de l'environnement
GES	Gaz à effet de serre
GGE	Groupe chargé de la gestion de l'évaluation
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GNUE	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
GS	Groupe stratégique
GSE	Garanties sociales et environnementales
IAG	Groupe de conseil indépendant sur les forêts, les droits et le changement climatique
ICA	Analyse institutionnelle et contextuelle
ICDP	Projets intégrés de développement et de conservation
IFF	Projet Interim Forest Finance
IWG-IFR	Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD+
KfW	Banque allemande d'aide au développement
LEAF	Projet de réduction des émissions dans les forêts d'Asie
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MNV	Mesure, notification et vérification
NAMA	Mesures d'atténuation adaptées au contexte national
NICFI	Initiative internationale du gouvernement de la Norvège sur le climat et les forêts
NRAP	Programme d'action REDD+ national

OAI	Bureau de l'audit et des enquêtes
OFAC	Observatoire des forêts d'Afrique centrale
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Organisation des peuples autochtones
OSC	Organisation de la société civile
PA	Peuples autochtones
PCSE	Principes et critères sociaux et environnementaux
PNG	Papouasie-Nouvelle-Guinée
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
Programme ONU-REDD	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
PSE	Paiements pour les services écosystémiques
RDC	République démocratique du Congo
REDD+	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts et rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement
REM	Programme REDD Early Movers
R-PIN	Note de réflexion sur le Plan de préparation
R-PP	Document de préparation à la REDD
RRI	Initiative des droits et ressources
S&E	Suivi et évaluation

SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique
SC	Société civile
SNA-GP	Appui aux activités nationales REDD+ – Programme global
TNC	The Nature Conservancy
UNDG	Groupe de développement des Nations Unies
UNDRIP	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
WCMC	Centre mondial de surveillance de la conservation
WWF	Fonds mondial pour la nature

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Nature et structure de ce rapport.....	1
2. But	2
2.1 Champ d’application et objectifs	2
3. Méthodologie.....	2
3.1 Processus d’évaluation, collecte de données et notification.....	3
3.1.1 Phase initiale.....	3
3.1.2 Phase de collecte de données	3
3.2 Analyse et notification	4
3.3 Limites	5
3.3.1 Difficultés rencontrées lors de la collecte de données.....	5
3.3.2 Difficultés d’analyse.....	6
3.3.3 Aspects logistiques.....	7
4. Contexte	8
4.1 Les forêts et les changements climatiques	8
4.2 La REDD+ comme réponse à un enjeu mondial	9
4.3 Appui à la REDD+.....	10
4.4 Difficultés de la REDD+.....	12
5. Le Programme ONU-REDD	15
5.1 Structure et champ d’application.....	15
5.2 Théorie du Programme	16
5.3 Logique du Programme	18
6. Conclusions	23
6.1 Pertinence	23
6.1.1 Contexte international.....	23
6.1.2 Contexte national	26
6.1.3 Pertinence pour les principales parties prenantes.....	28
6.1.4 Liens avec d’autres initiatives REDD+	35
6.1.5 Adéquation	37
6.1.6 Logique du Programme.....	40
6.2 Efficacité	41
6.2.1 Résultats du Programme	42

6.2.2	Préparation à la REDD+.....	49
6.2.3	Résultats imprévus.....	55
6.2.4	Effets involontaires	55
6.3	Efficiences	56
6.3.1	Systèmes de gestion	57
6.3.2	Répartition des ressources	59
6.3.3	Coûts et valeur	60
6.3.4	Coordination interinstitutions	61
6.4	Impacts	64
6.4.1	Logique du Programme.....	65
6.4.2	Gouvernance durable des forêts	66
6.4.3	Changement institutionnel	68
6.5	Durabilité.....	70
6.5.1	Contexte mondial.....	70
6.5.2	Contextes nationaux	71
6.6	Questions transversales	75
6.6.1	Évaluation de la problématique hommes-femmes	76
6.6.2	Communautés tributaires des ressources	78
6.6.3	Développement des capacités.....	81
6.6.4	Normes, directives et garanties.....	84
6.7	Facteurs ayant une incidence sur l'exécution	88
6.7.1	Conception et structure du Programme	89
6.7.2	Coopération et partenariats	93
6.7.3	Organisation et gestion du Programme.....	95
6.7.4	Administration des ressources financières et humaines	98
6.7.5	Suivi, notification et évaluation	100
7.	Conclusions	101
8.	Enseignements tirés.....	106
9.	Recommandations	108
9.1	Évaluation du but et des aspects théoriques d'ONU-REDD	108
9.2	Création de cadres propices.....	110
9.3	Traitement des questions transversales	113
9.4	Clarification de la gouvernance et de l'administration du Programme	114

Tableaux, encadrés et figures

Tableau 5.2 Cadre de résultats d'ONU-REDD	21
Tableau 6.1. Observations relatives à l'avancée des résultats	45
Exhibit 6.2 REDD+ Readiness Assessment (Part 1)	Error! Bookmark not defined.
Exhibit 6.3 REDD+ Readiness Assessment (Part 2)	Error! Bookmark not defined.

Annexes

No table of contents entries found.

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)

1. Introduction

1. Afin de répondre aux obligations redditionnelles, ainsi qu'au besoin de consigner les enseignements tirés des premières années de mise en œuvre et d'émettre des recommandations pour l'avenir, 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 neuvième réunion du Conseil d'orientation d'ONU-REDD qui s'est tenue à Brazzaville, au Congo, en 2012.
2. L'évaluation a été menée par une équipe indépendante de consultants (Alain Frechette, Minoli de Bresser et Robert Hofstede), avec l'appui technique et la recherche de Melissa Rodrigue et Laura de Bresser. L'évaluation a été 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.

1.1 Nature et structure de ce rapport

3. L'équipe chargée de l'évaluation est fière de présenter ce rapport au Conseil d'orientation d'ONU-REDD et aux trois organismes des Nations Unies participants (FAO, PNUD et PNUE), afin d'étayer leur processus décisionnel. L'équipe espère que les institutions concernées dans tous les pays participant aux interventions d'ONU-REDD, les autres initiatives REDD+ et la communauté REDD+ dans son ensemble tireront également parti de l'analyse et des recommandations du présent document.
4. Ce rapport est organisé de la manière suivante :
 - La section 2 présente le but, le champ d'application et les objectifs de l'évaluation ;
 - La section 3 décrit le processus de notification et la méthodologie, notamment les sources de données et les méthodes employées, ainsi que les limites de l'évaluation ;
 - La section 4 fournit un aperçu de la REDD+ et du contexte extérieur du Programme ONU-REDD ;
 - La section 5 examine la structure du Programme ONU-REDD, son champ d'application et la théorie du changement sur laquelle il s'appuie ;
 - La section 6 contient les conclusions, les éléments d'appréciation et l'analyse de l'évaluation ;
 - La section 7 dresse les conclusions du rapport ;
 - La section 8 présente les enseignements tirés de l'expérience ;
 - La section 9 fournit des recommandations pour l'avenir du Programme.
5. Les éléments suivants figurent en annexe à ce rapport : (i) les références citées dans le rapport ; (ii) la liste des documents consultés ; (iii) le nom, le titre et l'organisme des parties prenantes interrogées ; et (iv) l'évolution de la REDD+ selon les processus de la CCNUCC. Le volume II contient : (i) le mandat ; (ii) les instruments de collecte de données ; et (iii) les résultats de l'enquête.

2. But

6. Selon le mandat, le but est de *réaliser une évaluation large et représentative de l'exécution du Programme*, en examinant notamment la pertinence, l'efficacité et l'efficience des interventions, la durabilité des investissements actuels et la probabilité de l'impact des initiatives dans un avenir proche et plus éloigné.

2.1 Champ d'application et objectifs

7. L'évaluation porte sur les activités et le cadre géographique du Programme dans son ensemble, depuis son lancement en juin 2008 jusqu'à la fin 2013. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- fournir des éléments d'appréciation des résultats afin de répondre aux obligations redditionnelles ;
- 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 et des autres partenaires ;
- contribuer à la révision de la stratégie du Programme ONU-REDD.

8. Conformément au mandat, l'évaluation s'est concentrée sur un ensemble de critères de base établis par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, probabilité de l'impact et durabilité), ainsi que sur les questions transversales et les facteurs ayant une incidence sur l'exécution. Ces critères sont définis dans chaque sous-section, accompagnés des principales questions traitées. Au final, l'évaluation a tenté de dégager les enseignements tirés des orientations stratégiques du Programme, notamment les aspects techniques et opérationnels, afin d'améliorer les futures activités à l'échelle nationale et internationale.

3. Méthodologie

9. La conception générale de cette évaluation s'appuie sur la théorie du changement du Programme. Selon Funnell et Rogers (2011), l'évaluation se fonde sur la théorie du Programme pour estimer l'impact des différents contextes dans lesquels ONU-REDD évolue sur l'exécution du Programme, pour étudier si la logique de résultats proposée tient au niveau national, pour établir si les hypothèses concernant les facteurs externes requis pour susciter et maintenir le changement sont valides et, si ce n'est pas le cas, pour apprécier l'incidence de ces divergences sur l'exécution. Tout en restant dans le cadre de la théorie du changement du Programme, l'équipe chargée de l'évaluation s'est également appuyée sur une approche factuelle, axée sur l'utilisation et participative.

10. **Factuelle** : en plus de la triangulation des données à partir des éléments recueillis au cours de l'évaluation, l'équipe a recoupé ses conclusions et domaines de recommandations avec les textes scientifiques pertinents afin de rechercher des points communs et des zones de convergence ou de divergence. Si les conclusions intègrent les points de vue des principales parties prenantes, elles sont néanmoins fondées sur des éléments probants et étayées par des sources de données triangulées.

11. **Axée sur l'utilisation** : l'équipe chargée de l'évaluation est restée en contact étroit avec le GGE, le secrétariat et le groupe d'administration (GA) afin de garantir que l'évaluation répondait aux besoins

d'information de la direction d'ONU-REDD et du Conseil d'orientation. Ces interactions ont assuré l'utilité des conclusions et des recommandations de l'évaluation, sans porter atteinte à son indépendance. En effet, l'équipe a toujours eu le dernier mot sur le contenu du rapport.

12. **Consultative et participative** : afin d'établir un précédent positif, de créer un sentiment d'appropriation et de favoriser une compréhension commune des résultats de l'étude, l'équipe chargée de l'évaluation a maintenu une communication solide avec le personnel du Programme, au niveau mondial comme aux niveaux régional et national, pendant toute l'opération.

3.1 Processus d'évaluation, collecte de données et notification

3.1.1 Phase initiale

13. La **mission initiale** (Rome et Genève, octobre-novembre 2013) a permis d'établir une confiance mutuelle entre les membres de l'équipe chargée de l'évaluation, le personnel du secrétariat d'ONU-REDD et les autres parties prenantes clés. Elle a aidé à garantir que le GGE et les consultants aient la même compréhension de l'évaluation d'ONU-REDD et permis de valider les problèmes et les questions à traiter par l'équipe grâce à des entretiens avec le personnel du Programme ONU-REDD, les membres du GA et du GS et le GGE. La mission initiale a été l'occasion d'élaborer une version préliminaire de la théorie du changement, de délimiter les contours de la tâche et d'obtenir les documents pertinents, notamment la liste détaillée de toutes les parties prenantes clés à interroger.

14. Dans le cadre de la **phase initiale**, les consultants ont réalisé un examen préliminaire des documents disponibles, élaboré un rapport initial et une grille d'évaluation qui ont été contrôlés par le GGE, le secrétariat et le GA, et finalisé l'approche méthodologique proposée².

3.1.2 Phase de collecte de données

15. **Étude préliminaire approfondie et analyse des textes existants** : les consultants ont examiné les documents clés identifiés par le GA et les sources d'information pertinentes ont été extraites pour la rédaction du rapport et pour validation pendant les entretiens avec les principales parties prenantes. Parmi les éléments étudiés figuraient des documents et des sites Internet généraux, des documents de stratégie, des rapports pertinents, des notes de gestion du Programme, des documents de conception, des plans de travail, des budgets, des rapports de suivi et d'évaluation, des documents de politique et des plans sectoriels. Pour valider les observations, conclusions et domaines de recommandations, l'équipe a également réalisé une analyse détaillée des sources académiques pertinentes et des documents des initiatives connexes (en particulier le programme FCPF). La liste complète des références figure à l'Annexe I.

16. **Entretiens semi-structurés avec les principales parties prenantes** : les consultants en charge de l'évaluation ont conduit une série d'entretiens semi-structurés et de groupes de discussion qui ont permis

² Le rapport initial est disponible en anglais sur l'espace de travail en ligne : http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12048&Itemid=53.

d'interroger 190 personnes au total. Le GGE a aidé à mettre sur pied les rencontres avec les informateurs clés identifiés par le secrétariat, le GA et les équipes des organismes. Le secrétariat, quant à lui, a contribué à l'organisation des visites régionales et nationales. Les informateurs incluaient un échantillon des membres du Conseil d'orientation ; des partenaires gouvernementaux ; des membres des organisations des peuples autochtones et de la société civile ; des donateurs actuels et potentiels ; des membres du personnel national, régional et du siège des trois organismes des Nations Unies partenaires ; du personnel du secrétariat et de la direction du Programme ONU-REDD ; et des représentants d'autres initiatives bilatérales ou multilatérales. La liste complète des personnes interrogées figure à l'Annexe III.

17. Enquête en ligne : afin de recueillir des informations supplémentaires sur l'exécution du Programme, une enquête en ligne a été menée auprès des membres du personnel du Programme ONU-REDD et des représentants nationaux (points focaux, directeurs/coordonnateurs de programmes, représentants gouvernementaux, organisations des peuples autochtones et de la société civile, observateurs permanents et membres de droit du Conseil d'orientation, consultants). Cet instrument a été mis au point en concertation avec le GGE et intégré dans Fluid Survey, un logiciel en ligne dont les données sont protégées en vertu de la législation canadienne sur la protection des renseignements personnels. L'enquête a été préparée en anglais, français et espagnol et envoyée à 398 répondants potentiels : 32 courriers électroniques n'ont pas été remis à leur destinataire, 94 personnes ont commencé à répondre à l'enquête mais ne sont pas allées jusqu'au bout, 81 ont rempli l'enquête dans sa totalité et 285 ont choisi de l'ignorer, ce qui porte le taux de réponse à 20 %. L'enquête est restée disponible pendant trois semaines. Au total, le directeur du secrétariat d'ONU-REDD a envoyé trois invitations à participer au nom de l'équipe chargée de l'évaluation. Les résultats complets de l'enquête figurent dans le Volume II.

18. Missions sur le terrain : sur la base des informations émanant des principales parties prenantes et des sources documentaires, des pays ont été sélectionnés en fonction des précédents niveaux d'investissements (c'est-à-dire l'appui technique), du degré d'avancement du programme national ou de l'appui ciblé et de l'implication relative des organismes des Nations Unies dans la progression de la préparation des pays participants. Des missions ont été menées au Cambodge, en Équateur, au Kenya, au Paraguay, en RDC et en Zambie. Chaque mission a duré trois à cinq jours. Les programmes nationaux récemment évalués (Indonésie, Panama, Tanzanie et Viet Nam) ont également permis de recueillir des données pertinentes, complétées par des entretiens (physiques et par téléphone/Skype) portant sur des questions spécifiques (en particulier au Panama et en Bolivie). En plus des informations nationales, l'équipe a recueilli des données à l'échelle régionale et mondiale en se rendant dans les bureaux d'ONU-REDD à Bangkok, Genève, Nairobi, New York, Panama et Rome.

3.2 Analyse et notification

19. L'équipe a respecté les normes et standards du GNUE tout au long de l'évaluation, y compris pendant les phases de collecte de données, d'analyse et d'établissement des rapports. Les méthodes d'analyse utilisées étaient qualitatives et/ou quantitatives, selon la nature des sources documentaires et les moyens employés pour collecter les données. L'équipe a également évalué les critères selon un barème à six points, tel qu'indiqué dans le mandat.

- **L'analyse descriptive** a permis de comprendre les contextes dans lesquels le Programme ONU-REDD opère ; le fonctionnement du Programme et son mode de coordination avec les partenaires nationaux, les donateurs et les autres initiatives ; la manière dont le Programme suit et contrôle son avancement.
- **L'analyse de contenu** a permis de rassembler et d'analyser les documents et notes d'entretien pour identifier les tendances et les schémas émergents, ainsi que les divergences de points de vue.
- **L'analyse quantitative** a permis d'interpréter les résultats de l'enquête et les autres sources de données, le cas échéant.
- **L'analyse comparative** a permis de trianguler différentes sources de données et méthodes afin de garantir la validité des conclusions et de minimiser le risque de corrélation fallacieuse.

20. Avant de commencer la rédaction du rapport préliminaire, l'équipe chargée de l'évaluation a élaboré et étayé les principales conclusions en rapport avec le but et les objectifs du rapport. Les **conclusions préliminaires de l'évaluation** ont été communiquées au GGE, au Conseil d'orientation, au GA et au GS. Le GA a apporté des réponses orales (Skype) et écrites (conjointes). Au sein du Conseil d'orientation, seuls la Norvège, la Commission européenne, le Bureau du FASM et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont transmis leurs observations. Les conclusions préliminaires ont également été examinées par un groupe de 10 experts externes (universitaires, leaders d'opinion et représentants de grandes organisations œuvrant dans les domaines de l'économie, de la conservation et des droits). Ceux-ci ont formulé des commentaires précieux et des critiques constructives qui ont été totalement intégrés dans les conclusions et les arguments du rapport.

21. Au terme de l'étude préliminaire des observations de l'évaluation, un rapport préliminaire complet a été élaboré et transmis au Conseil d'orientation pour examen. Le présent **rapport final** tient compte de tous les commentaires reçus pendant la phase finale d'examen, notamment de la part du GA, de la Norvège, du Japon, du Danemark et du Bureau du FASM.

3.3 Limites

22. Le Programme ONU-REDD est une entreprise complexe constituée de deux programmes interconnectés (le SNA-GP et les programmes nationaux) et de plusieurs niveaux d'intervention (mondial, régional, national, local) qui nécessitent l'implication de divers groupes de parties prenantes. Il vise à traiter plusieurs questions interdépendantes, complexes et sensibles (gouvernance, lutte contre la corruption, droits sur les forêts, droits fonciers, droits et participation des PA, définitions de la MNV et des NER, partage équitable des avantages, implication du secteur privé, etc.) grâce à un cadre novateur en constante évolution. Le rôle normatif crucial du Programme dans la définition des multiples facettes de la REDD+ permet difficilement de distinguer les critiques vis-à-vis des objectifs de la REDD+ de l'exécution d'ONU-REDD. Lors de la réalisation de cette évaluation, l'équipe responsable s'est heurtée à plusieurs difficultés et limites qui sont apparues pendant la phase initiale ou pendant l'exécution de la mission.

3.3.1 Difficultés rencontrées lors de la collecte de données

23. Pour évaluer l'exécution d'un programme d'une telle ampleur et d'une telle complexité, il faut disposer d'un important volume de données et d'informations quantitatives et qualitatives. Cet aspect a posé certaines difficultés à l'équipe pour quatre raisons principales : (i) sur la cinquantaine de pays partenaires (dont 18 bénéficient de programmes nationaux), les ressources disponibles ont permis à l'équipe de se rendre dans 7

d'entre eux seulement. De plus, en raison de conflits d'emplois du temps, certaines visites ont été très courtes (3 jours) et n'ont pas laissé la possibilité de voir les initiatives pilotes. L'appui en matière de planification et de logistique était inadapté dans certains cas, ce qui a fait perdre un temps précieux et manquer des occasions de rencontrer des parties prenantes clés, notamment des collaborateurs ; (ii) de même, les contraintes de temps et/ou l'indisponibilité des parties prenantes ont limité les possibilités de dialoguer avec les principaux partenaires, tels que le FCPF de la Banque mondiale et NICFI ; (iii) si le taux de réponse à l'enquête en ligne était acceptable (20 %), la plupart des retours émanaient des organismes des Nations Unies (62 %), tandis que les contributions des pays partenaires et des représentants des gouvernements/de la société civile ont été bien plus faibles (18 % respectivement) ; enfin (iv) il a été impossible d'obtenir les budgets annuels et les plans de travail de chacun des organismes des Nations Unies partenaires.

24. L'équipe chargée de l'évaluation a bien compris que l'exercice portait sur l'ensemble du Programme et non sur l'exécution de composantes particulières telles que les programmes nationaux, afin d'éviter de réaliser deux fois des évaluations existantes ou prévues. Néanmoins, le mandat demandait spécifiquement à l'équipe d'évaluer le niveau de préparation actuel des pays soutenus. Cette disposition l'a obligée à effectuer des recherches approfondies et à émettre des jugements, en grande partie sur la base d'éléments documentaires, car les visites étaient souvent trop courtes pour tirer des conclusions utiles. De plus, les questions posées par l'équipe visaient naturellement à comprendre la portée générale de l'engagement, et non l'exécution des programmes nationaux en soi.

25. Pour compenser le manque de contributions et la nature complexe du Programme, l'équipe a réalisé un examen minutieux des documents du Programme et des sources académiques pertinentes afin de confirmer et de valider les conclusions. Ces informations sont mentionnées dans les notes de bas de page et les références complètes figurent aux Annexes I et II de ce rapport.

3.3.2 Difficultés d'analyse

26. L'équipe chargée de l'évaluation s'est concentrée sur les résultats plutôt que sur les réalisations. Même si le SNA-GP et les programmes nationaux disposent d'un cadre de suivi des résultats, les informations recueillies ne permettent pas d'établir directement des progrès mesurables concernant les résultats énoncés. Par exemple, plusieurs activités et ateliers de formation sont organisés sur divers thèmes, mais peu d'éléments démontrent l'intégration de ces capacités dans le travail des personnes formées et dans les systèmes nationaux existants.

27. Par ailleurs, les implications de la préparation à la REDD+ ne sont pas encore clairement définies. Si l'objectif final est d'inciter les pays participants à entrer dans la phase de mise en œuvre (instauration de réformes institutionnelles et expérimentation d'efforts de réduction des émissions), il n'existe pas de définition concertée des résultats escomptés ni d'indicateurs de performance clairs pour mesurer les progrès. Les documents du SNA-GP et des programmes nationaux mentionnent effectivement des indicateurs de performance. Les réalisations du SNA-GP n'ont pourtant pas permis aux pays d'atteindre le niveau de préparation, et l'élaboration d'une stratégie ou d'une feuille de route ne signifie pas forcément qu'un pays est « prêt ». À son crédit, le Programme ONU-REDD demande probablement des niveaux de réalisation plus élevés que la rédaction d'une stratégie nationale (voir le cadre de suivi du SNA-GP), mais il ne repose pas sur un seul cadre cohérent qui rassemble les différents niveaux de résultat. L'équipe a donc eu du mal à évaluer les progrès

réalisés. Pour ce faire, les évaluateurs ont fondé leur analyse sur les contributions des parties prenantes, les informations tirées des textes existants, ainsi que leur expertise et leur expérience professionnelle.

28. Au final, comme mentionné plus haut, les résultats de l'enquête reflètent essentiellement le point de vue du personnel du Programme, ce qui suggère l'existence d'un biais. Même si les résultats de l'enquête sont utilisés dans ce rapport, on ne peut pas considérer que les opinions exprimées correspondent à la perception de tous les autres groupes de parties prenantes. Ainsi, les commentaires de l'enquête rendent mieux compte des points forts et des difficultés du Programme (voir le Volume II pour les commentaires et les résultats complets).

3.3.3 Aspects logistiques

29. La coordination de cette évaluation globale a mobilisé l'équipe chargée de l'évaluation, le GGE, le GA et le secrétariat d'ONU-REDD. Les décisions concernant la sélection des pays et les visites sur le terrain ont été prises avec la participation de ces quatre groupes, puis validées par le personnel régional et national. Par conséquent, la planification des missions dans les pays a pris beaucoup plus de temps que prévu et les missions ont coïncidé avec la fin de l'année.

4. Contexte

30. Cette section présente le concept de la REDD+, ainsi que le contexte et la conception du Programme. Veuillez vous reporter à l'Annexe IV pour obtenir un aperçu de l'évolution de la REDD+.

4.1 Les forêts et les changements climatiques

31. La déforestation tropicale et la dégradation des forêts, qu'elles soient dues à la récolte du bois, à l'agriculture itinérante ou à l'évolution de l'utilisation des terres, constituent « la source la plus importante et la plus variable » d'émissions liées au changement d'affectation des terres³. Dans son ensemble, le changement d'affectation des terres (c'est-à-dire l'agriculture, la déforestation et les autres formes d'utilisation des terres) représente environ un quart des émissions anthropiques nettes de gaz à effet de serre (GES)⁴.

32. Selon les dernières données du GIEC⁵, les émissions nettes liées à la déforestation et à la dégradation des forêts ont légèrement baissé depuis les années 1990, à la fois en chiffres absolus (de $1,5 \pm 0,8$ GtC par an⁻¹ entre 1990 et 1999 à $0,9 \pm 0,8$ GtC par an⁻¹ entre 2002 et 2011⁶) et en proportion de la combustion de combustibles fossiles et de la production de ciment, qui ont augmenté d'une moyenne décennale de $6,4 \pm 0,5$ GtC par an⁻¹ dans les années 1990 à $8,3 \pm 0,7$ GtC par an⁻¹ pour 2002-2011⁷. Si les émissions nettes liées à la déforestation représentent actuellement moins de 10 % du total annuel des afflux de carbone, les émissions brutes liées à la déforestation tropicale et à la dégradation des forêts restent relativement élevées ($3,0 \pm 0,5$ GtC par an⁻¹ pour les années 1990 et $2,8 \pm 0,5$ GtC par an⁻¹ pour les années 2000⁸). Sans le puits terrestre, qui absorbe au total environ 27 % des GES, les émissions nettes liées à la déforestation seraient bien plus importantes⁹. Par conséquent, si on associe le potentiel d'atténuation des forêts à la capacité de séquestration pratiquement équivalente des océans de la planète, il est évident que « toute modification significative du fonctionnement de [ces deux] puits de carbone » aurait des conséquences directes sur « le dioxyde de carbone restant en excédent dans l'atmosphère » et sur l'aptitude de la communauté internationale à limiter la hausse moyenne des températures mondiales à 2 degrés Celsius, conformément au deuxième objectif de la CCNUCC¹⁰.

33. En mettant un terme à la déforestation et à la dégradation des forêts, en protégeant la repousse des forêts et en soutenant activement les efforts de reboisement des terres non productives et auparavant boisées, le volume de CO₂ absorbé par le puits terrestre pourrait augmenter de 3 à 5 GtC par an⁻¹¹. Pour l'exprimer de

³ Le Quéré et al. (2013, p. 703) ; GIEC (2013, p. 50).

⁴ GIEC (2014).

⁵ GIEC (2013a, tableau 6.1, p. 486).

⁶ 1 GtC = 1 gigatonne ou 1 milliard de tonnes de carbone = 1 pétagramme de carbone (PgC) = 3 664 milliards de tonnes de dioxyde de carbone (CO₂).

⁷ La réduction des émissions nettes au cours des dix dernières années est attribuée à l'augmentation du boisement/reboisement (GIEC, 2013, p. 491) et à la diminution du taux mondial de déforestation (FAO, 2012).

⁸ GIEC (2013, p. 491).

⁹ Selon le GIEC (2013, p. 50), la repousse des forêts absorbe environ 2 GtC par an. Les émissions brutes liées à la déforestation et à la dégradation des forêts représentent environ 33 % des GES anthropogènes (Houghton, 2012, p. 601).

¹⁰ Le Quéré et al. (2013, p. 730).

¹¹ Houghton (2013).

manière plus tranchée, « aucun autre processus ni aucune autre intervention n'a isolément le potentiel d'arrêter ou d'inverser l'accumulation de CO₂ dans l'atmosphère à la vitesse nécessaire pour stabiliser la concentration à 450 ppm au maximum¹² ». On ne saurait trop insister sur le rôle des forêts dans la gestion des changements climatiques, la perte de diversité biologique, la pauvreté et, au final, le maintien de la vie sur Terre dans ses conditions actuelles¹³. Comme l'indique la CCNUCC, toutes les « Parties devraient collectivement s'employer à ralentir, stopper et inverser la diminution du couvert et des stocks de carbone forestiers¹⁴ ».

4.2 La REDD+ comme réponse à un enjeu mondial

34. L'idée que la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (ou REDD) pourrait stabiliser la concentration de CO₂ dans l'atmosphère en dessous du seuil prévu de 450 ppm a été officiellement placée à l'ordre du jour de la CCNUCC lors de la 13^e Conférence des Parties qui s'est tenue en décembre 2007 à Bali (voir encadré).

Conçue pour offrir un mécanisme fondé sur les résultats afin de réduire les émissions issues de sources liées aux forêts, la REDD vise à indemniser les pays en développement qui parviennent à limiter la perte, la transformation ou la dégradation des forêts sur leur territoire. En octroyant une valeur marchande au carbone absorbé et stocké dans la biomasse forestière, la REDD cherche à renforcer le puits terrestre grâce à l'utilisation de paiements pour les services écosystémiques (PSE). Ainsi, les pays qui prennent des mesures correctives pour réduire la pression totale sur les forêts seraient récompensés en fonction de la réduction des émissions obtenue, créant un système où les intérêts à long terme de la conservation des forêts pourraient entrer en concurrence avec

La REDD dans la CCNUCC

Le concept d'un mécanisme fondé sur les résultats pour protéger les forêts dans les pays en développement a été introduit lors de la 11^e Conférence des Parties qui s'est tenue en 2005 à Montréal, au Canada. Lancée par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Costa Rica, au nom de la Coalition des pays à forêt ombrophile, l'idée de réduire les émissions liées à la déforestation est née des premiers essais de PSE du Costa Rica et du constat que la valeur d'échange du capital naturel, en particulier les services de stockage du carbone rendus par les forêts, n'était pas reconnue comme un mécanisme potentiel de la Convention. Une proposition intitulée « Réduction des émissions liées à la déforestation dans les pays en développement : approches pour stimuler l'action » a donc été présentée à la Convention¹⁵.

Après un examen détaillé par l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA), la REDD a été adoptée lors de la 13^e Conférence des Parties à Bali, en Indonésie. Depuis la Décision 1/CdP13 (le Plan d'action de Bali), la nécessité de mettre en place « *des démarches générales et des mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement ; ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement* » est constamment à l'ordre du jour de la Convention. La Conférence des Parties de Bali a appelé toutes les parties à soutenir les besoins de renforcement des capacités techniques et institutionnelles des pays en développement¹⁶.

¹² Houghton (2012, p. 601). 450 parties par million (ppm) est le seuil approximatif qui permet de contenir la hausse des températures mondiales dans l'objectif de stabilisation de 2 °C.

¹³ Agrawal et al. (2013, p. 82).

¹⁴ CCNUCC (2010).

¹⁵ Extrait d'entretiens avec Kevin Conrad, envoyé spécial et ambassadeur de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et Carlos Manuel Rodriguez, ancien ministre de l'Environnement du Costa Rica.

¹⁶ CCNUCC (2008).

les gains à court terme des utilisations moins durables des terres¹⁷.

35. Façonnés par les négociations en cours et les expériences, les contours fondamentaux de la REDD plus (REDD+) ont été définis dans les Accords de Cancún de 2010 (16^e Conférence des Parties). Le « plus » de l'intitulé REDD+ désigne alors : (i) la conservation des stocks de carbone forestiers ; (ii) la gestion durable des forêts ; et (iii) les efforts visant à renforcer les stocks de carbone forestiers. Ces accords prévoyaient aussi l'adoption d'un vaste ensemble de garanties et de directives, soulignant la nécessité de mettre en œuvre la REDD dans le contexte d'un programme de développement durable axé sur la réduction de la pauvreté, des stratégies conduites par les pays et l'intégration de questions sociales et environnementales comme les processus participatifs, la protection des droits des peuples autochtones et la préservation de la diversité biologique¹⁸.

36. Lors de la 17^e Conférence de Parties qui s'est tenue à Durban, en Afrique du Sud, les orientations concernant les systèmes d'information sur les garanties et les modalités des niveaux de référence pour les forêts ont été affinées¹⁹. Enfin, le Cadre de Varsovie pour la REDD+, récemment adopté lors de la 19^e Conférence des Parties en novembre 2013, rassemble tous les éléments finaux nécessaires pour mettre en œuvre la REDD+, notamment des décisions concernant : (i) un programme de travail pour un financement fondé sur les résultats en faveur des forêts ; (ii) la coordination de l'appui aux activités de mise en œuvre ; (iii) la surveillance nationale des forêts ; (iv) les systèmes de MNV ; (v) l'élaboration d'un système viable d'informations sur les garanties ; (vi) des directives et procédures pour l'évaluation technique des niveaux (d'émissions) de référence ; et (vii) la nécessité de lutter de manière proactive contre les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts. En finalisant les « règles » de la REDD+, le Cadre de Varsovie a contribué à redynamiser les discussions sur les changements climatiques, dans l'espoir de parvenir à un nouvel accord en 2015²⁰.

4.3 Appui à la REDD+

37. La portée opérationnelle et les implications de la REDD+ continuent d'évoluer²¹. Cela étant, les enjeux liés à la conception et à la mise en œuvre de systèmes nationaux de PSE ont contribué à faire largement accepter la nécessité d'une approche progressive de la REDD+²². Conformément à la proposition du Meridian Institute²³, adoptée ultérieurement par la CCNUCC²⁴, l'approche progressive consiste en un processus linéaire et itératif visant à : (i) renforcer les capacités institutionnelles et soutenir l'élaboration de stratégies nationales REDD+ (phase 1 ou « phase de préparation ») ; (ii) mettre en œuvre les stratégies nationales REDD+, y compris promulguer et appliquer les mesures et les réformes politiques requises (phase 2 ou « phase de mise en œuvre ») ; et (iii) mettre en œuvre à grande échelle le mécanisme de paiements fondés sur les résultats proposé

¹⁷ Parker et al. (2009).

¹⁸ CCNUCC (2011, Annexe I).

¹⁹ CCNUCC (2012).

²⁰ CCNUCC (2014).

²¹ Angelsen et McNeil (2012) ; Buizer et al. (2014) ; den Besten et al. (2014) ; Pistorius (2012).

²² Angelsen (2013, p. 3-4).

²³ Streck et al. (2009).

²⁴ CCNUCC (2011, art. 73).

sur la base de réductions mesurables des émissions par rapport aux niveaux de référence établis (phase 3 ou « phase d'investissement »).

38. Plusieurs organisations multilatérales, bilatérales et non gouvernementales soutiennent la préparation à la REDD+, notamment le FCPF et le Programme d'investissement pour la forêt (FIP) de la Banque mondiale, le 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 (ONU-REDD), l'Initiative internationale du gouvernement de la Norvège sur le climat et les forêts (NICFI)²⁵, le programme REDD Early Movers (REM) en Allemagne, le Programme de réduction des émissions dans les forêts d'Asie (LEAF) d'USAID²⁶, le Fonds pour les forêts du bassin du Congo (CBFF) du Royaume-Uni et de la Norvège et de nombreuses autres initiatives de groupes tels que le Fonds mondial pour la nature (WWF), The Nature Conservancy (TNC) et l'Alliance Climat, communauté et biodiversité (CCBA)²⁷.

39. Bien que les financements nécessaires pour opérer à grande échelle (via le Fonds vert pour le climat) ne se soient pas encore concrétisés, des systèmes de réduction des émissions fondés sur les résultats sont en cours d'élaboration en dehors des processus de la CCNUCC, à la fois sur une base indépendante (par exemple, les marchés volontaires) et en prévision d'un mécanisme formel de REDD+ (par exemple, le Fonds carbone du FCPF). On retiendra entre autres les nets progrès réalisés par le Costa Rica²⁸ vers un mécanisme de REDD+ totalement opérationnel en septembre 2013 ; la création du premier registre de carbone infranational au monde dans l'État d'Amapá, au Brésil, en 2011-12 ; et des projets à grande échelle soutenus par le FCPF comme celui de Mai Ndombe en RDC. De même, les discussions menées à Varsovie (19^e Conférence des Parties) ont renforcé la coordination et la cohérence internationales sur la question des financements en faveur des forêts (par l'intermédiaire du Comité permanent des finances). La Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis ont ainsi promis 280 millions de dollars US pour financer le Fonds biocarbone de la Banque mondiale visant à soutenir les paysages forestiers, et le gouvernement norvégien s'est engagé à verser une subvention supplémentaire de 40 millions de dollars US au Programme ONU-REDD.

40. Après plusieurs années d'incertitude, l'élan en faveur d'un nouvel accord mondial sur les changements climatiques en 2015 semble reprendre de la vigueur. Il est difficile de dire si un tel accord verra le jour. Si les annonces de la 19^e Conférence des Parties laissent entrevoir quelques espoirs, les promesses n'atteignent pas les 23-38 milliards de dollars US que le Groupe de travail informel sur le financement intérimaire de la REDD+ (IWG-IFR) estime nécessaires pour réduire de 25 % les taux mondiaux de déforestation entre 2010 et 2015²⁹.

²⁵ www.regjeringen.no.

²⁶ LEAF soutient les efforts en faveur de la REDD+ au Cambodge, au Laos, en Malaisie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Thaïlande et au Viet Nam.

²⁷ L'Annexe IV sur le contexte international de la REDD+ présente un résumé de ces différentes initiatives.

²⁸ Le 10 septembre 2013, le Costa Rica est devenu le premier pays du FCPF à accéder à des paiements à grande échelle fondés sur les résultats pour conserver ses forêts, régénérer les terres dégradées et généraliser des systèmes d'agroforesterie qui favorisent la durabilité des paysages et des moyens de subsistance. Voir : <https://www.forestcarbonpartnership.org/letter-intent-signed-costa-rica>.

²⁹ IWG (2009).

4.4 Difficultés de la REDD+

41. Lorsque la REDD a été introduite en 2005, elle a suscité beaucoup d'espoirs et s'annonçait notamment comme une solution « gagnant-gagnant » peu coûteuse pour atténuer les changements climatiques, préserver la forêt tropicale et la biodiversité et augmenter les flux de ressources vers les pays en développement, tout en appuyant les efforts de réduction de la pauvreté et les initiatives de développement durable³⁰. Pleinement exécutée et respectée, elle peut effectivement contribuer à réduire les émissions de manière tangible et à améliorer les interactions entre l'homme et l'environnement³¹. Cependant, la REDD+ s'est avérée bien plus difficile à réaliser, longue à concrétiser et coûteuse à mettre en œuvre que ses initiateurs ne l'avaient envisagé³². Les dures réalités de sa mise en place remettent de plus en plus en cause la stratégie du rendement immédiat.

42. Si la REDD+ améliore le niveau de sensibilisation et d'engagement des acteurs des gouvernements et du secteur privé autour de l'importance des forêts, elle est en grande partie confrontée aux mêmes obstacles que les efforts internationaux qui l'ont précédée, à l'image de la gestion durable des forêts (GDF), des projets intégrés de développement et de conservation (ICDP) ou des systèmes de certification forestière³³. À son crédit, le domaine agricole en perpétuelle expansion est reconnu comme un moteur fondamental de la déforestation dans la plupart des pays REDD+³⁴. Cependant, pour espérer influencer sur les processus décisionnels politico-économiques suscitant un changement d'affectation des terres à grande échelle, la REDD+ devra élargir en permanence son public cible. Comme le montrent des études récentes, la croissance économique n'améliore pas forcément la conservation des forêts et la gestion des terres³⁵. Elle signifie simplement que les pays disposant de capitaux financiers plus importants peuvent externaliser leurs coûts sociaux, économiques et environnementaux de production vers des territoires qui n'ont pas atteint le même niveau de développement³⁶. Ces observations sont essentielles pour déterminer les actions nécessaires afin de réduire la vitesse et l'ampleur de la déforestation et de la dégradation des forêts.

43. Outre les complexités inhérentes à la mise en place d'un mécanisme de paiements fondés sur les résultats, la REDD+ est également menacée par le fait que « la marchandise est difficile à quantifier, les vendeurs ne sont pas clairement définis, les gros acheteurs n'existent pas et les règles du jeu ne sont pas établies³⁷ ». Les problèmes identifiés dans les textes sont nombreux et variés³⁸ : possibilité de fuite au-delà des frontières des questions conflictuelles des régimes fonciers et des droits d'émission de carbone³⁹, du partage des avantages et

³⁰ Eliasch (2008) ; Stern (2006).

³¹ GIEC (2013b).

³² Brockhaus et Angelsen (2012) ; Buizer et al. (2014) ; McDermott (2014) ; Phelps et al. (2012).

³³ Angelsen (2013) ; Boyd (2010) ; Buizer (2014) ; McDermott (2014).

³⁴ Boucher et al. (2011) ; DeFries et al. (2010) ; Geist et Lambin (2002) ; Houghton (2012) ; Kissinger et al. (2012) ; Rademaekers et al. (2010) ; M. Williams (2003). Dans le dernier rapport du PNUE sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction d'émissions (2013), l'agriculture est considérée comme le point d'entrée critique pour réduire de façon drastique les émissions liées au changement d'affectation des terres, avec de simples allusions aux « autres » initiatives comme la REDD+.

³⁵ FAO (2012, p. 15-18).

³⁶ Meyfroidt et Lambin (2011) ; Meyfroidt et al. (2013) ; M. Williams (2003).

³⁷ Angelsen et McNeil (2012, p. 44, cité dans Bray, 2013).

³⁸ Voir par exemple : Angelsen (2013) ; Boer (2013) ; Bray (2013) ; Fosci (2013b) ; McDermott (2014) ; W. D. Sunderlin et al. (2014).

³⁹ Selon Peskett et Brodnig (2011), les droits d'émission de carbone sont « des actifs incorporels créés par des dispositions législatives et contractuelles qui permettent la reconnaissance d'avantages distincts liés à la séquestration du carbone dans la biomasse ». En d'autres

de l'évaluation de la valeur non marchande ; manque de capacités locales/nationales ; faiblesse de l'engagement national et international afin de lutter contre les moteurs sous-jacents de la déforestation (par exemple, subventions aux effets pervers et pression locale/internationale en faveur d'une croissance économique et commerciale) ; coûts élevés de la REDD+ ; difficultés à modifier les conceptions, les valeurs, les croyances et les comportements associés ; lenteur des négociations sur les changements climatiques, etc. Au bout du compte, l'avenir des forêts dépend de la capacité de toutes les sociétés à comprendre la contribution que ces systèmes apportent à leur bien-être social, culturel et économique et, partant, de leur aptitude à négocier des mécanismes équitables de partage des avantages⁴⁰. L'argent seul ne résoudra pas ces problèmes⁴¹. L'encadré 4.1 ci-dessous présente quelques-unes des principales difficultés de la REDD+, identifiées dans les sources académiques pertinentes.

termes, les droits d'émission de carbone désignent une catégorie spécifique d'actifs qu'il est possible d'acheter et de transférer indépendamment des droits sur les forêts. Très peu de pays disposent de droits fonciers sur le carbone juridiquement définis. Ce problème affecte le droit de développer des échanges commerciaux et de profiter des efforts de conservation des forêts (voir RRI, 2014).

⁴⁰ Agrawal et al. (2013).

⁴¹ White (2011).

Encadré 4.1 Principales difficultés de la REDD+

Principales difficultés
<ul style="list-style-type: none">• Le manque d'indicateurs de performance ou de critères d'évaluation clairs pour mesurer les progrès en matière de préparation à la REDD+⁴² ;• La participation inadaptée des principales parties prenantes et l'appropriation politique insuffisante des processus REDD+ au niveau des pays⁴³ ;• La forte dépendance historique et le manque de volonté politique pour modifier les structures de pouvoir et les modes de répartition des avantages en place⁴⁴ ;• La corruption, la faiblesse des structures de gouvernance, le manque de transparence et la complaisance du suivi et de l'application⁴⁵ ;• L'absence de cadres réglementaires pour intégrer les garanties et le partage des avantages dans les programmes de PSE⁴⁶ ;• La non-permanence et les fuites à l'échelle nationale, régionale et mondiale⁴⁷ ;• L'absence ou le manque de volonté d'engager des réformes foncières, le manque de clarté des droits d'émission de carbone et l'absence de garanties et de cadres réglementaires pour protéger les droits des communautés autochtones et locales en matière de régimes fonciers et de partage des avantages⁴⁸ ;• La complexité excessive de la configuration des acteurs, des processus, des cadres, des directives et des outils⁴⁹ ;• Les coûts élevés d'opportunité/de mise en œuvre/de transaction et le manque de modèles convaincants pour les processus décisionnels⁵⁰ ;• L'externalisation des incitations à entreprendre des réformes (phase 2) et à obtenir des résultats mesurables (phase 3), qui risque d'affaiblir les arguments normatifs en faveur du changement et les possibilités de solutions sans financement à long terme, tout en n'intégrant pas les échecs des expériences passées en matière d'aide conditionnelle et d'assistance fondée sur les résultats⁵¹ ;• Les lacunes des données et des exigences techniques de la REDD+, notamment les incertitudes concernant les processus et les taux historiques de déforestation, et l'incapacité à prévoir les tendances à venir (population, demande économique, rétroactions climatiques, etc.)⁵² ;• Les incertitudes concernant le développement, la réglementation et les performances des marchés du carbone⁵³ ;• La hausse de la population, l'enrichissement, la libéralisation des échanges, la demande croissante de nourriture, d'énergie et de ressources, le développement de l'agro-industrie (maïs, soja, huile de palme, cacao, élevage, caoutchouc, etc.) et l'usurpation des terres à l'échelle mondiale⁵⁴.

⁴² Fosci (2013b) ; Wertz-Kanounnikoff et McNeill (2012).

⁴³ Di Gregorio et al. (2012) ; Evans et al. (2014) ; Luttrell et al. (2014).

⁴⁴ Brockhaus et al. (2013).

⁴⁵ Ascher (1999) ; Humphreys (2006) ; Korhonen-Kurki et al. (2014) ; Luttrell et al. (2014) ; Repetto and Gillis (1988).

⁴⁶ Buizer et al. (2014) ; McDermott (2014) ; McDermott et al. (2012).

⁴⁷ Karsenty et al. (2014) ; Lambin and Meyfroidt (2011).

⁴⁸ Evans et al. (2014) ; Karsenty et al. (2014) ; Naughton-Treves et Wendland (2014) ; Phelps et al. (2012) ; RRI (2013, 2014).

⁴⁹ McDermott (2014) ; Visseren-Hamakers et al. (2012).

⁵⁰ Fosci (2013a) ; Gregersen et al. (2010) ; Lubowski et Rose (2013).

⁵¹ Angelsen (2013) ; Bray (2013) ; McAfee (2012) ; Seymour et Angelsen (2012) ; Vatn et Vedeld (2013) ; White (2011).

⁵² Seymour et Angelsen (2012).

⁵³ Angelsen (2013) ; Seymour et Angelsen (2012).

⁵⁴ Hudson et al. (2013) ; Meyfroidt et al. (2013) ; Weinzettel et al. (2013).

5. Le Programme ONU-REDD

44. Le 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) est une initiative conjointe du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Fondé sur l'hypothèse qu'un régime climatique pour l'après-2012 serait adopté lors de la Conférence des Parties de Copenhague, au Danemark, le Programme ONU-REDD a été lancé en 2008 pour « déterminer si des structures de paiement et un soutien des capacités bien étudiés sont susceptibles de créer les incitations qui permettront d'assurer des réductions d'émissions *effectives, durables, réalisables, fiables* et *mesurables* tout en préservant et en améliorant les autres services écosystémiques fournis par les forêts⁵⁵ ». Le champ d'application du Programme a fait l'objet d'affinages successifs. Suite à l'adoption de sa stratégie 2011-2015, l'accent a été mis sur l'appui aux efforts nationaux de préparation à la REDD⁵⁶ en se concentrant sur la phase 1 de l'approche progressive de la mise en œuvre de la REDD+. Pour ce faire, le Programme cherche à renforcer les capacités institutionnelles et techniques des pays en développement afin de réduire les émissions liées aux forêts et de participer ensuite à un mécanisme de REDD+.

5.1 Structure et champ d'application

45. Le Programme ONU-REDD opère principalement par le biais de deux ensembles complémentaires d'interventions :

- les programmes nationaux, qui fournissent une assistance technique complète aux pays dans le but de préparer et de mettre en œuvre les stratégies ou les plans d'action nationaux REDD+ et de renforcer les capacités nécessaires ;
- 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+.

46. La mise en œuvre du Programme a commencé en mars 2009 par une phase pilote dans neuf pays (les *programmes pilotes de démarrage rapide* en Bolivie, en Indonésie, au Panama, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Paraguay, en RDC, en Tanzanie, au Viet Nam et en Zambie) conçue pour expérimenter les outils et les méthodologies et pour tirer des enseignements précoces en vue d'élaborer une stratégie plus durable⁵⁷. Depuis, le Programme s'est développé pour inclure 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 REDD+ bilatéraux directs pour le compte du gouvernement de Norvège avec le Viet Nam et la RDC. Ces investissements dits de « niveau II » ont pour objectif de renforcer l'expérience des pays concernant les modalités de mise en œuvre de la REDD+.

⁵⁵ Document-cadre du Programme ONU-REDD (2008, p. 5).

⁵⁶ www.un-redd.org.

⁵⁷ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p. 1.

47. Fonctionnant conformément au principe de l'approche « Unis dans l'action » des Nations Unies, le Programme est structuré autour des compétences fondamentales des trois organismes des Nations Unies partenaires. La FAO assure l'assistance technique relative aux systèmes de mesure, notification et vérification (MNV) et aux questions techniques associées. Le PNUD apporte des conseils sur le développement des capacités institutionnelles liées à la gouvernance, à l'engagement des parties prenantes, aux garanties et à la gestion des fonds. Le PNUC fournit des orientations normatives dans les domaines relevant de la transformation sectorielle (développement économique vert), des garanties et de la réalisation des avantages multiples créés en évitant la déforestation.

48. Le Programme est dirigé par un Conseil d'orientation composé de représentants (i) de neuf pays bénéficiant de programmes nationaux, (ii) des donateurs, (iii) d'organisations des peuples autochtones (PA) et de la société civile (SC) et (iv) des trois organismes des Nations Unies partenaires. Des représentants des circonscriptions régionales, y compris la CCNUCC, la Banque mondiale et des ONG internationales, ainsi que le personnel du Programme, peuvent participer en qualité d'observateurs⁵⁸.

49. Les fonctions de gestion sont assurées par (i) le groupe stratégique (GS), qui supervise la coordination interinstitutions, ainsi que le recrutement et les résultats du directeur du secrétariat ; (ii) le groupe d'administration (GA), qui est le principal organe de coordination du développement, de l'exécution et de la gestion du Programme dans son ensemble ; (iii) le secrétariat, qui est responsable de la gestion du SNA-GP, de la coordination des organismes, de la communication, de la gestion des connaissances, ainsi que de la préparation, de la coordination et de l'exécution des sessions du Conseil d'orientation⁵⁹ ; et (iv) le bureau du FASM, qui remplit la fonction d'agent administratif du Fonds du Programme ONU-REDD. En décembre 2013, les donateurs suivants avaient versé 215 237 959 dollars US : la Norvège (pays fondateur et principal donateur de la REDD+ à ce jour), l'Union européenne, le Danemark, l'Espagne, le Japon et le Luxembourg⁶⁰.

5.2 Théorie du Programme

50. Comme énoncé dans sa stratégie 2011-2015, le Programme ONU-REDD a pour objectif de « 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 résultats⁶¹. » En poursuivant des objectifs de changement qui dépassent le champ d'application limité de la préparation, le Programme couvre les phases 1 et 2 (préparation et mise en œuvre) de l'approche progressive de la mise en œuvre de la REDD+⁶². Cependant, tout comme la définition de la préparation à la REDD+ est

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem, p. 21.

⁶⁰ Par ordre décroissant du montant des contributions, selon le portail GATEWAY du FASM. Consulté le 4 novembre 2014 à l'adresse http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00?fund_status_month_to=&fund_status_year_to=2013.

⁶¹ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p. 6.

⁶² Streck et al. (2009).

limitée⁶³, la signification et les conséquences du but du Programme (en termes de résultats attendus et d'indicateurs de performance) sont larges et mal établies.

51. Conformément au mandat de l'évaluation, un plan général de la théorie du changement du Programme a été établi à la lumière des documents pertinents et des contributions des parties prenantes pendant la phase initiale (voir figure 5.1 ci-dessous). Bien que ce schéma soit préliminaire et conçu pour être mis à jour en fonction des nouveaux éléments, l'équipe chargée de l'évaluation n'a pas été en mesure d'affiner la logique globale de la théorie proposée, ni les hypothèses qui étayaient les inférences causales suggérées. Malgré ces réserves, les éléments fondamentaux du Programme ONU-REDD restent totalement en accord avec le cadre normatif de la CCNUCC. Les conséquences de la théorie du changement du Programme constituent un élément d'analyse critique du rapport.

52. Enfin, le Programme souscrit également aux cinq principes interconnectés du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), à savoir : une approche de la programmation axée sur les droits de l'homme, l'égalité entre les sexes, la viabilité de l'environnement, une gestion fondée sur les résultats et le renforcement des capacités⁶⁴.

⁶³ Wertz-Kanounnikoff et McNeill (2012).

⁶⁴ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p. 16.

Figure 5.1 Théorie du changement reconstituée



5.3 Logique du Programme

53. Selon la stratégie du Programme pour 2011-2015, ONU-REDD est guidé par un ensemble de domaines de résultats fondamentaux en constante évolution, structurés autour de sept grands résultats et leurs réalisations

associées (voir tableau 5.2 ci-dessous⁶⁵). Si elles sont gouvernées par les besoins et les priorités des partenaires nationaux, les interventions programmatiques se concentrent essentiellement sur six domaines d'activité de base : (i) le renforcement des capacités de MNV ; (ii) des systèmes de gouvernance convaincants et inclusifs ; (iii) l'engagement des parties prenantes ; (iv) les garanties sociales et environnementales ; (v) les avantages multiples ; et (vi) la transition vers une économie verte.

54. Au niveau des réalisations, le Programme a pour objectif de : (i) développer divers instruments, cadres et outils de connaissance ; (ii) promouvoir des mécanismes et des processus inclusifs, équitables et transparents ; (iii) évaluer les moteurs de la déforestation et identifier les activités REDD+ ; et (iv) fournir un appui technique et des conseils dans un large éventail de domaines : suivi et MNV concernant les forêts, gouvernance, engagement des parties prenantes, coordination multisectorielle, etc.

55. La réussite des réalisations du Programme repose sur plusieurs hypothèses. Le Programme part du principe que les partenaires nationaux apporteront des connaissances et de l'expertise et créeront des conditions favorables à un engagement social, politique et économique. Il suppose également que les collaborateurs et participants nationaux conserveront leurs rôles et responsabilités pendant et après la prestation de l'appui technique et du renforcement des capacités, que des connaissances seront effectivement générées et partagées et que les services du Programme seront fournis au moment et à l'endroit où ils sont requis.

56. Au niveau des résultats, le Programme vise à mettre au point des systèmes de suivi, à améliorer les mécanismes de gouvernance, à augmenter la participation et à concrétiser les avantages multiples relatifs à la REDD. Il s'attache également à garantir que la REDD+ et les processus de transition vers une économie verte se renforcent mutuellement. Le Programme part du principe que les pays intégreront, diffuseront et appliqueront les connaissances, les outils et les méthodologies acquis dans son cadre. D'un point de vue critique, le Programme suppose que les pays participants seront en mesure d'accéder aux sources de financement provenant des marchés ou d'ailleurs pour expérimenter et engager des réductions des émissions fondées sur les résultats en évitant la déforestation.

57. Pour y parvenir, le Programme postule que les gouvernements nationaux instaureront un dialogue avec les organisations des peuples autochtones et de la société civile et respecteront leurs droits et leurs intérêts. Plus fondamentalement, le Programme part du principe que les capacités liées à la REDD+, notamment l'engagement des parties prenantes, une gouvernance transparente et inclusive et le partage équitable des avantages, seront atteintes, suivies et appliquées lorsque l'appui financier extérieur prendra fin. En d'autres termes, le Programme suppose que les pays participants se sont engagés à opérer des transformations sociales et économiques, et qu'ils entreprendront les réformes politiques requises. Pour ce faire, le Programme prévoit que les pays participants s'orienteront vers un développement à faible intensité de carbone et résistant aux changements climatiques et amorceront les changements nécessaires à l'échelle du système. Dernier point, mais non des

⁶⁵ En plus des six domaines d'activité de la stratégie du Programme, les résultats présentés dans le cadre de résultats du SNA-GP incluent la gestion des connaissances (résultat 7) et des services de secrétariat efficaces (résultat 8). Voir le *Cadre de suivi pour l'appui aux Plans d'action REDD+ nationaux – version préliminaire*, 10^e réunion du Conseil d'orientation d'ONU-REDD, juin 2013, Lombok, Indonésie.

moindres, la réussite d'un changement à plus long terme dépend de l'hypothèse que les moteurs de la déforestation d'origine extérieure seront pris en compte et maintenus sous contrôle.

58. Globalement, le Programme suppose que les principales contributions (appui technique des trois organismes des Nations Unies, investissements des donateurs et capacités nationales) et les réalisations seront exploitées pour : (i) renforcer les capacités institutionnelles ; (ii) élaborer des stratégies nationales REDD+ ; (iii) soutenir des réformes institutionnelles et politiques ; et (iv) parvenir à une réduction des émissions fondée sur les résultats grâce à des expérimentations qui seront ensuite généralisées. En bloquant l'accès aux possibilités de financement axées ou non sur le marché, le Programme vise la « réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts au moyen de stratégies nationales REDD+ réformant leurs secteurs forestiers pour favoriser le bien-être de l'homme et réaliser les objectifs d'atténuation du changement climatique et les aspirations au changement ».

59. Le niveau de réalisation de ces résultats est analysé dans la section de ce rapport d'évaluation consacrée à l'efficacité.

Tableau 5.2 Cadre de résultats d'ONU-REDD⁶⁶

Résultats	Réalisations
1. Les pays REDD+ disposent des capacités et des systèmes nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la MNV et du suivi.	<p>1.1 Les activités, outils et méthodes pour la MNV et le suivi sont conçus au niveau national.</p> <p>1.2 Élargissement des capacités nationales pour la mise en œuvre des fonctions de suivi et de MNV.</p>
2. Des systèmes de gouvernance nationale convaincants et ouverts à tous sont instaurés afin de mettre en œuvre la REDD+.	<p>2.1 Des systèmes convaincants, inclusifs et placés sous le contrôle des pays, permettant l'analyse, l'évaluation et la prise en compte des enjeux de la gouvernance, sont mis en place.</p> <p>2.2 La mise en œuvre nationale de la préparation à la REDD+ est renforcée grâce à l'appui du programme national.</p> <p>2.3 Les cadres juridiques relatifs aux forêts sont analysés et consolidés afin de mettre en œuvre les programmes et stratégies de REDD+ au niveau national.</p> <p>2.4 Les capacités nationales sont renforcées en vue des paiements fondés sur les résultats et dans l'optique de systèmes de partage des avantages ouverts à tous.</p> <p>2.5 Les politiques et mesures applicables à la gestion durable des forêts sont identifiées et encouragées au niveau national.</p> <p>2.6 Les risques de corruption dans la REDD+ sont évalués et prévenus.</p> <p>2.7 Les capacités des institutions en matière de régimes fonciers (afin de lutter aussi contre les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts) sont renforcées.</p> <p>2.8 Les stratégies de REDD+ sont favorables à l'égalité des sexes et les femmes participent efficacement aux systèmes nationaux de REDD+.</p>
4. Les peuples autochtones, les communautés locales, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes prennent une part effective aux décisions et à l'élaboration de stratégies sur la REDD+, ainsi qu'à sa mise en œuvre au niveau national et international.	<p>4.1 Les peuples autochtones, les communautés locales, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes concernées sont informés des processus, politiques et activités REDD+ aux échelons nationaux et internationaux.</p> <p>4.2 Des principes, directives et procédures destinés à engager les parties prenantes dans les processus nationaux et internationaux de REDD+ sont élaborés.</p> <p>4.3 La mise en œuvre de directives et de pratiques effectives de mobilisation des parties prenantes est soutenue dans les pays REDD+.</p> <p>4.4 Les parties prenantes sont incitées à s'associer aux processus nationaux et internationaux de REDD+ et à les influencer.</p> <p>4.5 L'engagement du secteur privé dans la préparation à la REDD+ et le large consensus parmi les parties prenantes sur l'engagement du secteur privé sont renforcés.</p> <p>4.6 La gestion communautaire de la REDD+ (CBR+) est mise en place pour renforcer les capacités des communautés et leur engagement dans la REDD+ (domaine d'activité récemment adopté).</p>
5. Les garanties sont appliquées et respectées et les avantages multiples de la REDD+ sont obtenus.	<p>5.1 Les pays mettent à profit les outils, les orientations et l'appui afin d'élaborer des démarches pour tirer parti des avantages multiples.</p> <p>5.2 Les pays mettent à profit l'appui afin d'élaborer des démarches pour appliquer et respecter les garanties.</p> <p>5.3 Les pays mettent à profit l'appui afin de fournir des informations sur la manière dont les garanties sont appliquées et respectées.</p>
6. La transition vers une économie verte et les	6.1 L'argument économique de la REDD+ est clairement mis en avant.

⁶⁶ Selon le *Cadre de suivi pour l'appui aux Plans d'action REDD+ nationaux 2013-2014 – version préliminaire, 10^e réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD* (Juin 2013). En raison de son orientation sur la gestion et les processus, le résultat 8 (appui efficace et dans les meilleurs délais du secrétariat) a été supprimé du présent cadre. Le résultat 3 (garanties) a été intégré au résultat 5, même si la numérotation officielle reste inchangée.

Résultats	Réalizations
stratégies et investissements de la REDD+ se renforcent mutuellement.	<p>6.2 Les pays élaborent des options et des stratégies d'investissement pour la REDD+, grâce à l'aide technique qui leur est fournie.</p> <p>6.3 Les pays appliquent les conseils et l'appui techniques pour élaborer des stratégies de transition afin de lutter contre les moteurs de la déforestation.</p>
7. Les connaissances que recèle le Programme ONU-REDD sont approfondies, gérées, analysées et diffusées pour soutenir les efforts de REDD+ à tous les niveaux.	<p>7.1 Des ressources et systèmes de gestion des connaissances sont élaborés et améliorés.</p> <p>7.2 Les connaissances sur la REDD+ sont constamment générées, adaptées et partagées afin d'encourager l'apprentissage, le plaidoyer, la promotion et le renforcement des capacités.</p>

6. Conclusions

60. Cette partie rassemble les principales conclusions de l'évaluation du Programme ONU-REDD, conformément aux exigences de son mandat. Dans cette partie du rapport, les conclusions sont présentées sous forme de déclarations succinctes, obtenues à partir des sources pertinentes de données recueillies. Elles s'efforcent de fournir une réponse à une ou plusieurs questions de l'évaluation ou de présenter un message clé. Elles sont fondées sur les faits, centrées sur les problèmes fondamentaux et tentent de résumer le « tableau d'ensemble » en une ou deux phrases. Ces conclusions sont illustrées par la lettre « F » en majuscule suivie d'un numéro de référence.

6.1 Pertinence

61. Conformément à la définition du CAD de l'OCDE, la pertinence désigne ici la mesure selon laquelle les objectifs du Programme ONU-REDD correspondent aux besoins et aux priorités des principales parties prenantes. Dans cette partie, le rapport examine la pertinence du Programme ONU-REDD d'un point de vue international et national, notamment dans ses liens avec d'autres initiatives REDD+, sa réactivité aux besoins des pays, son adéquation à son but premier et la validité des liens de cause à effet escomptés. Pour évaluer la pertinence du Programme ONU-REDD, les évaluateurs se sont essentiellement appuyés sur les perceptions des parties prenantes et les sources documentaires et universitaires applicables.

6.1.1 Contexte international

F1: Le Programme ONU-REDD est une réponse pertinente aux négociations de la CCNUCC et aux objectifs qui se dessinent pour la REDD+, mais l'adaptation à la nature dynamique du contexte mondial est un défi constant.

62. Le Programme ONU-REDD démontre sa grande pertinence par sa démarche intégrée de réduction des émissions, qui intègre aussi bien les processus d'évolution de l'utilisation des terres que des liens étroits avec les négociations en cours de la CCNUCC. Ses objectifs et sa stratégie pour 2011-2015 sont conformes aux objectifs mondiaux de la REDD+⁶⁷ et aux efforts connexes déployés pour améliorer la gouvernance des biomes forestiers tropicaux et subtropicaux à travers le monde, y compris par les avantages multiples que procurent ces systèmes. Ce faisant, le Programme exerce une influence positive sur la nécessité i) de resituer l'importance critique des services et des avantages écosystémiques forestiers sur le plan des politiques nationales, régionales et mondiales ; ii) d'intensifier la rigueur de l'ordre du jour REDD+ (MNV, garanties, engagement des parties prenantes, etc.) ; et iii) de renforcer la capacité des pays partenaires à concevoir des voies économiques durables favorisant la préservation des systèmes de ressources forestières.

63. Élaboré au lendemain de la Conférence des parties de Bali et dans l'hypothèse qu'un nouveau protocole sur les changements climatiques et un mécanisme de paiement fondé sur les résultats seraient adoptés avant la fin de la décennie, le protocole d'accord initialement conclu entre les organismes des Nations Unies partenaires

⁶⁷ Plus de 80 % des personnes interrogées estiment que le Programme ONU-REDD est conforme à l'ordre du jour élargi de la REDD+.

visait à soutenir les efforts déployés par les pays pour parvenir à des réductions concrètes, fiables et mesurables des émissions. Bien qu'il n'ait pas été possible de concrétiser un accord pour l'après-2012 lors de la Conférence des parties de Copenhague, les pays développés se sont toutefois engagés à garantir 30 milliards de dollars US entre 2010 et 2012 et 100 milliards de dollars US supplémentaires d'ici 2020 à des fins d'adaptation et d'atténuation⁶⁸. En s'appuyant sur le précédent positif créé par l'Accord de Copenhague, les organismes des Nations Unies partenaires ont démontré à leur tour leur confiance dans les négociations de la CCNUCC en réaffirmant leur propre engagement à appuyer les efforts nationaux de préparation jusqu'en 2015 au moins⁶⁹.

64. Même si les engagements de la période de démarrage accéléré⁷⁰ et les négociations ultérieures contribuent à donner l'impulsion voulue aux négociations en cours concernant les changements climatiques, culminant par la conclusion possible d'un accord international en 2015 (conformément à la Plateforme de Durban)⁷¹, des éléments récents suggèrent qu'il est nécessaire de poser un regard plus critique sur l'évolution du contexte mondial et sur l'avenir du financement de la REDD+.

65. Les engagements initiaux en faveur de la REDD+ pris pour 2010-2012 s'élevaient à 3,1 milliards de dollars US. Un peu plus de la moitié de cette somme (soit 1,9 milliard de dollars US) a été versée et, jusqu'à présent, 268 millions de dollars US seulement ont été décaissés⁷². En 2013, les nouvelles promesses de financements liés aux changements climatiques ont diminué de 71 % par rapport à 2012⁷³, et un rapport récent du projet Interim Forest Finance (IFF) suggère que la demande totale de compensation des émissions de carbone et les investissements liés dans les projets et programmes d'atténuation des changements climatiques n'ont jamais été aussi bas⁷⁴, les investissements au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP) étant littéralement suspendus depuis Varsovie.

66. En outre, malgré l'importance fondamentale de la REDD+ en tant que stratégie d'atténuation de base permettant de lutter contre les changements climatiques⁷⁵, les progrès sont plus lents que prévu dans presque tous les aspects du mécanisme proposé (voir Section 4.4). En particulier, la probabilité de mise en place d'un mécanisme de financement viable fondé sur les résultats reste une cible mouvante. Même si un nouvel accord concernant les changements climatiques est conclu en 2015, il n'existera aucune stratégie claire de financement international de la REDD+ jusqu'à ce que le nouveau protocole entre en vigueur en 2020. À supposer qu'un marché du carbone entièrement opérationnel soit mis en place d'ici là – une proposition accueillie avec un

⁶⁸ Accord de Copenhague (CCNUCC, 2010, art. 8).

⁶⁹ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015.

⁷⁰ Les engagements pris entre 2010 et 2012, notamment la création du Fonds vert pour le climat à Cancún (CCNUCC, 2011, art. 102), sont désignés collectivement sous le terme de période de « financement accéléré ».

⁷¹ CCNUCC (2012, décision 2/CP.17, art. 4).

⁷² Voir GCP et al. (2014, tableau 1) et Fransen et al. (2013). Les lecteurs noteront qu'il n'existe aucune comptabilité cohérente du financement actuel de la REDD+. Ainsi, GCP et al. (2014) indiquent que les engagements pourraient atteindre 4,5 à 6,1 milliards de dollars US, tandis que Streck et Parker (2012, p. 124) évoquent le chiffre de 4,17 milliards de dollars US à la fin 2011 et l'affectation de 446 millions de dollars US.

⁷³ Fransen et al. (2013, p. 10).

⁷⁴ GCP et al. (2014, p. 6).

⁷⁵ GIEC (2014).

scepticisme croissant par les chercheurs et les observateurs⁷⁶ –, le rapport du projet IFF rappelle qu'il « n'existe à l'heure actuelle aucune demande de paiement des réductions des émissions à moyen et long terme obtenues grâce à la REDD+ à l'échelle nécessaire pour atteindre avant 2020 les objectifs de réduction des émissions dans les pays possédant des forêts tropicales⁷⁷ ».

67. L'intégration de crédits REDD+ sur un marché (national, régional ou mondial) risquant de réduire la valeur des compensations d'émissions de carbone et d'évincer les autres efforts d'atténuation, les Parties à la Convention devraient i) soit augmenter les objectifs internationaux de réduction des émissions ; ii) soit diminuer la valeur des crédits REDD+ ; iii) soit limiter le volume des réductions d'émissions admissibles grâce à la REDD+ ; iv) soit inviter les donateurs et les institutions financières internationales à combler l'écart entre l'offre et la demande⁷⁸. L'absence d'une solution parétienne tant pour les pays de l'Annexe 1 que pour les autres augure de négociations difficiles en préparation de la Conférence de Paris, voire de l'impasse des discussions préalables concernant l'intégration des crédits REDD+ à un futur régime de marché mondial du carbone⁷⁹.

68. Certes, le Cadre de Varsovie pour la REDD+ (CdP19) fournit des indications techniques en vue de la mise en œuvre complète de la REDD+⁸⁰ et intègre une décision relative aux paiements fondés sur les résultats⁸¹ clarifiant la diversification des sources possibles de financement de la REDD+, notamment le rôle du Fonds vert pour le climat. Cependant, « la promesse d'un financement prévisible, fondé sur les résultats et assuré par la communauté internationale », conformément aux engagements de Cancún et de Varsovie, ne s'est pas encore concrétisée⁸². La difficulté de mettre en place un système de PSE et la gageure de garantir la permanence et les effets spécifiques des efforts d'évitement de la déforestation sont loin d'être résolues⁸³. En outre, l'agriculture (première cause de la déforestation tropicale) n'est pas une question centrale des processus de négociations de la CCNUCC ni des efforts en faveur de la REDD+ en général.

69. Face à la nécessité de soutenir, voire de nourrir, l'optimisme d'un accord mondial lors de la Conférence de Paris en 2015, la plupart des personnes ayant participé à l'évaluation, y compris de hauts représentants des Nations Unies, admettent à regret que la probabilité d'un accord prochain sur les termes d'un mécanisme de financement du carbone est plus qu'incertaine. Dans le paysage politico-économique actuel, la pertinence non démentie de l'objectif du Programme, à savoir appuyer les efforts de préparation des pays à la REDD+ en vue d'un financement fondé sur les résultats, n'exclut pas les difficultés. Bien que le Programme semble s'adapter à l'évolution de la situation (accent mis sur la gestion durable des terres, transition vers une économie verte,

⁷⁶ Voir, par exemple, Angelsen (2013) ; Foschi (2013b) ; Lubowski et Rose (2013) ; Munden-Project (2011) ; Vatn et Vedeld (2013).

⁷⁷ GCP et al. (2014, p. 6). Les auteurs du rapport estiment que l'offre de crédits REDD+ est 13 à 39 fois plus importante que la demande potentielle pour une réduction de 50 % du taux de déforestation mondiale d'ici 2020 (p. 8).

⁷⁸ Beltran et al. (2013) ; GCP et al. (2014).

⁷⁹ Une solution parétienne (ou Pareto-optimale) désigne une situation dans laquelle il n'est pas possible d'améliorer les intérêts ou les gains de tous sans détériorer la situation d'une personne, d'un groupe ou, en l'occurrence, d'un pays.

⁸⁰ Lois et politiques en matière de changements climatiques (2014). Note d'information. « Unpacking the "Warsaw Framework for REDD+. The requirements for implementing REDD+ under the United Nations Framework Convention on Climate Change ».

⁸¹ CCNUCC (2014, décision 9).

⁸² GCP et al. (2014, p. 6). Voir également « REDD+ Negotiations under the UNFCCC: from Marrakesh to Warsaw ». Disponible à l'adresse : <http://theredddesk.org/what-is-redd#toc-4>.

⁸³ Angelsen (2013, p. 2) ; Angelsen et Rudel (2013) ; Lubowski et Rose (2013).

solutions extérieures au marché, réformes politiques, droits aux ressources assurés et équitables, avantages multiples, etc.), aucun discours, aucune vision ni aucun consensus n'émergent encore pour évoquer ce que d'autres scénarios REDD+ pourraient apporter à ONU-REDD. La nécessité d'établir des mécanismes d'incitation positifs et un appui à long terme (financement par des marchés volontaires ou de conformité, hausse de l'APD, assistance technique, accords commerciaux favorables, etc.) est un truisme reconnu par toutes les personnes ayant répondu à l'évaluation. Cependant, le fait de supposer que les sociétés ne changeront que si elles sont payées pour cela limite invariablement la portée des actions possibles.

70. Le paysage dynamique dans lequel évolue ONU-REDD ainsi que les changements présentés dans ce point de la conclusion soulignent les défis majeurs qui jalonnent l'avenir ainsi que la nécessité d'un leadership mondial dans ces domaines. Le prochain Sommet sur le climat, qui se tiendra en septembre 2014, pourrait aider à jeter les bases d'une action positive en matière de changements climatiques et d'initiatives visant à combler le manque de fonds qui risque de saper l'avenir de la REDD+. La sixième reconstitution des ressources du FEM, dite GEF-6, d'un montant de 4,43 milliards de dollars US et destinée à s'attaquer à « certaines causes sous-jacentes de la dégradation de l'environnement », constitue un autre signe positif⁸⁴. Cependant, comme l'indique le communiqué de presse, ces questions « ne peuvent être réglées que si l'on parvient à réunir autour d'un programme d'action commun de nombreux acteurs représentant un large éventail de pays et de secteurs ». Les conclusions de ce rapport suggèrent que le Programme ONU-REDD est bien placé pour devenir un acteur clé d'une telle coalition mondiale en faveur du changement. Reste à savoir si cela permettra réellement d'obtenir de meilleurs résultats.

6.1.2 Contexte national

F2: Le Programme ONU-REDD, bien que dirigé au premier chef par les Nations Unies, est globalement en accord avec les besoins et les priorités des pays, tels que formulés dans les politiques, plans et cadres sectoriels pertinents relatifs aux forêts, à l'environnement, ainsi qu'à l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation.

71. Les objectifs du Programme ONU-REDD sont globalement en accord avec les besoins et les intérêts des pays en développement partenaires. La forte volonté des représentants nationaux d'intégrer l'ordre du jour REDD+ dans les politiques et plans sectoriels et dans les cadres concernés démontre que la pertinence du Programme ONU-REDD est la plus vive au sein des ministères des Forêts et/ou de l'Environnement. En Équateur, par exemple, l'ordre du jour REDD+ répond directement à l'obligation constitutionnelle de l'État d'adopter « des mesures transversales adéquates pour atténuer les changements climatiques, en limitant les émissions de gaz à effet de serre et la déforestation ». Ce constat s'est confirmé dans tous les pays visités, ainsi que dans les résultats de l'évaluation à mi-parcours du Panama et de l'évaluation finale des programmes nationaux de l'Indonésie et du Viet Nam.

⁸⁴ Voir le communiqué de presse du GEF-6 (14 avril 2014), disponible à l'adresse : <http://www.thegef.org/gef/node/10428>.

72. Il est intéressant de noter qu'aucun des pays visités ne considère le Programme ONU-REDD comme un cadre strict de renforcement des capacités nationales en vue de s'engager dans un futur mode de paiement fondé sur les résultats. Conscients de la lenteur et de l'incertitude des progrès dans les négociations concernant les changements climatiques, les représentants nationaux ont tendance à envisager les possibilités de financement fondé sur les résultats comme une manne imprévue plutôt que comme le but premier de leurs efforts. Pour la plupart des parties prenantes, la valeur fondamentale du Programme réside dans l'approche intégrée qu'il propose pour atteindre les objectifs de développement durable. Ainsi, le Plan national bolivien de gestion des forêts (2008), qui constitue la base de la politique forestière en vigueur et tient lieu de préambule au document national ONU-REDD, a pour objectif d'« encourager les actions de conservation, de restauration et de reconstitution des forêts, non seulement afin de profiter des produits qu'elles fournissent, mais aussi de préserver leur fonction environnementale de réduction des risques issus des changements climatiques à l'échelle locale et mondiale ». De même, au Nigéria, en RDC et en Zambie, la REDD+ est considérée avant tout comme un outil de gestion forestière offrant de multiples avantages, notamment ceux de répondre aux besoins des populations tributaires des forêts et de gérer les ressources au niveau du territoire. Comme le souligne un haut représentant des Nations Unies, « en Afrique, la REDD+ est surtout vue comme une passerelle vers un développement écologique et un développement rural intégré. Les mesures d'atténuation constituent simplement le point d'entrée principal des transformations sectorielles. »

Impressions des parties prenantes concernant la pertinence du Programme

"REDD provides options to address the many challenges we face, including forest sector management, improving livelihoods, governance, capacity building, and forest protection."

"We need greater emphasis on multiple benefits – carbon message is weak and of low relevance for the poor. We need to tell them how REDD+ will help feed them and improve their livelihoods."

"UN-REDD has provided meaningful support to Vietnam in its forest protection and development mission."

73. Si la pertinence du Programme est largement reconnue⁸⁵, de nombreux observateurs (OSC, représentants des gouvernements et personnel du Programme) remettent en cause la fiabilité et la validité du procédé utilisé pour définir les besoins nationaux. Les personnes ayant participé à l'évaluation notent, par exemple, que l'on ne sait pas clairement qui réalise les évaluations des besoins nationaux, ni comment les rapports sont établis (à partir de quelles données ?), ni quel est le processus qui permet de valider les informations et les hypothèses (s'il y en

Impressions des parties prenantes concernant le rôle central des organismes des Nations Unies

"Toute la vision est tracée à l'avance, sans l'implication des pays."

"Power lies with the agencies, not the countries."

"... dans la plupart des cas, le Plan d'activités du Programme ONU-REDD est unilatéralement élaboré."

"Le programme gagnerait à montrer une souplesse pour prendre en considération les besoins différenciés des pays et régions."

"Some of the early interventions at national level were designed in a vacuum without proper guidance from the negotiations and without a basic understanding at the country level."

⁸⁵ Plus de 80 % des personnes interrogées reconnaissent que les objectifs du Programme correspondent au moins en partie aux besoins des pays.

a un). Plusieurs observateurs ont été jusqu'à suggérer que les programmes nationaux « ont peu de rapport avec la réalité sur le terrain » ou que « les organismes d'ONU-REDD sont arrogants » et imposent « leur vision aux pays », au lieu de soutenir les aspirations et les objectifs nationaux des pays membres. Étant donné que les objectifs mondiaux de la REDD+ et les exigences conditionnelles qu'il impose aux pays participants sont définis au sens large par les initiatives multilatérales et bilatérales existantes, et non par les pays participants⁸⁶, ces impressions ne sont guère étonnantes. Pour se préparer à la REDD+ et accéder aux moyens de financement connexes, les pays doivent se conformer à une série commune de réformes institutionnelles et appliquer des outils, cadres, directives et principes analogues qui laissent peu ou pas de marge à l'autodétermination ou à des variantes selon les pays, même si l'absence d'accord international devrait faciliter l'apparition d'autres méthodes au fil du temps⁸⁷.

74. Les pays en développement partenaires (y compris les organisations des peuples autochtones et de la société civile) peuvent influencer les négociations de la REDD+ à l'échelle mondiale par le biais de la CCNUCC et au sein du Programme ONU-REDD à travers le Conseil d'orientation, mais le fait demeure que les trois organismes des Nations Unies sont les premiers gardiens du Programme, et que les possibilités offertes dépendent largement des choix des organismes partenaires. Officiellement, les pays décident de la manière dont les ressources sont attribuées lors du Conseil d'orientation, mais, en pratique, les priorités et objectifs d'investissement sont déterminés par les organismes et soumis aux représentants des pays pour qu'ils les approuvent, non pour qu'ils les enrichissent et en débattent. Pour les organismes des Nations Unies partenaires, cette observation tient à la nature même des accords de programme conjoints. Les contributions et les débats seraient beaucoup plus fréquents au niveau national.

6.1.3 Pertinence pour les principales parties prenantes

F3: Le Programme ONU-REDD bénéficie d'un soutien incontestable des ministères des pays hôtes en aval. L'appui est plus variable dans les hautes sphères de décision, d'un secteur à l'autre et au sein des communautés.

Décideurs

75. Dans presque tous les pays où il intervient (que ce soit dans le cadre de programmes nationaux ou du Programme global), le Programme ONU-REDD peut compter sur l'appui des plus hauts fonctionnaires de l'institution hôte (généralement le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles ou l'Autorité nationale des forêts). C'est un aspect essentiel pour garantir le succès et préserver la pertinence du Programme. Cela dit, le soutien des administrateurs publics (qu'ils soient élus ou nommés) varie selon les programmes nationaux. En RDC, la stratégie nationale REDD+ a été adoptée par décret ministériel, et le ministre des Finances préside le Comité interministériel chargé de superviser la mise en œuvre de la stratégie nationale et la capitalisation du Fonds national. Pourtant, les partenaires de mise en œuvre, les représentants des OSC et le personnel du Programme ont tous exprimé de sérieuses réserves quant à l'engagement réel des décideurs, en

⁸⁶ Angelsen (2013) ; Buizer et al. (2014) ; Gallemore et Munroe (2013) ; Jagger et al. (2012) ; Thompson et al. (2011).

⁸⁷ Buizer et al. (2014, p. 5).

soulignant le fait que le comité existait principalement sur le papier. Ces observations sont conformes aux résultats d'une étude comparative récente, relevant la faiblesse de l'appropriation politique en RDC⁸⁸. De même, malgré l'engagement présidentiel souvent cité de réduire les émissions issues de la déforestation en Indonésie, il ressort de données empiriques récentes que l'appui politique à la REDD+ est beaucoup moins fort que ne l'affirment certains analystes⁸⁹. De fait, la capacité du président à insuffler des changements est limitée par le manque de soutien des parlementaires et des bureaucrates, qui contrôlent les processus de décision nationaux et entretiennent des relations assez solides avec des industries et un commerce agricoles ayant tout intérêt à maintenir le statu quo⁹⁰.

76. À l'inverse, au Viet Nam, la REDD+ bénéficie d'une forte adhésion dans les plus hautes sphères du gouvernement, d'un appui transversal et de la volonté politique de faire bouger les choses⁹¹. Au Nigéria, les personnes interrogées ont confirmé la volonté des autorités nationales d'appuyer les efforts en faveur de la REDD+ (un moratoire sur l'exploitation forestière a ainsi été déclaré) et le soutien crucial du gouverneur de la région abritant les zones forestières les plus denses du pays. Si un soutien politique de haut niveau ne suffit pas pour garantir un engagement national fervent en faveur de la REDD+, il est néanmoins nécessaire. Sans lui, comme le révèle le cas de la Tanzanie⁹², le mouvement de transformation des trajectoires habituelles risque d'être lent et laborieux⁹³ (voir ci-après « Appui transversal »).

Appui transversal

77. Bien que quelques exemples semblent démontrer un appui politique fort à la réalisation des objectifs nationaux de la REDD+, les éléments recueillis dans les sept pays visités au cours de l'évaluation, les enquêtes menées à l'échelle régionale et internationale et l'étude de ressources universitaires pertinentes font tous état d'un engagement politique globalement faible en faveur des actions REDD+. Outre un engagement politique limité au sein du Conseil d'orientation d'ONU-REDD et un appui discutable dans les pays, l'évaluation relève que, pour la plupart, les ministères et départements d'État chargés des finances, de la planification nationale, de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et de l'éducation brillent par leur absence aux tables de discussion pertinentes. Lors de la table ronde organisée en Équateur sur la REDD, par exemple, il n'y avait aucun représentant de ministères autres que celui de l'Environnement. Il existe bien un Comité interministériel sur les changements climatiques, mais selon les participants, ses réunions sont irrégulières et seuls y assistent des représentants subalternes des ministères concernés. Dans plusieurs autres pays partenaires (RDC, Philippines, Zambie), les ministères clés sont invités aux comités de consultation et de coordination de la REDD+, mais ils n'y assistent pas régulièrement – quand ils y assistent.

78. Les raisons du manque d'engagement politique et d'appui transversal en faveur de la REDD+ sont multiples : i) pouvoir fédérateur limité des ministères des Forêts et/ou de l'Environnement dans les pays

⁸⁸ Korhonen-Kurki et al. (2014).

⁸⁹ Larrabure et Moeliono (2013).

⁹⁰ Luttrell et al. (2014).

⁹¹ Korhonen-Kurki et al. (2014) ; Stewart and Swan (2013).

⁹² Gapare et William (2013).

⁹³ Brockhaus et Angelsen (2012).

concernés par le Programme ; ii) fortes dépendances des parcours aux intérêts en place ; iii) collusion entre gouvernement et entreprises ; iv) faiblesse, voire absence, de coalitions nationales capables de contester le résultat des politiques habituelles en matière de distribution ; v) faible appropriation politique de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques REDD+ ; vi) incapacité à relier le but de la REDD+ aux intérêts plus larges des pays participants en matière de développement ; et vii) caractère restreint des actions internationales visant à traiter la dynamique de libéralisation du commerce, la demande sur le marché et le besoin de croissance, ce qui oblige les gouvernements du monde entier à limiter les obstacles aux investissements nationaux et étrangers (politiques favorables aux investisseurs, subventions en faveur du développement, droits exclusifs sur les ressources, faiblesse des cadres réglementaires socio-environnementaux ou de leur application, etc.)⁹⁴. Malgré leur prise en compte relative dans la conception du Programme (activités de lutte contre la corruption, création de tables rondes nationales de discussion, transition vers une économie verte, etc.), ces observations montrent, comme les précédentes (voir « Décideurs »), la nécessité d'établir des appréciations plus prudentes.

79. Dans le meilleur des cas, il est difficile d'obtenir un engagement politique en faveur de la durabilité et de changements institutionnels renforçant l'équité. Il suffit de survoler l'histoire pour constater que la difficulté d'obtenir et de conserver cet appui est révélatrice du défi de longue date que constitue la concrétisation des changements systémiques. En outre, plusieurs initiatives REDD+ coexistant dans les pays au fil du temps, il serait fallacieux d'attribuer ces problèmes au seul Programme ONU-REDD. Cela dit, les questions difficiles doivent être abordées. Dans quelle mesure les investissements programmatiques sont-ils sensibles – et conformes – aux besoins et intérêts nationaux des pays participants, par rapport aux exigences de la REDD+ proprement dites ? Pour reprendre les termes d'un haut fonctionnaire des Nations Unies : « Pour qui et à quelle fin la REDD+ est-elle mise en place ? ». Sur un plan théorique, presque tous les pays soutiendront l'idée d'améliorer la durabilité et, s'ils en ont la possibilité, la plupart accepteront des activités peu coûteuses leur procurant des ressources afin de renforcer leurs capacités et de produire éventuellement des bienfaits durables. Le passage des bonnes intentions aux actions, de la théorie à la pratique, constitue un grand pas en avant. Certes, on pourrait interpréter les problèmes énoncés ci-dessus et dans la suite de ce rapport dans le sens que la préparation demande simplement plus de temps, et que les fruits du changement verront le jour dès que les pays entreront dans les phases de mise en œuvre et d'investissement. Cependant, une telle stratégie n'est pas dénuée de risques (voir F1) et pourrait limiter les mesures incitatives visant à surmonter les obstacles politiques et transversaux examinés précédemment. Le Programme ONU-REDD, créé dans le but de tester différentes formules de risques et de renforcer l'expérience des pays dans le domaine des processus REDD+, est idéalement positionné pour assumer un rôle de premier plan concernant ces problématiques.

⁹⁴ Brockhaus et al. (2013) ; Costanza et al. (2013) ; Di Gregorio et al. (2012) ; Meyfroidt et Lambin (2011) ; Weinzettel et al. (2013).

Secteur privé

80. La nécessité d'impliquer le secteur privé dans l'élaboration des solutions REDD+ fait l'objet de plusieurs publications d'ONU-REDD. C'est aussi l'un des domaines prioritaires de l'engagement des parties prenantes dans le cadre de résultats du Programme global. La plupart du temps, cependant, les relations avec le secteur privé mettent du temps à se concrétiser, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Compte tenu de la lenteur de l'engagement des entreprises dans la REDD+ en général, la situation du Programme ne semble pas inhabituelle. Hormis les sociétés et les prestataires de services techniques⁹⁵, qui contribuent à la fourniture de services de consultation et/ou aux compensations des émissions de carbone sur les marchés volontaires (comme en Équateur, en RDC et au Viet Nam⁹⁶), les exemples d'engagement du secteur privé restent globalement limités⁹⁷. Même si certaines personnes interrogées suggèrent que c'est parce que « l'utilité de la REDD+ reste à démontrer », notre analyse tend vers des raisons plus complexes.

Réponses de l'enquête concernant la participation du secteur privé

"Private sector involvement has been minimal at [the] country [level], as most [operators] do not understand how their interest will be covered, especially from [an] economic point of view."

"The private sector has been marginalised from the process in various countries and at the global level. There has not been to date a private sector observer at the Policy Board."

81. Dans le cadre du Programme ONU-REDD, le terme « secteur privé » est utilisé pour désigner trois catégories différentes d'acteurs : les industries exigeant beaucoup de ressources, les petites et moyennes entreprises desservant principalement les marchés nationaux et les investisseurs potentiels dans la compensation des émissions de carbone (y compris les banques et les prestataires de microcrédit). La présente section s'intéresse uniquement aux deux premiers groupes.

82. Pour les industries exigeantes en ressources plus traditionnelles (exploitation minière et forestière, producteurs de pulpe et de papier, etc.) et l'agro-industrie engagée dans la production de base à grande échelle, il existe plusieurs freins à la participation à la REDD+ : i) les coûts d'opportunité élevés de ces pratiques⁹⁸ ; ii) la prédominance de processus dépendant du parcours et l'absence d'une volonté politique manifeste de modifier la distribution actuelle des avantages⁹⁹ ; iii) l'aptitude connexe des acteurs d'élite à orienter les décisions économiques et politiques en leur faveur (c'est-à-dire à rechercher les activités maximisant leur rente, par des

⁹⁵ La notion de secteur privé est souvent interprétée très librement par les partisans de la REDD+ dans les pays. Ainsi, en RDC, le « secteur privé » désigne toute organisation inscrite au registre national du commerce et pouvant, à ce titre, recevoir et gérer des fonds sur des comptes vérifiables ouverts dans une institution financière établie. De ce fait, en RDC, le « secteur privé » englobe des ONG, des sociétés ou des entrepreneurs capables d'offrir des services payants au gouvernement ou à l'un des fonds REDD+ actifs.

⁹⁶ Parmi les exemples notables, citons le programme vietnamien de paiement pour les services écosystémiques des forêts, financé en partie par le gouvernement national et le secteur privé, ou encore le « Programme intégré REDD+ à l'échelle du district de Mãi Ndombe » mis en place en RDC, qui bénéficie du soutien financier de la société allemande *Forest Carbon Group AG*. Il convient de noter que le Programme ONU-REDD n'engage pas spécifiquement les entreprises et les prestataires de services contribuant à la fourniture de compensations des émissions de carbone sur les marchés volontaires.

⁹⁷ D'après les résultats de l'enquête, 25 % seulement des participants estiment plus ou moins que le secteur privé est suffisamment actif dans les processus de décision nationaux en matière de REDD+.

⁹⁸ Angelsen et McNeil (2012) ; Fosci (2013a).

⁹⁹ Voir également North (1990) ; North (1994).

moyens licites ou non)¹⁰⁰ ; et iv) en comparaison de la Banque mondiale, les organismes des Nations Unies ont moins l'habitude de faire appel au secteur privé. Si ces facteurs permettent de comprendre l'absence de grands acteurs industriels dans les processus REDD+ en général, ils n'expliquent pas pourquoi l'engagement local dans les initiatives soutenues par l'ONU-REDD reste relativement modeste, ni pourquoi le Conseil d'orientation devrait continuer à se passer d'un représentant du secteur privé. Puisque c'est dans ce secteur que se trouvent les principaux instigateurs de la déforestation, il est clair que l'engagement du secteur privé est crucial pour l'élaboration de stratégies nationales viables.

83. Selon certains, la participation du secteur privé aux discussions sur la REDD+ s'accéléra lorsque les pays entreront dans la phase de mise en œuvre, mais il faudra du temps pour modifier la trajectoire des comportements habituels. De même que le Programme ONU-REDD a su tirer parti de la confiance et de la participation des organisations des peuples autochtones et de la société civile, il y a tout lieu de croire que la participation rapide des représentants du secteur privé à l'échelle nationale et mondiale (au Conseil d'orientation, par exemple) serait bénéfique pour tous¹⁰¹. L'ajout récent d'un résultat « Économie verte » au Programme pour 2014-2015 (une initiative mondiale visant à renforcer les liens avec « le secteur privé et ses financements en faveur de la REDD+ », qui comprend des moyens de remédier aux risques agricoles et forestiers liés aux chaînes logistiques des produits de base) est un pas dans la bonne direction¹⁰².

84. Les parties prenantes des pays indiquent que les petites et moyennes entreprises implantées sur les marchés nationaux n'ont pas été très activement sollicitées pour contribuer aux discussions nationales sur la REDD+ et à la recherche de solutions politiques viables. Il y a pourtant de nombreux casse-tête à résoudre pour assurer la durabilité et la viabilité des petites industries (charbon de bois, produits forestiers ligneux et non ligneux, production alimentaire, etc.) dans les scénarios REDD+.

85. Comme le démontrent des cas récents en Amérique latine et aux Caraïbes (« FONAFIFO » au Costa Rica et « Socio Bosque » en Équateur, entre autres), pour que les investissements en faveur de la conservation des forêts portent leurs fruits, il n'est pas possible de se contenter d'incitations axées sur le marché pour compenser les coûts d'opportunité. Il faut prendre des mesures supplémentaires pour stimuler les initiatives volontaires. Dans les forêts marginales, il est rapporté que les paiements (et autres avantages) peuvent parfois faire pencher la balance en faveur des activités d'entretien des forêts¹⁰³. Cela dit, c'est aussi le cas de la décentralisation des droits collectifs de choisir ou de la reconnaissance légale et de la mise en œuvre de la propriété collective¹⁰⁴. La

¹⁰⁰ Brockhaus et al. (2013) ; Knight (1992) ; Luttrell et al. (2014).

¹⁰¹ Le secteur privé est par nature réfractaire au risque. Il est essentiel d'apprendre comment les entreprises prennent des décisions, réduisent leur exposition au risque et assurent leur rentabilité pour guider l'élaboration de réformes politiques fructueuses, notamment sur les questions relatives au régime foncier et aux droits sur les ressources des communautés locales et autochtones. Parmi les actions qu'ONU-REDD pourrait soutenir activement, citons entre autres la possibilité de répondre aux besoins non satisfaits (atténuation des risques, mécanismes de garantie, stratégies d'investissement minimisant la déforestation et améliorant le bien-être socioéconomique, etc.) ; le recours au pouvoir fédérateur et à la neutralité des Nations Unies pour remédier à des problèmes de fond tels que l'absence relative de l'agriculture dans les processus REDD+ et de la CCNUCC ; et l'élaboration de protocoles de divulgation totale concernant les chaînes d'approvisionnement internationales et les produits qui ne favorisent pas la déforestation.

¹⁰² Voir UNREDD_PB11_III_3a_Annex_SNA Budget Revision_FR.pdf.

¹⁰³ Arriagada et al. (2012).

¹⁰⁴ Larson et al. (2010) ; Ostrom (1990) ; White (2011).

conception de solutions efficaces, propres au contexte, pour parvenir aux fins souhaitées au moindre coût exige énormément d'expérimentation et d'apprentissage. Il serait déraisonnable de reporter ces activités à des étapes ultérieures d'une approche progressive.

Organisations des peuples autochtones et de la société civile

86. Pour les organisations des peuples autochtones et de la société civile, la pertinence d'ONU-REDD s'explique principalement par le pouvoir fédérateur du Programme et par la tribune unique qu'il leur procure pour faire valoir l'égalité des droits et des intérêts de leurs groupes respectifs dans les instances de décision locales ou mondiales. La mise en œuvre de garanties (y compris le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause) et les droits de veto connexes sont considérés comme une contribution importante à la démocratisation du système REDD+. Cette appréciation globalement positive n'exclut cependant pas certaines difficultés.

87. Dans les pays, on observe généralement que la consultation des organisations des peuples autochtones et de la société civile a sensiblement augmenté au fil des ans, mais que leur participation aux processus publics de décision et de révision des politiques reste limitée. En Équateur, par exemple, la table ronde sur la REDD+ a prévu des sièges pour deux organisations de peuples autochtones, mais il s'agit d'un mécanisme qui n'a qu'une fonction consultative. En fin de compte, les décisions sont exclusivement prises par le gouvernement. Des situations similaires ont été observées ou signalées dans d'autres pays partenaires, tels que le Cambodge, le Népal, les Philippines, la Tanzanie, le Viet Nam et la Zambie. D'après les parties prenantes interrogées, le principal obstacle à la participation des OSC en RDC n'était pas le gouvernement, mais le personnel nommé par le Programme, même si celui-ci ne partage pas cet avis¹⁰⁵. Pourtant, comme le démontre amplement le cas du Panama, lorsqu'une organisation de peuples autochtones ou de la société civile (en l'occurrence la COONAPIP) est foncièrement opposée à la tournure des événements au sein d'un programme national, elle peut littéralement paralyser les opérations jusqu'à ce que les problèmes sous-jacents soient réglés. Cet événement marquant dans l'évolution du Programme a mis à rude épreuve la résolution des organismes des Nations Unies partenaires, qui tenaient à respecter les principes régissant ONU-REDD. Dans le cas panaméen, cela a permis de consolider la position des peuples autochtones au sein des processus décisionnels REDD+¹⁰⁶.

88. L'autre point délicat concernant l'engagement de la société civile est la question de la représentation : les groupes au nom desquels les organisations s'expriment et ceux qu'elles représentent sont plus flous que ceux des organisations de peuples autochtones. Par conséquent, les groupes relativement moins organisés n'appartenant pas à des peuples autochtones, composés en majorité de migrants pauvres et de ménages ruraux, sont mal identifiés dans les documents du Programme ONU-REDD et mal représentés à l'échelle nationale et mondiale. Au Paraguay, la Fédération pour l'autodétermination des peuples autochtones (FAPI)

¹⁰⁵ Voir « Mémoire de la société civile environnementale congolaise sur le processus REDD en R. D. Congo ». Disponible à l'adresse : <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/05/memorandum-de-la-sc-au-fcpf.pdf>.

¹⁰⁶ Voir le rapport d'évaluation à mi-parcours du document de programme national (août 2013) et plusieurs communiqués de presse évoquant la situation du Programme ONU-REDD au Panama (fondation Thomson Reuters, 13 juin 2013 ; www.mongabay.com, 25 juin 2013 ; www.redd-monitor.org, 30 août 2012 ; www.rtcc.org, 13 décembre 2012 ; www.un-redd.org, 10 décembre 2013).

contribue à la mise en œuvre nationale. Alors que les groupes ne représentant pas des populations autochtones devraient siéger au Comité national REDD+ (CONAREDD), cela n'a pas encore été mis en place. La table ronde nationale sur la REDD+ de l'Équateur comprenait un représentant des communautés tributaires des forêts non autochtones (et deux sièges pour les représentants des peuples autochtones), mais en l'absence d'une organisation nationale ou régionale dédiée, ce siège est occupé par un groupe local sans affiliation directe au niveau régional ou national. Au Cambodge, le Programme s'efforce d'engager des communautés autres que les peuples autochtones dans les zones protégées par des communautés, dans les forêts communautaires et par le biais du Réseau des pêcheries communautaires. Le personnel du Programme est conscient de la faible représentation des communautés non autochtones au sein d'ONU-REDD et il s'efforce de cibler dès le départ des groupes traditionnellement marginalisés. Les activités de communication visant les communautés non autochtones devraient augmenter à court ou moyen terme.

89. Dernier point qui est peut-être le plus important : relativement peu de mesures ont été prises jusqu'à présent au sujet des questions les plus litigieuses concernant les peuples autochtones et les communautés tributaires des forêts, à savoir les droits fonciers, les droits d'émission de carbone, la réforme des régimes fonciers et les mécanismes de partage des avantages dans le cadre des scénarios REDD+. Des actions modestes en faveur des droits des populations locales sont observées dans plusieurs pays soutenus par le Programme ONU-REDD¹⁰⁷ (essentiellement au niveau des projets). De nouveaux cadres politiques, tels que les « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » de la FAO, ont été adoptés dans plus de 100 pays et, en 2013, le renforcement des capacités institutionnelles relatives aux régimes fonciers (réalisation 2.7) a été ajouté au cadre de résultats du Programme global en vue de mesures immédiates. Ce sont des avancées positives, mais il en faudra davantage pour faire évoluer les intérêts politiques et économiques profonds et les structures du pouvoir qui sous-tendent le droit d'utiliser, de gérer et d'exclure d'autres personnes d'un système de ressources en fonds commun¹⁰⁸. Comme le démontrent l'expérience de l'Australie avec le Partenariat sur le carbone forestier dans le Kalimantan¹⁰⁹ et les études détaillées sur ces questions¹¹⁰, faute de réformes, les efforts visant à réduire les émissions de carbone forestier ont peu de chances d'atteindre l'objectif visé. La REDD+ et les récentes incitations à garantir les droits d'émission de carbone connexes menacent aujourd'hui de recentraliser complètement les droits et avantages forestiers¹¹¹. Renforcer les garanties, clarifier les mécanismes de partage des avantages, adopter une approche centrée sur les droits pour la mise en œuvre de la REDD+... autant de problèmes, parmi d'autres, qu'il faudra résoudre pour consolider les intérêts et s'assurer l'appui continu des peuples autochtones et des communautés tributaires des forêts¹¹². À cet égard, l'équipe chargée de l'évaluation note les contributions importantes d'ONU-REDD dans les domaines de l'engagement des parties

¹⁰⁷ Larson et al. (2013) ; William D. Sunderlin et al. (2014).

¹⁰⁸ Larson et al. (2010) ; Schlager and Ostrom (1992).

¹⁰⁹ Voir <http://www.redd-monitor.org/2013/07/04/australia-shuts-down-the-kalimantan-forest-carbon-partnership-a-lot-of-funds-spent-and-very-little-progress/>.

¹¹⁰ Voir section 4.4 « Difficultés de la REDD+ », note 108 ci-dessus et étude récemment publiée par W. D. Sunderlin et al. (2014).

¹¹¹ Boer (2013) ; Phelps et al. (2010) ; RRI (2013, 2014) ; voir également GLOBE International (2013), *The GLOBE Forest Legislation Study*. Disponible à l'adresse : www.globeinternational.org/index.php/legislation-studies/publications/forest-legislation-study [broken link].

¹¹² Ribot et Larson (2012) ; Schroeder et McDermott (2014).

prenantes et du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause (qui permet d'informer les peuples autochtones et les communautés locales de leurs droits), et encourage le Programme à maintenir son leadership novateur dans ces domaines.

6.1.4 Liens avec d'autres initiatives REDD+

F4: L'avantage comparatif du Programme devient de plus en plus évident dans le contexte de la REDD+, et la coordination avec les autres initiatives dans ce domaine se renforce progressivement au niveau national.

90. Depuis la création du Programme ONU-REDD en 2008, son avantage comparatif se précise progressivement. Le Programme est aujourd'hui largement reconnu pour ses contributions normatives et techniques aux objectifs mondiaux de la REDD+. Comme le notent les personnes interrogées dans les trois régions, son approche concernant l'établissement de normes fait l'objet de nombreux éloges dans plusieurs domaines : i) l'engagement des parties prenantes ; ii) les garanties et le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause ; iii) la gouvernance et la lutte contre la corruption ; et iv) les mesures, la notification et la vérification au niveau des forêts. Le Programme est réactif aux demandes de ses pays partenaires (les demandes de SNA reçoivent ainsi une réponse dans un délai de dix jours) et se distingue par sa capacité à lancer rapidement les programmes nationaux et à verser les fonds le cas échéant. Sa présence dans les pays et son recours à des experts techniques résidents pour appuyer la mise en œuvre des programmes nationaux ont également été jugés importants par les représentants nationaux pour le renforcement des capacités nationales.

91. Sur la scène mondiale de la REDD+, le Programme ONU-REDD partage certaines caractéristiques avec plusieurs autres initiatives, et en particulier avec le FCPF de la Banque mondiale. En pratique, les deux initiatives ont joué un rôle clé dans la formulation de l'ordre du jour naissant de la REDD+¹¹³. Cela a donné lieu à l'adoption de cadres communs (le document de préparation à la REDD ou R-PP, etc.), d'outils (l'évaluation des besoins des pays menée conjointement par ONU-REDD et le FCPF) et de processus (la démarche progressive de mise en œuvre de la REDD+) qui définissent désormais les critères d'évaluation des pays participants. Entre le rassemblement des instances de décision (telles que les réunions consécutives du Conseil d'orientation ONU-REDD et du Comité des participants au FCPF), le regain d'efforts pour lancer des programmes et des activités menés conjointement avec le PNUD (en RDC, au Cambodge, au Congo, en Indonésie, au Pérou et au Viet Nam, entre autres) et l'élaboration de rapports et de plans d'action communs, le niveau de coordination entre les deux approches-cadres s'est amélioré. Les observateurs des trois régions s'en félicitent et encouragent ONU-REDD et le FCPF à continuer en ce sens. Outre la reconnaissance du PNUD comme partenaire d'exécution du FCPF, l'approche des Nations Unies en matière de programmation, centrée sur les droits, et leur tradition de neutralité sont de plus en plus sollicitées pour soutenir les interventions du FCPF dans les contextes socioéconomiques et culturels sensibles (au Cambodge, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Suriname, notamment).

¹¹³ L. G. Williams (2013).

92. Si ces avancées sont encourageantes, plusieurs observateurs estiment que la coexistence de deux programmes de préparation au sein d'un système multilatéral est source de confusion et d'inefficacité éventuelle, car les activités peuvent faire double emploi. Les chevauchements sont plus visibles dans la phase de préparation que dans celle de mise en œuvre, où le FCPF et les autres (comme le Programme d'investissement pour la forêt) disposent d'un net avantage comparatif, tel que des ressources importantes et l'habitude de gérer un mécanisme de paiement fondé sur les résultats¹¹⁴. Les similitudes avec d'autres organisations et initiatives ne s'arrêtent cependant pas au FCPF. Les activités de préparation à la REDD+ sont également soutenues par des ONG (Fonds mondial pour la nature, The Nature Conservancy, Conservation International, Winrock International, etc.), des institutions et fonds bilatéraux dédiés (Allemagne, Australie, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Royaume-Uni, etc.) et des dispositifs multilatéraux (Programme d'investissement pour la forêt, FEM, etc.). Une grande partie de ces initiatives s'adressant aux pays avec lesquels le Programme ONU-REDD coopère, il apparaît clairement nécessaire de mettre en place une coordination et des démarches de programmation conjointes. Certes, les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la coordination des acteurs très divers participant aux processus REDD+, mais les agences de développement et les contributeurs associés aux initiatives nationales ou locales REDD+ sont également tenus de s'assurer que leurs contributions apportent une réelle valeur ajoutée.

93. Dans le même ordre d'idées, de nombreux pays se sont engagés dans une démarche de gestion durable des forêts au cours des dernières décennies. Si la communication entre les porteurs des projets précédents et les défenseurs des interventions liées à la REDD+ laisse parfois à désirer dans quelques pays, comme plusieurs personnes l'ont fait remarquer à l'équipe chargée de l'évaluation (« Nous ne nous parlons pas, nous créons simplement une nouvelle structure appelée REDD+ », disait l'une des réponses), on observe de plus en plus de signes d'une harmonisation de ces initiatives. Ainsi, là où les processus REDD+ coïncident avec d'autres (tels que l'initiative Application de la législation forestière, gouvernance et échanges commerciaux, ou initiative FLEGT, au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Ghana et en République centrafricaine), les dirigeants nationaux cherchent activement des moyens de tirer parti des enseignements, des outils et des processus dérivés d'activités connexes pour amplifier l'impact des investissements antérieurs. L'équipe de la FAO chargée de l'initiative FLEGT a récemment été appelée à renforcer de manière explicite les liens entre les processus REDD+ et ceux de la FLEGT au niveau national. En s'appuyant sur le précédent positif établi par ces initiatives et d'autres de même nature, l'équipe chargée de l'évaluation estime que la coordination des actions connexes devrait s'améliorer au fil du temps.

94. Des efforts sont actuellement déployés dans les pays pour coordonner les différentes initiatives, mais peu d'éléments font état d'une réelle mise en commun de la programmation et de la mise en œuvre. Ce rôle est assumé par ONU-REDD en RDC, par exemple, mais dans d'autres pays (notamment en Colombie et en Équateur)

¹¹⁴ Si la Banque mondiale accueille le Fonds de préparation, le Fonds pour le carbone et le Fonds BioCarbone, elle se caractérise également par d'importants retards dans le versement des financements et par des coûts de transaction supérieurs à ceux d'ONU-REDD. Ainsi, selon la récente évaluation globale du programme du FCPF (août 2012, p. 26-29 de la version anglaise), il fallait compter en moyenne 14,5 mois pour le versement des subventions (totalisant 4,9 millions de dollars US) entre 2010 et 2012 (pour un coût de 22 millions de dollars US). Ce rapport est disponible à l'adresse : http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/fcpf_gpr.pdf.

des comités ou des équipes spéciales de coordination nationale de la REDD+ ont été créés avant l'arrivée du Programme. Les parties prenantes consultées s'accordent sur le fait qu'il est nécessaire de renforcer la coordination et la programmation commune à tous les niveaux de la REDD+, plus spécialement en s'appuyant sur les mécanismes de coordination existants. Il a été observé à plusieurs reprises que les organismes des Nations Unies ne s'associaient pas aux autres au niveau national et ne tiraient pas profit des actions entreprises. Cela dépend entièrement des individus, car il n'existe aucun processus formel en ce sens au sein du Programme ONU-REDD. Le fait de placer le point de contact ou coordonnateur national REDD+ à la tête de telles structures constituerait un pas dans la bonne direction.

95. Un aspect essentiel de la coordination et de l'amélioration des actions menées pour renforcer les capacités en matière de REDD+, l'assistance technique et les autres produits liés réside dans la nécessité de clarifier les objectifs des partenaires nationaux et internationaux. L'absence d'une définition ou d'une interprétation commune de la préparation à la REDD+ et de ce qu'elle implique constitue un obstacle sérieux à l'amélioration de la coordination.

6.1.5 Adéquation

F5: La stratégie du Programme ne semble plus suffire pour répondre à l'évolution des besoins des pays partenaires.

96. En l'absence d'un accord relatif aux changements climatiques qui concrétiserait la REDD+ selon les principes de la CCNUCC, les interventions visant à réduire les émissions de carbone en évitant la déforestation ont peu de chances d'obtenir l'effet désiré. De plus, les données suggèrent que le concept de REDD+ ne cesse d'acquérir de nouvelles significations depuis 2008 et que peu de pays le considèrent comme un mécanisme exclusivement fondé sur les résultats permettant de garantir une réduction des émissions¹¹⁵. Cette évolution engendre à la fois des défis et des possibilités pour le Programme ONU-REDD. D'une part, les efforts nécessaires pour réduire le taux de déforestation mondial sont supérieurs à ce qu'avaient supposé les premiers défenseurs de l'idée, et le financement qui aurait permis d'y parvenir ne s'est jamais concrétisé¹¹⁶. Pourtant, le consensus scientifique concernant la nécessité de sauvegarder les forêts tropicales afin d'atteindre les objectifs du GIEC, à savoir de limiter l'augmentation de la température mondiale avant la fin du siècle à 2 °C est le signe (avec les initiatives d'adaptation aux changements climatiques, la protection de la diversité biologique et les objectifs de développement durable de la communauté internationale) d'une demande sans précédent de réformes relatives à la REDD, ainsi que de l'abandon du statu quo.

97. Compte tenu du contexte émergent de la REDD+ et des incertitudes entourant les futurs développements, le Programme ONU-REDD est-il adapté, par sa conception, sa stratégie et ses résultats attendus, à la réalisation de son objectif ultime, qui est de réduire les émissions de carbone par l'évitement de la déforestation ? Les éléments de réponse fournis par les parties prenantes interrogées sont très variables. Cependant, sans marchés de conformité reconnaissant ou acceptant réellement les crédits d'émission liés à la REDD+, sans engagements

¹¹⁵ Angelsen et McNeil (2012) ; Buizer et al. (2014) ; den Besten et al. (2014) ; McDermott (2014) ; Pistorius (2012).

¹¹⁶ GCP et al. (2014) ; IWG (2009).

solides de la communauté internationale concernant le respect du déficit de financement projeté pour 2015-2020 et faute de solutions à des problèmes aussi complexes que les droits fonciers et les droits d'émission de carbone (y compris les mesures, notifications et vérifications à ce sujet), toutes les actions visant à obtenir des résultats tangibles, c'est-à-dire à réduire les émissions et la déforestation, continueront vraisemblablement de se heurter à des obstacles.

98. Les négociations n'avançant pas aussi vite que souhaité, le mouvement en faveur de la préparation à la REDD+ pour mettre en place un programme strict de réduction des émissions perd des partisans dans certains pays. Au cours de l'évaluation, cela a été ressenti par de hauts représentants des trois organismes des Nations Unies (dont l'un a indiqué que « la REDD+ devient une cible mouvante, et je ne suis pas convaincu que le Programme soit assez flexible pour suivre le rythme de l'évolution des objectifs »). Cela transparaît également dans le mandat strict que reçoivent certains représentants gouvernementaux (par exemple, « Notre président nous a donné deux ans pour préparer les processus REDD+. Si d'ici là nous n'avons reçu aucun investissement extérieur concret, nous devons mettre un terme à nos efforts. »).

99. Les opinions concernant la ligne de conduite la plus appropriée du Programme ONU-REDD divergent sensiblement. Si l'on peut glaner de nombreuses suggestions dans les travaux de recherche pertinents, aucun consensus ne se dégage concernant la manière dont les objectifs de réduction des émissions seront atteints, avec ou sans accord sur les changements climatiques. Compte tenu de la complexité de la REDD+ et des nombreuses incertitudes qui entourent sa réalisation, certaines des personnes interrogées estiment qu'il faudrait davantage insister sur l'utilité des forêts et sur les multiples avantages qu'elles procurent pour que ces valeurs soient pleinement prises en compte dans les stratégies de développement durable des pays participants. Selon certains, une stratégie « sans regrets¹¹⁷ » constituerait une ligne de conduite plus adaptée pendant la période dite intermédiaire, à supposer qu'un nouvel accord relatif aux changements climatiques entre en vigueur en 2020. Pour d'autres, tout écart de la réduction des émissions vers des « pratiques de développement résistantes aux changements climatiques et à faible intensité de carbone » donnerait lieu à « une nouvelle série d'idées politiques vagues permettant de justifier à peu près n'importe quoi » qui perdraient de vue l'objectif « simple » et clair de la REDD, à savoir « utiliser les paiements fondés sur les résultats pour réduire la déforestation ».

100. Naturellement, la réforme des politiques et des régimes fonciers, une gouvernance efficace, un développement économique vert ainsi que la cartographie et la surveillance des forêts sont autant de volets essentiels pour la réduction des émissions liées à la déforestation. Mais si l'objectif ultime reste associé à un accès garanti aux paiements fondés sur les résultats (qu'ils proviennent des marchés ou d'ailleurs), et que cette option ne se concrétise pas ou se révèle insuffisante pour répondre à la demande naissante, l'incitation à poursuivre ces stratégies risque de disparaître progressivement (voir F1). Il semble plus urgent que jamais de

¹¹⁷ L'expression « sans regrets » désigne les activités qui sont de toute façon nécessaires pour garantir une gouvernance durable des ressources, indépendamment des décisions ou résultats futurs en termes de financement de la REDD+ et de la création des marchés du carbone.

réexaminer la valeur ajoutée du Programme ONU-REDD afin de renforcer son adéquation dans le contexte actuel, marqué par les conférences de Cancún et de Varsovie.

101. Sur le plan des réalisations, le Programme ONU-REDD s'est régulièrement adapté à l'évolution de la situation dans le monde et dans les pays où il est actif. Aujourd'hui, il offre une conceptualisation de la REDD+ plus large que celle d'un système purement fondé sur les résultats. Comme le soulignent les documents de programme national et les représentants nationaux, le Programme se montre ambitieux en cherchant à transformer les voies du développement socioéconomique dans son ensemble pour éviter la déforestation. Dans cette optique, il recourt à différents moyens qui ne dépendent pas tous de l'issue des futures négociations sur les changements climatiques. Par exemple, il est primordial d'améliorer la gouvernance forestière et de mettre en place des mécanismes de partage des avantages pour que les efforts de conservation soient viables, et ces deux mesures ne dépendent pas des processus de la CCNUCC. En Équateur, les contributions au volet Économie verte visent à recenser les secteurs les plus susceptibles de diminuer la déforestation à la suite des comparaisons entre coûts et avantages, notamment en comptabilisant le coût complet des avantages multiples que fournissent ces forêts. Dans le cadre de son action nationale de lutte contre la corruption, l'Indonésie souligne désormais la nécessité d'établir des mesures anticorruption strictes dans le domaine de la REDD+.

102. Comme le font remarquer les pays partenaires, la REDD+ pourrait devenir un vecteur de transformation de la manière dont les terres et les ressources sont utilisées, gérées et régies dans les pays en développement. Selon la plupart des personnes interrogées, le problème tient à ce que les changements du contexte sous-jacent ne transparaissent pas dans la conception et dans l'objectif ultime du Programme, notamment au niveau de l'attribution des ressources. Même s'il n'existe aucun consensus véritable sur ce qu'est la préparation, les priorités du Programme restent fermement axées sur le renforcement des capacités nationales à accéder aux paiements fondés sur les résultats pour réduire la déforestation (c'est-à-dire la MNV, les niveaux de référence et l'administration des – futurs – fonds, ainsi que la participation adéquate des parties prenantes pour y parvenir). Entre-temps, les données suggèrent qu'il est bien plus important de créer des conditions propices à des changements de fond (gestion et gouvernance des forêts, régimes fonciers, politiques commerciales et d'investissement d'envergure nationale et internationale, réformes agricoles, mécanismes de partage équitable des avantages, application des garanties, etc.) pour réussir à réduire les émissions de carbone que d'apprendre à mesurer ces changements ou à gérer les retours potentiels du marché. Si la Stratégie 2011-2015 n'est plus forcément adaptée aux besoins en pleine évolution des partenaires nationaux et aux contextes dans lesquels ils interviennent, le Programme s'adapte aux changements. En modulant ses investissements et son appui en fonction de jeux de données riches et diversifiés (analyses institutionnelles et contextuelles, élaboration récente de l'outil d'approches des garanties par pays, évaluations participatives de la gouvernance, initiatives émergentes concernant les régimes fonciers, etc.), le Programme ONU-REDD contribue à préserver la pertinence de ses contributions au regard des besoins des pays partenaires et des défis qu'ils doivent relever pour obtenir des résultats durables.

6.1.6 Logique du Programme

F6: Bien que la logique du Programme s’inscrive dans la lignée des objectifs mondiaux de la REDD+, l’absence d’une théorie du changement claire affaiblit sa capacité à garantir qu’il met en œuvre les actions nécessaires pour obtenir les résultats escomptés.

103. Le Programme ONU-REDD et sa Stratégie 2011-2015 ont pour but de renforcer les capacités des pays partenaires à atteindre le niveau de préparation à la REDD+. Cet objectif est globalement conforme aux objectifs mondiaux de la REDD+, aux résultats des négociations de la CCNUCC et au cadre d’évaluation de la préparation des pays établi conjointement par ONU-REDD et le FCPF. Cependant, le Programme proprement dit ne s’articule pas autour d’une théorie explicite du changement, ce qui ne facilite pas l’évaluation de la rigueur des liens de cause à effet proposés dans les six domaines d’activité décrits par la Stratégie ou dans les huit volets de résultats établis par le Programme global. Par conséquent, il est difficile d’estimer dans quelle mesure ces résultats communs suffisent pour faire avancer les pays de la phase de préparation vers celle d’investissement.

104. À sa création, l’équipe chargée de l’évaluation a élaboré une théorie du changement approximative fondée sur ce qu’elle comprenait de la conception du Programme, de son cadre logique et de ses hypothèses. La théorie qui en découle (figure 5.1) suppose que les pays, grâce aux principales ressources du Programme (appui technique et financier), seront capables de produire des résultats immédiats sous la forme d’une augmentation des capacités et des mécanismes (MNV, garanties, engagement des parties prenantes, gouvernance, solutions d’économie verte) attirant les financements de la REDD+ en provenance des marchés ou d’ailleurs et contribuant au bien-être humain. Pris collectivement, ces efforts devraient permettre d’éviter la déforestation et de réduire les émissions de carbone qui y sont liées. Cette théorie est centrée sur un scénario pour l’après-2012 qui ne correspond plus tout à fait aux négociations en cours de la CCNUCC ni à l’évolution de la REDD+, avec notamment la nécessité d’incitations extérieures aux marchés. Ces changements ont été pris en compte par le personnel du Programme, mais les décisions du Conseil d’orientation n’en prennent pas officiellement acte.

105. Par ailleurs, un certain nombre d’hypothèses nécessaires pour étayer la logique de fond ne semblent pas valables. Pour que la théorie fonctionne, il est indispensable de supposer que les pays en développement s’engageront à adopter des pratiques de développement résistantes aux changements climatiques et à faible intensité de carbone. Toutefois, ce ne sont pas les déclarations publiques et les engagements signés qui font bouger le monde (voir F3). L’adhésion des décideurs et des représentants du secteur laisse visiblement à désirer dans la plupart des pays. Pour l’essentiel, les priorités de développement (même dans des pays présentant des progrès notables dans la préparation à la REDD+, tels que l’Équateur, l’Indonésie, la RDC ou le Viet Nam) restent basées sur des trajectoires habituelles privilégiant le développement de l’agro-industrie, l’exploitation minière et les concessions forestières conventionnelles, qui font peu de cas de la nécessité d’une réforme des régimes fonciers ou d’autres mesures progressistes. Lorsque des changements visibles interviennent, les problèmes de la déforestation n’ont pas nécessairement disparu : le plus souvent, ils sont exportés vers un État moins progressiste¹¹⁸. Les incertitudes concernant ce que le Programme souhaite accomplir, la faible appropriation par

¹¹⁸ Meyfroidt et Lambin (2011) ; Meyfroidt et al. (2013).

les pays et les attentes irréalistes qu'elles engendrent sont considérées comme les principaux obstacles à l'obtention de résultats par plus de la moitié des participants à l'enquête.

106. Il est nécessaire de réexaminer attentivement la question de la solidité de la logique profonde du Programme pour atteindre l'objectif de la préparation à la REDD+. Le Programme ONU-REDD, conformément à son document-cadre, vise i) à aider les pays en développement à préparer et à mettre en œuvre des stratégies et des mécanismes nationaux de REDD et ii) à appuyer la mise au point de solutions normatives et d'approches normalisées en matière de REDD. Dans son fonctionnement actuel, cependant, le Programme ne cherche pas à concevoir, à tester et à mettre en œuvre des solutions viables en réponse aux moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts propres à chaque contexte avant la phase de mise en œuvre ou d'investissement. D'après les connaissances acquises à partir du document-cadre, des évaluations des programmes nationaux terminés et d'autres sources émergentes, telles que les conclusions préliminaires de l'évaluation indépendante du Fonds d'investissement pour le climat¹¹⁹, les données de l'évaluation suggèrent qu'il est nécessaire de réexaminer le bien-fondé de l'approche actuelle. Le fait qu'aucun pays n'ait réussi à atteindre le niveau de développement prévu dans les délais et/ou le budget impartis, comme on le verra dans la section suivante, est un enseignement révélateur pour toutes les interventions liées à la REDD.

6.2 Efficacité

107. L'efficacité, appelée aussi succès ou réussite, décrit la mesure selon laquelle les objectifs du Programme ONU-REDD ont été atteints ou sont susceptibles de l'être¹²⁰. À cette fin, l'évaluation a centré son analyse sur les huit domaines d'activité du Programme et s'est efforcée de mesurer les progrès réalisés à partir de la série de paramètres suivante :

- mesure selon laquelle les résultats de la programmation sont atteints comme prévu ;
- réussite du Programme à faire progresser les pays dans la préparation de la REDD+ ;
- effets ou résultats indésirables éventuellement engendrés par le Programme.

108. La présente section vise à fournir des éléments d'appréciation des résultats obtenus (au niveau des résultats proprement dits), conformément aux obligations redditionnelles, et à enrichir les débats et les apprentissages concernant les facteurs qui ont influencé ou conditionné ces avancées. Il convient toutefois de garder à l'esprit que l'attribution des résultats est un aspect essentiel de tous les investissements en faveur de la

¹¹⁹ Concernant le Programme d'investissement pour la forêt (FIP), le rapport note dans la section 4.4 : i) que « la plupart des plans du FIP n'indiquent pas clairement comment les différents projets parviendront ensemble à transformer le secteur, à apporter les changements politiques et institutionnels associés, à faire évoluer les paradigmes de la gestion forestière et à réorienter les stratégies et les priorités d'investissement du secteur, alors que ce sont des aspects cruciaux pour la généralisation et la durabilité » ; ii) que la plupart des « plans d'investissement du FIP ne s'intéressent pas aux facteurs » ; et iii) dans l'illustration 5.7, que « les plans d'investissement du FIP n'accordent pas suffisamment d'attention aux difficultés, aux risques et aux compromis nécessaires pour obtenir [...] des avantages en matière de développement », y compris à une « théorie logique du changement ». Voir l'évaluation indépendante du Fonds d'investissement pour le climat (version pour consultation disponible en anglais), consultée le 31 mai 2014 : http://www.cifevaluation.org/cif_eval_for_comment.pdf.

¹²⁰ OCDE-CAD (2002). Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats.

REDD+, dans un contexte marqué par le recoupement des investissements et des programmes. Une grande partie des pays appuyés par le Programme sont également soutenus par d'autres initiatives (FCPF, FIP, FEM, réseau FISHINFONetwork de la FAO, fonds bilatéraux, ONG, etc.). À ce titre, le Programme ONU-REDD n'est qu'un élément parmi une vaste constellation d'acteurs et il est difficile d'établir dans quelle mesure les succès ou les difficultés relèvent de la seule responsabilité du Programme.

6.2.1 Résultats du Programme

F7: Le Programme ONU-REDD est efficace pour ce qui est des principales réalisations et affiche des progrès concernant les résultats.

109. Dans l'ensemble, il ressort de l'évaluation que des résultats sont visibles sur tout l'éventail du Programme (programmes nationaux et Programme global), avec des niveaux assez élevés de réussite sur le plan des réalisations et des succès plus modestes pour les résultats. Cette perspective est conforme aux résultats de l'enquête, selon lesquels 67 % des personnes interrogées estiment à des degrés divers que le Programme obtient les résultats escomptés¹²¹. Au niveau des réalisations, plusieurs avancées notables ont été enregistrées dans les domaines de la surveillance forestière et de la MNV, de l'engagement des parties prenantes ainsi que de l'élaboration des systèmes nationaux de gouvernance de la REDD+, avec l'introduction notamment des garanties sociales et environnementales (GSE), du CPLCC et des mesures de lutte contre la corruption. En termes d'avantages multiples et de transition vers une économie verte, les progrès à ce jour ont surtout porté sur les outils de connaissance, avec quelques analyses des potentialités émergentes dans certains pays. La demande devrait augmenter dans ces deux domaines d'activité à mesure que les pays passeront de la phase de préparation à celle de mise en œuvre.

110. En termes de réalisations, des progrès sont observés sur plusieurs fronts. En plus de son action de sensibilisation sur la nécessité d'un engagement des parties prenantes, le Programme a aidé les organisations des peuples autochtones et de la société civile à se faire entendre dans les dialogues nationaux sur les politiques forestières et dans les débats internationaux sur l'ordre du jour REDD+. Il est largement apprécié pour son appui au renforcement des capacités dans les domaines de la MNV et de la surveillance forestière et pour ses initiatives visant à garantir l'application des garanties, du CPLCC et des systèmes et processus de gouvernance inclusive. Enfin, le Programme a également contribué à élargir le paradigme du développement pour y intégrer

Réponses à l'enquête concernant les principales réalisations du Programme ONU-REDD

"Increased awareness of the need for cooperation between all sectors and the necessity to involve all stakeholders at all levels, providing them with appropriate and full information and safeguards."

"Mobilizing and involving different stakeholders in the sector including CSOs and IPs."

"Raising awareness of the importance of placing REDD+ within the broader development agenda as a mean[s] to deliver REDD+ and to secure its long-term impact."

¹²¹ Concernant les résultats de l'enquête, voir le commentaire dans la section Limitations (3.3).

la valorisation des forêts, l'utilisation durable des produits et services écosystémiques ainsi que la nécessité d'une collaboration transversale.

111. Les données étayant les réalisations énoncées (tableau 6.1) proviennent de différentes sources. Pour les personnes ayant répondu à l'enquête, les trois points forts du Programme les plus cités sont, par ordre d'importance : i) l'assistance technique, le renforcement des capacités et l'élaboration d'outils de connaissance connexes ; ii) l'engagement des parties prenantes et la coopération (en particulier avec les organisations des peuples autochtones et de la société civile) ; et iii) les mesures de sensibilisation et de promotion relatives aux concepts de REDD et REDD+, y compris les changements climatiques. De même, les visites de pays en Amérique latine ont révélé que le Programme jouait un rôle important dans la mise en place de discussions actives sur les principes du CPLCC et dans leur intégration aux efforts nationaux en faveur de la REDD+ et à la gouvernance forestière en général. La plupart des pays appuyés par ONU-REDD (Cambodge, Équateur, Nigéria, Panama, Paraguay, RDC, etc.) enregistrent de nets progrès concernant la prise en compte des considérations liées aux peuples autochtones dans les efforts nationaux en faveur de la REDD+. Enfin, les avancées dans le domaine de la MNV, notamment au Panama, en RDC et au Viet Nam, sont considérées comme une des contributions majeures du Programme aux activités de préparation nationales.

112. Malgré les nombreux succès présentés ici, les progrès dans la concrétisation des résultats restent difficiles. Tous les acteurs reconnaissent l'importance d'inscrire la REDD+ dans les priorités des politiques nationales, et certains pays ont réussi à obtenir l'approbation à haut niveau des décideurs (Indonésie, Pérou, RDC, Viet Nam, etc.). Cependant, selon des études récentes, seul le Viet Nam montre des signes de vouloir réellement mettre en œuvre et faire appliquer ces changements¹²². De même, la coordination transversale est de plus en plus reconnue comme une condition nécessaire à l'obtention de réductions mesurables et permanentes des émissions et certains pays partenaires (voir plus haut) s'efforcent de mettre en place des plateformes multipartites ou des comités interministériels pour favoriser le dialogue¹²³. Il se révèle cependant difficile de réaliser ou de maintenir cette coopération¹²⁴. Passer de règles de forme à des règles d'utilisation constitue un pas de géant pour la plupart des pays. Outre les engagements variables et les priorités changeantes des pays partenaires, les personnes interrogées ont indiqué que la mise en œuvre du Programme était également freinée par des retards dus aux procédures (analyses de la situation ou des besoins, recrutement du personnel, mise en place d'un mécanisme de coordination fonctionnel, etc.). Les participants à l'enquête notent, pour leur part, des difficultés liées à la coordination et à la gestion au sein des organismes, une coordination et une collaboration inefficaces dans les pays, une mise en œuvre inadaptée, une communication insuffisante et l'absence d'objectif ou d'orientation clairs.

113. Le tableau 6.1 ci-dessous, établi à partir des données recueillies lors des visites de pays, des évaluations réalisées, des résultats de l'enquête et des documents pertinents du Programme, présente un résumé des

¹²² Brockhaus et al. (2013) ; Korhonen-Kurki et al. (2014).

¹²³ D'après l'évaluation à mi-parcours du programme national de la RDC, réalisée en 2012, l'unité de coordination nationale est activement engagée dans des processus de réforme agricoles allant dans le sens des obligations de la REDD+. La Banque mondiale financerait également deux projets d'agroforesterie importants.

¹²⁴ Brockhaus et al. (2013) ; Di Gregorio et al. (2012) ; Korhonen-Kurki et al. (2014) ; Luttrell et al. (2014) ; Murdiyarso et al. (2012).

principales réalisations du Programme dans ses différents domaines d'activité. L'énoncé des résultats est tiré du cadre du Programme global et des domaines d'activité identifiés dans la Stratégie 2011-2015.

Barème d'appréciation des résultats pour les tableaux 6.1 à 6.3

Barème à 4 points (FCPF)	Barème à 6 points (mandat d'évaluation d'ONU-REDD)
Vert – Nets progrès	TS – Très satisfaisant
Jaune – En progression, les activités doivent être poursuivies	S – Satisfaisant AS – Assez satisfaisant
Orange – Les avancées doivent être poursuivies	AI – Assez insatisfaisant I – Insatisfaisant
Rouge – Pas encore apparent	TI – Très insatisfaisant

Tableau 6.1. Observations relatives à l'avancée des résultats

RÉSULTATS	OBSERVATIONS
<p>Résultat 1 : les pays REDD+ disposent des capacités et des systèmes nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la MNV et du suivi.</p> <p>Note globale : AS</p>	<p>Près de 80 % des participants à l'enquête estiment que le Programme progresse vers la concrétisation de ce résultat. L'évaluation relève que les capacités techniques sont effectivement en voie d'amélioration, mais la question de savoir si les pays concernés auront les ressources ou moyens nécessaires pour tenir à ce niveau avec le temps reste un sujet de préoccupation. Ce constat recoupe l'évaluation des activités MNV appuyées par la Norvège, dont les activités MNV d'ONU-REDD font partie¹²⁵.</p> <p>Un des principaux problèmes liés à la MNV et aux autres domaines techniques du Programme réside dans la grande dépendance aux experts internationaux et la tendance à privilégier la substitution des capacités à leur renforcement. Les activités de renforcement des capacités concernent en général un petit nombre d'individus. Il s'agit rarement d'une action à l'échelle institutionnelle ou d'une démarche de « formation des formateurs ». Le maintien des capacités à la fin du financement est incertain en raison de la rotation élevée du personnel dans la plupart des pays¹²⁶.</p> <p>Une grande attention est également accordée à la comptabilisation des émissions de carbone, au détriment d'autres valeurs forestières. Hormis les écotypes forestiers, d'autres caractéristiques telles que les fonctions des forêts (services écosystémiques), la biodiversité, l'utilisation coutumière/commerciale/industrielle/agricole des terres et les facteurs ne font pas l'objet d'un recensement actif, même si des efforts sont déployés en parallèle, au titre des avantages multiples, afin de combler cette lacune. La Tanzanie se serait engagée dans une cartographie du carbone et de la biodiversité, et des systèmes complets en accès libre sont en préparation en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Paraguay et en RDC.</p> <p>Les qualités techniques des activités associées à ce résultat et la grande dépendance aux experts internationaux (FAO Rome, WCMC) les exposent à un risque d'isolement par rapport à l'objectif général du Programme et aux complémentarités possibles avec d'autres domaines de résultat. De même, les progrès dépendent largement de la situation initiale, ce qui explique pourquoi l'Équateur, par exemple, qui avait beaucoup avancé dans sa cartographie auparavant, obtient des résultats plus concrets que le Paraguay, qui n'avait aucune expérience préalable en la matière.</p>

¹²⁵ LTS International et al. (2013).

¹²⁶ *Ibid.*

RÉSULTATS	OBSERVATIONS
<p>Résultat 2 : des systèmes de gouvernance nationale convaincants et ouverts à tous sont instaurés afin de mettre en œuvre la REDD+.</p> <p>Note globale : AI</p>	<p>Au total, 38 % seulement des participants à l'enquête estiment que le Programme progresse vers la concrétisation de ce résultat. Il s'agit d'un objectif ambitieux, dans la mesure où la signification, les implications et les processus utilisés pour améliorer la gouvernance de la REDD+ ne sont pas clairement définis.</p> <p>Des évaluations des risques de corruption liée à la REDD+ ont été réalisées dans plusieurs pays, avec des conséquences diverses : création d'une équipe spéciale intersectorielle dédiée au Kenya ; reconnaissance des risques de corruption au Népal ; intégration des garanties dans le cadre stratégique de la REDD+ en RDC ainsi que dans le fonds et le plan d'investissement en faveur de la REDD+ ; et initiative visant à renforcer les capacités des organisations des peuples autochtones afin de surveiller les exploitations forestières illicites au Pérou.</p> <p>Des plateformes multipartites ont été établies dans la plupart des pays dotés de programmes nationaux afin d'élargir le dialogue sur la REDD/REDD+, mais l'expérience en Équateur, au Panama et en RDC montre que la représentation est obscure et incomplète, et que le rôle de ces plateformes en matière de gouvernance est limité.</p> <p>Dans la plupart des pays, la REDD+ est principalement prise en charge dans le cadre du secteur de l'environnement ou des forêts. Même s'il n'existe pas encore de systèmes de gouvernance nationaux parfaitement intégrés (voir Pertinence), le Programme cherche activement à mobiliser tous les acteurs concernés en créant des comités interministériels. Le Conseil d'orientation pourrait toutefois fournir des conseils sur les moyens de renforcer cette action.</p> <p>Le Programme a attiré une attention considérable sur les intérêts des groupes vulnérables, mais leur capacité à influencer les ordres du jour nationaux REDD+ reste limitée.</p> <p>Des progrès ont été enregistrés sur le plan des dispositifs fiduciaires visant à atténuer les risques liés à la gestion des fonds (en RDC et au Viet Nam, par exemple), grâce à l'appui solide du PNUD. Le caractère nécessaire de ces dispositifs varie d'un pays à l'autre.</p> <p>Des évaluations nationales des moteurs de la déforestation sont réalisées dans quelques pays, mais les stratégies pour y répondre, notamment concernant les implications connexes pour la gouvernance, sont inexistantes.</p>
<p>Résultat 4 : les peuples autochtones, les communautés locales, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes prennent une part effective aux décisions et, à l'élaboration de stratégies sur la REDD+, ainsi qu'à sa mise en œuvre au niveau national et international.</p> <p>Note globale : AS</p>	<p>67 % des participants à l'enquête estiment que le Programme parvient à garantir la participation des parties prenantes, en particulier celle des organisations des peuples autochtones et de la société civile. L'évaluation relève une participation élevée de ces deux catégories dans les processus de décision internationaux (Conseil d'orientation, par exemple) et un renforcement de leur engagement dans les consultations nationales.</p> <p>Toutefois, l'intégration du point de vue des organisations des peuples autochtones et de la société civile dans les politiques et décisions nationales relatives à la REDD+ est peu évidente dans de nombreux pays (Équateur, Indonésie, Viet Nam, etc.), se développe favorablement dans certains (RDC, Panama, etc.) et est positive dans d'autres (Paraguay, etc.).</p> <p>Les critères et les processus de sélection concernant la participation des organisations des peuples autochtones et de la société civile sont variables à l'échelle nationale. Dans certains pays (Cambodge, Équateur, Paraguay), un processus transparent de sélection et d'ouverture aux principales organisations des peuples autochtones a été utilisé, tandis que dans d'autres (RDC, etc.) le processus a été plus ponctuel.</p> <p>La représentation et la participation des communautés tributaires des forêts non autochtones, des petits exploitants et des populations rurales en général (y compris les groupes de migrants) sont encore limitées à ce jour. Cela tient au fait que le Programme était centré au départ sur les peuples autochtones et les OSC tributaires des forêts (voir Pertinence).</p>

RÉSULTATS	OBSERVATIONS
<p>Résultat 5 : les garanties sont appliquées et respectées et les avantages multiples de la REDD+ sont obtenus. Note globale : AS</p>	<p>Près de 53 % des participants à l'enquête estiment que le Programme réussit à introduire la notion des garanties sociales et environnementales. L'évaluation observe que les garanties sont élaborées et prises en compte dans plusieurs activités pilotes, même si leurs applications pratiques ou opérationnelles sont floues ou si elles sont trop compliquées (plus de 70 indicateurs, par exemple) pour être appliquées de façon réaliste. La nouvelle obligation de notification mise en place par la CdP19 devrait permettre de rationaliser la mise en œuvre, avec notamment le nouvel outil d'approche des garanties par pays (CAST).</p> <p>Un peu plus de la moitié des personnes interrogées estime que le Programme réussit à intégrer les avantages multiples dans les stratégies et processus décisionnels nationaux relatifs à la REDD+.</p> <p>L'évaluation relève que les avantages multiples sont de plus en plus pris en compte (cartographie participative et études sur les services écosystémiques au Panama, en RDC, en Tanzanie et en Zambie), mais les implications opérationnelles, légales ou coutumières (y compris les garanties de partage des avantages) n'ont encore été définies dans aucun pays. Faute d'évolution formelle dans les pratiques de gestion forestière des pays partenaires, y compris concernant les régimes fonciers et les droits sur les ressources de manière plus générale, il n'est pas encore possible d'évaluer dans quelle mesure les garanties, le partage des avantages et les autres considérations connexes sont véritablement respectés ou réalisés.</p> <p>Certains pays, comme le Nigéria, ont placé la réalisation des avantages multiples au cœur de leurs efforts nationaux en faveur de la REDD+ et font de la production d'avantages concrets et immédiats pour les communautés tributaires des forêts une condition préalable à l'avancement de la préparation de la REDD+. L'Équateur s'appuie sur un ensemble de garanties solides qui ont été définies par un comité participatif dédié, antérieurement au Programme ONU-REDD. À présent, toutefois, plusieurs membres du comité jugent que les garanties existantes sont trop détaillées et irréalistes pour être intégralement mises en œuvre, ce qui constitue un enseignement important pour le Programme concernant les compromis possibles entre le respect des garanties et la possibilité de leur mise en œuvre effective.</p>

RÉSULTATS	OBSERVATIONS
<p>Résultat 6 : la transition vers une économie verte et les stratégies et investissements de la REDD+ se renforcent mutuellement.</p> <p>Note globale : AI</p>	<p>Les discussions relatives aux perspectives d'économie verte viennent seulement de commencer dans certains pays et à l'échelle mondiale. En conséquence, 36 % seulement des participants à l'enquête estiment que le Programme progresse vers la concrétisation de ce résultat.</p> <p>Les activités dans ce domaine restent limitées à quelques études. Il n'existe à l'heure actuelle aucun investissement REDD+ visant à soutenir la transition vers une économie verte, ni aucun mécanisme concret qui faciliterait cette transformation. Cela devrait changer à mesure que les pays entreront en phase de mise en œuvre.</p> <p>Aussi bien à l'échelle nationale que mondiale, les moteurs directs (secteur privé en général et agro-industries de grande ampleur ; industries du bois, du papier et de l'extraction minière ; groupes ruraux et de migrants tributaires des forêts, etc.) et indirects (ministères des Finances, du Commerce, de l'Agriculture, de l'Industrie, du Développement rural, etc.) de la déforestation sont absents de la table des négociations.</p>
<p>Résultat 7 : les connaissances que recèle le Programme ONU-REDD sont approfondies, gérées, analysées et diffusées pour soutenir les efforts en faveur de la REDD+ à tous les niveaux.</p> <p>Note globale : AS</p>	<p>La gestion et la diffusion des connaissances sont une responsabilité commune aux trois organismes des Nations Unies et au secrétariat, sous la direction de ce dernier¹²⁷. Dans le cas d'ONU-REDD, la gestion des connaissances désigne « le processus par lequel le Programme réfléchit à ses expériences et les partage, avant de s'appuyer collectivement sur elles pour améliorer le mode de fonctionnement du Programme ».</p> <p>Au cours des quatre dernières années, le Programme a produit un nombre impressionnant d'outils de connaissance de grande qualité, sous la forme de notes d'orientation, d'études sur les retours d'expérience, d'études de synthèse et de lignes directrices concernant les bonnes pratiques. Plusieurs thèmes essentiels ont ainsi été couverts : les aspects juridiques de la REDD+, le régime foncier des territoires des peuples autochtones, l'évaluation de la problématique hommes-femmes, les garanties et le CPLCC, la participation du secteur privé, la distribution des avantages, etc. Des ateliers internationaux et régionaux ont été organisés sur les trois continents pour partager les meilleures pratiques mondiales et l'expérience des pays. Une communauté de pratique de la REDD+ se développe également sur des plateformes en ligne servant d'espace de travail (telles que UNREDD.net et UNREDD.org). Par conséquent, 58 % des participants à l'enquête estiment que le Programme progresse vers la concrétisation de ce résultat.</p> <p>Si le Programme réussit relativement bien à produire des outils de connaissance sur la REDD+, il est jugé plus faible pour ce qui est de la production de connaissances à des fins de prise de décisions. C'est pourquoi presque tous les membres du groupe d'administration et du groupe en charge de la stratégie estiment que le Programme est relativement faible en termes de fourniture des informations dont ils ont besoin pour gérer efficacement le Programme.</p> <p>Les retours des personnes interrogées à l'échelle régionale et nationale indiquent que les échanges à des fins d'acquisition de connaissances doivent continuer de se concentrer sur les apprentissages Sud-Sud et devraient être plus répétitifs. L'évaluation relève également que l'accent marqué mis sur la notification des réalisations à tous les échelons ne permet pas de produire le type de connaissances nécessaires pour prendre des décisions d'ordre stratégique ou programmatique.</p>

¹²⁷ Document-cadre du Programme global, p. 70.

6.2.2 Préparation à la REDD+

F8: F8 : Les pays participant aux programmes nationaux ne progressent pas comme prévu. Mener à bien la préparation à la REDD+ est un processus de longue haleine qui exige des efforts soutenus, des investissements et un appui technique.

114. Pour près de 80 % des participants à l'enquête, le Programme ONU-REDD parvient à progresser dans la préparation des pays partenaires à la REDD+. Pourtant, ils ne sont qu'un sur trois à penser que la durée des programmes nationaux permet d'élaborer des stratégies REDD+. Comme le reconnaît l'ensemble de la communauté REDD+ (englobant les pays, les partenaires d'exécution, les experts et les chercheurs), le temps, les efforts et les ressources nécessaires pour préparer les processus REDD+ ont été largement sous-estimés. Même les pays considérés comme « très motivés » et relativement avancés dans le Programme ONU-REDD se heurtent à d'importantes difficultés. Ainsi, l'évaluation finale du programme national du Viet Nam annonce que « le Viet Nam n'est pas prêt pour la REDD+ [...], certains systèmes essentiels à la mise en œuvre du Programme d'action REDD+ national, tels que le BDS et la MNV, ont été examinés [...], mais les principaux éléments de l'architecture REDD+ ne sont pas encore en place. [...] Cela demandera encore plusieurs années de pilotage et de renforcement des capacités¹²⁸ ». En Équateur, après deux ans de mise en œuvre et plusieurs autres initiatives majeures d'appui à la préparation, la présente évaluation observe que la MNV et les garanties sont bien appliquées, les thématiques liées à l'économie verte sont théoriquement prêtes, mais la participation des parties prenantes reste partielle. Par ailleurs, il n'existe aucune coordination transversale et les futures stratégies d'investissement ne sont pas au point. En RDC, après des années d'efforts et d'importants investissements en provenance de sources bilatérales et multilatérales, les dispositifs nationaux de gestion et les instances de coordination sont dans un état précaire. Les obligations liées à la préparation sont majoritairement remplies et le pays passe à présent aux modalités de la phase 2. Cependant, l'institution de coordination nationale n'a plus les ressources techniques nécessaires pour soutenir cette démarche¹²⁹ ; l'engagement politique est incertain ; les comités nationaux et interministériels sont inopérants ; la méfiance s'installe entre les OSC et les représentants des Nations Unies ; et bien que les moteurs de la déforestation aient été identifiés, aucune solution n'est en vue. Enfin, concernant la MNV, un prolongement de l'aide financière a permis à l'équipe de consolider ses acquis. En avril 2014, le système n'était toujours pas entièrement opérationnel.

“... the average progress of the program is moderately unsatisfactory with most satisfactory progress in terms of Outcome 2 (technical capacity to monitor, measure, report and verify emissions reductions from deforestation and forest degradation) and less satisfactory progress in terms of Outcome 1 (institutional capacity established for the efficient coordination and implementation of the REDD+ National Strategy in Panama).”

Panama – Rapport de l'évaluation à mi-parcours, version préliminaire, p. 15

¹²⁸ Rapport d'évaluation finale du Viet Nam, p. 16 de la version anglaise, section 6 (Impact).

¹²⁹ Vers la fin du programme national de la RDC, en 2012, les membres clés de l'équipe technique ont quitté l'unité de coordination nationale (CN-REDD) ou ont été relevés de leurs fonctions pour manquement à leur devoir. En décembre 2013, aucun des membres restants du personnel, à l'exception du directeur, n'avait été payé en 2013. D'après eux, personne n'a bénéficié d'offres de formation ou d'un appui technique de la part du Programme. La solidité opérationnelle et les capacités de la CN-REDD sont indéterminées.

115. Conformément aux exigences de la présente évaluation, les tableaux 6.2 et 6.3 ci-dessous présentent un résumé de l'évaluation des initiatives de préparation de chaque pays visité, y compris les programmes nationaux n'ayant pas fait l'objet d'un examen récent (pour les couleurs, se reporter à la légende fournie plus haut, dans la section 6.2.1). Pour cela, les résultats obtenus au niveau des réalisations, rassemblés dans les documents de stratégie des programmes nationaux, ont servi de substituts pour mesurer les progrès en termes de préparation nationale à la REDD+. Le tableau qui en résulte illustre clairement les différents rythmes de progression, certains pays atteignant un niveau satisfaisant dans de nombreux domaines, tandis que d'autres sont à la traîne, alors qu'ils ont reçu un appui de même niveau. Dans l'ensemble, aucun des pays étudiés n'a atteint un niveau satisfaisant dans tous les domaines de programmation. Même si la RDC s'en approche, les progrès sont dus à « un intense accompagnement », pour reprendre l'expression d'un haut fonctionnaire.

Tableau 6.1 Évaluation des initiatives de préparation à la REDD+ (phase 1)

PARAGUAY	ECUADOR	PANAMA	VIETNAM
(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(external review assessment)	(external review assessment)
<i>Outcome 1: Improved institutional and technical capacity of Government and Civil Society organisations to manage REDD activities in Paraguay</i>	<i>Outcome 1: National forest monitoring system designed and implemented</i>	<i>Result 1: Institutional capacity established for the efficient coordination and execution of the REDD+ national strategy in Panama</i>	<i>Outcome 1: Improved institutional and technical capacity for national coordination to manage REDD activities in VN – S</i>
1.1 REDD National Action Plan – U	1.1 National Forest Assessment – HS	1.1 Validated legal frame for the implementation of the National REDD+ Strategy – U	1.1 National coordination mechanism established (Original Output: “National coordination mechanism”) – HS
1.2 National Environmental (SEAM) and Forest (INFONA) Information System to measure and evaluate reduction of emissions from deforestation and forest degradation – MU	1.2 Historical Map of deforestation, degradation, and carbon sequestration-related activities – HS	1.2 Operational Framework for the implementation of the National REDD+ Strategy – U	1.2 Data and information for national REL/RL for REDD available (Original Output: “National reference scenario for REDD”) – MS
1.3 National carbon accounting and data management system – U	1.3 Reference Scenario for emissions from deforestation, degradation, and carbon sequestration activities – MS	1.3 Sectoral, institutional, municipal, and individual capacities strengthened for the implementation of REDD+ National Strategy – U	1.3 Framework National REDD+ Action Programme Strategy (“Framework National REDD Program [Strategy]”) – MS
1.4 Equitable and transparent payments and benefit sharing system – MU	1.4 National GHG MRV Monitoring System for the Forestry Sector – S	1.4 One system for payment and distribution of benefits was validated and made operational – MU	1.4 Performance-based, transparent benefit sharing payment system from national to local levels (Original Output: Same) – MU
<i>Outcome 2: Capacity established to implement REDD at local level</i>	<i>Outcome 2: Process of consultation with and involvement of civil society, communities, Indigenous Peoples and nationalities, Afro-Ecuadorian people, Motubio people and communes for REDD+ implemented nationwide</i>	<i>Result 2: Technical capacity to monitor, measure, inform, and verify the reduction of the emissions of deforestation and the degradation of the forests</i>	1.5 Communications material produced for sharing lessons nationally and internationally (Original Output: “Communications material for sharing lessons internationally”) – MS
2.1 REDD Demonstration project – HU	2.1 Dissemination of REDD+ information among key stakeholders – S	2.1 A national forests and carbon inventory and monitoring system – S	1.6 National MRV system designed (Original Output: Not in original Log frame) – S
2.2 REDD project proposals designed for other forest areas – HU	2.2 Development and implementation of the “Civil Society Involvement Program” – MS	2.2 Establish national reference levels – S	<i>Outcome 2: Improved capacity to manage REDD and provide other payment for Ecological Services at provincial and district levels through sustainable development planning and implementation – MS</i>

PARAGUAY	ECUADOR	PANAMA	VIETNAM
<i>Outcome 3: Increased knowledge and capacity building on REDD for forest-dependent communities, especially Indigenous Peoples and other relevant stakeholders in the country</i>	2.3 Monitoring System to assess the effectiveness of the engagement of key stakeholders and good governance – HU	2.3 An accounting system for carbon and the generation of emission information – MS	2.1 District-level forest land-use plan mainstreaming REDD potential (Original Output: “REDD potential mainstreamed in provincial and district-level forest land-use plan”) – MS
3.1 National REDD campaign – U	<i>Outcome 3: Policies and instruments for the implementation of REDD + developed</i>		2.2 Participatory C-stock monitoring (PCM) system operational (Original Output: “Participatory C-stock monitoring system”) – MU
3.2 Training and consultation on REDD with Indigenous Peoples – MS	3.1 Socio-economic analysis of the implementation of a REDD+ mechanism in Ecuador – MS		2.3 Equitable and transparent benefit sharing payment systems defined (Original Output: “Equitable and transparent benefit sharing payment systems”) – MS
3.3 Training and consultation on REDD with small, medium, and large producers, and other stakeholders – MU	3.2 Design of policies and actions for the effective implementation of REDD+ – S		2.4 Awareness on REDD+ created at district and local levels (Original Output: “Awareness raising at provincial, district and local levels”) – MS
	<i>Outcome 4: Development of the necessary operational framework for the implementation of the REDD+ mechanism</i>		<i>Outcome 3: Improved knowledge of approaches to reduce regional displacement of emissions – U</i>
	4.1 Module for tracking and monitoring REDD+ initiatives, developed within the national registration system – S		3.1 Drivers of regional emissions displacement and inter-sectoral leakage assessed (Original Output: “Quantification of regional displacement of emissions risk”) – U
	<i>Outcome 5: Multiple environmental and social benefits guaranteed</i>		
	5.1 Multiple benefits monitoring system – HS		3.2 Regional synergies and collaboration on REDD+ enhanced (Original Outputs 3.2, 3.3: “Regional dialogue on displacement of emissions risk,” “Analysis of opportunities for linkage with non-REDD initiatives to reduce cross-border flow of illegal timber”) – U
	5.2 Definition of the multiple benefits to leverage strategy – S		
	<i>Outcome 6: Design and implementation of the benefits distribution system</i>		

PARAGUAY	ECUADOR	PANAMA	VIETNAM
	6.1 Mechanism for benefits distribution validated and in process of implementation – MU		

Tableau 6.2 Évaluation des initiatives de préparation à la REDD+ (phase 2)

CAMBODIA	DRC	ZAMBIA	INDONESIA
(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(evaluators' assessment)	(external review assessment)
<i>Outcome 1: Effective national management of REDD+ readiness process and stakeholder engagement</i>	<i>Component 1: Organise and consult in preparation for REDD+</i>	<i>Outcome 1: Capacity to manage REDD+ readiness strengthened</i>	<i>Outcome 1: Strengthened multi-stakeholder participation and consensus at national level</i>
1.1 National REDD+ readiness coordination mechanism established – HS	1a. National readiness management arrangements – MU	1.1 REDD+ readiness coordination and management bodies established and functioning – HS	1.1 Consensus on key issues for national REDD+ policy development – S
1.2 Stakeholders are engaged in REDD+ readiness process – HS	1b. Stakeholder consultations and participation – S	1.2 REDD+ readiness process integrated into national development planning process – U	1.2 REDD lessons learned disseminated – S
1.3 Stakeholders are accessing information on REDD+ and the readiness process – HS	<i>Component 2: Prepare the REDD Strategy</i>	1.3 Communication and advocacy strategy for REDD+ developed and implemented – S	1.3 Communications programme developed and implemented – U
<i>Outcome 2: Development of the REDD+ national strategy and implementation framework</i>	2a. Assessment of Land Use, Forest Policy and Governance – MS	Output 1.4 Mapping and gap analysis of relevant REDD+-related initiatives – S	<i>Outcome 2: Demonstration of REL, MRV, and fair payment systems for REDD</i>
2.1 Development of individual REDD+ strategies and implementation modalities – MS	2b. REDD strategy options – S	<i>Outcome 2: Broad-based stakeholder support for REDD+ established</i>	2.1 Improved capacity and methodology design for forest carbon inventory, including sub-national pilot implementation – S
2.2 Evaluation of REDD+ co-benefits and studies on revenue and benefit sharing – MS	2c. REDD implementation framework – MS	2.1 Stakeholder engagement process functioning – HS	2.2 REL proposed at provincial level (central Sulawesi) – S
2.3 Options developed for a REDD+ funding mechanism and revenue sharing – MS	2d. Social and environmental impacts – S	2.2 Conflict resolution and redress mechanism reviewed – MU	2.3 Harmonised fair and equitable payment mechanism at provincial level – U
2.4 Policy and legal framework developed for REDD+ implementation – abandoned due to lack of funding.	<i>Component 3: Develop reference emission level and reference levels</i>	<i>Outcome 3: National governance framework and institutional capacities for REDD+ strengthened</i>	2.4 Toolkit for priority setting towards maximising potential carbon benefits and incorporating co-benefits (e.g., poverty reduction – MS
2.5 Safeguards and monitoring of co-benefits developed – MS	3a. Evaluation of historic data – HS	3.1 National REDD+ strategy and institutional capacity to implement it developed (ongoing) – MS	<i>Outcome 3: Capacity established to implement REDD at decentralised levels</i>
<i>Outcome 3: Improved capacity to manage REDD+ projects at sub-national level</i>	3b. Assessment of DRC national circumstances – HS	3.2 REDD+ strategy integrated into national development planning process – U	3.1 Capacity for spatial socio-economic planning incorporating REDD at district level – MS

CAMBODIA	DRC	ZAMBIA	INDONESIA
3.1 REDD+ pilot project guidelines developed and approval of funding for demonstration sites selected – MS	<i>Component 4: Design a monitoring system</i>	3.3 Legislative framework to enable REDD+ implementation strengthened – U	3.2 Empowered local stakeholders are able to benefit from REDD – U
3.2 Implementation of pilot project activities – HS (Three ongoing pilots have been supported)	4a. Design a measurement/monitoring, reporting, and verification system – HS	3.4 Mechanism to administer REDD+ finance established – MS	3.3 Multi-stakeholder engagement in district REDD implementation plans – U
<i>Outcome 4: MRV monitoring system and REL framework designed and capacity built for implementation</i>		3.5 Benefit sharing model developed and approved – MU	
4.1 MRV capacity built – MRV/REL technical team established – S		<i>Outcome 4: National REDD+ strategies identified</i>	
4.2 Cambodia monitoring system plan developed – S		4.1 Study on drivers of deforestation completed – S	
4.3 Review of forest-cover assessment completed – S		4.2 Candidate activities for REDD+ implementation identified – U	
4.4 National forest inventory designed to enable measurement of emissions and removal factors for REDD+ – HS		<i>Outcome 5: MRV capacity to implement REDD+ strengthened</i>	
4.5 Support for the establishment of REDD+ GHG reporting system – MU		5.1 REDD+ integrated into forest inventory system (ILUA) – S	
4.6 Cambodia RL/REL framework developed – U		5.2 Operational land monitoring system established and institutionalised – MS	
		5.3 An estimate of GHG emissions and removals from forest land completed – HS	
		<i>Outcome 6: Assessment of RL and REL levels</i>	
		6.1 Historical rates of forest area and carbon stock changes reviewed – MS	

6.2.3 Résultats imprévus

F9: Le Programme ONU-REDD aide à réaffirmer l'importance capitale des forêts dans le milieu des politiques nationales et internationales et offre aux communautés tributaires des forêts une tribune exceptionnelle pour faire valoir leurs droits, leurs besoins et leurs préoccupations.

116. Le Programme ONU-REDD a contribué à rétablir la gouvernance et la conservation des forêts dans le milieu des politiques nationales et internationales (voir Pertinence). Il a notamment permis de souligner l'importance des services écosystémiques forestiers, non seulement pour les changements climatiques, mais aussi pour le programme du développement durable au sens large. Par ses liens étroits avec les négociations de la CCNUCC, le Programme a permis de faire de l'ordre du jour REDD+ un point de ralliement critique pour les négociations relatives aux changements climatiques. Un avis largement partagé par les participants à l'enquête, qui considèrent les actions de sensibilisation et de plaidoyer comme un des succès du Programme¹³⁰.

117. En s'efforçant d'intégrer une méthode centrée sur les droits pour la programmation, le Programme contribue également à la démocratisation des domaines des politiques forestières et des changements climatiques à l'échelle nationale et mondiale. Il a effectivement offert une tribune inédite aux organisations des peuples autochtones et de la société civile, qui peuvent ainsi exprimer leurs préoccupations, leurs besoins et leurs intérêts, mais surtout leurs droits, qu'il s'agisse du consentement préalable donné librement et en connaissance de cause, des droits fonciers coutumiers ou légaux, des droits sur les ressources ou de l'égalité dans les processus de partage des avantages.

6.2.4 Effets involontaires

F10: Le Programme ONU-REDD a involontairement contribué à l'élaboration d'un programme de changement complexe, dirigé de l'extérieur.

118. Le Programme pourrait internaliser les incitations et exploiter l'énergie, les capacités et la bonne volonté des personnes, des communautés et des sociétés afin de remédier aux problèmes qu'elles rencontrent dans le domaine de la maintenance des systèmes de ressources forestières. Au lieu de cela, la complexité de l'ordre du jour REDD+ et son architecture axée sur les résultats ont tendance à externaliser les incitations, les connaissances et les capacités nécessaires pour apporter des changements. En ramenant l'utilité d'un ensemble complexe (les systèmes socioécologiques liés aux forêts) à une seule variable mesurable (le carbone), la REDD+ crée des risques. Les efforts visant à compenser ces risques ont entraîné des niveaux de complexité sans précédent au niveau des interventions mondiales en faveur de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts¹³¹. Entre les questions techniques débattues (niveaux de référence, etc.) et les garanties et directives nécessaires pour naviguer sur les limites contestées des droits et des avantages, la REDD+ multiplie le nombre d'acteurs et de structures requis pour résoudre la myriade de problèmes découlant de la

¹³⁰ 62 % des participants à l'enquête estiment que le Programme a réussi à créer un sentiment d'engagement commun en faveur de ses objectifs globaux. De même, ils sont 57 % à juger que le Programme apporte des contributions notables pour faire évoluer les valeurs, les croyances et les comportements des parties prenantes à l'égard des forêts.

¹³¹ McDermott (2014).

monétisation et de l'optimisation d'un seul élément parmi un ensemble complexe d'idées, de valeurs, d'intérêts et de convictions. En résumé, la simplicité choisie de l'idéal de la REDD+ (une solution bénéfique pour tous et peu coûteuse visant à atténuer les changements climatiques) est devenue « l'initiative internationale de gouvernance forestière la plus complexe jamais tentée, et de loin¹³² ».

119. De même, du fait de la complexité de l'ordre du jour REDD+, les solutions pour traiter les causes directes et indirectes de la déforestation se révèlent souvent hors de portée des pays en développement. Il devient nécessaire de compter sur une assistance technique extérieure, ainsi que sur l'aide financière qui permettra de soutenir les transformations recherchées. En outre, conformément au principe central de la REDD+, l'hypothèse de base établit que « les incitations extérieures fourniront l'impulsion nécessaire aux réformes¹³³ », que le financement soit obtenu grâce à un éventuel marché de la conformité ou à une aide fondée sur les résultats¹³⁴, comme c'est actuellement le cas. Nombreux sont ceux qui estiment, à juste titre, que la raison pour laquelle la REDD+ a pris une telle importance dans les objectifs des politiques nationales et mondiales réside précisément dans le mécanisme d'incitation sur lequel repose le cadre proposé. Néanmoins, le coût¹³⁵ et la complexité de la réalisation des processus REDD+ signifient également que sa réussite est indissociable du maintien d'un appui technique et financier extérieur.

120. Comme le révèlent l'enquête et les entretiens, mener à bien la préparation à la REDD+ est un défi de taille, et les opinions concernant les ambitions du Programme varient considérablement. L'absence d'objectif ou d'orientation clairs et la nécessité de gérer les attentes des pays ont également été présentées comme des difficultés majeures du Programme. La manière dont ONU-REDD et les autres acteurs décident de relever ces défis est une question qui sort du cadre de cette évaluation. Les solutions sociales, économiques et politiques à la maintenance des écosystèmes forestiers exigent nécessairement une adhésion nationale. Les solutions dirigées par les pays prendront peut-être plus de temps et demanderont d'autres formes d'incitation et d'appui, mais elles pourraient aussi se révéler plus efficaces au final.

6.3 Efficience

121. Le terme « efficience » désigne la mesure selon laquelle le Programme ONU-REDD utilise les ressources disponibles (aussi bien financières qu'humaines, mais aussi le temps et les autres capacités organisationnelles) pour atteindre ses objectifs. Par convention, l'efficience est définie en termes de coût par unité produite, et se calcule en déterminant dans quelle mesure les réalisations cumulées (et, par extension, les résultats) représentent un retour sur investissement raisonnable¹³⁶. Elle attire ainsi l'attention sur les moyens utilisés pour

¹³² *Ibid.*, p. 18 ; voir également Angelsen (2013) ; Visseren-Hamakers et al. (2012).

¹³³ Angelsen (2013, p. 7) ; voir également Karsenty and Ongolo (2012). Il convient de noter que l'argument d'Angelsen concernant les incitations extérieures porte précisément sur ce qu'il appelle « l'aide fondée sur les résultats ». Toutefois, en théorie, il n'existe aucune différence entre un paiement remplissant une condition du marché et un autre respectant les conditionnalités des donateurs. Dans les deux cas, les résultats sont motivés par les gains anticipés.

¹³⁴ Angelsen et McNeil (2012); Angelsen (2013).

¹³⁵ GCP et al. (2014); IWG (2009).

¹³⁶ Lusthaus, Charles, et al., *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance*, CRDI/BID, Ottawa, New York, 2002.

atteindre des objectifs valables et sur la question de savoir s'ils ont été réalisés en limitant autant que possible les coûts et les risques ou en rapportant le plus de profit par unité de ressource utilisée.

122. Dans cette partie, l'efficacité est obtenue à partir des perceptions des parties prenantes et de leur conformité aux dépenses budgétaires. En particulier, l'évaluation a voulu déterminer :

- dans quelle mesure le Programme dépend de systèmes de gestion fiables pour suivre, contrôler et évaluer l'utilisation des ressources ;
- si la répartition des ressources semble raisonnable ou appropriée au regard :
 - des éléments des programmes nationaux et du Programme global,
 - de la qualité et du respect des délais des principales réalisations,
 - des contributions des trois organismes des Nations Unies partenaires ;
- si la coordination interinstitutions contribue à améliorer les gains d'efficacité ;
- si les capacités des organismes sont pleinement exploitées.

6.3.1 *Systèmes de gestion*

F11: 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. La manière dont ces ressources sont affectées et utilisées par chaque organisme est moins évidente pour tous, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de ces organismes.

123. Le Fonds d'affectation spéciale multipartenaire (FASM) est un mécanisme de gestion canalisée des fonds qui permet d'administrer les contributions engagées par les donateurs participants pour le compte du Programme ONU-REDD et, plus particulièrement, des trois organismes des Nations Unies partenaires. À ce titre, il respecte scrupuleusement les décisions du Conseil d'orientation relatives à la gestion des fonds du Programme et soumet des rapports transparents sur ces fonds. Le système de rapports financiers en libre accès du FASM, GATEWAY¹³⁷, donne un aperçu clair de la distribution et de l'utilisation des fonds dans les trois organismes partenaires et entre les volets des programmes nationaux et du Programme global, notamment concernant les dépenses et le taux de remboursement dans chaque pays doté d'un programme national. De plus, le secrétariat, en collaboration avec le Bureau du FASM, établit un rapport d'étape annuel consolidé comprenant un compte rendu général et financier du Programme ainsi qu'un bref bilan par pays. Cependant, les informations de ces documents sont cumulées, alors que les organismes des Nations Unies sont censés tenir un registre de ces allocations et rendre compte de manière plus détaillée de leurs affectations budgétaires respectives.

124. En l'état, les budgets disponibles et les prévisions de dépenses sont clairs et détaillés, aussi bien pour le Programme global que pour les pays partenaires, eu égard à leurs programmes nationaux respectifs. En ce qui concerne le Programme global, un plan de travail et un budget annuels consolidés sont préparés et présentés au Conseil d'orientation pour approbation. Le plan de travail indique, pour chaque domaine de résultat, les activités

¹³⁷ <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>.

et les réalisations attendues, l'organisme responsable et le budget alloué, réparti en cinq catégories (personnel et dépenses connexes ; fournitures, marchandises et matériel ; services contractuels ; frais de déplacement ; et frais généraux de fonctionnement). Il décrit également la part des fonds du Programme global qui sont alloués aux fonctions d'appui international, à l'appui spécifique aux pays et au secrétariat. Par exemple, dans le dernier budget/plan de travail daté de décembre 2013, les pourcentages s'élevaient à 21 %, 55 % et 23 % respectivement. Enfin, l'une des grandes difficultés du Programme réside dans sa dépendance de facto aux affectations de fonds annuelles, qui limitent les activités de planification à long terme en fonction des flux de ressources prévisibles. Bien que l'engagement des bailleurs de fonds soit relativement stable, le montant exact des ressources disponibles n'est jamais connu à l'avance, ce qui rend presque impossible l'élaboration de projets en toute confiance.

125. Dans les pays, il existe un processus de planification détaillée du budget annuel, qui implique collectivement le gouvernement et les trois organismes des Nations Unies. Les budgets annuels des programmes nationaux et les plans de travail déterminent pour chaque réalisation les activités prévues, les montants alloués à chaque organisme des Nations Unies et leur description en fonction des postes budgétaires indiqués plus haut. Pour savoir le montant qui est alloué à un pays ou projet donné, il suffit généralement de se rendre sur les sites Web gérés par les organismes, qui ont été créés à cette fin (par exemple, open.undp.org).

126. En dehors de ce cadre, la gestion des fonds est plus problématique. Les pays et les organismes des Nations Unies établissent des rapports annuels d'ordre général qui ne rendent compte que des réalisations. Par conséquent, il est difficile pour l'équipe chargée de l'évaluation et pour les autres organismes partenaires d'établir où, quand, pour quelle activité, par qui et pourquoi les ressources sont dépensées. Ces renseignements ne sont pas communiqués en interne. C'est une pomme de discorde reconnue entre les organismes, qui a été confirmée par plusieurs informateurs clés. Plusieurs gestionnaires de budget ont directement déclaré qu'ils ne savaient pas « ce que les autres organismes font de leur argent ». Le secrétariat du Programme ONU-REDD n'a aucune information sur le budget disponible au-delà des grands postes établis, et un coordonnateur de programme national a observé : « Je n'ai aucune idée de ce que les organismes dépensent et du montant dont ils disposent à un instant T pour un type d'activité donné. » Un autre conseiller international d'un pays doté d'un programme national a demandé aux organismes des Nations Unies des explications concernant leurs processus budgétaires et comptables, mais n'a pas pu obtenir de réponse précise. Même si chaque organisme partenaire est tenu de rendre compte de ses dépenses en respectant les postes budgétaires du GNUM, aucun d'eux ne partage ses plans de travail et son budget détaillé pour le montant qu'il perçoit. S'agissant d'un dispositif tripartite (c'est-à-dire séparé et indépendant), aucun mécanisme centralisé d'obligation redditionnelle n'est utilisé, à part le FASM, pour i) planifier, surveiller et évaluer l'utilisation des ressources ; ii) identifier et atténuer les facteurs de coûts ; iii) veiller à la pertinence stratégique et opérationnelle des réalisations ; et iv) rendre compte chaque année de l'emploi et de la répartition des fonds (c'est-à-dire comparer les frais d'administration et d'exploitation, l'efficacité des différents mécanismes d'exécution, l'utilisation ou la pertinence de l'assistance technique directe par rapport aux contributions théoriques ou liées aux connaissances).

127. Un autre problème se pose : les organismes des Nations Unies appliquent des règles et procédures contractuelles et comptables différentes. Par exemple, au PNUD, le document de projet national ONU-REDD est un document juridique, tandis qu'au PNUD il faut élaborer un accord de subvention distinct avec le pays concerné. Les organismes ont également des méthodes de prise de décisions différentes. Le PNUD décentralise

les décisions relatives à des activités précises vers ses bureaux de pays ; les décisions de la FAO sont prises à Rome ou par les responsables régionaux. Quant au PNUE, les décisions sont généralement prises au siège, mais les budgets peuvent être administrés par d'autres organismes (le PNUD, la plupart du temps) au niveau national. En l'état, chaque organisme suit des modalités d'exécution distinctes, ce qui implique qu'au lieu de disposer d'un seul mécanisme de gestion/exécution ONU-REDD pour l'ensemble du Programme, les pays partenaires sont obligés de s'entendre séparément avec chaque organisme de l'initiative « Unis dans l'action ». Par ailleurs, les personnes interrogées et les participants à l'enquête ont souligné le fait que l'absence d'un cadre uniforme de gestion des ressources donne l'impression (réelle ou perçue) d'une différence de traitement au sein du Programme selon l'organisme pour lequel on travaille.

128. Enfin, chaque organisme respecte des directives de gestion strictes et des garde-fous conçus pour garantir l'utilisation responsable et transparente des fonds. Aucun des hauts responsables du Programme n'assure une supervision directe de l'emploi et de l'affectation des fonds. Tous sont soumis à des procédures strictes, propres à leur organisme, qui exigent l'approbation des services comptables et la signature des responsables de division ou de service. Néanmoins, comme l'ont affirmé les membres de programme national interrogés, les procédures en place ont tendance à engendrer des pratiques inefficaces et des retards qui influent au bout du compte sur la progression générale et les résultats du Programme¹³⁸.

6.3.2 Répartition des ressources

F12: La répartition des ressources au sein du Programme ne fait pas l'objet d'une stratégie clairement formulée.

129. À partir des données disponibles, il n'est pas possible de relier la répartition des ressources à une stratégie claire, aux recommandations des pays partenaires, aux débats du Conseil d'orientation, aux résultats des programmes ni à des procédures, mécanismes ou instruments de décision stratégique. Si les budgets des programmes nationaux sont élaborés par les pays avec le soutien du personnel du Programme, il n'existe aucune directive stratégique claire concernant leur élaboration. En outre, bien que les pays soient « placés aux commandes », plusieurs hauts fonctionnaires nationaux et membres des organismes ayant participé à l'élaboration des documents de programme national reconnaissent qu'en pratique, ce sont les « passagers » qui fournissent l'orientation (c'est-à-dire les organismes des Nations Unies). Les informateurs font état de pressions et de concurrence entre les organismes concernant les opérations portées dans le budget, ce qui donne lieu à des activités qui ne correspondent pas toujours aux résultats escomptés. Pour reprendre les termes d'un membre du personnel régional, « mis à part les réunions conjointes amicales, il faut être futé et croiser les représentants nationaux dans leur temps libre pour les convaincre d'augmenter la contribution allouée à notre organisme ». Un autre a ouvertement déclaré que « Unetelle n'a pas fait son travail dans tel pays ; certes, elle

¹³⁸ Ce constat rejoint celui de l'évaluation de la contribution norvégienne aux activités de MNV (LTS International et al. 2013). Elle note en effet que, bien que les activités de MNV soient « alignées sur [...] les priorités nationales, les circuits multilatéraux ne se sont pas suffisamment adaptés aux circonstances nationales ». De même, « compte tenu de la grande dispersion des fonds, le niveau de progression [des activités de MNV acheminées par ONU-REDD et le FCPF] est généralement plus limité que ce que l'on peut obtenir par des partenariats bilatéraux ».

est motivée et compétente sur les questions techniques, mais elle n'avait pas assez d'expérience pour nous rapporter une assez grosse part du gâteau. »

130. De même, pour un programme dirigé par les pays dont l'objectif premier est de renforcer les capacités des pays participants à atteindre le niveau de préparation à la REDD+, les raisons de l'engagement de la majorité des ressources disponibles (environ 60 %) dans le Programme global plutôt que dans des investissements durables (les programmes nationaux, par exemple) ne sont pas suffisamment motivées.

131. Enfin, près de 80 % des participants à l'enquête estiment que le Programme parvient à exploiter les capacités et les connaissances existant à l'échelle nationale. Cependant, lors des visites de pays, les personnes interrogées ont insisté sur le fait que la qualité des experts techniques était variable et que l'on ne cherchait pas assez à faire appel à des experts nationaux et régionaux. Les informateurs ont expliqué que les organismes partenaires étaient fortement incités à promouvoir leurs capacités internes au lieu de solutions locales. Dans ce cadre, l'évaluation relève qu'aucun mécanisme apparent ne permet de comparer les gains d'efficacité d'une exécution du Programme par le personnel des organismes ou des consultants techniques internationaux par rapport à une exécution par des experts locaux ou régionaux ou des ONG spécialisées. Par exemple, au Paraguay comme en Équateur, des ONG bien implantées au niveau local et des sociétés privées très qualifiées en matière de REDD+ et dans les domaines techniques connexes ont confirmé qu'il était difficile d'être reconnues, et plus encore invitées, par le Programme quand il arrive dans le pays. Même si ces experts participent désormais aux discussions de la table ronde nationale en Équateur et sont même engagés dans l'exécution conjointe des projets aux côtés d'ONU-REDD (via un financement extérieur), aucun des experts consultés n'était reconnu comme partenaire d'exécution du Programme, alors qu'il serait dans l'intérêt de ce dernier de le faire (pour garantir la durabilité des résultats du programme national, par exemple).

132. De toute évidence, il n'est pas possible de généraliser ces observations. C'est ce que démontre le cas de la RDC, où l'élaboration conjointe du système national de MNV est considérée comme un franc succès. De même, en Asie, plusieurs pays (dont le Bangladesh, l'Indonésie et le Sri Lanka)¹³⁹ ont une longue et riche histoire d'engagement collaboratif.

6.3.3 Coûts et valeur

F13: Aucun système n'est en place pour surveiller et contrôler la qualité et la valeur de ce qu'accomplit le Programme (en termes de résultats et de réalisations).

133. Comme indiqué précédemment, le Programme ONU-REDD ne dispose d'aucun système de gestion intégré pour surveiller et contrôler l'utilisation des ressources disponibles, ou la qualité et la valeur de ce qui a été accompli au niveau des résultats et des réalisations. Cela complique les activités d'analyse plus complexes (rapport qualité-prix, comparaisons entre organisations, etc.), ainsi que la prise de décisions sur les meilleures options d'affectations des ressources disponibles pour atteindre les objectifs établis.

¹³⁹ Les Philippines sont considérées comme une exception, car toute la mise en œuvre a été déléguée à des ONG pour diverses raisons.

6.3.4 *Coordination interinstitutions*

F14: Bien que la coordination entre les trois organismes partenaires semble s'améliorer, la programmation et la mise en œuvre conjointes posent encore d'importantes difficultés.

134. De l'avis des dirigeants des organismes, la coordination interinstitutions est bien meilleure qu'aux débuts du Programme. Les discussions à leur niveau sont jugées ouvertes, constructives et productives. La coordination du Programme passe principalement par le groupe d'administration, qui donne le ton de la relation, mais aussi le plan d'action et d'obtention des résultats par la programmation. Comme le notent les dirigeants des trois organismes, l'engagement et les capacités du groupe d'administration actuel atteignent un niveau sans précédent dans la courte histoire du Programme. Face aux défis que posent la programmation et la mise en œuvre conjointes, ils affirment leur confiance dans l'aptitude du groupe à résoudre les problèmes naissants et à bâtir un Programme plus solide et unifié, capable d'être « uni dans l'action ».

135. Dans l'ensemble, les réunions de coordination conjointe du groupe d'administration sont considérées comme utiles pour définir les domaines de complémentarité, partager les connaissances et poursuivre des stratégies communes. Si une approche conjointe des Nations Unies ne signifie pas que les capacités des organismes sont mises en commun (leurs experts techniques ne travaillent pas ensemble à l'obtention d'un résultat commun, par exemple), elle signifie tout de même que les domaines d'intervention peuvent être décidés conjointement et que l'on évite les risques de double emploi ou de recoupement.

136. Cependant, en dehors de la structure d'administration centrale, les opinions varient considérablement quant à l'efficacité de la coordination interinstitutions. Pour le personnel du Programme comme pour les partenaires nationaux, elle est source de coûts de transaction plus importants, liés aux réunions et à des processus de vérification et de validation redondants qui se traduisent rarement par une amélioration des mécanismes d'exécution dans les pays. Outre les fonctions de supervision du groupe d'administration, qui sont perçues comme étant trop larges et impliquant trop de monde (voir F32), les documents et rapports de programme national doivent être signés par les trois organismes ; chacun possède ses propres mécanismes budgétaires et de dépenses ; l'administration est assurée par trois services financiers aux procédures différentes ; et chaque organisme se charge de la surveillance. Ces problèmes ont également été soulevés dans l'évaluation finale des programmes nationaux de la Tanzanie et du Viet Nam.

137. Concernant le Programme ONU-REDD, la valeur ajoutée des experts extérieurs aux unités responsables de chaque organisme n'est pas exploitée de façon optimale. Par exemple, la FAO possède une longue expérience dans le financement et la gouvernance des forêts, mais cette expertise n'est pas mise à la disposition d'ONU-REDD. De même, le PNUD dispose d'experts dans les secteurs du développement économique et du suivi de la biodiversité, mais la répartition des tâches ou des responsabilités semble compliquer l'évaluation de cette expertise.

138. Dans certains cas, le financement de la REDD a conduit à la mise en place de structures parallèles (départements des forêts et des ressources naturelles au sein de la FAO, etc.), même si les recoupements potentiels sont progressivement éliminés dans les organismes (engagement du FEM-PNUD avec le Groupe de l'énergie et de l'environnement, par exemple). La collaboration globale s'améliore également à l'échelle mondiale (en ce qui concerne la transition vers une économie verte entre le PNUE et le PNUD, la gouvernance et les régimes fonciers entre le PNUD et la FAO, etc.).

139. L'expertise internationale, principalement située à Rome (FAO), à Genève, New York et Oslo (PNUD), ainsi qu'à Cambridge (WCMC/PNUE) et Nairobi (PNUE), transite par des plateformes régionales ou arrive directement dans les pays partenaires. Dans ce dernier cas, il a été signalé des cas d'interventions non annoncées et donc non coordonnées dans tous les pays visités.

140. Des efforts de coordination plus soutenus ont été observés à l'échelon régional, en raison de la proximité des pairs des autres organismes. Bien que tous n'aient pas de fonction de coordination régionale (c'était le cas, encore récemment, pour la FAO en Amérique latine et Caraïbes et pour le PNUD en Afrique) et que le personnel régional occupe des postes différents au sein du système (avec plus ou moins d'autonomie), on constate une coordination amiable, des réunions et une planification conjointe des missions à ce niveau (dans certaines régions plus que dans d'autres).

141. Dans les pays, l'intérêt d'une coordination et d'une collaboration interinstitutions n'a pas encore de répercussions sur la mise en œuvre. La coopération avec le Programme ONU-REDD engendre des coûts de transaction inévitables, tels que la nécessité de multiplier par trois les lignes budgétaires, les procédures internes et les processus de décision complexes. Dans ce contexte, la coordination entre les trois organismes des Nations Unies se révèle en pratique une affaire de dynamique interpersonnelle. Même s'il existe des exemples positifs de coordination interinstitutions (comme au Cambodge, en Colombie, en Indonésie ou en Zambie), dans la plupart des pays, elle relève du défi. Le Paraguay connaît un conflit évident de coordination entre la FAO et le PNUD/PNUE. Cela tient en partie aux différentes administrations avec lesquelles ils sont associés, mais les organismes des Nations Unies n'ont pas réussi à améliorer leur coordination. En Bolivie, après que le gouvernement a demandé de modifier les priorités du programme national, en parallèle d'une mission conjointe de haut niveau, les organismes ont exercé séparément des pressions sur le gouvernement. D'après le représentant du gouvernement bolivien qui a assisté à l'ensemble de l'épisode, cela a engendré de la méfiance dans un des organismes et insufflé une telle confiance dans un autre que les activités restantes du Programme seront exécutées presque en totalité par un seul organisme. Quant à la situation conflictuelle au Panama, elle a donné lieu au lancement d'une mission de haut niveau par deux organismes. Le troisième ayant décidé de ne pas y participer, il n'est que marginalement impliqué dans la résolution du conflit. Enfin, il existe en Équateur un groupe de gestion cohérent et structuré, mais les lignes de réponse varient selon ses membres, et la coordonnatrice nationale ne peut que partiellement s'acquitter de sa tâche de supervision de l'équipe. Par ailleurs, les différents accords contractuels suscitent des conditions de travail très variables selon les organismes. Il est intéressant de noter qu'il n'a été observé aucun conflit interinstitutions de ce genre dans les pays visités en Asie et en Afrique, peut-être en raison du contexte socioculturel différent. L'évaluation finale de l'Initiative vietnamienne de démarrage rapide a indiqué que, pendant la durée du Programme, les organismes des Nations Unies ont surtout appris à travailler ensemble, au lieu de s'adapter et d'améliorer leurs activités.

Réponses relatives à la coordination interinstitutions lors des entretiens

"Overkill of sharing of information, of exchanges and consultations that slow down the pace and process."

"Cohesion within the inter-agency safeguard group is improving, but coordination creates inevitable transaction costs."

"Coordination incentives are low. People want ownership of results and outputs, which makes it a disincentive to collaborate or cooperate. Much relies on personal relationships at the moment. Corrections will require changes in the underlying incentives."

"Collaboration needs to be integrated in performance management – make it part of

142. Tous ces éléments amènent l'équipe chargée de l'évaluation à conclure qu'en l'absence d'une meilleure harmonisation et de mécanismes de coordination mieux définis et formels, la coordination interinstitutions continuera de poser problème. Le secrétariat devrait en principe fournir le ciment assurant la cohésion de tous les éléments mobiles du Programme ONU-REDD (en facilitant la communication et les échanges entre les trois organismes et entre les pays partenaires et eux), mais il ne dispose pas d'un mandat clairement défini en ce sens (voir F32). Cette observation est globalement conforme à l'un des enseignements ressortant de l'Évaluation indépendante de l'initiative « Unis dans l'action », qui note « un manque de clarté et une absence de consensus entre les organismes des Nations Unies et leurs partenaires sur l'objectif visé pour le degré d'intégration et la meilleure façon de l'atteindre, y compris la manière dont la coordination est perçue et les méthodes qui permettent de la renforcer¹⁴⁰. »

F15: 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.

143. Le Programme ONU-REDD est soutenu par une structure de décision onéreuse et chronophage : réunions hebdomadaires du groupe d'administration interinstitutions, réunions trimestrielles du groupe en charge de la stratégie et importantes sessions semestrielles du Conseil d'orientation, ainsi que des équipes de gestion propres à chaque organisme chez chacun des partenaires des Nations Unies. Outre ces instances de décision officielles, il existe plusieurs processus décisionnels au sein de chaque organisme, qui diffèrent de l'un à l'autre. Par conséquent, les documents clés du Programme, à l'instar des documents de programme national, peuvent être étudiés, commentés et approuvés par une dizaine de bureaux différents (bureaux nationaux et régionaux des organismes des Nations Unies, groupe d'administration, secrétariat, chefs de service, Conseil d'orientation et groupe en charge de la stratégie, occasionnellement) avant d'être officiellement adoptés.

144. Au milieu de toutes ces instances de décision se tient un secrétariat administratif qui a pour fonctions principales d'appuyer l'exécution des services du Programme (y compris le soutien administratif et logistique des autres institutions), de faciliter le partage des connaissances, de gérer les partenariats et les relations extérieures et d'élaborer une stratégie de relations avec les donateurs. En vertu de son mandat, le secrétariat tient avant tout un rôle d'appui et de liaison et n'a aucun pouvoir de coordination ni aucune fonction exécutive pour simplifier les processus ou assurer la supervision administrative du Programme. Il n'a aucun pouvoir de décision, mais élabore des plans, des stratégies et des cadres de suivi qui doivent tous être approuvés par le groupe d'administration ou le groupe en charge de la stratégie. Les membres du secrétariat sont recrutés par les trois organismes et dépendent d'une double hiérarchie. Le responsable du secrétariat siège au groupe chargé de recruter son personnel et contribue aux évaluations de performance, mais les décisions d'embauche finales sont prises par les organismes. L'autorité limitée du secrétariat ne transparaît pas seulement dans son mandat. Elle a été confirmée lors des entretiens avec son personnel (« Nous ne pouvons rien décider. ») et avec le personnel du Programme dans les trois régions.

¹⁴⁰ Voir http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/859, p. 36. Le rapport principal final est disponible en anglais à l'adresse : <http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/pdf/mainreport.pdf>.

145. La lourde structure de gouvernance du Programme et ses procédures de décision complexes sont-elles nécessaires pour garantir la transparence, l'obligation redditionnelle et l'adhésion des parties prenantes ? Cette question mérite d'être examinée avec rigueur. Pour les parties prenantes externes et même internes, il est difficile de savoir qui « gère réellement la boutique » et prend les décisions stratégiques et programmatiques relatives aux domaines prioritaires et à l'affectation des ressources. Bien que l'autorité finale en matière de décision revienne au Conseil d'orientation pour presque tous les aspects du Programme, les votes portent sur des motions ou des plans budgétaires préalablement décidés. Les affectations budgétaires propres à chaque organisme partenaire ne sont ni communiquées ni discutées ouvertement. Des représentants nationaux ayant siégé ou siégeant au Conseil d'orientation ont commenté qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes pour donner un avis pondéré sur les plans budgétaires. De plus, comme l'a constaté l'un d'eux, « les plans budgétaires sont toujours les premiers points à être approuvés lors des réunions du Conseil. Cela prend le groupe au dépourvu. » Ces divers aspects de la structure de gouvernance actuelle suscitent des doutes quant à l'aptitude du Conseil d'orientation à s'acquitter de ses responsabilités fiduciaires, notamment la définition de priorités conformes aux stratégies, objectifs et compromis. À cet égard, l'évaluation rejoint les conclusions et recommandations de l'examen externe du Conseil d'orientation.

146. Prises ensemble, les structures se recoupant du Programme ONU-REDD ne permettent pas facilement de suivre les justifications des décisions, de les relier à une théorie du changement claire et globale, de procéder à des ajustements en fonction de l'évolution des circonstances, ni de surveiller en quoi les effets spécifiques d'une intervention donnée contribuent à la réalisation de résultats programmatiques clairement définis. De plus, elles engendrent des coûts de transaction élevés¹⁴¹. D'après les participants à l'enquête, les questions opérationnelles relatives à la coordination interinstitutions, à l'administration et aux frais généraux (y compris le recrutement et les prestations de conseil) sont les premiers facteurs de coût du Programme¹⁴². Même si cette charge correspond pour certains au « coût d'activités réalisées dans le cadre de l'initiative "Unis dans l'action" », d'autres estiment qu'il existe une marge d'amélioration considérable, mais que cela peut également nécessiter une « volonté politique de dépasser les contraintes structurelles des Nations Unies », qu'elles soient réelles ou perçues.

6.4 Impacts

147. Les impacts sont généralement définis de la manière suivante : « Changements positifs et négatifs induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non »¹⁴³. Dans le cadre de la présente évaluation, une approche prospective a été adoptée à l'égard de la probabilité des impacts. L'objectif de cette évaluation était de comprendre tout d'abord si la logique interne du Programme est valide et susceptible de contribuer à la réalisation de l'impact prévu, et de déterminer ensuite si les investissements

¹⁴¹ D'après les résultats de l'enquête, moins de 30 % des personnes interrogées estiment que le Programme génère des coûts de transaction faibles.

¹⁴² Les coûts relatifs au Programme proprement dit, que ce soit en termes de portée (nombre d'activités, de domaines de travail, de pays) ou de processus (types d'activité, y compris l'engagement des parties prenantes, la MNV, le renforcement des capacités), représentent un tiers des réponses.

¹⁴³ OCDE-CAD (2002). Critères d'évaluation de l'aide au développement.

actuels favorisent l'émergence des conditions nécessaires pour produire des bénéfices positifs nets dans les domaines suivants :

- réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts ;
- amélioration de l'intégration et de l'application des pratiques de gestion durable des forêts ;
- changements dans les valeurs, les croyances et les pratiques des acteurs nationaux, y compris du gouvernement, du secteur privé, de la société civile et des populations tributaires des ressources ;
- amélioration des conditions et des perspectives socioéconomiques des populations démunies et tributaires des ressources ;
- changements et réformes intersectoriels dans les institutions ayant une incidence directe et indirecte sur l'utilisation, la gestion et la gouvernance des forêts.

6.4.1 Logique du Programme

F16: Tel que le Programme est actuellement conçu, la probabilité qu'il ait un impact plus large sur le développement est exclue.

148. Le Programme ONU-REDD a été initialement élaboré pour agir en tant que catalyseur de l'exécution de la préparation à la REDD+. Une fois ce cap franchi, les pays seraient alors en meilleure position pour entreprendre des mesures de réduction de la déforestation, en tirer des bénéfices environnementaux, économiques et sociaux et être récompensés pour les réductions d'émissions qui en résultent. Dans l'attente d'un accord mondial sur le climat, la réussite de la REDD+, dans la logique actuelle du Programme, dépendra de la capacité des pays partenaires à bénéficier d'un soutien financier à long terme issu ou non du marché (c'est-à-dire des fonds pour le carbone, des investissements bilatéraux ou multilatéraux et un soutien du secteur privé). Par conséquent, le Programme est fondé sur l'hypothèse principale selon laquelle les mesures d'incitation financière œuvreront en tant que moteurs du changement. Cependant, l'avenir de ce financement est incertain (voir F1) et le parcours de préparation à la REDD+ (phase 1 ou « phase de préparation ») et de mise en œuvre de cette dernière (phase 2 ou « phase de mise en œuvre ») est semé d'embûches (voir sections 4.4, 6.1 et 6.2). La capacité du Programme, tel qu'il est actuellement conçu, à produire l'impact annoncé (c'est-à-dire réduire les émissions en empêchant la déforestation) dépend de conditions externes qui se situent hors de sa portée ou ne relèvent pas de sa capacité d'action.

149. Un grand nombre de pays participants commencent actuellement à en prendre conscience : les seules mesures d'incitation financière n'induiront pas le niveau de transformation économique, politique et sociale nécessaire pour atteindre les objectifs de la REDD+. De façon surprenante, un faible nombre de participants interrogés au cours de l'enquête ont répondu que le manque de ressources financières était le principal obstacle du Programme ONU-REDD (10 réponses sur plus de 150), tandis que plus de la moitié de l'ensemble des participants ont répondu que la gestion et la coordination (au sein des Nations Unies, entre les Nations Unies et le gouvernement et entre les départements gouvernementaux) ainsi que les incertitudes (à propos de l'avenir

de la REDD+, du concept de préparation, de la gouvernance) faisaient partie des freins principaux à la réussite du Programme¹⁴⁴.

150. On constate une remise en cause croissante de la logique des objectifs de la REDD+ et de la théorie afférente du Programme concernant la réalisation des impacts, à la fois au sein et en dehors des Nations Unies : « Peu d'éléments de preuve ont été recueillis jusqu'à présent à propos de l'efficacité de la REDD+ en matière de réduction des émissions, sans parler des nombreux autres objectifs énoncés pour divers acteurs »¹⁴⁵. D'après le constat d'une étude interne récente du FCPF¹⁴⁶, compte tenu de l'échelle, de la nature intersectorielle et des perspectives incertaines du financement ultérieur de la REDD+, « la Banque mondiale [et sans doute les Nations Unies] doit prendre du recul et réfléchir à propos des objectifs de la REDD+. » « Tant que les contours du financement ultérieur de la REDD+ restent flous », il convient d'accorder la priorité « aux investissements et aux activités qui n'impliqueront pas de regrets » (par exemple, la réforme des régimes fonciers et l'amélioration de la gouvernance forestière) et qui induiront des bénéfices positifs, quel que soit l'avenir du financement de la REDD+. Même si cela représente une solution intermédiaire entre les prévisions de 2008 et les conclusions qui pourraient ressortir des prochaines négociations de la CCNUCC, cette approche ne résout pas le problème le plus important, à savoir la définition d'une théorie solide concernant les réductions d'émissions qui puisse être mise en œuvre et viable sans limite dans le temps.

6.4.2 Gouvernance durable des forêts

F17: Le Programme ONU-REDD fournit un appui à l'instauration de conditions favorables à une action collective au niveau national, mais il est encore trop tôt pour affirmer quels seront ses effets sur le plan de la réduction de la déforestation, de l'utilisation de ressources forestières durables et de l'amélioration des conditions socioéconomiques.

151. Le Programme ONU-REDD a pour ambition de créer des environnements institutionnels robustes dont les caractéristiques sont en adéquation avec les garanties, les normes et les principes des objectifs de la REDD+ et dans le cadre desquels les facteurs déterminants de la déforestation et de la dégradation des forêts peuvent être traités de manière inclusive, transparente et équitable. Même s'il est communément admis que le Programme ONU-REDD fournit un appui à l'instauration de conditions favorables à l'adoption de pratiques de gestion plus durable des forêts et donnant les moyens de lutter contre les facteurs déterminants des pertes forestières, il est encore trop tôt pour affirmer quels seront ses effets sur le plan de la réduction de la déforestation, de l'amélioration de la

Survey Responses on the Achievement of Programme Objectives

"In my view, it is too soon to assess the Programme's contribution to these long-term objectives. The absorption capacity of recipient countries was highly overestimated and the readiness process will take many more years before these long-term goals can be effectively tackled."

"UN-REDD program contributed in raising awareness and changing people's attitude toward forest governance. However, some of project impacts e.g. contribution in biodiversity conservation, reducing deforestation rate and poverty reduction need cannot be easily assessed in the short life span of the project."

¹⁴⁴ Veuillez noter que l'enquête a été menée en janvier 2014 après la Conférence des parties de Varsovie.

¹⁴⁵ McDermott, 2014, p. 18 [parmi beaucoup d'autres auteurs, voir également Agrawal et al. (2011) ; Buizer et al. (2014)].

¹⁴⁶ IEG (2012, pp. 38-39).

gestion durable des forêts ou de l'amélioration des conditions socioéconomiques. Les personnes interrogées à ce sujet dans le cadre de l'enquête ou des entretiens abordent en général de manière rationnelle les progrès accomplis en expliquant qu'un délai de cinq ans est insuffisant ou que cette première phase a pour objectif de poser les fondations de la préparation à la REDD+ et non pas de la mettre en œuvre. À ce titre, seuls 36 % des participants à l'enquête estiment que le Programme remplit les objectifs d'expérimentation et d'élargissement des stratégies.

152. L'opinion de l'équipe chargée de l'évaluation à cet égard concorde avec celle des parties prenantes. Dans le cadre du Programme, tel qu'il est actuellement conçu, les facteurs déterminants de la déforestation sont généralement recensés de façon précoce au cours de la phase de préparation, mais les actions de lutte contre certains de ces problèmes sont habituellement mises en œuvre relativement tard et prennent souvent la forme de contributions théoriques et d'initiatives pilotes. Selon la théorie sous-jacente au Programme, les facteurs déterminants seront plus facilement traités au cours de la phase de mise en œuvre, mais si l'on observe les actions en cours, on constate que cette approche n'est pas toujours efficiente ni efficace. En Équateur par exemple, l'un des pays partenaires où les progrès accomplis en matière de préparation sont les plus importants, les négociations relatives au financement du Programme d'appui aux précurseurs de la REDD+ ont récemment été suspendues en raison de l'incapacité du pays à prouver l'existence de réductions réelles de la déforestation. Dans d'autres pays, tels que la RDC, l'Indonésie et le Paraguay, les droits fonciers représentent des problèmes sous-jacents majeurs pour l'agriculture itinérante ou les régimes de concession foncière accordée aux industries de l'exploitation forestière et de l'agro-industrie. Cependant, ces problèmes ne seront pas résolus du jour au lendemain. Il est essentiel de recueillir un engagement précoce et continu en faveur du financement de solutions viables. Dans le cas de la RDC, le régime foncier fait partie des principaux domaines d'action qui ont été recensés dans la stratégie nationale REDD+.

153. Les différents programmes nationaux s'efforcent de recenser les facteurs déterminants et les problèmes sous-jacents qui ont une incidence sur la déforestation ou la dégradation des forêts. En Zambie, par exemple, le programme national a récemment organisé un « indaba » (ou consultation nationale) avec les producteurs de charbon, dont l'activité est l'un des facteurs déterminants directs majeurs de la déforestation dans le pays. Cependant, ces initiatives manquent d'ampleur face aux forces structurelles (c'est-à-dire les forces économiques, politiques et sociales) qui sous-tendent la déforestation dans l'environnement mondial à l'heure actuelle¹⁴⁷. De plus, même si le Programme promeut une approche multisectorielle, les éléments de preuve des pays et du Conseil d'orientation mettent en évidence les effets limités du Programme pour parvenir à mobiliser effectivement les décideurs politiques et les représentants intersectoriels, y compris le secteur privé, à l'égard, de la REDD+ et des facteurs qui ont une incidence sur les tendances touchant les forêts (voir F3). Si l'on se fonde sur une approche rétrospective pour analyser les obstacles à venir, on peut en conclure qu'il est fort peu probable que des progrès soient accomplis concernant l'impact visé par le Programme en différant la recherche de solutions viables avec les principales parties prenantes qui ont les moyens de bousculer les rapports de force dans la poursuite de la déforestation. L'absence d'engagement crédible et d'initiatives adaptées au contexte en

¹⁴⁷ Kissinger et al. (2012) ; Lambin et Meyfroidt (2011) ; Meyfroidt et Lambin (2011) ; Meyfroidt et al. (2013).

vue de réduire la pression exercée par l'homme sur les systèmes des ressources forestières représente un obstacle majeur à l'égard de la production de bénéfices positifs nets.

154. Quels que soient les nombreux défis qui devront être relevés pour garantir la production d'impacts avérés sur la gouvernance durable des forêts, la REDD+ est un processus en cours de réalisation pour tous les pays concernés et pour les organismes d'appui multilatéral et bilatéral. La mise en œuvre d'un programme d'action si novateur et audacieux ne se fera pas sans difficulté. Même si le Programme apporte un éclairage pour les efforts de préparation et, de manière générale, pour les processus REDD+ – en recueillant des connaissances et des expériences fondatrices, les évaluateurs ont également constaté que les enseignements tirés des initiatives passées et actuelles en faveur de la gouvernance durable des forêts sont examinés depuis peu de temps en raison de la grande place qui a été accordée jusqu'à présent par le Programme à la mise en place des composantes techniques de préparation à la REDD+ (MNV, engagement des parties prenantes, gestion des fonds, garanties). Des travaux conceptuels sur les avantages multiples, le régime foncier et la transition vers une économie verte ont été entrepris, mais les éléments de preuve révèlent que les nombreux travaux de recherche et expériences qui ont été menés à propos de la gouvernance et de la gestion durable des forêts, de la conservation, du régime foncier, de l'atténuation de la pauvreté, du développement rural, de l'agriculture durable, des réformes structurelles et même de la gestion des risques liés aux activités doivent être intégrés dans l'approche globale du Programme. Comme certains spécialistes l'affirment, « [l']utilisation des éléments de preuve disponibles permet d'éviter de réinventer la roue »¹⁴⁸.

6.4.3 Changement institutionnel

F18: 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 plus forte implication.

155. Les institutions désignent dans le présent rapport les règles formelles et informelles employées par les populations pour coordonner leurs actions et améliorer les résultats communs. Ces règles sont établies à partir des valeurs, des idées et des croyances sous-jacentes aux contextes s'y rapportant. Comme cela a été constaté dans le Programme ONU-REDD, il est par nature difficile de faire évoluer ces variables sous-jacentes dans des perspectives à court terme.

156. Il est reconnu, comme cela a été mentionné précédemment, que le Programme joue un rôle de sensibilisation et de coordination multisectorielle à l'échelle nationale, notamment parmi les représentants des secteurs de l'environnement, de la conservation et des ressources naturelles, ainsi que parmi les organisations des peuples autochtones et de la société civile. Le Programme participe également à la promotion de mécanismes de gouvernance ouverts et transparents à l'échelle nationale dans certains pays et est parvenu à plaider en faveur des directives, des principes et des garanties nécessaires à l'exécution de la préparation à la REDD+. Un exemple typique de réussite à cet égard est la résolution de la crise qui est survenue au Panama en

¹⁴⁸ Agrawal et al. (2011, p. 390) ; voir également Blom et al. (2010) ; Bray (2013) ; McDermott (2014) ; Murdiyarmo et al. (2012) ; White (2011).

raison de désaccords entre le gouvernement et des groupes de peuples autochtones. Aujourd'hui, on estime que des progrès ont effectivement été enregistrés sur le plan de la coordination entre ces acteurs en raison de l'application des principes fondamentaux du Programme, à savoir la transparence, l'intégrité et le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause de tous les groupes de parties prenantes¹⁴⁹.

157. Dans de nombreux pays ayant élaboré un programme national, il a également été constaté que des contributions ont été apportées aux réformes politiques et réglementaires. Des décrets ministériels et même présidentiels consacrant la participation nationale en faveur de processus REDD+ et la création de divers instruments, outils ou comités ont été relevés entre autres en Bolivie, en RDC, en Équateur, en Indonésie et au Viet Nam. Les efforts entrepris par la Bolivie pour ajuster son programme national en fonction des changements de son approche à l'égard de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ceux-ci ont posé de grandes difficultés pour l'ONU-REDD, mais cela confirme néanmoins que ce pays a accordé une grande place à la REDD+ en tant que composante clé de sa stratégie globale.

158. De manière conjointe, ces éléments contribuent à la création de plateformes multipartites qui sont de plus en plus reconnues pour débattre des questions liées à la REDD+ et attestent de la volonté des gouvernements nationaux à instaurer des conditions propices aux changements visés par le Programme. Toutefois, les éléments de preuve sont plus limités en ce qui concerne la capacité du Programme à exercer une influence sur les institutions qui touchent directement ou indirectement les forêts et l'utilisation des terres. Les décrets ministériels sont des démarches qui vont dans le bon sens, mais ces contributions relèvent du pouvoir discrétionnaire des gouvernements et ne nécessitent pas, par conséquent, de débat ni de discussion politiques donnant lieu à la promulgation de lois et à l'approbation des parlements¹⁵⁰. De plus, les plus grandes difficultés sont liées à la mise en œuvre (c'est-à-dire réussir à appliquer lesdites règles et à les faire respecter), qui nécessite un engagement politique et de ressources. Pour terminer, selon de récentes études¹⁵¹, la REDD+ aurait une incidence négative sur ce qui semblait être jusqu'en 2007 une tendance mondiale en faveur d'un élargissement de la décentralisation et des droits fonciers accordés aux communautés, alors qu'elle devrait renforcer la volonté des gouvernements nationaux à traiter la question fondamentale des droits fonciers et à solliciter la participation des autorités locales ou des organes décisionnaires infranationaux¹⁵². En dépit de la reconnaissance des pays et des principales initiatives internationales de la REDD+ de la nécessité de rendre plus intelligibles les régimes fonciers, les progrès accomplis en matière de renforcement de l'appropriation des peuples autochtones et des communautés locales ont été divisés par cinq entre 2008 et 2013 par rapport à la période 2002-2008. L'Initiative des droits et ressources (RRI) explique que cette tendance résulte d'une

¹⁴⁹ Pour régler la situation au Panama et étudier la validité des réclamations formulées par la Coordination nationale des peuples autochtones du Panama (COONAPIP), le Programme ONU-REDD a eu recours à un examen de conformité et à une évaluation complémentaire de la programmation pour analyser les problèmes et répondre aux préoccupations émergentes.

¹⁵⁰ L'Indonésie et le Viet Nam sont des exemples particulièrement remarquables à cet égard. Voir Brockhaus et al. (2013) ; Korhonen-Kurki et al. (2014) ; Luttrell et al. (2014).

¹⁵¹ RRI (2013, 2014) ; L. G. Williams (2013).

¹⁵² Agrawal et al. (2008).

réticence accrue des gouvernements nationaux à léguer les récompenses potentielles tirées des droits d'émission de carbone et de l'absence de normes internationales dans ce domaine¹⁵³.

159. Les changements institutionnels dépassent le spectre d'action immédiat du Programme, mais l'engagement des détenteurs de droits de choix collectif concernant l'utilisation et la gestion de ressources naturelles relève bien de son champ d'action. L'absence des principaux acteurs politiques et économiques (par exemple des décideurs politiques, des ministères des Finances et de la Planification, du secteur privé) au sein des différentes sphères décisionnelles du Programme constitue un facteur de risque majeur pour occasionner des bénéfices positifs nets, ce qui limitera invariablement les perspectives de changement et d'impact à long terme. Jusqu'à présent, la promesse de financement de la REDD+ n'a joué qu'un rôle faiblement incitatif pour garantir un engagement significatif des acteurs politiques¹⁵⁴.

6.5 Durabilité

160. La durabilité met en évidence dans quelle mesure les bénéfices (c'est-à-dire les résultats) d'une intervention sont susceptibles de perdurer une fois les accords officiels arrivés à leur terme. Dans le cadre de la présente évaluation, la durabilité a été examinée en tenant compte des éléments suivants : (i) le contexte mondial dans lequel évoluent les objectifs de la REDD+ et ses répercussions pour le Programme ONU-REDD ; et (ii) les contextes nationaux plus spécifiques dans lesquels le Programme intervient.

6.5.1 Contexte mondial

F19: L'incertitude liée à l'avenir du financement de la REDD+ menace la durabilité des résultats du Programme.

161. Le gouvernement norvégien a récemment confirmé sa volonté de soutenir le Programme ONU-REDD au moins jusqu'en 2020¹⁵⁵. Bien que cela soit une bonne nouvelle pour le Programme, aucun autre acteur n'a pris des engagements comparables relatifs au financement des activités de base, et la situation générale du financement de la REDD+ est plus qu'incertaine à l'heure actuelle. Les prévisions de pénurie de financement pour la période 2015-2020 soulèvent de sérieuses préoccupations et il reste de nombreux défis à surmonter à l'égard de l'intégration des compensations d'émissions liées à la REDD+ sur le marché de la conformité et sur le marché volontaire (voir F1). Étant donné que la demande actuelle et les prévisions de demande de financement de la REDD+ sont bien supérieures aux fonds disponibles et que la demande de compensations d'émissions de carbone semble diminuer¹⁵⁶, la capacité de poursuite des activités REDD+ par les pays partenaires une fois les interventions du Programme achevées (c'est-à-dire les phases de mise en œuvre et d'investissement) semble fragile.

162. Pour terminer, la durabilité de la REDD+ et notamment des résultats du Programme dépendra dans une grande mesure des résultats des négociations de la CCNUCC et de la confiance des pays à l'égard de ces

¹⁵³ RRI (2014).

¹⁵⁴ Angelsen (2013) ; Karsenty et Ongolo (2012) ; McDermott (2014).

¹⁵⁵ Voir <http://www.un-redd.org/Newsletter43/FifthAnniversaryatOsloREDDExchange/tabid/131876/Default.aspx>.

¹⁵⁶ GCP et al. (2014).

processus. Si aucun progrès n'est accompli à ce titre, l'élan en faveur des activités REDD+ pourrait se ralentir. Cependant, cela ne mettrait pas un terme à l'impératif mondial de protection des forêts tropicales qui subsistent sur la planète et des nombreux services rendus par ces dernières.

6.5.2 Contextes nationaux

F20: Le Programme aide les pays à élaborer des stratégies REDD+ exhaustives, mais il s'avère plus difficile que prévu de développer les capacités nécessaires pour soutenir ces initiatives et les faire perdurer.

163. Grâce à l'appui financier et technique considérable du Programme, les pays peuvent accomplir des progrès concernant l'élaboration de leurs feuilles de route REDD+. Un faible nombre de pays – à savoir la RDC, l'Équateur, l'Indonésie et le Viet Nam – ont presque franchi le cap du processus de préparation et recherchent activement des financements pour soutenir la phase de mise en œuvre. Même si des éléments de preuve corroborent le fait que le Programme ONU-REDD aide les pays partenaires à atteindre leurs objectifs de préparation dans presque tous les programmes nationaux, il est plus difficile de mettre en évidence le degré d'institutionnalisation et de durabilité de ces capacités. D'après les données disponibles, trois facteurs semblent avoir une incidence sur le « degré de préparation » des pays participants concernant la gestion de leurs propres activités.

164. **Substitution de capacités.** Les exigences du Programme sont élevées. Dans un délai relativement limité, les pays sont censés développer un vaste éventail d'outils, d'études et de capacités qui seront utilisés de manière conjointe pour élaborer une feuille de route ou une stratégie destinées à la phase de mise en œuvre. La gestion d'un tel processus, y compris l'organisation des nombreux niveaux de consultation différents, associée à la production des réalisations requises, nécessite des efforts et des ressources de grande ampleur. Pour atteindre ces objectifs, le Programme emploie généralement des consultants internationaux dont l'expertise est avérée pour obtenir les produits et les services attendus en temps voulu. Au lieu d'appuyer les gouvernements nationaux en ce sens, les experts désignés se retrouvent parfois investis dans des situations qui les obligent à assumer un plus haut niveau d'encadrement et de responsabilité vis-à-vis des réalisations attendues du Programme par rapport au degré souhaitable dans ce domaine. Ce constat a été mis en évidence en RDC, où l'expérience relative au programme national s'est avérée être une occasion manquée. La pression associée à la production des réalisations essentielles s'est conjuguée à des tensions croissantes relatives à des questions salariales entre le personnel national et international. Par conséquent, le personnel international a assumé la plus grande charge de travail alors que le personnel national n'a apporté qu'un soutien limité. Même si les opinions des personnes interrogées sont extrêmement différentes concernant les motifs sous-jacents liés à la tournure des événements, le résultat final reste inchangé. Un haut fonctionnaire a résumé la situation de la façon suivante : « Nous avons dépensé 7,3 millions de dollars US et l'on ne sent pas l'impact ».

165. Loin d'être un exemple isolé, ce problème a été souligné par des représentants nationaux qui ont constamment rappelé la nécessité de recruter davantage de personnels nationaux et régionaux, de collaborer avec eux et de les soutenir, compte tenu du fait que ces ressources possèdent un intérêt à long terme à l'égard de la réalisation des résultats souhaités. Cependant, la substitution des capacités est un problème répandu et difficile à gérer dans ce domaine où prédomine la volonté constante de production de résultats à court terme. Au Bangladesh et au Myanmar, le personnel national apporterait un soutien technique, mais des efforts supplémentaires doivent être fournis pour encourager les investissements en faveur des capacités

locales/régionales. L'intervention d'experts internationaux représente un moyen adapté pour exécuter les réalisations du Programme, mais le processus est tout aussi important (si ce n'est plus important) que les résultats à court terme des stratégies et des rapports finaux.

166. Rotation du personnel et perte de personnel. Dans de nombreux pays en développement, notamment sur le continent africain, il est difficile de trouver, de recruter et de maintenir en poste du personnel national dûment qualifié. Compte tenu de leur faible niveau de rémunération, des perspectives d'évolution de carrière limitées et de la précarité de l'emploi, les fonctionnaires trouvent souvent un grand intérêt à tirer profit des projets de développement international pour avancer dans leurs carrières et changer de situation. Ces facteurs sont à l'origine de plusieurs difficultés.

167. Les missions accomplies au titre d'un programme tel que le Programme ONU-REDD fournissent indubitablement un élan aux carrières du personnel national. La formation et l'exposition internationale découlant du Programme permettent au personnel d'améliorer ses capacités, offrent des possibilités de hausse de rémunération et améliorent les perspectives d'évolution de carrière, y compris par des transferts horizontaux vers d'autres projets financés par des donateurs. À l'approche des phases finales de mise en œuvre des programmes nationaux, le personnel national recruté est fortement incité à étudier d'autres perspectives.

167a. Les conflits et tensions potentiels relatifs aux différentes échelles de rémunération et à la pratique des « deux poids, deux mesures » entre le personnel local et le personnel international, telle qu'elle est parfois appelée, constituent un problème plus important. Les inégalités perçues entre les membres du personnel ont été les principales causes (justifiées ou non) de la dissolution quasi définitive de l'unité de coordination nationale en RDC et de la perte consécutive de main-d'œuvre technique. Une situation similaire est survenue à la suite de la réaction du personnel national à propos des contrats du Programme au Cambodge ainsi que des représentants gouvernementaux du ministère de l'Environnement : ces derniers ont constaté que leurs niveaux de rémunération étaient inférieurs et le personnel national a souligné qu'il était par conséquent difficile de renforcer le degré de confiance et de collaboration. Dans la plupart des pays où une visite a été organisée, les différences en termes de salaire et d'avantages entre les fonctionnaires et les équipes des programmes nationaux ont été sources de mécontentement. De la même façon, la dépendance à l'égard des mesures d'incitation financière, sous la forme de complément au traitement de base des fonctionnaires ou d'encouragement à la participation et à l'engagement des parties prenantes, a également été à l'origine de conflits (y compris concernant l'organisation d'ateliers dans des hôtels de luxe et le versement d'indemnités journalières de subsistance pour les voyages d'étude).

168. Les incertitudes liées aux futurs financements de la REDD+, notamment pour les programmes nationaux dont les fonds affectés au titre de la phase 1 se tarissent, constituent une autre source de préoccupation. Une partie du personnel cherche systématiquement d'autres perspectives d'emploi compte tenu des incertitudes planant sur leur avenir. Comme l'a fait remarquer l'un des évaluateurs : « Le taux de rotation des effectifs de la fonction publique missionnés sur la REDD est élevé. Le Programme ONU-REDD n'est pas nécessairement maître de ce facteur, qui est symptomatique du désintérêt croissant en faveur de la REDD en raison de l'absence d'engagements financiers à long terme. » De plus, le personnel détaché pour le Programme ONU-REDD est systématiquement soumis aux réaffectations ou aux transferts ordonnés par les autorités vers d'autres unités ou services (par exemple les points de contact REDD+ en Équateur et au Paraguay), ce qui peut entraîner une perte

de capacité précieuse. Bien sûr, ces remarques ne valent pas uniquement pour le Programme ONU-REDD. Ces phénomènes sont symptomatiques de l'aide internationale au développement de manière générale, même si des efforts peuvent toujours être fournis pour atténuer ses effets (par exemple, par une appropriation entièrement décentralisée par le gouvernement des objectifs de la REDD+).

169. Compte tenu des contraintes existantes, il est difficile de conclure de façon définitive sur le degré de durabilité des capacités et des processus mis au point par le Programme. En dehors de la MNV, qui nécessite une assistance technique continue d'équipes de spécialistes affectés spécialement à cette mission, les évaluateurs ont recensé peu d'exemples dans lesquels les gouvernements étaient en mesure de poursuivre ou d'institutionnaliser les efforts continus de renforcement des capacités dans le cadre de leurs programmes et de leurs stratégies. Cette dépendance à l'égard de l'intervention de consultants internationaux pour diriger les unités de coordination REDD+ ou assumer la production des principales composantes du Programme, couplée à l'absence d'efforts de renforcement des capacités stratégiques (par exemple, en définissant des parcours ou des perspectives clairs de carrières pour les ressources qualifiées), ne peuvent qu'exacerber ces problèmes.

F21: Le manque d'adhésion intersectorielle et d'appropriation nationale, la durabilité des initiatives REDD+ au niveau national est fortement dépendante de l'aide extérieure.

170. Les réalisations du Programme dans les domaines des normes, des capacités et des processus institutionnels seront vraisemblablement absorbées dans des processus existants mais seront en grande partie rattachées aux ministères de l'Environnement et des Forêts, au sein desquels les programmes nationaux sont établis. Les efforts liés à la REDD pour réduire la pression exercée par l'homme sur les forêts seront probablement interrompus si les investissements extérieurs ne sont pas maintenus. L'équipe chargée de l'évaluation a dressé cette conclusion à partir de deux facteurs.

171. Tout d'abord, peu de pays participant au Programme ONU-REDD fournissent un appui direct (par des affectations budgétaires) ou indirect (par des contributions en nature) pour avancer vers la réalisation des objectifs nationaux REDD+ (en dehors du temps, de l'investissement et du versement de traitements de plusieurs fonctionnaires). D'après les retours d'information recueillis lors des entretiens menés dans les pays, les pouvoirs publics s'attendaient à ce que les fonds versés par les donateurs soient disponibles en vertu des négociations de la CCNUCC pour l'achat de compensations d'émissions de carbone et à ce que ces fonds puissent être utilisés pour appuyer les activités REDD+ (par exemple, pour la conservation des forêts et les mécanismes de mise en œuvre à l'échelle nationale). En effet, les coûts de provisionnement associés aux efforts de renforcement des capacités nationales pour la préparation à la REDD+ sont entièrement assumés par la

"The UN-REDD [P]rogramme takes on the enormous breadth and depth of issues that REDD+ entails based on country demands and needs. [Two] issues that we may need to spend more [time] thinking [about:] Green investments to include REDD+, so REDD+ is implemented within the context of the economic and development trajectory at the national level; [D]emand for REDD+ credits, right now supply will exceed demand. This is the main motivating factor for countries to engage in REDD+. If this incentive falls through, the momentum for the multiple benefits beyond carbon to be realised is also threatened."

- Survey respondent

communauté internationale. Cela n'est pas très surprenant compte tenu du principe sous-jacent de la REDD+ (à savoir le « paiement » de services écosystémiques), de la perception par un grand nombre des pays les moins avancés de l'existence d'une « dette climatique » des pays développés¹⁵⁷ et de la façon dont le Programme a jusqu'à présent été présenté dans les contextes des pays en développement (c'est-à-dire en mettant en avant le versement de contreparties financières pour l'expansion et la préservation forestières). Même si l'objectif final de la REDD+ est de réduire les émissions liées aux forêts au moyen d'un financement marchand et non marchand, l'accès au système de la REDD+ est perçu comme un bien public (c'est-à-dire que la REDD+ est accessible à tous et est impossible à soustraire, du moins sur le plan conceptuel). Cette situation crée des tensions cruciales pour ONU-REDD. En l'absence de mesures claires d'incitation à la répartition des coûts de provisionnement du Programme, les acteurs (à savoir les États comme les individus) ont invariablement tendance à éviter toute contribution fondamentale, en attendant que d'autres intervenants (c'est-à-dire des donateurs) s'acquittent des frais requis. Au bout du compte, cette situation a un effet néfaste sur le sentiment d'appropriation et décourage les acteurs à faire perdurer les résultats obtenus.

172. Tel qu'elle est formulée, cette proposition d'appropriation va à l'encontre de l'un des principes fondamentaux de la REDD+, à savoir le fait que les pays en développement n'agiront qu'à partir du moment où ils seront payés pour le faire (voir encadré). En dehors du fait que ce

“[...] Intact forests are worth much more to the global community (for their climate change, biodiversity values, etc.) than to national governments, especially in developing countries that lack capacity and funds. It would be naïve to expect national governments to fund forest protection. REDD is helping to transform the agenda in some countries [...]. But I assume it's a 10-20 year process to achieve that transformation in many countries.”

- External Reviewer

principe soit remis en cause à la fois par les partisans de la REDD+ et ses détracteurs, son application soulève des questions fondamentales à propos de la pérennité de tels efforts. Par exemple, que se passera-t-il si les approvisionnements en ressources ne se matérialisent pas et/ou si des changements imprévus affectant le contexte politico-économique mondial mettent un terme à cette expérience ? Les observations des conclusions 1, 3, 5, 10, 16, 19 et 29 mettent en question le caractère plausible de cette transformation sociale et de sa viabilité sans démonstration d'engagement. Cette remarque a également été formulée dans le cadre de récentes évaluations de programmes nationaux (par exemple au Panama, en Tanzanie et au Viet Nam), qui ont mis en évidence le fait que l'absence d'engagement et d'appropriation des parties prenantes pourrait entraver la durabilité des résultats du Programme. Les pays continueront à soutenir le mécanisme de la REDD+ tant que le financement extérieur subsistera. Si ces ressources diminuent, l'incitation à maintenir les résultats diminuera de la même façon, à moins que le message fondamental de la REDD soit institutionnalisé et soutenu à la fois par les populations et les gouvernements. Comme l'a fait remarquer un économiste de haut rang des Nations Unies : « Nous avons besoin d'un élan de motivation [national] intéressé et de mesures d'incitation pour consolider l'engagement des pays en faveur du changement et non pas d'une aumône ! L'argent peut être une source de distraction et pose des risques moraux ».

¹⁵⁷ Voir <http://climate-debt.org/wp-content/uploads/2009/11/Bolivia-Climate-Debt-Proposal.pdf>.

173. Le deuxième défi s’y rapportant est lié au fait que les gouvernements nationaux ne sont pas des entités homogènes. Les ministères de l’Environnement et des Forêts peuvent être impliqués dans le Programme et posséder une pleine compréhension du potentiel de la REDD+ (comme cela a été observé lors des entretiens menés dans les pays)¹⁵⁸. Cependant, pour créer un sentiment d’appropriation nationale, cet enthousiasme et cette sensibilisation doivent être partagés par d’autres acteurs, tant de manière transversale dans les différents secteurs que de manière verticale, des autorités nationales aux autorités locales jusqu’aux communautés. Comme l’a démontré une étude récente de 32 documents de préparation à la REDD+ (R-PP), la coordination horizontale et verticale est jugée importante dans la grande majorité des documents soumis¹⁵⁹. Ainsi, 59 % des R-PP déclarent que l’adhésion politique de haut niveau est essentielle pour gérer les problèmes intersectoriels, mais seulement 25 % des R-PP proposent des mécanismes pour coordonner la REDD+ à tous les niveaux, tels que l’inclusion des autorités infranationales dans les organes décisionnaires de la REDD+.

174. Il existe un large consensus à l’égard de la nécessité d’établir une coordination intersectorielle, tout comme cela est le cas à l’égard des efforts déployés par le Programme concernant l’« engagement des parties prenantes ». Cependant, il est peu probable que les efforts de conservation des forêts soient couronnés de succès – notamment si les ressources financières restent centralisées, comme cela est actuellement le cas – en l’absence d’une approche intégrée de manière verticale réunissant les organes décisionnaires locaux à la tête des principaux territoires forestiers. Pour terminer, les approches intégrées de manière verticale traduisent également une volonté de régler les revendications liées aux droits territoriaux et aux régimes fonciers de manière générale. Moins d’un tiers des R-PP examinés proposent des mesures concrètes pour apaiser ces préoccupations.

175. Aucun des pays soumis à la présente évaluation n’a atteint de tels niveaux d’appui. L’adhésion politique reste même limitée dans les pays pour lesquels on estime qu’ils ont accompli des progrès (par exemple, la RDC, l’Équateur et le Viet Nam). D’après l’évaluation externe du Viet Nam : « La viabilité [politique] de la REDD+ n’est toujours pas acquise au Viet Nam. Il reste encore à obtenir le soutien politique crucial des ministres adjoints et de leurs supérieurs ». En Équateur, le programme national n’a toujours pas réussi à mobiliser de façon active le secteur qui est évidemment le plus important en dehors du secteur de l’environnement (c’est-à-dire le secteur agricole). Dans ces deux pays, les gouvernements ont apporté une contribution au Programme qui s’est limitée à un appui en nature, comme cela est le cas dans la plupart des autres pays.

6.6 Questions transversales

176. Conformément aux exigences du mandat, la présente évaluation a examiné l’exécution du Programme ONU-REDD concernant, entre autres, les questions transversales suivantes : (i) la prise en considération de la problématique hommes-femmes ; (ii) les communautés tributaires des ressources ; (iii) le développement des capacités ; et (iv) les normes, directives et garanties. La présente section examine ces différents aspects du Programme.

¹⁵⁸ Concernant le problème de la faible adhésion intersectorielle, un examinateur extérieur a fait observer que « l’exclusion de certains acteurs peut également être une stratégie visant à conserver l’argent de la préparation à la REDD+ au sein de l’institution ».

¹⁵⁹ L. G. Williams (2013).

6.6.1 Évaluation de la problématique hommes-femmes

F22: La plupart des documents et directives politiques et programmatiques reflètent l'importance et la nécessité de prendre en considération la problématique hommes-femmes dans le Programme ONU-REDD. Cependant, la mise en œuvre d'activités intégrant cet aspect au niveau national n'est ni uniforme, ni systématique dans l'ensemble du Programme.

177. Étant donné que l'approche initiale du Programme mettait l'accent sur le renforcement des capacités de la MNV, de la coordination intersectorielle et de l'engagement des parties prenantes essentiellement à l'échelle nationale, il est compréhensible que la problématique hommes-femmes ait été reléguée au second plan au cours de la phase de préparation. Par conséquent, seulement 25 % des participants à l'enquête ont mentionné ce sujet et, parmi les commentaires recueillis, la majorité des participants ont souligné la question de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des effectifs du Programme lui-même plutôt que l'intégration importante de la problématique hommes-femmes dans le cadre du Programme. Plusieurs documents du Programme et de la politique d'ONU-REDD évoquent la nécessité d'« intégrer la problématique hommes-femmes » (par exemple, les programmes nationaux, les R-PP, les principes du CPLCC et les PCSE). Deux études mondiales et une analyse de situation concernant le Programme ONU-REDD ont été entreprises¹⁶⁰ et une étude de détermination de la portée régionale a été menée dans les États d'Asie à l'automne 2013¹⁶¹. Celle-ci comprenait des dialogues multipartites et multisectoriels dans le cadre d'études de cas adaptées aux pays qui ont été menées au Cambodge et au Sri Lanka. Des actions locales rattachées à des initiatives pilotes à l'échelon national ont également été organisées. Cependant, il semble que l'application des recommandations de ces études et des différentes directives sous forme d'actions concrètes de prise en considération de la problématique hommes-femmes a été limitée dans les pays participant au Programme. Ces actions ont uniquement été entreprises en présence sur le terrain d'un spécialiste de la défense de l'égalité entre les hommes et les femmes d'ONU-REDD, qui sensibilisait les parties prenantes à propos des avantages de cette démarche (par exemple au Viet Nam). Dans la situation actuelle, la relégation au second plan de l'égalité entre les hommes et les femmes est en partie due à l'absence de points de contact pour cette question au sein du Programme (même le point de contact spécialisé du PNUD a d'autres responsabilités) aux niveaux mondial, régional et national. Deuxièmement, cette problématique n'est pas perçue par les partenaires gouvernementaux comme une priorité du Programme qui nécessite une attention immédiate.

178. En Indonésie, des aspects liés à l'égalité entre les hommes et les femmes ont été intégrés dans les garanties sociales du site du projet pilote (WOCAN). En Zambie, la Finlande a récemment financé l'intervention d'un spécialiste de la problématique hommes-femmes, qui travaille dans le bureau de la FAO, pour soutenir en partie ONU-REDD. Au Viet Nam, un « coefficient d'égalité des paiements hommes-femmes pour la REDD » a été élaboré pour mesurer l'effet des avantages multiples en fonction de différents critères, y compris l'égalité entre

¹⁶⁰ Placer le genre au cœur de la REDD+ : un facteur de succès (décembre 2011) ; Note d'orientation sur l'égalité des sexes dans le cadre de la REDD+ ; *Gender Situation Analysis Report*, Jaime Webb (2013).

¹⁶¹ Étude de détermination de la portée de la problématique hommes-femmes dans ONU-REDD au sein de la région Asie-Pacifique (2012) – une initiative conjointe avec le WOCAN et le programme LEAF d'USAID, conçue pour recenser des points d'appui concret en vue d'inclure les femmes dans la REDD+. Une étude similaire du programme LEAF d'USAID a été menée aux Philippines* dans le cadre de l'initiative conjointe.

les hommes et les femmes. En Équateur, un poste de spécialiste de la problématique hommes-femmes est inclus dans le volet de participation des parties prenantes du Programme, et cette problématique est intégrée dans la conception des outils participatifs. Au cours des entretiens menés dans les pays, très peu d'informations ont été partagées à propos de la problématique hommes-femmes, et ces informations portaient essentiellement sur l'engagement des parties prenantes (des hommes et des femmes ont été mobilisés et consultés pour définir leurs besoins et leurs priorités dans le cadre de certains projets pilotes).

179. Concernant la dotation en effectifs du Programme, l'équilibre entre les hommes et les femmes semble généralement respecté, d'après les résultats de l'enquête (60 % des personnes interrogées estiment que la dotation est équilibrée entre les hommes des femmes, bien que certaines remarques aient été émises à propos d'une situation moins équilibrée au sein de la direction) et les éléments de preuve recueillis au cours des visites dans les pays. Dans certains pays (par exemple, en Équateur et au Paraguay), les femmes sont plus nombreuses que les hommes à de nombreux niveaux du programme national, y compris dans la direction. Dans d'autres pays (par exemple, au Cambodge et en Zambie), les femmes sont bien représentées dans les équipes chargées du Programme ONU-REDD.

180. D'après des perspectives tirées de sources pertinentes de travaux de recherche sur le rapport existant entre la problématique hommes-femmes et les ressources naturelles, il est clair que le critère 8 des principes et critères sociaux et environnementaux du Programme doit être concrétisé sur le terrain. Compte tenu de l'expertise approfondie des Nations Unies à propos de l'égalité entre les hommes et les femmes, de l'exécution de programmes de travail sur cette question dans le secteur forestier (par exemple, ENERGIA, l'Alliance globale pour les réchauds écologiques, The Forests Dialogue/WOCAN, RRI, etc.) et de l'existence de travaux de recherche relativement solides sur l'égalité entre les hommes et les femmes et la gouvernance des ressources naturelles (voir, par exemple, les contributions en faveur de l'International Association for the Study of the Commons), il existe suffisamment d'enseignements, d'expertises et de capacités sur lesquels le Programme peut s'appuyer pour la phase de mise en œuvre.

181. Comme le Programme va accorder de plus en plus d'attention à la phase de mise en œuvre, il sera important de veiller à intégrer la problématique hommes-femmes, notamment à l'échelon local, afin d'agir de façon plus performante sur tous les facteurs déterminants de la déforestation. Cela sera également important pour garantir des moyens de subsistance et des pratiques agricoles durables et promouvoir une répartition plus équitable des fardeaux et des avantages pour les communautés et les foyers. Comme l'a fait observer l'un des évaluateurs : « Si les usages et les besoins spécifiques des femmes ne sont pas bien appréhendés, cela entraînera une hausse de leur fardeau et des pertes pour cette partie de la population ».

6.6.2 Communautés tributaires des ressources¹⁶²

F23: 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 pour le moment.

182. Cette conclusion examine la participation des communautés tributaires des ressources regroupées dans trois catégories distinctes : (i) les peuples autochtones ; (ii) les populations non autochtones (y compris les communautés tributaires ou non des forêts) ; et (iii) la société civile.

183. Le Programme ONU-REDD est reconnu pour ses initiatives innovantes en faveur de la participation des peuples autochtones et de la société civile au sein de la sphère décisionnelle mondiale du Conseil d'orientation et de l'octroi à ces parties prenantes de droits de veto équivalents à ceux détenus par tous les autres membres du Conseil. Ainsi, le Programme a fourni à ces groupes qui étaient auparavant marginalisés une plateforme précieuse leur permettant de faire valoir leurs idées, leurs valeurs et leurs préoccupations concernant l'élaboration et la mise en œuvre du Programme. Un tel niveau d'engagement constitue un résultat important pour les populations tributaires des forêts du monde entier.

184. Il existe un consensus général à l'échelle mondiale selon lequel les préoccupations des organisations des peuples autochtones et de la société civile sont bien reçues et traitées de manière équitable. Les garanties d'une procédure régulière ont contribué au renforcement de la confiance des représentants des organisations des peuples autochtones et de la société civile au sein du Conseil d'orientation. À l'échelle nationale, les représentants des organisations des peuples autochtones et de la société civile sont plus prudents dans leurs déclarations. Même si une place leur a été accordée autour de la table des négociations relatives à la REDD+, l'écoute et le respect effectifs de leurs opinions par les autorités pertinentes, y compris par les représentants des gouvernements et du Programme, restent un sujet de discorde. De manière générale, leurs contributions ne sont que partiellement suivies de faits dans le meilleur des cas et leur participation se résume souvent à une consultation et non pas à une participation aux délibérations et aux prises de décisions communes. Par exemple, la participation de tous les groupes de parties prenantes a été équilibrée au cours de la table ronde sur la REDD+ en Équateur, dont l'organisation satisfaisante a été reconnue. Cependant, le gouvernement considère de manière non officielle qu'il s'agit uniquement d'un groupe consultatif sans pouvoir décisionnel (voir F3). Dans presque tous les pays ayant élaboré un programme national, les visites ont mis en évidence l'existence de situations similaires (bien évidemment en dehors du Panama qui reste pour l'instant une exception).

185. De leur côté, certains représentants nationaux et collaborateurs du Programme mettent ouvertement en cause la légitimité, la représentativité et les motivations de certaines OSC locales et, dans une bien moindre mesure, de certaines OPA. Certains vont même jusqu'à laisser entendre que la REDD+ a littéralement ouvert la

¹⁶² Selon l'un des évaluateurs, les « communautés tributaires des ressources » devraient être privilégiées par rapport aux « communautés tributaires des forêts », car cette dernière catégorie tient compte de façon erronée du fait que seuls les besoins et les intérêts des communautés possédant des liens plus ou moins clairs avec les forêts seraient importants. En réalité, l'agriculture (et par conséquent l'exploitation des terres) est le principal facteur déterminant de la déforestation.

voie à la création de représentants « professionnels » auto-proclamés d'OSC, dont les mandats et les parties prenantes sont flous. Ces perceptions sont néfastes pour renforcer la confiance et l'engagement de la part des acteurs, mais elles sont représentatives des profondes tensions existantes à propos de la façon dont le Programme cherche à mobiliser les représentants des organisations des peuples autochtones et de la société civile. Comme cela a été indiqué par des représentants de la société civile en RDC, il est demandé aux OSC de s'exprimer à propos de presque tous les sujets ayant trait à la REDD+ dans le pays. Toutefois, ces contributions sont entièrement volontaires et l'absence de retours d'information, d'interaction et d'intégration leur donne l'impression que ces interventions relèvent de l'ordre de la procédure plutôt que de l'ordre d'actions suivies de faits.

186. Les communautés non autochtones qui sont tout autant tributaires des forêts et/ou de l'agriculture représentent un groupe essentiel qui n'est pas représenté de façon satisfaisante ni assez mobilisé dans les différents domaines d'action politique d'ONU-REDD. Ce groupe possède un caractère plus hétérogène et ses revendications juridiques ou coutumières sur les ressources ou les terres sont plus floues. L'expression « non autochtone » désigne ici les colons, les migrants ou les individus, foyers ou communautés nomades, qui exercent différentes formes de pressions sur les forêts de manière directe ou indirecte. En raison de l'existence de pressions accrues sur les ressources et sur les terres qui résultent des changements climatiques, de la dégradation des écosystèmes, de conflits sociaux et même de subventions préjudiciables (par exemple, la construction de routes à travers des espaces forestiers qui étaient auparavant fermés), il sera probablement de plus en plus important d'examiner les besoins et les préoccupations légitimes de ces populations pour protéger les forêts dans les climats tropicaux et subtropicaux.

187. Jusqu'à présent, il a été constaté que d'autres communautés tributaires des forêts ont été mobilisées et consultées dans le cadre du processus de préparation à la REDD+ de façon sporadique (par exemple, les plateformes nationales REDD+ en Équateur, au Honduras et au Paraguay regroupent les *campesinos* ; en Zambie, les producteurs de charbon ont été récemment mobilisés pour participer au processus). Même si cela peut être difficile, davantage d'efforts devront être fournis pour faire systématiquement participer ces groupes à la phase de mise en œuvre de la REDD+¹⁶³.

¹⁶³ Selon de récentes études, le CPLCC serait intrinsèquement défavorable pour les individus qui ne détiennent pas de droits de propriété puisque ce mécanisme n'est pas conçu pour promouvoir l'égalité des chances des personnes sans terre et des membres totalement déshérités de la société (McDermitt et al., 2012, p. 407). Voir également Vatn et Vedeld (2013).

188. Le Programme ONU-REDD est comparativement clairement avantageux sur le plan de la promotion d'une approche fondée sur les droits des PA et des autres communautés tributaires des forêts. Il a sensibilisé les gouvernements à propos des droits inaliénables des PA (terre, moyens de subsistance, ressources et droits

Programme Contributions to Long-Term Change – Survey Responses	
Support land and forest tenure reform:	36%
Help address contentious resource rights issues:	32%
Test and scale up successful strategies:	36%
Provide viable economic development alternatives:	32%
Establish clear benefit sharing mechanisms:	29%
Livelihood development and poverty reduction:	29%

coutumiers) dans le cadre de la mise en œuvre de la REDD+. Même si un peu plus de la moitié des participants à l'enquête ont répondu que le Programme avait joué un rôle efficace pour établir des garanties sociales et environnementales nationales, la reconnaissance et l'application de ces droits posent toujours des difficultés. Des efforts supplémentaires et une plus forte volonté politique vont clairement être nécessaires en ce qui concerne les droits relatifs à la terre et aux ressources, la création de mécanismes transparents de partage des avantages et le suivi et la mise en œuvre de garanties. Comme l'impose le Cadre de Varsovie¹⁶⁴, il sera nécessaire, à juste titre, de dresser un état des lieux général à propos de la façon dont les garanties sont abordées et appliquées. Cependant, des efforts supplémentaires seront nécessaires¹⁶⁵ et le Programme est bien positionné pour apporter un appui en ce sens.

¹⁶⁴ CCNUCC (2014).

¹⁶⁵ Mahanty et McDermott (2013) ; Murdiyarso et al. (2012) ; Naughton-Treves et Wendland (2014) ; Ribot et Larson (2012) ; RRI (2013, 2014) ; Schroeder et McDermott (2014).

6.6.3 Développement des capacités¹⁶⁶

F24: L'adoption et l'intégration des nouvelles capacités acquises au niveau des institutions posent des difficultés majeures dans la plupart des pays.

189. Le Programme ONU-REDD vise à renforcer les compétences techniques (par exemple, la MNV, la gestion de fonds) et les compétences axées sur les processus (par exemple, l'engagement des parties prenantes, les garanties, etc.). Pour atteindre ces objectifs, le Programme utilise une vaste panoplie d'outils et de méthodes, y compris des ateliers, des formations individuelles, des contributions techniques apportées au moment adéquat, des formations Sud-Sud, des mises en œuvre conjointes de programmes nationaux et la production ainsi que la distribution de supports de connaissances pertinents (par exemple, des rapports sur les enseignements tirés, des documents, des énoncés de politiques, des directives, etc.). Comme l'attestent les visites dans les pays et les réponses de l'enquête en ligne¹⁶⁷, le Programme fournit des résultats satisfaisants à cet égard, et les pays partenaires estiment que ces réalisations sont utiles et pertinentes pour leurs besoins. Même si le Programme se base sur une panoplie équilibrée d'approches et de techniques pour toucher les publics visés, les éléments de preuve disponibles à propos de l'adoption et de l'intégration institutionnelles (voir F20) mettent en évidence des difficultés conceptuelles et opérationnelles.

190. Tout d'abord, le contenu du Programme n'est pas élaboré directement par les pays participants ni par le Conseil d'orientation, même s'il est conforme aux objectifs de la REDD+ et aux conclusions des différentes évaluations nationales et mondiales des besoins. Le Programme ONU-REDD est avant tout élaboré par les trois organismes des Nations Unies partenaires à partir de concepts internationaux et des avancées réalisées en matière de REDD+ (voir F2). Ce constat est compréhensible puisque le Programme doit au bout du compte refléter les compétences fondamentales de chaque organisme. La difficulté consiste à trouver un équilibre entre l'expertise et les avantages comparatifs des organismes et le maintien nécessaire d'une approche axée sur les

Survey Comments on Capacity Building

"[The] role of Technical Advisors or Coordinators must be very clear so that the implementation is based on country needs[,] not on international assumptions."

"I think there is a clear need for more interaction between the Management Group and the implementation officers of UN agencies as there is a clear disconnect. The Management Group rarely (if at all) seeks feedbacks from the field to understand how implementation is going, what are the needs, what priority countries are, etc. Rather, the management group seems to blindly respond to PB requests and political pressure from donor countries (mainly) and partner countries (to a certain extent). In other cases, priorities seem to reflect the agencies' priorities but not country needs. The selection of new National Programmes therefore appears random and so is the allocation of new funding."

"Apart from international agenda, National Program Planning should consider national or local circumstances and [inputs] from stakeholders."

¹⁶⁶ D'après l'OCDE-CAD, la capacité désigne l'aptitude des individus, des organisations et/ou des sociétés à gérer habilement leurs propres affaires. Le développement des capacités est employé dans le présent rapport pour désigner, conformément à l'analyse de l'UNDG, les processus exploités par les individus, les organisations et les sociétés pour créer, renforcer, élaborer, adapter ou maintenir des capacités dans le temps dans la poursuite de leurs propres buts ou priorités (cette explication est fondée sur la définition de l'UNDG et d'autres définitions d'organismes des Nations Unies).

¹⁶⁷ Plus d'un tiers des participants à l'enquête ont répondu que le renforcement des capacités, y compris l'appui technique et stratégique, ainsi que la création/le partage de connaissances, faisait partie des principaux domaines dans lesquels le Programme avait contribué à la production de résultats.

pays dans le cadre de laquelle le Programme tient compte des priorités des pays partenaires. Même si 65 % des participants à l'enquête ont répondu que les objectifs des programmes nationaux sont établis en fonction des priorités des parties prenantes, un nombre important de réponses recueillies au cours des entretiens menés dans les pays révèlent que le Programme devrait mettre davantage l'accent sur les besoins et les priorités au niveau national. Il n'est pas facile d'établir un juste équilibre lorsque les besoins et les capacités sont aussi variés, notamment compte tenu du fait que le Programme regroupe désormais plus de 50 pays partenaires. Le Programme est généralement perçu par les parties prenantes comme une « initiative conduite par les Nations Unies qui est axée sur l'offre », mais, comme l'un des évaluateurs externes l'a fait observer, cela présente un avantage potentiel : « Les Nations Unies [...] imposent l'adoption d'approches multipartites dans leurs démarches, alors que les stratégies conduites par les pays ne sont en réalité pas menées par les pays concernés mais par un groupe de bureaucrates d'une ou deux institutions publiques relativement marginales ».

191. Compte tenu de ces constats, il est difficile de soutenir l'objectif du Programme en faveur de l'exécution de la préparation à la REDD+. Le développement des capacités en ce sens est différent sur le plan conceptuel du renforcement des moyens de mobilisation pour mener des actions collectives. Dans le premier cas, il s'agit de mettre l'accent sur les lacunes existantes pour l'exécution de la préparation à la REDD+ afin que les pays partenaires puissent accéder à des financements supplémentaires pour réduire leurs émissions. Ainsi, le Programme s'est fortement appuyé sur le soutien ciblé et l'assistance technique continue d'experts et de consultants internationaux.

192. Concernant les contrats de consultants à court terme du SNA-GP, les expériences et les perceptions relatives à la valeur ajoutée de ces approches sont variées et les relations avec l'objectif général du Programme (renforcer la préparation à la REDD+) sont moins claires. En résumé, les activités ponctuelles ne fournissent pas de résultats à moins qu'elles soient rattachées à une initiative de plus grande ampleur. Même si l'exécution des programmes nationaux peut être facilement évaluée (c'est-à-dire en établissant un lien entre les résultats et une intervention ciblée du programme), il est plus difficile de déterminer dans quelle mesure la vaste panoplie d'activités, de produits et de services du Programme global contribuent de concert au renforcement des capacités institutionnelles et d'établir un lien entre ces derniers et les résultats, stratégies et besoins vérifiables des pays. Cela ne remet pas en cause l'utilité de nombreuses interventions SNA-GP, comme l'atteste la demande des pays en faveur d'un appui ciblé en matière de lutte contre la corruption, d'avantages multiples, de solutions relatives à l'économie verte, de garanties, de préparation juridique et de mesures opportunes pour compléter les initiatives nationales existantes (la MNV étant exemplaire à ce titre)¹⁶⁸. Le défi pour le Programme ONU-REDD réside dans le renforcement des liens avec les initiatives nationales existantes de

Interview Responses on SNA-GP Support

"Provides a full bandwidth of expertise."

"Drops of money that [provide] no tangible incentives to change policies."

"Need clarity on what targeted support means."

"Not taking into account country needs – developing a flurry of tools and guidelines, while countries need capacity."

"A lot of duplication and no coordination."

¹⁶⁸ On peut citer comme exemple récent en Afrique les travaux de lutte contre la corruption et les études sur les services environnementaux au Kenya, l'élaboration d'un système de gestion de fonds et la finalisation du système de surveillance forestière en RDC.

préparation à la REDD+, si bien que la valeur ajoutée du SNA-GP se retrouve inextricablement liée à la réussite du Programme. Comme le démontrent les commentaires dans l'encadré, de nombreuses personnes, notamment au niveau national, remettent en question cette proposition de valeur¹⁶⁹ ainsi que les motifs justifiant une affectation de budget plus importante.

193. Concernant les programmes nationaux, il est généralement estimé que l'assistance technique est de grande qualité (par exemple, 72 % des participants à l'enquête pensent que le Programme a pour ambition constante de fournir une assistance technique de grande qualité – résultat qui est partiellement attribuable au fait qu'un pourcentage important de réponses ont été fournies par les collaborateurs du Programme). Cependant, les contributions dans les pays mettent également en évidence l'existence de difficultés d'intégration de ces connaissances et de ces outils dans les institutions nationales existantes. Cela a été le cas en RDC, au Cambodge et au Paraguay. Au Cambodge, l'assistance technique est fournie par des groupes de travail composés majoritairement de membres des ministères de l'Environnement et des Forêts, mais le transfert et l'institutionnalisation des capacités demeurent problématiques. Au sein de la CN-REDD en RDC, l'assistance a été fournie de la même façon par un groupe restreint de ressortissants nationaux, mais il s'agissait principalement de consultants qui n'avaient aucun lien manifeste avec le ministère de l'Environnement. Lorsque le Programme a pris fin, les individus sont donc partis avec les connaissances et les compétences acquises¹⁷⁰. Au Paraguay, les connaissances et les capacités de référence (par exemple, l'inventaire et la cartographie des forêts existantes) étaient bien inférieures à celles requises par les approches et les outils du Programme ONU-REDD, ce qui explique en partie pourquoi aucun résultat concret n'a encore été obtenu (voir également F20).

194. L'utilisation d'outils et d'instruments de suivi efficaces fondés sur des résultats, y compris d'indicateurs de performances factuels, constitue l'un des chaînons manquants des initiatives de renforcement des capacités d'ONU-REDD. Les notifications actuelles sont axées sur les résultats au niveau des réalisations (voir F7 et tableau 6.1) et ne visent pas à déterminer si les formations ont lieu, si les compétences sont utilisées, si les comportements et les approches évoluent et si les capacités sont répliquées dans les organismes bénéficiant d'un soutien. En outre, aucun processus de suivi spécifique ou systématique n'est en place pour recenser les réussites et les échecs, ainsi que les conditions et les motifs s'y rapportant.

195. Pour terminer, il existe une forte demande à l'égard de possibilités de partage des connaissances, y compris concernant des échanges Sud-Sud et des formations horizontales dirigées par des pairs. Les formations régionales, telles que celles organisées par les équipes régionales de Panama et de Bangkok, ainsi que les réunions binationales Pérou-Équateur, ont été particulièrement appréciées puisqu'elles offrent des possibilités d'échanges entre pays voisins qui sont confrontés à des difficultés similaires. Certaines personnes (par exemple, des représentants de PA et de la SC) et certains pays (tels que l'Équateur et le Mexique) développent également leurs compétences en matière de renforcement des capacités par une coopération Sud-Sud. Cette évolution

¹⁶⁹ Il s'agit de la valeur unique que le Programme peut offrir à ses clients par rapport à d'autres initiatives, en associant sa valeur ajoutée et son avantage comparatif.

¹⁷⁰ Cependant, cela contraste fortement avec les liens institutionnels solides de l'approche exploitée pour renforcer la capacité de la MNV en RDC.

constructive devrait bénéficier d'un appui plus important et faire l'objet d'une promotion plus large. En réalité, de nombreux pays mènent des expérimentations de développement participatif et la capacité d'auto-organisation des acteurs locaux pour trouver des solutions durables à leurs problèmes est bien documentée dans les publications ayant trait aux biens communs. Comme le démontre le programme de formation horizontale du Bangladesh qui a connu un franc succès, l'appui en faveur de ces initiatives nécessite cependant une nouvelle étude approfondie des modalités traditionnelles de développement¹⁷¹.

6.6.4 Normes, directives et garanties

F25: 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.

196. Les « garanties » désignent « les procédures et les approches qui aident à garantir que les activités de la REDD+ "ne nuisent" ni aux populations ni à l'environnement »¹⁷². Elles visent à tenir compte des risques et des impacts imprévus d'un projet ou d'un investissement¹⁷³. La nécessité d'aborder les garanties dans le contexte de la REDD+ a été mentionnée pour la première fois dans une annexe aux Accords de Cancún (16^e Conférence des parties) et non pas dans le texte lui-même. En outre, les exigences s'y rapportant n'ont pas été définies clairement de manière délibérée en accord avec la nécessité de respecter la souveraineté des États.

197. ONU-REDD s'est engagé à adopter une « approche fondée sur les droits » concernant la REDD+ (contrairement à la Banque mondiale qui adopte une approche fondée sur les risques) en élaborant comme principal document d'orientation le « Cadre d'appui du Programme ONU-REDD pour l'élaboration d'approches nationales en matière de garanties ». Dans l'ensemble, le Programme a élaboré pas moins de onze outils, directives et méthodologies de soutien à la création d'approches relatives aux garanties des pays.

198. Les contributions d'ONU-REDD en faveur des garanties, de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance sont reconnues par les partenaires chargés du développement, les pays partenaires et les organisations des peuples autochtones et de la société civile qui en ont fait l'éloge. Les références au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones et des « autres communautés tributaires des forêts » rendent ces garanties plus explicites que celles de la Banque mondiale et des exigences stratégiques en matière d'évaluation sociale et environnementale du FCPF¹⁷⁴. Dès lors, ONU-REDD est reconnu pour l'aide apportée en faveur de l'élaboration et de l'intégration d'une série de garanties plus robustes, qui contribuent en retour à l'élaboration d'un cadre normatif plus solide de mise en œuvre de la REDD+. Cependant, la mise en œuvre de ces principes s'avère difficile.

¹⁷¹ Le Programme eau et assainissement de la Banque mondiale mené au Bangladesh est un exemple remarquable de coopération Sud-Sud qui a été couronnée de succès. L'initiative de formation horizontale qui en découle s'étend de manière rapide dans tous les domaines de développement en Asie (voir <http://horizontallearning.net/index1.php?Language=1>).

¹⁷² Peskett, L. et Todd, K. : Mise en application des garanties et des systèmes d'information de garantie liés à la REDD+. Document d'orientation d'ONU-REDD, n° 3.

¹⁷³ McDermott et al. (2012).

¹⁷⁴ Ibid.

199. L'absence d'orientations claires à propos des modalités exactes de mise en œuvre des SSE constitue un problème majeur pour les collaborateurs du Programme à l'échelle nationale. Comme l'explique l'une des personnes interrogées : « C'est une liste formidable d'outils et d'exigences dans laquelle nous pouvons faire notre choix, mais leur mise en œuvre est totalement irréaliste. » Toutefois, comme l'enquête le révèle, les avis sont partagés : à peine plus de la moitié des participants estiment que le Programme joue un rôle efficace pour établir des garanties nationales qui limitent les risques sociaux et environnementaux. Cependant, seuls quelques participants mentionnent les garanties parmi les principales contributions du Programme. En ce qui concerne les défis recensés par les participants à l'enquête et aux entretiens, on peut citer l'absence d'approche coordonnée ou de cadre consolidé pour appuyer la mise en œuvre ainsi que le manque de clarté à propos de problèmes pertinents tels que le partage des avantages et leurs modalités de suivi et de mise en œuvre. De plus, les collaborateurs du Programme remettent en question le caractère réaliste de la mise en œuvre de 25 critères et de leur validation à l'aide de 70 indicateurs. Rien n'a encore été clairement établi à propos des éléments constitutifs d'une garantie appropriée et des modalités d'établissement de priorités relatives aux différentes valeurs (par exemple en ce qui a trait au carbone, à la biodiversité et aux avantages sociaux)¹⁷⁵. L'absence de cadre réglementaire clairement établi à propos des garanties, des droits sur le carbone et du partage des avantages est un thème récurrent des publications générales sur la REDD+.

200. Les publications en la matière mettent en évidence une autre préoccupation manifeste : même s'il est nécessaire de protéger les intérêts et les droits des populations tributaires des forêts, l'accent mis sur les garanties, les problèmes de justice environnementale et la participation a également contribué à détourner l'attention politique de la nécessité d'aborder les facteurs déterminants sous-jacents de la déforestation et de mettre en œuvre les réformes importantes requises pour atteindre ces objectifs¹⁷⁶. En d'autres termes, les discussions portant sur les garanties sont des activités plus acceptables politiquement que la véritable transformation des règles qui conditionnent directement et indirectement la déforestation et la dégradation des forêts. Comme l'explique l'un des participants à l'enquête : « Les thèmes tels que les garanties et le suivi du carbone [...] sont [tous] importants mais restent entièrement secondaires par rapport à l'instauration d'une stratégie cohérente de véritable réduction de la déforestation, qui fait actuellement défaut ».

F26: 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 CCNUCC¹⁷⁷, en particulier dans les instances décisionnelles.

201. Les droits des PA à un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause à propos des activités qui pourraient avoir une incidence sur leurs terres et leurs territoires, ainsi que sur leurs droits culturels, intellectuels, religieux et spirituels, sont consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et dans différentes normes internationales et politiques de sauvegarde

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Brockhaus et al. (2013) ; McDermott (2014).

¹⁷⁷ Voir les garanties de l'annexe 1 de la CCNUCC (2011).

sociale¹⁷⁸. Les organismes partenaires et les sources pertinentes de travaux de recherche estiment que le Programme ONU-REDD est aujourd'hui l'un des principaux instigateurs et partisans du CPLCC dans le cadre de la REDD+.

202. Compte tenu du mandat et du rôle des Nations Unies en matière de promotion des normes et règles internationales, le Programme ONU-REDD a intégré le CPLCC (c'est-à-dire en privilégiant le consentement plutôt que la consultation) en tant que principe fondateur de l'engagement des parties prenantes dans sa stratégie et a relevé le défi consistant à promouvoir la définition, la normalisation et la codification du CPLCC de manière précise dans les pays partenaires. Entre 2010 et 2013, un série d'ateliers régionaux de partage d'expériences et d'enseignements tirés à propos du CPLCC ont été organisés en Asie, en Afrique et en Amérique latine en présence de gouvernements, de PA, d'OSC et d'organismes de développement pour établir des définitions et des directives plus solides. Ces réunions ont conduit à l'élaboration de directives relatives à la mise en œuvre du CPLCC¹⁷⁹, qui ont été examinées par la suite au cours d'une réunion d'experts à Genève en 2012¹⁸⁰.

Conjointement à cette initiative mondiale, le Programme a soutenu des projets pilotes et des ateliers de renforcement des capacités dans des pays partenaires pour faire connaître les nouveaux principes et les expérimenter auprès des communautés de PA et des gouvernements (par exemple en Équateur, en Indonésie, au Panama et au Viet Nam).

203. Dans l'ensemble, les gouvernements ont réagi de manière positive à l'égard du CPLCC et l'évaluation met en évidence des exemples pertinents d'adoption de ces principes. Par exemple, les gouvernements d'Indonésie, de Papouasie-Nouvelle-Guinée et du Viet Nam élaborent des directives nationales et infranationales adaptées à leur pays à propos du CPLCC. L'Équateur a élaboré un protocole national sur le CPLCC et le Costa Rica crée actuellement des directives nationales dans ce domaine. Des « feuilles de route » sur le CPLCC ont été établies au Honduras, au Kenya et au Paraguay, tandis qu'en RDC, le WWF a apporté un appui en faveur de l'élaboration de directives concernant le CPLCC, qui font actuellement l'objet d'un examen par le gouvernement à des fins d'adoption officielle.

204. L'application des principes du CPLCC dans l'architecture globale de la REDD+ est confrontée à au moins deux obstacles majeurs. Premièrement, il faut déterminer les droits de propriété relative au carbone stocké dans les forêts (comme dans le cas de l'exploitation minière). Deuxièmement, à la lumière des inquiétudes grandissantes soulevées par de nombreuses PA et communautés tributaires des forêts qui craignent que la REDD+ entraîne la confiscation de leurs terres et de leurs moyens de subsistance, le CPLCC est généralement perçu comme une « panacée »¹⁸¹ plutôt que comme un élément fondamental d'une approche fondée sur les droits plus détaillée qui n'est toujours pas achevée. Comme l'ont fait remarquer des observateurs de la présente évaluation, l'approche générale du Programme devrait inclure un mécanisme officiel de réclamation et d'obligation redditionnelle. Toutefois, des efforts sont actuellement déployés pour combler cette lacune. Même

¹⁷⁸ Cariño et Colchester (2010) ; Banque mondiale (2005) ; UNDRIP (2008).

¹⁷⁹ Directives concernant le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, du Programme ONU-REDD (janvier 2013).

¹⁸⁰ Disponibles sur UNREDD.net.

¹⁸¹ Mahanty et McDermott (2013).

si le conflit au Panama n'a pas été directement résolu en appliquant les principes du CPLCC (voir paragraphe 156 et note de bas de page complémentaire), il en ressort un message clair et sans équivoque à propos de l'importance du respect des droits des communautés autochtones dans le monde entier. Le Programme a ainsi été mis à l'épreuve afin de déterminer dans quelle mesure il s'avère adéquat pour soutenir les principes qu'il défend et réussir à les faire respecter.

F27: 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+.

205. ONU-REDD a élaboré un cadre d'évaluation participative de la gouvernance (EPG) conduite par les pays, dont l'objet est de favoriser le partage d'informations et de connaissances sur la façon dont les garanties en matière de gouvernance de la REDD+ peuvent être appliquées et respectées de manière systématique. Ce cadre d'évaluation, qui fait l'objet d'expériences pilotes dans quatre pays à l'échelon provincial (Équateur, Indonésie, Nigéria et Viet Nam), porte sur les aspects suivants de la gouvernance : les cadres politiques et juridiques ; les capacités des acteurs de la REDD+ à l'échelle nationale et infranationale ; les effets des pratiques et des lois existantes ; et la lutte contre la corruption et les problèmes de conflit.

206. Ces quatre pays n'ont pas atteint le même niveau de mise en œuvre de l'EPG. En avril 2012, à la demande des quatre pays pilotes, une réunion a été organisée à Bogor, en Indonésie, en présence de représentants de ces quatre pays, ainsi que de représentants du Cambodge, du Myanmar, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, du Paraguay et du Sri Lanka, pour que les participants partagent leurs expériences et en tirent des enseignements. L'une des principales conclusions de cet atelier était que « la lutte contre la corruption faisait partie, sans surprise, de l'un des problèmes de gouvernance auxquels la priorité avait été accordée dans les pays pilotes de l'EPG en Indonésie et au Nigéria ».

207. En Indonésie, des progrès ont été observés dans la province de Jambi au centre de Sumatra (qui comprend neuf districts et trois millions d'habitants), où des engagements ont été pris concernant l'élaboration d'un indice de gouvernance forestière afin d'« effectuer un suivi des avancées ou des reculs » (selon les termes du gouverneur) dans ce domaine. Une série de sanctions à l'égard des fonctionnaires a été établie en collaboration avec le gouvernement pour lutter contre la corruption, et un mécanisme de résolution des conflits a également été mis en place. Plus récemment, un voyage d'études a été organisé entre l'Indonésie et le Viet Nam afin de communiquer les enseignements tirés du processus d'EPG en Indonésie.

208. Le PNUD a lancé le processus d'EPG en Équateur, mais malgré son approbation un an plus tôt, il n'était toujours pas en place au moment de la visite du pays car il était jugé inadapté aux capacités et aux priorités nationales. Cependant, certains fonds sont désormais utilisés de manière stratégique pour financer d'autres activités de suivi des GSE.

209. Compte tenu du fait que les problèmes de gouvernance sont extrêmement complexes et délicats sur les plans politique et culturel et nécessitent une approche multisectorielle, l'équipe chargée de l'évaluation soutient

l'approche holistique adoptée en la matière par le Programme et fait observer que des fondements satisfaisants ont été établis au moyen des quatre expérimentations pilotes d'EPG. Même si des enseignements concrets sont actuellement recensés pour intensifier les efforts en matière d'EPG¹⁸², l'évaluation a relevé d'autres points faibles qui méritent d'être examinés par le Programme. Il s'agit, entre autres, d'insuffisances dans les domaines suivants : (i) l'engagement d'autres ministères en dehors des ministères de l'Environnement et des Forêts; (ii) des solutions et des mesures pratiques d'intervention à l'égard des facteurs déterminants de déforestation et de dégradation des forêts ; et (iii) des approches intégrées (c'est-à-dire verticales) et transversales (c'est-à-dire horizontales) dans les pays partenaires. Les pays partenaires doivent prendre sérieusement conscience du fait qu'il faudra mettre en place des réformes transversales dans presque tous les domaines d'intervention publique pour mettre un terme à la déforestation et à la dégradation des forêts.

6.7 Facteurs ayant une incidence sur l'exécution

210. La conception et la mise en œuvre du Programme ONU-REDD dépendent en grande partie de conditions propices et d'un environnement politique favorable au sein duquel le Programme intervient, mais également des capacités connexes des pays à assimiler et à institutionnaliser les concepts, les outils, les méthodologies et les considérations techniques associés aux objectifs émergents de la REDD+. Les évaluateurs ont constaté à plusieurs reprises que le Programme se retrouvait fragilisé par le remplacement à mi-parcours d'un responsable du service des forêts qui était extrêmement impliqué ou que l'attention des partenaires des pays était détournée par l'organisation d'élections nationales pendant de nombreux mois d'affilée. Si l'on y accordait une attention approfondie, on constaterait qu'il existe un grand nombre de facteurs externes, d'événements ou de changements sur lesquels le Programme n'a aucune emprise. Corrélié à cela, de nombreux pays partenaires sont confrontés à des contraintes importantes en matière de capacités et à des freins institutionnels, auxquels s'ajoutent des forces structurelles qui pèsent inévitablement sur le rythme et l'ampleur des changements qu'un gouvernement, quel qu'il soit, peut être prêt à accepter. En ce qui concerne les facteurs ayant une incidence sur l'exécution du Programme, l'accent a été mis sur les éléments qui peuvent être maîtrisés par celui-ci.

211. Le bilan des sections précédentes du présent rapport est mitigé : l'exécution a été satisfaisante dans plusieurs domaines, mais il reste également de nombreux défis à relever. La section suivante porte plus particulièrement sur les facteurs qui ont eu une incidence sur l'exécution globale du Programme de manière générale ou partielle. Les domaines examinés sont les suivants : (i) la conception et la structure du Programme ; (ii) la coopération et les partenariats ; (iii) la coordination et la gestion du Programme ; (iv) l'administration des finances et des ressources humaines ; et (v) le suivi, l'évaluation et la notification.

212. Comme cette section tente de mettre en évidence les problèmes fondamentaux ayant une incidence sur l'exécution du Programme, les chevauchements avec d'autres conclusions précédentes de l'évaluation étaient inévitables. Dans la mesure du possible, des renvois aux analyses précédentes ont été insérés pour éviter

¹⁸² La version provisoire du guide, qui inclut les enseignements, est disponible depuis l'espace de travail d'ONU-REDD. Voir : [Guide pratique sur les évaluations participatives de la gouvernance \(version provisoire\)](#).

d'aborder une nouvelle fois les mêmes problèmes. Cependant, la structuration logique du raisonnement n'a pas toujours permis d'y avoir recours.

6.7.1 Conception et structure du Programme

F28: Le caractère ambitieux du Programme ONU-REDD combiné à l'absence de théorie du changement claire et explicite nuit à son exécution.

213. Globalement, le Programme ONU-REDD est extrêmement ambitieux sur le plan de son champ d'application (en s'attaquant à deux des problèmes environnementaux les plus importants au monde, à savoir la déforestation et les changements climatiques), de son échelle (nombre de pays), de l'éventail de domaines qu'il souhaite couvrir (la gouvernance, la gestion et la mesure des forêts, ainsi que la finance) et de

l'ampleur des changements qu'il vise à mettre en œuvre (coordination intersectorielle, pleine transparence et participation à part entière, environnement politique favorable, renforcement accru des capacités institutionnelles, implication du secteur privé, etc.). Tous les groupes de parties prenantes ont fait état d'observations de la même nature au cours de l'évaluation : des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux en passant par les collaborateurs du Programme, mais également les partenaires de développement, les observateurs extérieurs et les participants à l'enquête. Les évaluations à mi-parcours et finales des programmes nationaux du Panama et du Viet Nam allaient également en ce sens. Même si ces objectifs sont honorables, les réalisations d'un tel programme conjoint des Nations Unies ne peuvent pas être illimitées, compte tenu de ses ressources et de ses moyens, ainsi que des capacités, des expériences et des ressources des pays partenaires. Afin d'élaborer un programme d'action collective en tenant compte des capacités, des motivations et des ressources des parties prenantes, il est nécessaire d'élaborer un plan ou une théorie qui indique la voie à suivre pour mettre en œuvre les changements proposés.

214. Le Programme est en adéquation avec l'approche progressive de la REDD+ et respecte dès lors l'objectif général du mécanisme, tel qu'il est défini par le processus continu de négociation au titre de la CCNUCC. Cependant, il est également clair qu'ONU-REDD et le FCPF ont joué un rôle normatif fondamental dans la définition des contours et du contenu des objectifs mondiaux émergents de la REDD+ (voir F2). Les conclusions de la présente évaluation font apparaître que le cadre normatif et l'approche progressive de la REDD+ sont insuffisants en eux-mêmes pour exécuter la préparation à la REDD+ et, au bout du compte, pour atteindre l'objectif de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts.

"The Programme is oversized – doing too much and too spread out."

- Survey Response on Programme Design

"The goal of making Viet Nam 'REDD ready' by 2012 was recognised as being ill defined and overly ambitious early in implementation. The timeframe was too short, capacities in the forestry sector too low and international negotiations too inconclusive for this goal to be realistic. Focused on fewer activities, the programme could have been more effective."

- Final Evaluation of the Viet Nam NP, p. 7

215. La réalisation en cinq ans de l'un des résultats proposés du Programme constitue une tâche monumentale. En dehors du volet plus technique de la MNV, les autres domaines du Programme dans lesquels des résultats sont attendus impliquent tous de profondes transformations

Interview Responses on Programme Direction

“No clear road map for how to achieve intended goals.”

“No clear methodology for achieving readiness.”

“How do we orient REDD+, what are UN-REDD norms and standards?”

“Clear lack of strategic planning – all focused on short-term thinking.”

comportementales et institutionnelles. Il est manifestement difficile de changer les règles formelles et informelles régissant les relations sociales, politiques et économiques, et les initiatives antérieures visant à stimuler les changements et les réformes se sont avérées inefficaces¹⁸³. Dans le meilleur des cas, elles peuvent favoriser la création de conditions propices, mais, au bout du compte, le changement des règles du jeu sous-jacentes relève presque toujours du ressort des détenteurs du pouvoir au sein de la société¹⁸⁴. Si l'on y ajoute les nombreuses incertitudes liées à la REDD+, les risques ayant trait à la faisabilité des mécanismes de développement de substitution et les coûts d'opportunité de la poursuite de ces stratégies, le Programme ONU-REDD est confronté à un grand nombre d'obstacles pour concrétiser les changements qui ont été établis initialement.

216. Afin de surmonter de tels obstacles, il est nécessaire d'élaborer une théorie mesurable et vérifiable qui permet d'expliquer de quelle manière les réalisations des programmes mèneront aux résultats attendus et comment ceux-ci se traduiront collectivement par un impact. Sans théorie du changement bien établie, il est presque impossible d'établir une stratégie plausible pour obtenir des résultats, fixer des priorités, allouer efficacement des ressources, gérer la mise en œuvre de manière adaptative ou élaborer des principes de conception suffisamment solides pour parvenir à des résultats durables dans les différents contextes socio-écologiques. La présente évaluation semble indiquer qu'une attention insuffisante a été accordée aux enseignements des initiatives antérieures de développement, de réforme, d'accord multilatéral et de gouvernance durable des ressources de manière générale en raison de la volonté de mise en œuvre rapide de la REDD+. Comme l'a fait remarquer l'un des évaluateurs : « Il aurait été utile de tirer profit des enseignements [...] antérieurs concernant la conception, l'approche, la mise en œuvre et les ambitions du Programme ONU-REDD ».

F29: La dépendance à l'égard des structures internationales dédiées (à savoir l'assistance financière et technique) altère la stabilité des résultats du Programme et leur appropriation par les pays partenaires.

217. Comme cela a été mentionné dans les sections précédentes, le Programme ONU-REDD a été conçu et mis en œuvre au cours d'une période de négociations de la CCNUCC qui était empreinte d'optimisme. Les perspectives d'un accord imminent sur un mécanisme de paiements fondés sur les résultats ont entraîné de fortes attentes au sein de la communauté internationale et dans les pays où une grande partie des forêts subsistent. Les efforts visant à répondre à ces attentes ont entraîné la création de deux dépendances de base :

¹⁸³ Angelsen (2013).

¹⁸⁴ Knight (1992) ; North (1990) ; Powell et DiMaggio (1991).

(i) une dépendance à l'égard des structures internationales ; et (ii) une dépendance à l'égard des mesures d'incitation financière pour conduire les réformes.

218. Initialement, le principe de base du Programme ONU-REDD reposait sur l'idée centrale selon laquelle ce mécanisme pouvait aider des pays à combler l'écart entre les systèmes, processus et capacités existants et les exigences relatives à la participation à la REDD+ en vertu des règles et des directives de la CCNUCC. En tirant

parti des compétences fondamentales des trois organismes des Nations Unies partenaires, le Programme a été conçu pour combler l'écart entre les normes de préparation existantes et requises en atténuant ainsi les risques d'exécution assumés par les donateurs et les difficultés de mise en œuvre des pays partenaires. Cependant, comme un sentiment d'urgence mondiale prévalait concernant le passage à l'action et l'appui en faveur de la demande d'entrée de pays dans le processus REDD+, le Programme a été conçu dans la précipitation, ce qui a conduit un observateur à faire la remarque suivante : « On a changé d'envergure sans essai préalable sur le terrain ».

D'après les représentants nationaux et les collaborateurs du Programme qui ont été interrogés, les derniers programmes de la REDD+ semblent favoriser l'émergence d'un sentiment d'appropriation plus fort par rapport aux expériences antérieures (par exemple en Argentine, en Colombie, en Éthiopie, en Côte d'Ivoire, au Mexique et au Nigéria). On ne peut pas clairement déterminer pour le moment si cet élan va perdurer, mais il serait utile d'effectuer un suivi étroit pour en tirer de nouveaux enseignements.

- **Observation de l'équipe chargée de l'évaluation**

219. Il faut reconnaître que le Programme ONU-REDD a été initialement lancé pour éclairer les processus de la CCNUCC et les positions de négociation des pays au moyen d'expériences acquises sur le terrain, ce qui étaye la conception et la mise en œuvre de la REDD+ en partant de la base. Cependant, des efforts supplémentaires en matière d'assistance technique internationale ont été déployés pour atteindre cet objectif de changement ambitieux dans le cadre du calendrier qui avait alors été anticipé du processus de la CCNUCC (qui a débouché sur la Conférence des parties de Copenhague). La dynamique de changement a alors basculé en faveur d'interventions basées sur l'offre alors que celle-ci était initialement fondée sur une demande initiée par les pays. Par conséquent, les pays parviennent à participer aux processus liés à la REDD+, mais la durabilité et la stabilité de tels résultats – qu'il s'agisse du renforcement des capacités nationales ou de l'appropriation avérée des pays – dépendent en partie ou fortement du soutien de structures internationales dédiées. Il est encore trop tôt pour déterminer quelles seront les retombées à l'égard de l'objectif général de réduction des émissions du Programme, mais en l'absence « de contributions et d'interventions pangouvernementales dans le cadre des stratégies nationales de la REDD+ »¹⁸⁵, il sera difficile pour le Programme d'atteindre les résultats escomptés et de générer l'impact prévu sur le développement.

¹⁸⁵ Document-cadre d'ONU-REDD (p. 8).

220. Le deuxième aspect ayant trait à la dépendance du Programme à l'égard des mesures d'incitation externes en faveur du changement a déjà été abordé précédemment (voir F21). Toutefois, il est utile de souligner plusieurs points. Les travaux de recherche empirique et les références précédentes ne démontrent absolument pas dans quelle mesure un seul instrument (c'est-à-dire le financement de la REDD+) serait capable de fournir les incitations nécessaires pour trouver une solution aux dilemmes majeurs associés au maintien des forêts tropicales dans les pays en développement. Comme cela est reconnu dans le document-cadre fondateur du Programme, les problèmes complexes nécessitent des solutions complexes, et le Programme dans son ensemble propose une vaste panoplie d'outils pour y répondre. En s'appuyant de manière excessive sur l'engagement selon lequel le financement de la REDD+ allait stimuler le changement, le Programme se retrouve exposé à des risques liés à l'atteinte des résultats et à leur pérennité.

"Increased revenues alone will also not do the job; good land use planning, stable policies and institutions and effective law enforcement (the right enabling environment) are as important."

- External Reviewer

221. Des efforts d'élargissement de l'éventail de solutions (paiements qui ne sont pas fondés sur le marché, économie verte, mesures d'incitation, etc.) commencent à être examinés dans certains pays partenaires (par exemple, en Colombie, en Équateur, au Kenya, au Pérou et au Viet Nam), mais jusqu'à présent, ces efforts sont restés principalement théoriques. De la même façon, l'expérimentation de la REDD+ à assise communautaire, qui est menée en collaboration avec le projet PNUD-FEM, offre un cadre de substitution (non centralisé) pour comprendre les dynamiques de la gouvernance et de la gestion à assise communautaire des ressources forestières, un domaine qui est étayé par plus de trois décennies de recherches. Or, il manque toujours une volonté politique claire de décentralisation des initiatives REDD+ entre les structures dirigeantes et un cadre uniforme validé par des données empiriques (c'est-à-dire la théorie du changement) pour organiser et structurer les activités de programmation.

F30: Les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts sont en cours de recensement, mais le Programme n'a pas été conçu pour agir sur ces derniers de manière proactive.

222. Dans sa conception, le Programme ne tient pas suffisamment compte des facteurs déterminants directs et indirects de la déforestation et il n'existe aucune stratégie viable pour surmonter ces problèmes. Dans la plupart des cas, il avait présumé que ces connaissances étaient disponibles à l'échelle nationale (par exemple, dans le cadre des communications nationales à la CCNUCC). Le processus de recensement des moteurs de la déforestation a été placé à la fin ou presque de la phase de préparation des pays bénéficiant d'un appui au démarrage rapide alors que les derniers pays partenaires jugent qu'il est préférable pour eux de les recenser dès le début pour mieux orienter leur programme national. Dans tous les cas, une fois le recensement terminé, des mesures doivent être prises après cette étape. Même si des travaux théoriques (par exemple, des études) et des consultations (par exemple, sur la production de charbon en Zambie) ont été menés à bien, le

Survey Responses on Drivers of Deforestation

"The private sector has been marginalised from the process in various countries and at the global level. There has not been to date a private sector observer at the Policy Board."

"A lot of emphasis has been put on human rights and REDD, however the main drivers of deforestation around the world are linked to [the] agro-industry. [The a]gro-industry has not been effectively involved in UN-REDD programmes in countries in general. This is partly due to [a] lack of clarity about what they can gain/lose in the short to medium term."

Programme n'a pas accompli de progrès tangibles pour surmonter ces problèmes à l'échelle nationale. Par conséquent, de nombreux pays n'ont pas encore défini de voie claire pour lutter contre les moteurs de la déforestation lorsqu'ils pourront bénéficier de l'appui tangible de la REDD+.

223. L'Équateur est un pays exemplaire puisque les moteurs de la déforestation ont d'abord été recensés dans le cadre des communications nationales auprès de la CCNUCC et sont désormais analysés et cartographiés au titre du Programme ONU-REDD. Cependant, les stratégies qui sont élaborées pour lutter contre ces moteurs sont considérées comme très générales et ne sont pas prises en compte dans les secteurs qui les représentent (agriculture, infrastructures, énergie et exploitation minière/pétrolière). Ainsi, un seul plan se dessine pour les futurs investissements éventuels dans la lutte contre la déforestation. Cette situation se réitère dans les pays REDD+ qui ont franchi le cap de la préparation (par exemple, la RDC et le Viet Nam) et dans le cadre des programmes nationaux dont le niveau de préparation est moins avancé. L'évaluation des facteurs déterminants et des stratégies élaborées pour les prendre en compte est incluse dans le volet des avantages multiples mais n'est pas intégrée dans les approches relatives au partage des avantages et dans les stratégies de gouvernance des forêts. Cette situation est étroitement liée à l'absence d'engagement intersectoriel.

6.7.2 *Coopération et partenariats*

F31: En instaurant des partenariats et une coopération mutuellement bénéfique, les efforts du Programme contribuent à renforcer son avantage comparatif et sa valeur ajoutée à tous les niveaux d'interaction.

224. Sachant qu'il est difficile d'élaborer des programmes conjoints au sein du système des Nations Unies, le fait qu'ONU-REDD ait réussi à fédérer trois organismes des Nations Unies autour d'un même problème mondial (à savoir la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts) représente une réussite majeure en elle-même, même s'il reste des défis à relever pour optimiser cette collaboration.

225. En raison de la fréquence des interactions et de la nécessité de prendre des décisions communes, la collaboration entre les partenaires des Nations Unies semble plus solide à l'échelle mondiale et régionale. Dans les pays, le degré de coopération est plus variable et régi en fin de compte par des dynamiques interpersonnelles existantes et par l'importance accordée à ONU-REDD. Même si elles sont utiles pour renforcer la cohésion, ces relations ne sont pas synonymes d'efficacités accrues en soi puisque chaque organisme doit toujours imposer le respect de ses exigences administratives respectives dans les pays partenaires. Ce constat est tout autant valable pour les pays de l'initiative « Unis dans l'action » (Viet Nam, Tanzanie) que pour les autres pays. De plus, comme cela a déjà été évoqué, il a été constaté, entre autres, lors de la mise en œuvre du Programme, que des activités faisaient double emploi et qu'il subsistait une concurrence relative à l'influence politique.

226. L'une des principales réussites du Programme est liée à l'instauration de relations étroites avec le FCPF de la Banque mondiale, ce qui a permis d'élaborer des documents communs pour le Programme et de coordonner les activités à l'échelon des pays afin de limiter les chevauchements. Des efforts de rationalisation d'aspects complémentaires sont actuellement déployés et des accords ont ainsi été conclus dans les pays d'intervention des deux Programmes. Dans certains cas, le FCPF fait également appel au PNUD (ou prévoit de le faire) pour l'exécution de ses activités (par exemple, au Cambodge, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en RDC et au Suriname).

227. Les mécanismes de coordination entre ONU-REDD et d'autres programmes d'appui à la REDD+ sont plus solides à l'échelle régionale et nationale qu'à l'échelle mondiale. Les efforts déployés par le Programme pour coordonner ses activités avec d'autres intervenants à l'échelle des pays sont parfois perçus comme prédominants, notamment par les organisations dont l'engagement dans le pays concerné est plus ancien. Par exemple, en Équateur et au Paraguay, les promoteurs de projets pilotes REDD+ de grande envergure qui ont été expérimentés sur le terrain avant le lancement d'ONU-REDD ont souligné : « Depuis sa mise en place, ONU-REDD semble occuper le devant de la scène dans ce pays concernant la REDD+, et le gouvernement ne nous accorde plus d'attention. » Cependant, ces acteurs portaient généralement un jugement positif sur le pouvoir fédérateur d'ONU-REDD et sur son efficacité en ce qui concerne la promotion de séances de planification conjointes, le partage d'informations pour éviter la redondance des efforts et le recensement des domaines dans lesquels il possède un avantage comparatif manifeste (par exemple, à propos de la MNV, des mesures de lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance). Selon les participants à l'enquête, le pouvoir fédérateur, la légitimité et la crédibilité des trois organismes des Nations Unies sont perçus comme les principaux points forts du Programme.

228. Il existe plusieurs exemples de collaborations fructueuses aux niveaux régional et national entre ONU-REDD et d'autres organismes bilatéraux ou OSC/ONG internationales dont les travaux portent sur les questions liées à la REDD+. Par exemple, ONU-REDD, le WOCAN et le LEAF d'USAID ont conclu un partenariat pour mener une étude sur la portée des points d'appui concret de la problématique hommes-femmes dans la REDD+ en Asie. En Amérique du Sud, ONU-REDD et le programme régional financé par USAID (Andean Amazon Conservation Initiative) ont organisé conjointement une réunion portant sur les garanties, et ONU-REDD a collaboré en RDC avec plusieurs ONG bien implantées, telles que le WWF et l'OFAC (Observatoire des forêts d'Afrique centrale), pour exécuter différents volets de son Programme ou fournir une assistance technique. Un grand nombre de ces partenariats passent par des canaux informels. Ils se limitent à l'organisation d'activités communes et à la diffusion des résultats, et il est rare qu'ils se traduisent par une mutualisation de ressources, de personnels et de financements. Cependant, des mesures sont prises en faveur du partage d'informations avec des organismes bilatéraux (par exemple, la Norvège, USAID) afin de renforcer les complémentarités et d'éviter la redondance des efforts.

229. Dans la majorité des cas, les responsables d'ONU-REDD collaborent de manière formelle ou informelle avec d'autres organismes de développement pour définir le champ d'application du Programme, à la fois sur le plan des secteurs géographiques d'intervention et des niveaux institutionnels d'engagement. Par exemple, ONU-REDD intervient habituellement à l'échelon national et les autres partenaires de développement, comme la Finlande, USAID et des ONG internationales, interviennent à l'échelon infranational. Ceci dit, plusieurs intervenants des pays qui ont été interrogés ont affirmé que le recoupement et la redondance des efforts sont fréquents et que le Programme doit s'intégrer davantage avec les projets existants soutenus par les gouvernements et les donateurs au moyen de mécanismes officiels de coordination qui existent déjà dans la plupart des pays.

230. Enfin, il convient de souligner que la programmation consolide également la collaboration interne avec des unités ou des départements des organismes des Nations Unies participants (par exemple, l'équipe REDD+ du PNUD collabore étroitement avec le Centre mondial de surveillance pour la conservation du PNUE et avec le PNUD-FEM, à travers un partage des connaissances et une coordination conjointe à l'échelon des pays). Étant

donné que le Programme accordera de plus en plus d'attention à la phase de mise en œuvre une fois la phase de préparation achevée, il sera indispensable de tirer parti des enseignements, des connaissances et de l'expertise de ces unités. À cette fin, les évaluateurs font remarquer que les compétences fondamentales de la FAO dans le domaine de l'agriculture ne sont pas encore entièrement intégrées dans la conception et la mise en œuvre des interventions des programmes à l'échelle nationale et mondiale.

6.7.3 Organisation et gestion du Programme

F32: 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, par une autonomie décisionnelle insuffisante et par l'attention étroite portée à l'équité entre les organismes par rapport à la stratégie.

231. Trois autorités administratives régissent la structure de gestion d'ONU-REDD. Le GA est principalement responsable de la prise de décisions relatives aux problèmes liés aux programmes et aux opérations, assume la coordination mondiale, régionale et nationale et fournit un appui aux travaux du secrétariat. Le GS doit orienter et superviser le GA et le secrétariat. Le secrétariat assume également une fonction de coordination, d'appui et de liaison pour les trois organismes partenaires et le Conseil d'orientation. Il est en outre responsable de l'organisation des réunions bisannuelles du Conseil d'orientation, de l'élaboration des budgets et des plans de travail consolidés pour le SNA-GP, du suivi et de la notification, ainsi que de la gestion des connaissances. Les rôles et les responsabilités spécifiques sont consignés dans l'ensemble des mandats qui ont été révisés au moins une fois depuis la mise en place du Programme.

232. D'après des observateurs internes et externes, le degré d'harmonisation interorganisationnelle et administrative s'est amélioré au fil des ans. Les interactions au sein du GA sont principalement caractérisées par un fort esprit de collégialité et une grande volonté de coopération. Les collaborateurs du Programme ont l'impression que la capacité du secrétariat à répondre à leurs besoins sur le plan opérationnel et informationnel s'est améliorée ces

dernières années, même si moins d'attention a été accordée jusqu'à présent à la collecte des enseignements tirés des expériences et à l'appui aux échanges de connaissances parmi les pays partenaires. Pris conjointement, ces éléments constituent un précédent constructif pour la marche à suivre, mais la cohérence entre la théorie et les usages reste problématique. En effet, les distinctions de droit entre les différentes autorités administratives sont généralement moins pertinentes dans les contextes opérationnels.

"The secretariat has improved a lot and while [during] the first few years the agencies had to take a lot of the responsibilities, now the secretariat seems to be up to speed."

"[One of the Programme's main challenges is] overlapping mandates, priorities and competing interests of government agencies (competing interests among participating UN agencies are also noteworthy and could be detrimental over the long term)."

- Survey Comments on Management

"The design has critical voids regarding the definition of roles, responsibilities, and the administration of responsibilities and mechanisms, which lead to confusing roles amongst the various actors involved."

- Panama – Mid-term Evaluation Report, Draft, p. 43

233. Le GS a été créé au cours d'une période difficile de l'histoire du Programme. D'après plusieurs participants interrogés, le GA prenait alors des décisions moins cohérentes et moins uniformes.

"What is elevated to Strategic group versus Management group is unclear."

- Survey Respondent

Composé des plus hauts responsables des départements au sein desquels le Programme a été établi, le GS a été créé pour surmonter les barrières en matière de « collaboration interinstitutions » et pour « faire en sorte que le Programme ONU-REDD devienne un exemple de premier plan de programme conjoint au titre de l'initiative "Unis dans l'action" ». La nécessité de s'en remettre au GS pour les décisions administratives et opérationnelles s'est considérablement amoindrie au cours des années qui se sont écoulées. Ce constat ressort nettement des résultats de l'enquête, puisque seuls 37 % des participants estiment que le rôle et les responsabilités du GS sont clairement définis. Le mandat du GS inclut principalement des fonctions de supervision et quelques fonctions décisionnelles. De plus, ce mandat comprend des tâches que des membres du GA supervisent déjà en tant que chef de leur division (par exemple, participer à la mobilisation de ressources, superviser le GA et approuver les réponses de la direction).

234. On peut dès lors se demander si cet organe décisionnaire est nécessaire pour assumer des fonctions que les organismes sont déjà censés exercer par principe. Au cours des dernières années, la demande concernant les fonctions du GS a fortement chuté et les membres ont confirmé qu'ils se réunissaient très rarement. À l'heure actuelle, les activités du GS sont restreintes à un état des lieux général au sein du Programme, à la communication d'orientations si nécessaire et à l'évaluation des performances du directeur du secrétariat, qui relève de ses responsabilités. En dehors de ces tâches relativement mineures et de la coprésidence des réunions du Conseil d'orientation (tous les membres du GS sont membres du Conseil d'orientation), le rôle et les contributions du GS sont flous pour la plupart des parties prenantes, qui œuvrent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Programme. Selon les conclusions de l'évaluation, le mandat du GS n'est pas fondamental pour le moment et son rôle et sa fonction pourraient être assumés directement par les chefs respectifs de chaque département des organismes, s'il s'avérait nécessaire de s'en rapporter à des autorités supérieures lors de la survenue périodique de problèmes de gestion interne.

235. Le GA est composé quant à lui des principaux responsables du Programme ONU-REDD des trois organismes partenaires et du secrétariat. Il est le principal organe décisionnaire du Programme. Ses tâches incluent la définition des orientations stratégiques, des attentes en matière de résultats et des budgets annuels à des fins d'examen par le Conseil d'orientation. De plus, il veille à l'adhésion effective et à la coordination opérationnelle du personnel du Programme ONU-REDD à tous les niveaux d'interaction. Composé de deux représentants de chaque partenaire et du secrétariat ainsi que de leurs suppléants respectifs, le GA est un organe décisionnaire relativement important qui participe à des conférences téléphoniques hebdomadaires et à des réunions trimestrielles pour résoudre les nouveaux problèmes, contrôler l'exécution générale du Programme et proposer un plan d'action au Conseil d'orientation à des fins de suivi.

236. Le GA a pour principale fonction de veiller à la coordination interinstitutions, en déterminant qui fait quoi, quand et de quelle manière (ce qui en retour compromet la valeur du GS). Plusieurs difficultés viennent entraver ce processus de répartition au sein du système d'unité d'action des Nations Unies, ce qui au bout du compte a des répercussions sur l'exécution du Programme. D'après les éléments recueillis au cours des entretiens avec les

parties prenantes, les membres du GA auraient des avis divergents à propos de la véritable nature de leurs relations (c'est-à-dire entre les organismes partenaires), du rôle du secrétariat et, en fin de compte, de l'objectif du Programme lui-même. Par exemple, au cours des entretiens individuels, les membres du GA ont tous fourni des définitions différentes de la « préparation » et des réponses différentes à propos de leur interprétation de l'application des garanties, de la façon dont le Programme s'adapte aux changements à l'échelle mondiale et du rôle spécifique de chaque organisme au sein du Programme. La plupart du temps, ces jugements sont éclairés par des perceptions liées aux compétences et aux contributions de leurs organismes respectifs et par la reconnaissance et la valorisation adéquates des autres parties prenantes à propos de leurs domaines d'activité qui sous-tendent leurs intérêts. En ce sens, les membres peuvent être motivés par la volonté d'améliorer le Programme, mais leur loyauté reste ancrée dans le mandat de chacun des organismes concernés. Il ressort ainsi du simple examen des faits que le contenu et les priorités du Programme sont moins définis par la stratégie et les directives du Conseil d'orientation que par la capacité des organismes partenaires à obtenir une affectation équitable des ressources et à assumer des niveaux de responsabilité correspondants pour exécuter le Programme. Ceci transparait dans la répartition du budget global entre les trois organismes (2011-2015 : 30,5 millions de dollars US pour le PNUE ; 31,8 millions de dollars US pour la FAO ; 34,9 millions de dollars US pour le PNUD), tout comme l'atteste le fait que les membres du GA reconnaissent que cette répartition résulte en grande partie d'une volonté d'éviter les conflits parmi les organismes.

237. Sur le papier, le rôle et la fonction du secrétariat sont relativement clairs, mais leur application pratique est problématique. Sans autorité clairement établie pour agir et prendre des décisions indépendantes pour le compte du Programme, l'autonomie restreinte du secrétariat semble entraîner une hausse des coûts de transaction du Programme par rapport aux prévisions. Par exemple, les tâches de supervision et de notification concernant l'utilisation des ressources et la concrétisation des résultats nécessitent un appui explicite continu des organismes partenaires. Il en va de même pour la gestion des connaissances. Par conséquent, les processus sont lents et contraignants pour des tâches relativement simples et claires. De plus, l'absence de mandat clairement défini restreint la capacité du secrétariat à mobiliser directement les représentants des régions et des pays sans l'approbation préalable des organismes partenaires. Cela signifie que toutes les communications officielles doivent être transmises en copie à de nombreux intervenants différents de plusieurs organismes (et faire l'objet de nombreuses approbations), dont les sièges sont répartis géographiquement. Par conséquent, les processus sont longs, il existe un risque de malentendu et le pouvoir fédérateur général est faible. Au cours de la mise en œuvre de la présente évaluation, l'équipe a pu relever elle-même des éléments de preuve attestant de ces obstacles et des procédures dont la complexité était généralement excessive pour atteindre des objectifs relativement simples, tels que la conclusion d'accords de visite de pays. Pour conclure, le secrétariat ne peut prendre aucune décision relative aux programmes ou aux opérations sans consulter à nouveau les trois organismes des Nations Unies partenaires. De ce fait, non seulement les processus sont lents, mais les efforts sont redondants et aucun organe décisionnaire n'est clairement établi pour trouver une issue en cas de désaccord. Les situations qui en découlent se rapprochent de celles de la mission d'analyse des problèmes de mise en œuvre du programme national au Panama : un accord avait été établi par les représentants de haut niveau de tous les organismes (à l'exception de la FAO qui ne la

"[The] secretariat's role is very unclear."

"[We have] too little knowledge of the actual operating of the Secretariat."

- Survey Responses

jugeait pas nécessaire) et par le secrétariat, mais aucun de ces intervenants n'avait consulté auparavant le gouvernement panaméen, et l'objectif de la visite n'était pas compris de la même façon ni clairement compris.

238. Compte tenu du rôle du GA en tant que principal organe de coordination et d'administration du Programme, il est plus difficile de distinguer le rôle, la fonction et les contributions réels du secrétariat. L'autonomie d'action formelle ou informelle du secrétariat ne peut être dissociée des concessions ni des approbations délibérées des organismes partenaires au moyen du GA. Tandis que les parties prenantes qui œuvrent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Programme éprouvent un certain degré d'appréhension à l'égard de la création d'un secrétariat avec des pouvoirs exécutifs accrus, il est surtout nécessaire de déterminer si l'utilisation des ressources et du temps impartis est efficace dans le cadre du système existant. Selon l'équipe chargée de l'évaluation, les dispositions actuelles ne sont absolument pas rentables : les réunions bisannuelles du Conseil d'orientation sont extrêmement coûteuses et ses contributions à l'orientation stratégique du Programme sont floues ; le GS n'a plus de fonction ni de spécialité clairement établies ; les réunions fréquentes du GA débouchent sur la plupart des décisions prises par consensus entre les trois organismes ; et le secrétariat n'a pas de rôle ni de mandat clairement définis¹⁸⁶. La situation actuelle entraîne des coûts de transaction élevés, un chevauchement des fonctions et une redondance des efforts (par exemple, pour la révision des documents) ainsi qu'une lenteur des processus décisionnels.

239. Selon les arguments en faveur d'un renforcement des responsabilités et de l'autorité du secrétariat, cela entraînerait certainement des gains d'efficacité, clarifierait son rôle et ses contributions au titre de l'ensemble du Programme et déboucherait finalement sur une plus grande responsabilité à l'égard du GA et du Conseil d'orientation. Même si certains estiment que cette autonomie accrue d'un organe central de coordination pourrait entraîner une dérive des missions, ce sont les organismes qui sont les principaux détenteurs du budget du Programme et non pas le secrétariat. Par conséquent, la crainte que le secrétariat puisse assumer un degré d'autonomie et d'autorité accrues par rapport au degré que le GA et le Conseil d'orientation peuvent eux-mêmes assumer semble infondée à partir du moment où il est encore possible d'établir des règles relatives aux décisions exécutoires et d'avoir recours à l'obligation redditionnelle aux échelons subalternes pour effectuer le suivi de l'exécution.

6.7.4 Administration des ressources financières et humaines

F33: Les affectations des ressources financières et humaines sont globalement en accord avec les objectifs et les priorités du Programme. Néanmoins, 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.

240. Dans l'ensemble, l'affectation des ressources financières au sein du Programme semble raisonnable. Les ressources des programmes nationaux sont affectées en fonction des compétences fondamentales des organismes et un groupe de travail chargé du programme national définit les domaines d'activités, promeut la

¹⁸⁶ Cet avis est contraire à celui de 63 % des participants à l'enquête, qui estiment que le mandat du secrétariat est clairement défini. En comparaison, 49 % des participants portaient le même jugement à l'égard du GA.

complémentarité et limite les redondances d'efforts. Le budget du Programme global est rattaché au plan de travail annuel détaillé qui est examiné et approuvé par le Conseil d'orientation. Le budget global est géré au moyen d'un fonds d'affectation transparent qui est accessible sans restriction¹⁸⁷. Cependant, malgré toutes ces mesures, il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources financières et humaines au regard de l'atteinte des objectifs du Programme (comme cela est expliqué dans la section sur l'efficacité du présent rapport).

241. Au titre du cadre d'exécution conjointe du Programme, chaque organisme partenaire supervise l'utilisation et la gestion de sa part du budget global. Les financements passent par le Fonds d'affectation spéciale multipartenaire et, d'un point de vue technique, les pays ont le dernier mot à propos de la façon dont les ressources sont affectées. Cependant, compte tenu de l'approche adoptée par les trois organismes partenaires, une part relativement faible du budget est affectée aux programmes nationaux et la plus grande part est affectée au Programme global (SNA-GP). D'après les éléments des différentes évaluations des besoins des pays, la répartition des ressources disponibles est déterminée tous les ans par le GA. Environ 40 % du budget global est affecté aux pays participant aux programmes nationaux et le reste du budget, soit près de 60 %, est réparti au moyen du SNA-GP. En retour, chaque organisme dispose d'environ un tiers du budget global.

242. Les questions ont été plus nombreuses que les réponses au cours des discussions entre l'équipe chargée de l'évaluation, les collaborateurs du Programme, les représentants des pays et même les parties prenantes externes en ce qui concerne l'affectation et l'utilisation globales des ressources. Même s'il subsiste peu de doutes quant à la gestion et au suivi rigoureux de l'affectation budgétaire par les trois partenaires, la plupart des parties prenantes estiment que le processus n'est pas suffisamment accessible et transparent d'un point de vue stratégique. Le GA prend les décisions relatives à la répartition du budget du SNA-GP en fonction des besoins des pays dont les références sont variées, mais l'affectation générale des ressources (un tiers pour chaque organisme) ne semble pas rattachée à une stratégie clairement définie ni à un ensemble spécifique de résultats réalistes. Comme un haut fonctionnaire l'a fait remarquer, « le jugement final à l'égard des organismes est fondé sur le montant de leurs investissements ».

243. Dans le même ordre d'idée, de nombreux informateurs au sein des pays ont confirmé que les activités soutenues par le SNA-GP sont fréquemment suggérées et élaborées par le personnel de l'ONU sans consultation préalable avec les fonctionnaires nationaux. Les organismes partenaires ne communiquent pas entre eux leurs plans de travail ni leurs budgets

Interview and Survey Comments on Resource Management

"The program does not pay much attention in requesting IA to present clear financial reports to national partners or for the national coordinator to have access to it. This does not apply to all agencies."

"In Tanzania the national REDD+ task force was fairly closed and no stakeholders, including UN-REDD, had access to the processes and thus stakeholders had little influence over the deliberations and strategy setting."

"Agencies have an all or nothing approach – no consultations, no input – [they] do not set the standards that they expect others to abide by."

"[A key challenge facing the Programme is the] lack of a mechanism to allow country teams to request orientations about complaints they have regarding irregularities originated in the management and by agencies."

¹⁸⁷ À peine plus de la moitié des participants à l'enquête estiment que la gestion financière du Programme est transparente.

annuels. Aucun directeur financier n'a été désigné pour l'ensemble du Programme et il n'existe pas de mécanisme ni de processus spécifique pour évaluer conjointement les coûts et les résultats. De plus, les organismes n'utilisent pas d'approche harmonisée pour établir les budgets ni pour rationaliser les décaissements à l'échelle des pays. En résumé, les décisions relatives à l'affectation des ressources sont prises par les organismes partenaires à l'aide de procédures et de protocoles internes, mais il est impossible d'affirmer à partir des informations disponibles si cette approche est la plus rentable pour le Programme¹⁸⁸.

244. L'une des principales questions à examiner par le Programme est liée à la responsabilité fiduciaire du Conseil d'orientation et à son rôle concernant la définition de la vision, de la stratégie et des priorités d'ONU-REDD. Comme l'examen du Conseil d'orientation l'a mis en évidence, la plupart des observateurs s'accordent à dire que le Conseil consacre trop de temps aux préoccupations opérationnelles au lieu de se pencher sur les questions de haut niveau, telles que la théorie du changement du Programme, sa stratégie et les avancées accomplies au regard des résultats escomptés. Comme l'une des personnes interrogées l'a expliqué : « Le Programme a réussi à créer un label ONU-REDD remarquable mais le Conseil d'orientation n'a pas réussi jusqu'à présent à mettre à profit cette avancée et à définir précisément ses objectifs et la façon dont les fonds disponibles devraient être exploités pour susciter ce changement. » Il faut reconnaître que les donateurs souhaitent financer des initiatives qui débouchent sur des transformations et des résultats avérés. Pour répondre à cette question, il faut définir une vision, élaborer un plan d'action et pouvoir accéder à des fonds. Il semble qu'il manque, d'une part, des règles et des procédures clairement établies pour que le Conseil d'orientation prenne des décisions relatives à l'affectation des ressources et, d'autre part, une volonté de mise en œuvre et de suivi de l'exécution du Programme concernant l'utilisation de ces fonds.

6.7.5 *Suivi, notification et évaluation*

F34: Jusqu'à présent, les fonctions de suivi et de notification portaient sur les réalisations. Un cadre fondé sur les résultats, lié au cycle de gestion du Programme, est en cours d'élaboration, mais le but et les résultats escomptés du Programme devront être clarifiés avant que les avantages d'une approche fondée sur les résultats ne se concrétisent.

245. Les fonctions de suivi, d'évaluation et de notification ne sont pas bien adaptées aux besoins du Programme ni à la dynamique et aux environnements d'intervention en constante évolution. Pour le moment, le suivi est réalisé au moyen de rapports périodiques sur les avancées et

“Monitoring and Evaluation of national programmes must be carried out regularly from within and outside the country to ensure effectiveness and efficiency.”

- Survey Respondent

d'une communication formelle et informelle permanente (site Internet, bulletins d'information, réunions). Alors que le suivi de la concrétisation des principales réalisations est relativement efficace, les liens avec les résultats sont moins clairs. Concernant les programmes nationaux, les progrès sont évalués en analysant les réalisations au regard des objectifs recensés dans les plans de préparation respectifs. Un cadre axé sur les résultats est quant

¹⁸⁸ Au moment de la rédaction du présent rapport, le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD entreprenait un audit spécial sur la participation du PNUD au titre du Programme ONU-REDD. Cette mission relève du plan de travail global du BAI qui examine régulièrement les risques pour le PNUD au titre de sa participation au Fonds d'affectation spéciale multipartenaire. La FAO venait d'entamer un audit similaire.

à lui utilisé pour le SNA-GP. Dans chaque cas, les progrès sont généralement évalués au regard des réalisations et les liens entre les programmes nationaux et le SNA-GP ne sont pas systématiquement établis. Ces éléments conjoints rendent difficile l'évaluation de l'exécution et des progrès généraux du Programme avec un degré de confiance raisonnable. On ne peut déterminer de façon certaine la façon dont ces informations sont ensuite utilisées pour orienter les décisions et planifier les futures interventions.

246. Des mesures sont prises actuellement pour améliorer la nature du cadre de suivi du Programme, qui est fondé sur les résultats, et pour favoriser la communication au sujet des objectifs à atteindre. Cependant, cela n'est qu'un aspect d'un processus intégré de planification et de notification. Telle qu'elle est définie actuellement, l'approche progressive de la REDD+ rend difficile la définition des modalités d'évaluation des avancées et, par conséquent, des résultats visés par le Programme ONU-REDD. L'élaboration d'une approche fondée sur les résultats en l'absence d'un ensemble clairement défini de résultats susceptibles d'être atteints (c'est-à-dire de changements sur le plan des résultats) compliquera la mise au point d'indicateurs d'exécution fiables et le suivi effectif de l'exécution du Programme. De la même façon, le suivi de ces indicateurs et la traduction des données en connaissances et en enseignements exploitables à des fins décisionnelles nécessitent des ressources qualifiées et spécialisées. Or, à l'heure actuelle, le Programme ne dispose pas de telles ressources et il n'est pas recommandé de faire appel au personnel existant pour répondre à ces besoins, étant donné que le secrétariat est déjà surchargé d'un trop grand nombre de tâches et de responsabilités. En l'état, le suivi dans le contexte du Programme ONU-REDD est rendu difficile par l'arrangement tripartite des trois organismes coordinateurs et par le mandat administratif restreint du secrétariat, qui ne lui permet pas de tenir chacun des partenaires responsables de la mesure des avancées et de leur notification.

247. Pour conclure, on ne peut que souligner la nécessité d'accorder une attention particulière aux environnements sociaux, politiques et économiques qui changent rapidement et au sein desquels le Programme intervient, y compris en ce qui concerne les menaces qui évoluent à l'égard de la durabilité et les facteurs déterminants de changement de couverture terrestre/d'exploitation des terres. Ces aspects ne sont pas traités dans la révision en cours du Programme. Admettons que nous soyons constamment en phase d'évolution (d'apprentissage) : cela a de profondes répercussions sur les perceptions à l'égard du rôle et de la fonction du suivi et de la notification ainsi que sur les aspects qui en résultent en termes d'adaptation.

7. Conclusions

248. Le Programme ONU-REDD a été créé et initié au cours d'une période d'enthousiasme à l'égard des négociations de la CCNUCC. Partant de travaux scientifiques solides du GIEC, le Programme a été mis en place pour tester l'hypothèse de la REDD+, qui établit comme principe que l'établissement soigneusement planifié de structures de paiement et d'un appui en matière de capacités peut créer les conditions propices nécessaires à la réduction de la pression exercée par l'homme sur les forêts tropicales afin d'atteindre des réductions d'émissions mesurables et permanentes.

249. Une stratégie quinquennale (2011-2015) a été élaborée à partir d'une expérimentation préalable (2009-2010). Alors qu'il restait une année de mise en œuvre, le Conseil d'orientation a soumis une demande d'évaluation de l'exécution du Programme (2008-2013) afin d'en tirer des enseignements et d'élaborer une nouvelle stratégie pour la période 2016-2020 à partir de ces informations. La section suivante, qui est articulée

autour des grands points qui ont été abordés dans le présent rapport, dresse les principales conclusions de cette évaluation.

250. 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+.

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 et les pays participants auront besoin d'un appui important pour produire l'impact prévu, c'est-à-dire lutter contre la déforestation des forêts tropicales. À cette fin, le Programme ONU-REDD respecte les prescriptions de la CCNUCC et fournit un appui dans l'éventail de domaines problématiques qui sont indissociables des objectifs de la REDD+.

251. 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.

Le Programme a été mis en place pour aider les pays qui souhaitent accéder aux mécanismes de financement de la REDD+. Par conséquent, il est axé sur les exigences techniques de l'approche progressive de la REDD+, et non sur le développement de solutions concrètes pour lutter contre les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts. Même si certaines composantes du Programme sont utiles (par exemple, l'engagement des parties prenantes, la bonne gouvernance, la transition vers une économie verte) pour parvenir à une exploitation durable des ressources dans n'importe quel scénario, le Programme n'a pas été spécialement créé pour résoudre les problèmes auxquels les pays partenaires sont confrontés. Ces interventions devraient se concrétiser dans un futur conditionnel, une fois que les pays auront atteint un niveau de conformité satisfaisant à l'égard de la REDD+ (c'est-à-dire lorsqu'ils auront atteint le niveau de préparation à la REDD+).

252. 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.

Alors que les interprétations de la REDD+ sont de plus en plus variées et que des objectifs plus larges en matière de durabilité ont été intégrés, le principe sous-jacent du Programme reste rattaché à la proposition selon laquelle les mesures d'incitation fondées sur le marché ou soumises à des conditions peuvent contribuer à la transformation de systèmes qui jusqu'alors étaient résistants aux changements. Cependant, contrairement à ce qui avait été établi par les initiateurs, il s'avère plus complexe et plus difficile que prévu d'atteindre ces objectifs. Même si le Programme génère un large éventail d'avantages résiduels (par exemple, sur le plan des capacités, des outils, des normes et des garanties), 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, la résilience du Programme reste limitée à l'égard des chocs ou des perturbations imprévus, notamment en raison de leur impact sur la disponibilité des financements intermédiaires (c'est-à-dire 2015-2020) et à long terme (c'est-à-dire au-delà de 2020).

253. Le Programme permet d'obtenir des résultats au niveau des réalisations dans presque tous ses domaines d'intervention. 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 contributions du Programme ont été notables concernant chaque aspect de son champ d'application. Cependant, les changements que le Programme vise sont conséquents et un faible nombre de pays, sinon aucun, est en mesure, dans le contexte mondial actuel

(quel que soit le niveau de développement du pays) de se conformer aux exigences élevées du Programme dans le cadre d'un cycle de trois à cinq ans. Dans les conditions les plus favorables, il reste difficile d'effectuer une transition vers un système durable et plus équitable et il peut être extrêmement complexe de parvenir à de tels niveaux de changement dans un pays en développement. Même si cela laisse entendre que du temps et des efforts supplémentaires seront nécessaires avant de voir les effets escomptés se produire grâce aux investissements actuels, les conclusions du présent rapport mettent également en évidence le fait qu'une intensification des efforts de même nature ne résoudra pas les difficultés auxquelles ONU-REDD et les pays partenaires sont confrontés.

254. 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. Au moyen de leurs actions et de leur engagement au titre des objectifs mondiaux de la REDD+, les organismes des Nations Unies partenaires lancent un appel commun : les forêts sont essentielles à la vie sur notre planète. 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 proposé. De plus, si l'on arrêta maintenant le Programme, cela présagerait indubitablement la fin de la REDD+ (ou que l'on s'en approcherait). ONU-REDD contribue à définir les contours des prochaines actions ou d'un futur accord sur la conservation des forêts à l'échelle mondiale grâce à son rôle normatif crucial dans la définition des normes à l'aune desquelles les futures initiatives de conservation devraient être mesurées (par exemple, l'engagement des OSC et des OPA, les garanties sociales et environnementales, etc.) et dans l'élaboration des fondations des futurs mécanismes (par exemple, la transition vers l'économie verte, les avantages multiples, etc.).

255. Des progrès ont été accomplis par les organismes des Nations Unies partenaires dans l'optique d'une unité au niveau de la planification et d'une programmation conjointe grâce au SNA-GP, mais l'initiative « Unis dans l'action » demeure problématique à l'échelon des pays. Les organismes des Nations Unies partenaires n'ont pas de procédures communes de gestion et de comptabilité, de mécanismes conjoints de notification internes ni de processus décisionnels communs. Cela explique en partie, si ce n'est entièrement, les observations suivantes de l'équipe chargée de l'évaluation : l'existence de lacunes en matière d'efficacité, telles que l'absence de mécanismes harmonisés de planification, de budgétisation et d'exécution, des structures décisionnelles complexes qui se chevauchent, des coûts de transaction élevés et un secrétariat relativement faible et impuissant. Si la résolution des problèmes commence par la reconnaissance de leur cause profonde, les organismes peuvent au moins commencer par planifier une approche progressive de renforcement de l'harmonisation et de la coordination interinstitutions.

256. 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. À moins que le Programme développe d'autres voies qui réduisent la dépendance des pays participants 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. En outre, l'absence des principaux acteurs (par exemple, dans les secteurs de l'agriculture, des échanges, des affaires, des industries des ressources, du commerce) des forums de discussion pertinents (à l'échelle du Conseil d'orientation ou des pays) démontre que la voie à suivre n'est pas sans obstacle.

257. Le bilan tiré de ces conclusions, examinées dans leur ensemble, est mitigé mais optimiste. Même si la CCNUCC juge que les objectifs de la REDD+ sont exhaustifs, ce processus reste clairement en cours d'élaboration. ONU-REDD n'a pas créé le mécanisme REDD+ : il a simplement essayé de tester les principes sous-jacents du mécanisme et de déterminer de quelle manière cette approche pouvait être appliquée et mise en œuvre à plus grande échelle. La présente évaluation met en évidence de nombreux obstacles et enseignements qui devront être examinés avec soin alors que le nouveau cycle de programmation du Programme pour la période 2016-2020 approche. Les conclusions de ce rapport peuvent sembler intransigeantes, mais l'échec n'est pas envisageable en ce qui concerne l'atténuation des effets des changements climatiques et la préservation des forêts tropicales qui subsistent sur la planète. Nous pourrions seulement commencer à entrevoir les solutions aux problèmes auxquels nous sommes confrontés en adoptant une vue d'ensemble de la complexité globale des tâches que nous devons mener à bien. Le tableau suivant (7.1) répertorie les mesures générales de chacune des sections recensées dans le mandat.

Tableau 7.1 Résultats généraux

Critères	Note	Évaluation récapitulative
Pertinence stratégique du Programme ONU-REDD	S	Le Programme est pertinent, mais le contexte évolue, de même que les perspectives de la stratégie actuelle. De plus, le moteur de la déforestation serait, d'après les éléments de preuve recueillis, la mondialisation et non pas les politiques nationales. Pourtant, cette partie de l'équation est négligée.
Résultats et contributions aux objectifs énoncés	AI	Les avancées concernant les résultats et la réalisation des objectifs du Programme mettent du temps à se concrétiser.
Mise en œuvre des réalisations	AS	La mise en œuvre des réalisations est relativement efficace.
Efficacité	AI	Des réalisations prennent forme, mais les progrès en matière de préparation à la REDD+ restent difficiles à accomplir.
Probabilité de l'impact	AI	Même si le Programme contribue à la consolidation des environnements institutionnels, à une plus grande sensibilisation, à un renforcement des capacités de suivi, à l'engagement des parties prenantes et à la création d'instruments juridiques plus solides (pour la REDD+), l'impact potentiel sur le plan de la réduction des émissions est pour le moment limité.
Durabilité	I	La probabilité de durabilité est faible, à moins que l'appui externe ne soit maintenu.
Mise à niveau	AI	Les enseignements tirés des projets et des activités de mise en œuvre ne sont pas pris en compte ni reproduits à plus grande échelle de manière appropriée.
Efficience	I	L'harmonisation des processus décisionnels et budgétaires est insuffisante et n'est pas transparente.
Questions transversales :		
Problématique hommes-femmes	AS	Des efforts sont déployés, mais, à l'avenir, ceux-ci devront être intensifiés.
Participation des parties prenantes locales	S	Efficacité avérée sur le plan de l'engagement des parties prenantes et de l'amélioration des possibilités de participation en connaissance de cause. Cependant, la participation au sein des sphères décisionnelles locales reste limitée et certains groupes de parties prenantes sont sous-représentés (par exemple, le secteur privé, les communautés non autochtones, etc.).
Développement des capacités	AS	Les efforts portent leurs fruits, mais la substitution des capacités, la rotation et/ou la perte de personnel demeurent problématiques.
Produits normatifs	S	Création d'une vaste panoplie d'outils, de directives et de processus, mais leur mise en œuvre demeure problématique.
Facteurs ayant une incidence sur l'exécution :		
Conception et structure du Programme	AI	L'absence de théorie du changement et l'incertitude liée à l'avenir du financement de la REDD+ fragilisent le Programme.
Organisation et gestion du Programme	AI	Des améliorations, mais les chevauchements et l'absence de rôles et de responsabilités clairement définis constituent des problèmes majeurs.
Administration des ressources financières et humaines	I	Absence de clarté relative à la gestion, à la distribution, à l'affectation et à l'utilisation des ressources.
Coopération et partenariats	S	Les coopérations avec les autres initiatives enregistrent des progrès constants, mais ceux-ci pourraient être renforcés pour tirer profit de résultats communs.
Suivi, notification et évaluation	AI	Les réalisations étaient au premier plan, même si des efforts sont déployés pour que des progrès soient accomplis dans ce domaine.

Critères	Note	Évaluation récapitulative
Exécution générale du programme	AS	<p>Le Programme ONU-REDD a contribué à braquer les projecteurs à l'échelle nationale et internationale sur le rôle majeur des forêts. Il a permis aux populations autrefois marginalisées de s'exprimer avec force dans les sphères décisionnelles pertinentes ; il conduit les pays à initier des réformes politiques, à accroître la transparence et à réduire les risques de corruption ; il a ouvert la voie à la recherche de solutions viables aux problèmes associés à la déforestation ; il apporte un appui à la détermination de la valeur des forêts et des services rendus par ces dernières et a permis à une grande diversité de parties prenantes d'acquérir de l'expérience au sein d'une structure innovante qui rend désormais possible une meilleure articulation des conditions de durabilité et des modalités d'atteinte des objectifs fixés.</p> <p>Cependant, le Programme se heurte également à de nombreux obstacles. Aucun des pays impliqués ne parvient fondamentalement à atteindre comme prévu le niveau de préparation à la REDD+ ; l'appropriation nationale est relativement faible ; l'incertitude liée aux perspectives de financement met en péril la durabilité des investissements actuels ainsi que la probabilité de l'impact ; l'absence de théorie du changement clairement établie rend difficile l'évaluation de la logique sous-jacente du Programme ; et la structure organisationnelle, y compris les processus décisionnels, semble floue depuis l'extérieur. Aucune des initiatives REDD+ en cours ne rencontre le succès espéré et chacune d'entre elles est confrontée à des obstacles qui n'avaient pas été anticipés. Par conséquent, d'après les conclusions de la présente évaluation, la réussite de l'exécution générale du Programme est mitigée et il faudra s'assurer que les obstacles mis en évidence seront surmontés et espérer que la poursuite des investissements induira de profonds changements à long terme.</p>

8. Enseignements tirés

258. D'après les normes et les principes du GNUE et de l'OCDE-CAD, les enseignements tirés représentent des contributions aux connaissances générales qui peuvent être appliquées au-delà de l'objet immédiat d'une évaluation et ainsi revêtir une pertinence dans une plus grande diversité de situations. En ce qui concerne le Programme ONU-REDD, six enseignements majeurs peuvent être tirés des résultats et des conclusions de la présente évaluation.

259. **La création et la mise en œuvre d'un programme complet de réforme systémique constituent une entreprise de très grande ampleur. Il n'est pas réaliste de tenter de produire de telles transformations sur une période relativement courte et dans des pays confrontés à des défis majeurs sur le plan social, politique et économique.** Les exigences techniques et procédurales des objectifs de la REDD+ et notamment du Programme ONU-REDD sont extrêmement complexes. Le fait qu'aucun pays participant n'ait réussi à atteindre ses objectifs en matière de préparation dans les limites budgétaires et temporelles définies n'est pas simplement une indication de la nature ambitieuse du Programme. Cela signifie que la complexité du mécanisme lui-même est peut-être excessive, mais aussi et surtout que la transformation sociale ne peut être soumise aux lois du marché. Il est improbable que le perfectionnement des contours de la stratégie actuelle et l'accroissement des ressources permettent d'atteindre de meilleurs résultats. En ce sens, il semble plus nécessaire que jamais de reconduire le mandat de base d'ONU-REDD pour élaborer et tester des formules de substitution afin d'atteindre les objectifs de réduction des émissions et d'améliorer les résultats socio-économiques.

260. **Il est essentiel d'élaborer une théorie du changement claire et explicite, qui puisse être révisée au fur et à mesure, à des fins d'amélioration continue, de gestion rationnelle du Programme et d'adhésion effective des parties prenantes.** Une théorie du changement est un instrument utile pour tester des hypothèses et valider des

liens de cause à effet entre des activités, des réalisations et des résultats, car elle offre un cadre flexible et favorable à la mise en œuvre et à l'évaluation des changements. L'absence d'un tel cadre au sein d'ONU-REDD a constitué un frein majeur à la formulation d'une vision commune de la conception, des objectifs, des résultats et des décisions du Programme.

261. La durabilité ne peut se concrétiser à court terme et aucune réponse politique unique ne peut résoudre les nombreux problèmes associés aux dilemmes persistants en matière de ressources. Même si l'éventail de solutions du Programme est toujours en phase initiale d'élaboration (par exemple, la transition vers l'économie verte, les réformes politiques), les mesures d'incitation financière restent les vecteurs de changement dans l'hypothèse sous-jacente actuelle. Toutefois, les systèmes d'adaptation complexes nécessitent des solutions adaptées complexes et, de la même façon, la diversité socio-écologique ne peut aller de pair qu'avec une diversité institutionnelle.

262. Il est crucial d'obtenir rapidement des résultats pour démontrer qu'un changement favorable est possible. En l'absence de futures solutions et/ou d'actions collectives pour définir et tester des hypothèses vérifiables, on peut s'attendre à ce que l'élan se dissipe pour prendre part à des efforts de préparation à long terme (par exemple, la préparation à la REDD+). Il est davantage probable que les principales parties prenantes poursuivent leurs efforts si l'on privilégie un mécanisme de mise en œuvre diversifié qui mobilise ces acteurs de façon précoce pour trouver des solutions viables au détriment d'un processus aux investissements initiaux très importants. L'approche progressive à l'égard de la mise en œuvre de la REDD+ ne s'est traduite que par un faible engagement politique et économique.

263. Il est essentiel de sécuriser un engagement précoce et soutenu des parties prenantes pour renforcer la confiance mutuelle, la participation et la volonté d'adhérer à des actions collectives. Il est reconnu que le Programme ONU-REDD joue un rôle crucial dans la promotion des droits des minorités et des populations historiquement déshéritées dans le cadre des processus REDD+. Cependant, pour résoudre les problèmes de longue date, il doit exister des perspectives pérennes pour combler les fractures sociales. L'action collective repose essentiellement sur le renforcement de la confiance et de l'engagement au-delà des frontières sociales, politiques et économiques. Il est important de réunir tous les groupes de parties prenantes, y compris les décideurs politiques et le secteur privé, pour trouver des solutions.

264. Les principes favorables aux réformes institutionnelles pérennes et à la gouvernance durable des ressources sont relativement bien documentés. La proposition de valeur du Programme ne peut qu'accroître si l'on parvient à tirer profit des expériences et des enseignements des initiatives passées et actuelles ayant pour ambition de produire des résultats sur le long terme¹⁸⁹. Il existe un immense arsenal de mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer les résultats socio-écologiques. Il est compréhensible que l'accent ait été mis initialement sur la préparation à la REDD+. Cependant, les enseignements tirés des initiatives passées et actuelles et des sources pertinentes de travaux de recherche (par exemple, la gestion et la

¹⁸⁹ Il s'agit de la valeur unique que le Programme peut offrir à ses parties prenantes par rapport à d'autres initiatives, en associant sa valeur ajoutée et son avantage comparatif.

gouvernance durables des forêts, la conservation, la lutte contre la pauvreté, l'agriculture intégrée, le développement rural, les réformes structurelles ou la gestion des risques pour ne citer que quelques exemples) ne sont pas encore pleinement intégrés dans l'ensemble des outils du Programme destinés à favoriser la réduction des émissions, à améliorer les résultats socioéconomiques et à renforcer la résilience d'ONU-REDD face aux changements à l'échelle mondiale et locale.

9. Recommandations

265. Les recommandations suivantes découlent des constats et conclusions présentés dans les sections précédentes. Elles sont fondées sur les renseignements fournis par les participants à l'enquête et aux entretiens, sur les retours des évaluateurs externes et sur les enseignements puisés dans les sources académiques pertinentes. Pour renforcer leur rigueur et leur pertinence, les éléments d'appréciation correspondants (conclusions) sont indiqués, de même que les mesures à adopter en priorité, le cas échéant.

9.1 Évaluation du but et des aspects théoriques d'ONU-REDD

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.

266. Cette recommandation est liée aux conclusions 1, 5, 6, 10, 16, 17, 18, 19, 28, 29 et 30.

267. Le contexte dans lequel ONU-REDD opère a considérablement changé depuis les débuts du Programme. Aucune option de financement fiable ne s'est encore concrétisée ; l'ordre du jour REDD+ se révèle plus difficile que prévu à réaliser ; et la signification de la préparation à la REDD+ et les objectifs du Programme en particulier sont vagues pour de nombreux acteurs. Si le Cadre de Varsovie fournit les derniers éléments du processus REDD+ négocié, il n'explique pas quelle est la meilleure façon de parvenir à la réduction des émissions. De ce fait, ONU-REDD se trouve à la croisée des chemins. Les décideurs doivent déterminer comment obtenir des réductions des émissions mesurables et vérifiables de manière réaliste et permanente dans un monde dynamique et incertain. La nécessité de réviser la stratégie pour la période 2016-2020 fournit l'occasion d'une réflexion en ce sens.

268. S'appuyant sur les conclusions de ce rapport, l'élaboration d'un Programme plus solide devrait :

1. appuyer des solutions conduites par les pays intégrant un mélange d'approches fondées sur les résultats et d'autres approches (qui ne dépendraient pas d'incitations compensatoires ou de récompenses) ;
2. s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui conditionnent les changements dans l'utilisation des terres et la couverture des sols à l'échelle locale et mondiale (politiques de développement agricole et rural, régimes fonciers, politiques économiques, chaînes logistiques internationales, accords commerciaux, demandes licites et illicites des marchés, etc.).

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).

269. Cette recommandation est liée aux conclusions 6, 14, 24 et 30.

270. Dans l'optique de la révision suggérée du but et des objectifs du Programme, le groupe d'administration devrait développer, en concertation avec les autres parties prenantes, une théorie du changement qui explique les objectifs du Programme et la méthode envisagée pour les réaliser. À cet effet, la théorie du Programme devrait viser à renforcer la programmation fondée sur les résultats et la mise en œuvre en identifiant (i) les objectifs du Programme, les résultats attendus et les indicateurs de résultats, et (ii) les facteurs et hypothèses qui sous-tendent la logique générale des résultats.

271. Pour soutenir cette démarche, le groupe d'administration, guidé par le Conseil d'orientation, devrait s'efforcer de :

1. **clarifier le but et les raisons qui justifient les éléments actuels de la programmation** (Programme global et programmes nationaux) dans le but de renforcer les complémentarités ;
2. **réviser le champ d'application du Programme** (objectifs et portée) et ses modalités de mise en œuvre (recrutement de davantage de personnel et d'experts techniques nationaux et régionaux, par exemple) ;
3. **valider les hypothèses et les résultats escomptés** avec les principaux partenaires de développement et, si possible, un groupe extérieur d'experts qui pourrait apporter des conseils objectifs et des perspectives sur la meilleure façon d'obtenir des résultats et un impact en matière de développement.

Recommandation 3 : Les organismes partenaires des Nations Unies devraient renforcer leur collaboration avec le FCPF de la Banque mondiale en vue d'harmoniser les normes et les approches, d'éliminer les doublons et de renforcer une action conjointe s'appuyant sur les compétences fondamentales des organismes.

272. Cette recommandation est liée aux conclusions 4, 6 et 31.

273. Étant les deux principales organisations multilatérales chargées de la mise en œuvre de la REDD+, ONU-REDD et le FCPF devraient renforcer la cohérence et la complémentarité de leurs programmations dans l'optique de parvenir à une unité d'action à moyen terme. Au niveau mondial, les deux initiatives devraient élaborer des stratégies conjointes dans leurs domaines de compétence fondamentale. Au niveau national, cela impliquerait d'améliorer la coordination et la mise en œuvre en passant si possible par des structures publiques nationales établies.

274. À court terme, le Programme devrait examiner des moyens de renforcer son alignement stratégique sur le FCPF, notamment en élaborant des plans de travail collaboratifs mettant en lumière les axes de complémentarité et d'intégration opérationnelle.

275. À moyen et long terme, les organismes des Nations Unies partenaires devraient travailler avec le FCPF pour renforcer la coordination des nombreuses initiatives REDD+ en vue d'accroître les gains d'efficacité et de tirer parti des résultats conjoints. Cela pourrait inclure des activités communes de planification et de mise en œuvre dans les pays, des chevauchements plus étroits entre les structures de gouvernance ainsi que le partage des ressources en vue de l'exécution nationale, conformément aux modalités actuelles entre le PNUD et le FCPF.

9.2 Création de cadres propices

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.

276. Cette recommandation est liée aux conclusions 2, 21 et 29.

277. Une forte appropriation nationale des processus de mise en œuvre de la REDD+ est essentielle pour l'élaboration et l'application d'instruments juridiques et normatifs, y compris la modification des politiques influençant directement ou indirectement la maintenance des systèmes de ressources forestières. Selon le modèle actuel, près de 60 % du budget est assuré par les opérations principales des organismes des Nations Unies partenaires, via le Programme global. Si une grande partie de ces ressources est dévolue à l'appui spécifique aux pays, les raisons de cette répartition ne sont pas précisées.

278. La décentralisation du contrôle (financier et technique) permettrait de renforcer le leadership et l'appropriation par les pays de l'ordre du jour REDD+. Au final, cela contribuerait à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'exécution du Programme grâce à des forums décisionnels locaux et régionaux et à un recours accru aux experts présents sur le terrain.

279. À cet effet, le Programme devrait envisager les actions suivantes :

1. **dans la mesure du possible, donner la priorité aux experts nationaux et régionaux ;**
2. **utiliser les structures ou les mécanismes de coordination existants** pour mettre en œuvre et étendre la REDD+ à tous les échelons du gouvernement ;
3. **renforcer les capacités nationales en matière de coordination des investissements dans la REDD+** à l'aide, si possible, de mécanismes nationaux de gestion financière et de comptabilité (comme le PNUD avec NEX, par exemple) ;
4. **solliciter des contributions nationales**, que ce soit en nature ou par des postes budgétaires dédiés, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
5. **appliquer des principes stricts de subsidiarité** en déléguant le pouvoir de décision et la gestion des opérations à l'échelon le plus proche du terrain et en appliquant les principes élémentaires d'une

gouvernance robuste des ressources (obligation redditionnelle descendante, décentralisation des processus de décision collectifs, etc.).

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.

280. Cette recommandation est liée aux conclusions 21 et 29.

281. Compte tenu de l'importance de créer un cadre propice à la mise en œuvre de la REDD+, il faudrait mettre davantage l'accent sur le renforcement de la cohérence institutionnelle et des capacités à tous les échelons du gouvernement (selon un axe vertical). Jusqu'à présent, les initiatives d'ONU-REDD étaient surtout centrées sur l'échelon national (activités de sensibilisation des ministères nationaux, renforcement des processus nationaux de coordination, engagement multipartite, etc.). La communication avec les échelons inférieurs était limitée, voire inexistante. Pourtant, la capacité des gouvernements centraux à surveiller, faire respecter et prononcer des règles de protection et de maintenance des écosystèmes forestiers est notoirement faible dans de nombreux pays en développement¹⁹⁰. Faute d'efforts comparables pour harmoniser les capacités institutionnelles à tous les niveaux du gouvernement (des conseils locaux aux autorités des districts et provinces), les initiatives de mise en œuvre de la REDD+ continueront vraisemblablement de se heurter à des difficultés¹⁹¹.

282. Conformément à la recommandation 4 (plus précisément au point 5), les organismes des Nations Unies partenaires devraient élaborer, en collaboration avec les pays partenaires, des stratégies de mise en œuvre reconnaissant explicitement les capacités institutionnelles à tous les niveaux du gouvernement et visant à les renforcer. La priorité devrait être accordée aux provinces et aux districts sélectionnés pour les initiatives pilotes ou les investissements passant par d'autres initiatives REDD+ (FIP, FCPF, etc.). Réorienter la programmation nationale vers des activités croisées dans les subdivisions territoriales¹⁹² (en s'appuyant si possible sur la coopération Sud-Sud et sur des experts nationaux ou régionaux) devrait également augmenter les chances de créer des options crédibles en matière de politiques, tout en favorisant les expérimentations et démonstrations ascendantes, qui sont cruciales.

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

¹⁹⁰ Larson et al. (2010) ; Ostrom (1990, 2010a, 2010b) ; Repetto et Gillis (1988) ; Ribot et al. (2006) ; Ribot et Larson (2012).

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Seymour et Angelsen (2012, p. 331).

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+.

283. Cette recommandation est liée aux conclusions 6, 7, 17 et 30.

284. Les conclusions de ce rapport suggèrent qu'il faudrait adopter une position plus proactive pour lutter contre les moteurs de la déforestation et de la dégradation des forêts dès le début des activités de programmation nationales, y compris pour l'engagement des acteurs, des secteurs et des décideurs qui influent directement ou indirectement sur les décisions relatives à l'utilisation des terres. « Une des conditions préalables à la lutte contre les nombreux moteurs extrasectoriels de la déforestation consiste également à libérer la REDD+ de son confinement au secteur forestier – et d'une définition se limitant aux paiements des réductions vérifiées des émissions (c'est-à-dire aux incitations fondées sur des conditionnalités¹⁹³) ». Comme l'indique la recommandation 1 ci-dessus, des efforts concertés sont nécessaires pour impliquer de manière explicite l'agro-industrie, les industries extractives et les opérations forestières dans le processus REDD+, ainsi que les représentants sectoriels dans les ministères concernés. Les changements ne pourront pas avoir lieu sans l'appui des principales sources d'opposition dans les secteurs publics et privés.

285. Il est crucial de créer des coalitions de transformation qui intègrent les responsables politiques, économiques et de la société civile pour faire avancer l'ordre du jour REDD+, en particulier au niveau national¹⁹⁴. En ce sens, il faudrait étudier en détail la possibilité de constituer un groupe actif et bien informé en vue des réformes, dans le cadre de la révision de la stratégie du Programme. Il est essentiel d'accorder la priorité à cette voie et d'inscrire plus résolument la REDD+ dans les objectifs élargis du développement durable si l'on veut qu'elle obtienne l'impact escompté.

Recommandation 7 : Le Conseil d'orientation devrait faire des régimes fonciers un domaine d'intervention prioritaire du Programme, en s'appuyant sur les initiatives et l'expertise existant en la matière 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.

286. Cette recommandation est liée aux conclusions 2, 7, 18, 21, 23 et 26.

287. Les études montrent qu'en garantissant les droits sur les ressources des communautés tributaires des forêts, il est possible d'obtenir des effets spectaculaires sur la maintenance à long terme des systèmes de ressources forestières et sur le bien-être socioéconomique des groupes d'utilisateurs des forêts¹⁹⁵. Clarifier et

¹⁹³ Seymour et Angelsen (2012, p. 327).

¹⁹⁴ Korhonen-Kurki et al., 2014.

¹⁹⁵ Ostrom (1990, 1999a, 1999b) ; Ostrom et al. (2002) ; Poteete et al. (2010).

faire appliquer les régimes fonciers est crucial pour la réalisation d'objectifs durables¹⁹⁶. À défaut, on ne peut qu'affaiblir l'impact potentiel de la REDD+ dans son ensemble¹⁹⁷. En s'appuyant sur l'expérience des pays partenaires, les capacités des organismes des Nations Unies partenaires et les contributions du Conseil indépendant sur les forêts, les droits et le changement climatique (IAG), ONU-REDD devrait donc faire des droits sur les ressources un domaine prioritaire des interventions programmatiques.

288. À cet effet, le Programme devrait appuyer les efforts nationaux visant à : i) consolider les droits fonciers et les droits sur les ressources relatifs à l'utilisation, à la gestion et à l'exclusivité des flux d'avantages au profit des communautés tributaires des ressources; ii) clarifier la signification juridique et opérationnelle des droits d'émission de carbone à l'échelle nationale et infranationale ; et iii) définir la propriété et la répartition des avantages finaux de la REDD+.

9.3 Traitement des questions transversales

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.

289. Cette recommandation est liée aux conclusions 3, 7, 23, 25, 26 et 32.

290. Conformément à la décision 12/CP.19 portant sur la nécessité de fournir des informations relatives à la manière dont les garanties visées au paragraphe 2 de l'appendice I de la décision 1/CP.16 sont prises en compte et respectées avant que les pays participants puissent recevoir des paiements fondés sur les résultats, les unités responsables au sein des organismes des Nations Unies partenaires devraient :

1. **poursuivre leurs efforts pour intégrer les garanties sociales et environnementales ;**
2. **clarifier la manière dont les garanties sociales et environnementales devraient être utilisées pour appuyer le partage des avantages de la REDD+ ;**
3. **soutenir les efforts des pays visant à fournir des informations sur la manière dont les garanties sont traitées et respectées.**

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

¹⁹⁶ Agrawal et al. (2011) ; Bray (2013) ; Duchelle et al. (2014) ; Larson et al. (2010) ; Larson et al. (2013) ; William D. Sunderlin et al. (2014) ; White (2011).

¹⁹⁷ Boer (2013) ; Duchelle et al. (2014) ; Naughton-Treves et Wendland (2014) ; William D. Sunderlin et al. (2014) ; Visseren-Hamakers et al. (2012).

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

291. Cette recommandation est liée à la conclusion 22.

292. La mise en œuvre des activités d'intégration de la problématique hommes-femmes à l'échelle nationale n'est ni cohérente ni systématique. Il sera important de veiller à intégrer cette problématique, notamment à l'échelle locale, si le Programme veut mieux lutter contre les moteurs de la déforestation. Pour soutenir l'intégration de l'égalité des sexes, le Programme peut :

1. **nommer un point de convergence sur l'égalité des sexes dans toutes les régions et le doter de ressources suffisantes ;**
2. **adopter des approches centrées sur l'égalité et les droits en matière de programmation ;**
3. **offrir des possibilités de formation au personnel du Programme et aux parties prenantes ;**
4. **exploiter les contributions actuelles des Nations Unies et des partenaires de développement.**

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.

293. Cette recommandation est liée aux conclusions 2, 3, 7 et 23.

294. Le Programme ONU-REDD est reconnu pour promouvoir une approche centrée sur les droits en matière de mise en œuvre de la REDD+, ce qui a conduit à une participation sans précédent des représentants des populations autochtones et des OSC dans les sphères de décision mondiales. Même si des avancées similaires sont observées au niveau national, la participation reste fortement cantonnée à la consultation, au lieu d'une implication active dans les processus de délibération et de décision. À cet égard, les pays partenaires et les organismes des Nations Unies partenaires devraient chercher à consolider l'engagement de la société civile dans les processus des programmes nationaux, ainsi qu'à clarifier les groupes respectifs d'OSC et d'OPA afin de renforcer la confiance mutuelle et l'engagement au sein des sphères de décision concernées.

9.4 Clarification de la gouvernance et de l'administration du Programme

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.

295. Cette recommandation est liée aux conclusions 15, 32 et 33.

296. Le manque de clarté concernant les rôles et responsabilités respectifs du groupe d'administration, du groupe en charge de la stratégie et du secrétariat a été identifié comme un obstacle majeur à la mise en place d'une gestion transparente, efficiente et efficace du Programme. De même, les fonctions et contributions du Conseil d'orientation sont floues pour la plupart des observateurs extérieurs et contestées aussi bien par le personnel du Programme que par les pays membres. En outre, parmi les problèmes clés mentionnés dans l'évaluation, des questions ont été soulevées concernant la signification et les implications d'un Programme « conduit » ou « dirigé » par les pays ; les contributions limitées du groupe en charge de la stratégie ; le rôle prépondérant du groupe d'administration par rapport aux pays dans les processus du Conseil ; et les ambiguïtés relatives aux fonctions et contributions du secrétariat. Pour simplifier les processus décisionnels, réduire les coûts de transaction et améliorer l'efficacité de la gestion, le Conseil d'orientation et les organismes des Nations Unies partenaires devraient viser à :

1. **clarifier les limites des modalités de conduite par les pays** afin de limiter la confusion concernant les rôles et responsabilités des organismes des Nations Unies partenaires et ceux des pays partenaires en matière de définition des priorités de programmation et de prise de décisions relatives à l'utilisation des fonds du Programme ;
2. **subdiviser les fonctions de partage des connaissances du Conseil d'orientation découlant de sa mission de fournir une supervision fiduciaire et des orientations stratégiques au Programme ;**
3. **réviser le mandat des différentes structures de gestion d'ONU-REDD** pour éliminer les chevauchements, clarifier les rôles et responsabilités, déléguer le pouvoir de décision aux différentes institutions (y compris le secrétariat) et enfin renforcer la capacité du Programme à être « uni dans l'action » ;
4. **dans la mesure du possible, déléguer la supervision de la gestion des programmes nationaux aux pays partenaires.** Conformément à la recommandation 2 et aux normes existantes en matière d'évaluation des risques, la gestion des programmes nationaux devrait si possible être confiée aux pays partenaires. À cette fin, les organismes des Nations Unies partenaires, les partenaires de mise en œuvre de la REDD+ (dont le FCPF) et les pays participants devraient envisager de mettre en place une obligation de notification uniforme pour tous les groupes de parties prenantes concernés.

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, soutenir les besoins de gestion adaptative, rendre compte des réalisations à des publics internes et externes et tirer des enseignements des efforts de mise en œuvre actuels.

297. Cette recommandation est liée aux conclusions 5, 13, 19 et 34.

298. Les sources de financement réduites du Programme et les difficultés qu'il rencontre pour rendre compte de ses réalisations et démontrer l'optimisation de ses ressources font ressortir le besoin de fonctions de suivi et de

notification plus efficaces. En complément de la conception d'un système complet de gestion des résultats, ONU-REDD devrait envisager de nommer un chargé de suivi dédié et/ou un contrôleur indépendant pour évaluer l'exécution et la mise en œuvre du Programme par rapport aux réalisations prévues, ainsi que pour évaluer l'adéquation de son système de suivi interne. À cette fin, le suivi devrait être utilisé pour : i) fournir un retour d'information sur les progrès éventuels des réalisations selon les prévisions ; ii) évaluer la validité des hypothèses qui sous-tendent la théorie du changement du Programme ; iii) informer les dirigeants et les membres du Conseil d'orientation de l'avancée du Programme par rapport aux objectifs énoncés ; iv) cerner les enjeux ou difficultés prévisibles ; et v) fournir un niveau de référence solide pour les futures évaluations.

Appendix I References

- Agrawal, A., Cashore, B., Hardin, R., Shepherd, G., Benson, C., & Miller, D. (2013). *Economic Contributions of Forests*. Paper presented at the Background paper prepared for the United Nations Forum on Forests. Document available at https://www.un.org/esa/forests/pdf/session_documents/unff10/EcoContrForests.pdf
- Agrawal, A., Chhatre, A., & Hardin, R. (2008). Changing Governance of the World's Forests. *Science*, 320(5882), 1460-1462.
- Agrawal, A., Nepstad, D., & Chhatre, A. (2011). Reducing emissions from deforestation and forest degradation. *Annual Review of Environment and Resources*, 36, 373-396.
- Angelsen, A. (2013). REDD+ as performance-based aid: General lessons and bilateral agreements of Norway. Helsinki: WIDER Working Paper.
- Angelsen, A., & McNeil, D. (2012). The evolution of REDD+. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices* (pp. 31-49). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Angelsen, A., & Rudel, T. K. (2013). Designing and implementing effective REDD+ policies: A forest transition approach. *Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 91-113.
- Arriagada, R. A., Ferraro, P. J., Sills, E. O., Pattanayak, S. K., & Cordero-Sancho, S. (2012). Do payments for environmental services affect forest cover? A farm-level evaluation from Costa Rica. *Land Economics*, 88(2), 382-399.
- Ascher, W. (1999). *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Beltran, A. M., Angelsen, A., den Elzen, M., Gierløff, C. W., & Böttcher, H. (2013). *Analysing the options and impacts of including REDD credits in carbon markets*. PBL Working Paper 17. The Hague.
- Blom, B., Sunderland, T., & Murdiyarso, D. (2010). Getting REDD to work locally: lessons learned from integrated conservation and development projects. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 164-172.
- Boer, H. (2013). Governing Ecosystem Carbon. *Global Environmental Politics*, 13(4), 123-143.
- Boucher, D., Elias, P., Lininger, K., May-Tobin, C., Roquemore, S., & Saxon, E. (2011). The root of the problem: what's driving tropical deforestation today? Cambridge MA: Union of Concerned Scientists.
- Boyd, W. (2010). Ways of seeing in environmental law: how deforestation became an object of climate governance. *Ecology Law Quarterly* 37, 843-916.
- Bray, D. (2013). From Mexico, Global Lessons for Forest Governance. *Solutions*, 4(3), 51-59.
- Brockhaus, M., & Angelsen, A. (2012). Seeing REDD+ through 4Is: A Political Economy Framework. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 15-30). Bogor, Indonesia: Cifor.

- Brockhaus, M., Di Gregorio, M., & Mardiah, S. (2013). Governing the design of national REDD+: An analysis of the power of agency. *Forest Policy and Economics*.
- Buizer, M., Humphreys, D., & de Jong, W. (2014). Climate change and deforestation: The evolution of an intersecting policy domain. *Environmental Science & Policy*, 35, 1-11.
- Cariño, J., & Colchester, M. (2010). From Dams to Development Justice: Progress with 'Free, Prior and Informed Consent' Since the World Commission on Dams. *Water Alternatives*, 3(2).
- Costanza, R., Alperovitz, G., Daly, H., Farley, J., Franco, C., Jackson, T., . . . Victor, P. (2013). Building a Sustainable and Desirable Economy-in-Society-in-Nature. *Report to the United Nations for the 2012 Rio+20 Conference* (p. 100). Canberra: Australian National University E-Press.
- DeFries, R. S., Rudel, T., Uriarte, M., & Hansen, M. (2010). Deforestation driven by urban population growth and agricultural trade in the twenty-first century. *Nature Geoscience*, 3(3), 178-181.
- den Besten, J. W., Arts, B., & Verkooijen, P. (2014). The evolution of REDD+: An analysis of discursive-institutional dynamics. *Environmental Science & Policy*, 35, 40-48.
- Di Gregorio, M., Brockhaus, M., Cronin, T., & Muharrom, E. (2012). Politics and power in national REDD+ policy processes. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 69–90). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Duchelle, A. E., Cromberg, M., Gebara, M. F., Guerra, R., Melo, T., Larson, A. M., . . . Wunder, S. (2014). Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: lessons from REDD+ initiatives in the Brazilian Amazon. *World Development*, 55, 53-67.
- Eliasch, J. (2008). *Eliasch Review: Climate Change: Financing Global Forests*. UK Office of Climate Change.
- Evans, K., Murphy, L., & de Jong, W. (2014). Global versus local narratives of REDD: a case study from Peru's Amazon. *Environmental Science & Policy*, 35, 98-108.
- FAO. (2012). *State of the World's Forests 2012*. Rome: The Food and Agriculture Organisation of the United Nations.
- Fosci, M. (2013a). Balance sheet in the REDD+: Are global estimates measuring the wrong costs? *Ecological Economics*(89), 196-200.
- Fosci, M. (2013b). The economic case for prioritizing governance over financial incentives in REDD+. *Climate Policy*, 13(2), 170-190.
- Fransen, T., Nakhooda, S., Kuramochi, T., Caravani, A., Prizzon, A., Shimizu, N., . . . Welham, B. (2013). *Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period*. Overseas Development Institute: London, World Resource Institute: Washington D.C., Institute for Global environmental Strategies: Kanagawa, Japan.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gallemore, C., & Munroe, D. K. (2013). Centralization in the global avoided deforestation collaboration network. *Global Environmental Change*, 23(5), 1199–1210.

- Gapare, N., & William, C. (2013). Final Evaluation of the UN-REDD Tanzania National Programme Final Report. Geneva: UN-REDD Programme.
- GCP, IPAM, FFI, & UNEP-FI. (2014). Stimulating Interim Demand for REDD+ Emission Reductions: The Need for a Strategic Intervention from 2015 to 2020. Global Canopy Programme, Oxford, UK; the Amazon Environmental Research Institute, Brasília, Brazil; Fauna & Flora International, Cambridge, UK; and UNEP Finance Initiative, Geneva, Switzerland.
- Geist, H. J., & Lambin, E. F. (2002). Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation
Tropical forests are disappearing as the result of many pressures, both local and regional, acting in various combinations in different geographical locations. *BioScience*, 52(2), 143-150.
- Gregersen, H., El Lakany, H., Karsenty, A., & White, A. (2010). Does the opportunity cost approach indicate the real cost of REDD+. Rights and Realities of Paying for REDD+. Washington, DC: Rights and Resources Initiative.
- Houghton, R. A. (2012). Carbon emissions and the drivers of deforestation and forest degradation in the tropics. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 597-603.
- Houghton, R. A. (2013). The emissions of carbon from deforestation and degradation in the tropics: past trends and future potential. *Carbon Management*, 4(5), 539–546.
- Hudson, J., Agrawal, A., & Miller, D. C. (2013). Changing Futures, Social Choices and Forest Contributions
Background Paper for United Nations Forum on Forests.
- Humphreys, D. (2006). *Logjam : deforestation and the crisis of global governance*. London ; Sterling, VA: Earthscan.
- IEG. (2012). The Forest Carbon Partnership Facility *Global Program Review* (Vol. 6, #3). Independent Evaluation Group: World Bank.
- IPCC. (2013a). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. . Cambridge, United Kingdom and New York, NY: Cambridge University Press.
- IPCC. (2013b). Climate Change 2013: The Physical Science Basis. *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (Vol. I). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- IPCC. (2014). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change *Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. (Vol. III). Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- IWG. (2009). Report on the Informal Working Group on Interim Finance for REDD+. Informal Working Group on Interim Finance for REDD+ (IWG/IFR).
- Jagger, P., Lawlor, K., Brockhaus, M., Gebara, M. F., Sonwa, D. J., & Resosudarmo, I. A. P. (2012). REDD+ safeguards in national policy discourse and pilot projects. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 301-316). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Karsenty, A., & Ongolo, S. (2012). Can “fragile states” decide to reduce their deforestation? The inappropriate use of the theory of incentives with respect to the REDD mechanism. *Forest policy and economics*, 18, 38-45.
- Karsenty, A., Vogel, A., & Castell, F. (2014). “Carbon rights”, REDD+ and payments for environmental services. *Environmental Science & Policy*, 35, 20-29.

- Kissinger, G., Herold, M., & De Sy, V. (2012). Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Vancouver, Canada: Lexeme Consulting.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge [England] ; New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Korhonen-Kurki, K., Sehring, J., Brockhaus, M., & Di Gregorio, M. (2014). Enabling factors for establishing REDD+ in a context of weak governance. *Climate Policy*, 14(2), 167-186.
- Lambin, E. F., & Meyfroidt, P. (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(9), 3465-3472.
- Larson, A. M., Barry, D., Dahal, G. R., & Colfer (eds.), C. P. J. (2010). *Forests for People: Community Rights and Forest Tenure Reform*. London ; Washington: Earthscan.
- Larson, A. M., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., Duchelle, A., Babon, A., Dokken, T., . . . Awono, A. (2013). Land tenure and REDD+: the good, the bad and the ugly. *Global Environmental Change*, 23(3), 678-689.
- Le Quéré, C., Peters, G. P., Andres, R. J., Andrew, R. M., Boden, T., Ciais, P., . . . Yue, C. (2013). Global carbon budget 2013. *Earth Syst. Sci. Data Discuss.*, 6(2), 689-760. doi: 10.5194/essdd-6-689-2013
- Lubowski, R. N., & Rose, S. K. (2013). The Potential for REDD+: Key Economic Modeling Insights and Issues. *Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 67-90.
- Luttrell, C., Resosudarmo, I. A. P., Muharrom, E., Brockhaus, M., & Seymour, F. (2014). The political context of REDD+ in Indonesia: constituencies for change. *Environmental Science & Policy*, 35, 67-75.
- Mahanty, S., & McDermott, C. L. (2013). How does 'Free, Prior and Informed Consent'(FPIC) impact social equity? Lessons from mining and forestry and their implications for REDD+. *Land Use Policy*, 35, 406-416.
- McAfee, K. (2012). The Contradictory Logic of Global Ecosystem Services Markets. *Development and Change*, 43(1), 105-131.
- McDermott, C. L. (2014). REDDuced: From sustainability to legality to units of carbon—The search for common interests in international forest governance. *Environmental Science & Policy*, 35, 12-19.
- McDermott, C. L., Coad, L., Helfgott, A., & Schroeder, H. (2012). Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas. *Environmental Science & Policy*, 21, 63-72.
- Meyfroidt, P., & Lambin, E. F. (2011). Global Forest Transition: Prospects for an End to Deforestation. *Annual Review of Environment and Resources*, 36(1), 343-371. doi: doi:10.1146/annurev-environ-090710-143732
- Meyfroidt, P., Lambin, E. F., Erb, K.-H., & Hertel, T. W. (2013). Globalization of land use: distant drivers of land change and geographic displacement of land use. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5(5), 438-444.
- Munden-Project. (2011). REDD and Forest Carbon: Market-Based Critique and Recommendations. Available at: http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_2215.pdf.
- Murdiyarmo, D., Brockhaus, M., Sunderlin, W. D., & Verchot, L. (2012). Some lessons learned from the first generation of REDD+ activities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 678-685.

- Naughton-Treves, L., & Wendland, K. (2014). Land Tenure and Tropical Forest Carbon Management. *World Development*, 55, 1-6.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1994). *Institutional Change: A Framework of Analysis*, Economic History
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1999a). Coping with Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 493-535.
- Ostrom, E. (1999b). Self-governance and forest resources. *CIFOR occasional paper*, no. 20.
- Ostrom, E. (2010a). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(June), 641-672.
- Ostrom, E. (2010b). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*, 20, 550-557.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P., Stonich, S., & Weber, E. (2002). *The Drama of the Commons*. Committee on the Human Dimensions of Global Change - National Research Council Washington D.C.: National Academy Press.
- Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., Mardas, N., & Sosis, K. (2009). *The Little REDD+ Book*. Oxford: The Global Canopy Programme.
- Peskett, L., & Brodnig, G. (2011). Carbon rights in REDD+: exploring the implications for poor and vulnerable people. *World Bank and REDD-net*.
- Phelps, J., Fries, D. A., & Webb, E. L. (2012). Win-win REDD+ approaches belie carbon-biodiversity trade-offs. *Biological Conservation*, 154, 53-60.
- Phelps, J., Webb, E., & Agrawal, A. (2010). Does REDD+ threaten to recentralize forest governance? *Science*, 328, 312.
- Pistorius, T. (2012). From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4(6), 638-645.
- Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2010). *Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice*. Princeton, NJ: Princeton Univ Press.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rademaekers, K., Eichler, L., Berg, J., Obersteiner, M., & Havlik, P. (2010). Study on the evolution of some deforestation drivers and their potential impacts on the costs of an avoiding deforestation scheme. *Prepared for the European Commission by ECORYS and IIASA*. Rotterdam, Netherlands.
- Repetto, R. C., & Gillis, M. (1988). *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge [Cambridgeshire] ; New York: Cambridge University Press.

- Ribot, J. C., Agrawal, A., & Larson, A. M. (2006). Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34(11), 1864-1886.
- Ribot, J. C., & Larson, A. M. (2012). Reducing REDD risks: affirmative policy on an uneven playing field. [Community forestry; decentralization; deforestation; forestry; poverty alleviation; REDD; Senegal]. *International Journal of the Commons*, 6(2), 233-254.
- RRI. (2013). Lots of Words, Little Action: Will the private sector tip the scales for community land rights? Washington D.C.: Rights and Resources Initiative.
- RRI. (2014). Status of Forest Carbon Rights and Implications for Communities, the Carbon Trade, and REDD+ Investments: Preliminary Report. Washington, D.C.; Manila, Philippines: RRI & Ateneo School of Government.
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land Economics*, 68(3), 249-262.
- Schroeder, H., & McDermott, C. L. (2014). Beyond Carbon: Enabling Justice and Equity in REDD+ Across Levels of Governance. *Ecology and Society*, 19(1), 31.
- Seymour, F., & Angelsen, A. (2012). Summary and conclusions: REDD+ without regrets. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 317-334). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Stern, N. (2006). *The Stern Review: the economics of climate change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Stewart, H. M., & Swan, S. (2013). Final Evaluation of the UN-REDD Viet Nam Programme. Geneva: UN-REDD Programme.
- Streck, C., Gomez-Echeverri, L., Gutman, P., Loisel, C., & Werksman, J. (2009). REDD+ Institutional Options Assessment: developing an efficient, effective, and equitable institutional framework for REDD+ under the UNFCCC. Washington, D.C: Meridian Institute.
- Streck, C., & Parker, C. (2012). Financing REDD+. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices* (pp. 111-127). Bogor, Indonesia: Cifor.
- Sunderlin, W. D., Ekaputri, A., Sills, E., Duchelle, A., Kweka, D., Diprose, R., . . . Enright, A. (2014). The challenge of establishing REDD+ on the ground: Insights from 23 subnational initiatives in six countries. *CIFOR Occasional Paper*. CIFOR: Bogor, Indonesia.
- Sunderlin, W. D., Larson, A. M., Duchelle, A. E., Resosudarmo, I. A. P., Huynh, T. B., Awono, A., & Dokken, T. (2014). How are REDD+ proponents addressing tenure problems? Evidence from Brazil, Cameroon, Tanzania, Indonesia, and Vietnam. *World Development*, 55, 37-52.
- Thompson, M. C., Baruah, M., & Carr, E. R. (2011). Seeing REDD+ as a project of environmental governance. *environmental science & policy*, 14(2), 100-110.
- UNEP. (2013). The Emissions Gap Report 2013. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP).
- UNFCCC. (2008). Report of the Conference of the Parties, on its thirteenth session held in Bali, from 3 to 15 December 2007.

- UNFCCC. (2010). The Copenhagen Accord Dec. 2/CP.15. *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009.*
- UNFCCC. (2011). The Cancun Agreements Dec 1/CP.16. United Nations Framework Convention on Climate Change.
- UNFCCC. (2012). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.
- UNFCCC. (2014). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its ninth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013.
- Vatn, A., & Vedeld, P. O. (2013). National governance structures for REDD+. *Global Environmental Change, 23*(2), 422-432.
- Visseren-Hamakers, I. J., Gupta, A., Herold, M., Peña-Claros, M., & Vijge, M. J. (2012). Will REDD+ work? The need for interdisciplinary research to address key challenges. *Current Opinion in Environmental Sustainability, 4*(6), 590-596.
- Weinzettel, J., Hertwich, E. G., Peters, G. P., Steen-Olsen, K., & Galli, A. (2013). Affluence drives the global displacement of land use. *Global Environmental Change, 23*(2), 433-438.
- Wertz-Kanounnikoff, S., & McNeill, D. (2012). Performance indicators and REDD+ implementation. In A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin, L. Verchot & T. Dokken (Eds.), *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. (pp. 233-246). Bogor, Indonesia: Cifor.
- White, A. (2011). Cash alone will not slow forest carbon emissions. *Nature, 471*(7338), 267.
- Williams, L. G. (2013). Putting the Pieces Together for Good Governance of REDD+: An Analysis of 32 REDD+ Country Readiness Proposals. *Working Paper*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Williams, M. (2003). *Deforesting the Earth: From Prehistory to Global Crisis*. Chicago: University of Chicago Press.

Documents Consulted

- ANAM-ONU REDD. (2013). Proceso de Consulta y Participación para la Elaboración de la Estrategia Nacional. REDD+Panamá. Propuesta de Abordaje.
- Bodegom, A. J.V. & Savenije, H. (2014). Report on the 9th REDD+ Netherlands Platform Meeting, Zeist.
- Bolivian Minister of Environment and Water (2012). Letter to PB.
- Bolivian Vice-Minister of environment, biodiversity, climate change and forest management. (2011). Letter to UN-REDD Secretariat.
- CCBA. (2013). REDD+ Social & Environmental Standards: Experience Supporting Countries to Develop Safeguards Information Systems. Available at: www.redd-standards.org
- COONAPIP. (2013). Resolución AG-2-2013 mediante la cual se aprueba el convenio macro entre COONAPIP y ANAM.
- Durbin, J., Franks, P., Peskett, L., & Rapp, K. (2012). Elements and Steps for Development of Country Safeguards Systems for REDD+. CCBA, CARE, UNDP & FCPF.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). Tercer taller plurinacional sobre el mecanismo conjunto de mitigación y adaptación para el manejo integral y sustentable de los bosques y la Madre Tierra. Contribución del Programa Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques en Bolivia al Mecanismo Conjunto.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2012). Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra.
- Fach, E. & Lemma, T. (2013). Sharing National Experiences in Strengthening Transparency, Accountability and Integrity for REDD+. UN-REDD Programme.
- FAO (2012) Note de présentation des activités des quatre volets (SSTS - UCL - IFN - I-GES) sur les 18 mois d'intervention du programme ONU-REDD RDC FAO.
- FAO (2012) Méthodologie pour le Pré-Inventaire dans le cadre d'un Inventaire Forestier National République Démocratique du Congo. ONU-REDD - FAO
- FAO & CFS. (2012). Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Committee on World Food Security, FAO: Rome.

FAO Office of Evaluation. (2012). Strategic Evaluation of FAO's Role and Work in Forestry, Final Report.

FAPI-PNUD. (date?). Protocolo para un Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay.

Gapare, N. & Williams, C. (2013). Final Evaluation Report of the UNREDD Tanzania Programme.

Garzón, A. (2011). REDD+ en Ecuador: Una Oportunidad para Mitigar el Cambio Climático y Contribuir a la Gestión Sostenible de los Bosques. Ministerio de Ambiente, GIZ.

Groupe-Conseil Baastel (2013). Review of UN-REDD Programme Policy Board Structure: Final Review Report.

Hoefsloot, H. (2012) Evaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à la REDD+ en RDC.

ILO. (2002). Development of a Sub-Decree on Shifting Cultivation under Article 37 of the Forestry Law, Cambodia.

Independent team for the investigation and evaluation of the UN-REDD Panama Programme. (2013). Note on findings, conclusions and recommendations.

Independent team for the investigation and evaluation of the UN-REDD Panama Programme. (2013). Mid-term Evaluation Report (Draft) of National Programme Document.

IUCN. (2010). Indigenous Peoples and REDD plus: Challenges and opportunities for the engagement of indigenous peoples and local communities in REDD-plus. IUCN: Forest Conservation Programme.

Kipalu, P. & Mukungu J. (2013). The Status of the REDD+ process in the Democratic Republic of Congo, Forest Peoples Programme: DRC.

Lawson, J., Maginnis, S., Suarez, L. (2010). Proceso de Preparación para REDD-plus en Ecuador. Desafíos desde una visión de múltiples actores. The Forests Dialogue (TFD).

LTS International, Indufor Oy, Chr. Michelsen Institute. (2013). Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Contribution to Measurement, Reporting and Verification. Oslo: NORAD.

Macdonald Stewart, H. & Swan, S. (2013). Final Evaluation Report of the UNREDD Vietnam Programme.

Ministerio del Ambiente de Ecuador. (2011). Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (UNFCCC)

Mongabay. (June 2013). "Why Panama's indigenous pulled out of the UN's REDD program," Mongabay.com.

MPTF. (2013). Financing Development Together: The role of pooled financing mechanisms in enhancing development effectiveness. UNDP.

Myers Madeira, E. C. (2008). Policies to Reduce Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in Developing Countries.

ONU-REDD / FCPF (2012). Stratégie-Cadre Nationale REDD+ de la République Démocratique du Congo

Paraguay. (2013). Presentación Paraguay en Foro regional REDD+ y Anticorrupción.

Press Buletin ANAM. (March 2014). "Comunidades y pueblos indígenas acuerdan programa ambiental con el Gobierno."

Ramos Urrutia, I. (2011). Entendiendo REDD a través del derecho de los Pueblos Indígenas. Apuntes Conceptuales para los países Andino Amazónicos. InWent-DAR.

REDD-Monitor. (August 2012). "COONAPIP, Panama's Indigenous Peoples Coordinating Body, denounces UN-REDD," red-monitor.org.

Responding to Climate Change. (December 2012). "Panama rainforest tribes settle UN-REDD dispute," www.rtcc.org.

Riano, C. et P. Zelazowski (2013) Terra Congo satellite land monitoring system / système de surveillance des terres par satellite.

SEAM. (2012). Resolución 303 por la cual se designa como punto de contacto de la secretaria de ambiente ante el programa ONU REDD.

Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental. (2009). Aspectos Jurídicos en Ecuador sobre la Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y a Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (REDD).

Thomson Reuters Foundation. (June 2013). "UN-REDD seeks to calm row with Panama indigenous body."

UN-REDD (2012). Steering Committee Meeting Minutes (March, September, December).

UN-REDD & COONAPIP. (2012-2013). Letters between COONAPIP and UN (June 2012 and March 2013).

UN-REDD & FCPF. (2012). Joint UN-REDD/FCPF Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness.

UN-REDD Concept Note (2013): Support to Community-Based REDD +. UN-REDD Programme and the GEF Small Grants Programme.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 3 (2013). Putting REDD+ Safeguards and Safeguard Information Systems into Practice.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 4 (2013). The Role of the Private Sector in REDD+: the Case for Engagement and Options for Intervention.

UN-REDD Policy Brief Issue no. 5 (2013). REDD+ and the 2020 Aichi Biodiversity Targets: Promoting synergies in international forest conservation efforts.

UN-REDD Programme. (2013). Annex: Support to National REDD+ Action: Global Programme Framework 2011-2015 Workplan and Budget Revision 2014. UNREDD/PB11/2013/III/3a/Annex.

UN-REDD Programme. (2013). UN-REDD framework for supporting the development of country approaches to safeguards. .

UN-REDD Secretariat. (2012). Letter to Bolivian Minister of Environment and Water.

UN-REDD, WOCAN & LEAF. (2013). Gender Scoping Study Report for Asia and the Pacific.

UN-REDD. (2009). UN-REDD Programme Strategy 2011-2015, Global Joint Programme.

UN-REDD. (2010). Acta reunion de validacion NJP Bolivia.

UN-REDD. (2010). National Programme Document - Bolivia PB4.

UN-REDD. (2010). National Programme Document, Panama.

UN-REDD. (2011). Acta tercera reunión de la mesa de seguimiento del programa conjunto ONU-REDD Ecuador.

UN-REDD. (2011). Ecuador National Programme Document.

UN-REDD. (2011). National Programme Document, Paraguay.

UN-REDD. (2011). Non-Paper Note on UN-REDD's Approach to Governance.

UN-REDD. (2011). Report on the Business Case for Mainstreaming Gender in REDD+.

UN-REDD. (2012, 2013). Consolidated Annual Progress Reports of the UN-REDD Programme Fund.

UN-REDD. (2012). Acta Reunión de Alto Nivel COONAPIP ONU-REDD.

UN-REDD. (2012). Half-year Report, NJP Bolivia.

UN-REDD. (2012). Informe Anual PNC ONU REDD Ecuador.

UN-REDD. (2012). Informe de misión de alto nivel a Bolivia y recomendaciones a la Junta Normativa del Programa ONU- REDD. PB9.

UN-REDD. (2012). Informe del primer semestre de 2012 del Programa Nacional de Panamá.

UN-REDD. (2012). Paraguay National Programme Annual Report 2011.

UN-REDD. (2012). Social and Environmental Principles and Criteria (SEPEC).

UN-REDD. (2012). Systèmes nationaux de surveillance des forêts: Surveillance et mesure, notification et verification (S-MNV) dans le context des activités REDD+. UN-REDD / PB9.

UN-REDD. (2013). Draft Benefits and Risk Assessment Tool (BRT).

UN-REDD. (2013). Draft Evaluation Report of the UNREDD Indonesia Programme.

UN-REDD. (2013). Draft Monitoring Framework for Support to National REDD+ Actions 2013-2014.

UN-REDD. (2013). Guidance Note on Gender Mainstreaming in REDD+.

UN-REDD. (2013). Guidelines on Free Prior and Informed Consent (FPIC).

UN-REDD. (2013). Management Response UN-REDD Panama Mid-term Evaluation.

UN-REDD. (2013). Minutes primera reunión extraordinaria mesa de trabajo REDD+.

UN-REDD. (2013). Minutes primera reunión ordinaria mesa de trabajo REDD+.

UN-REDD. (2013). National Programme Budget Revision Submission– Bolivia PB10.

UN-REDD. (2013). Participatory Governance Assessment (PGA): the 2012 Indonesia Forest, Land and REDD+ Governance Index Report.

UN-REDD. (2013). Request for Policy Board Inter-Sessional Decision on Revision of Bolivia’s National Programme Budget.

UN-REDD. (December 2013). “The Panama Government, through its National Environmental Authority (ANAM), and Indigenous Peoples, through the National Coordinating Entity of Indigenous Peoples in Panama (COONAPIP), Agree to Re-open UN-REDD National Programme,” www.un-redd.org

UN-REDD. Annual Progress Reports, Workshop Reports for Cambodia, Philippines, Solomon Islands, Bangladesh, Papua New Guinea, Indonesia, Vietnam.

UN-REDD. National Programme documents for Vietnam, Indonesia, Cambodia, Philippines, Sri Lanka and Zambia.

UNDP-GEF. (2012). UNDP-GEF Profile. UNDP: NY.

USAID. (2011). Ecuador SilvaCarbon Scoping Trip Report (July 18-22, 2011).

Webb, J. (2013). Draft Report on Situation Analysis on Gender Mainstreaming in the UNREDD Programme.

World Resources Institute. (2010). Review of Paraguay National Programme Document.

Appendix III Informants

	Informant Name	Title	Organisation
1	Altrell, Dan O.	Forestry Officer	UN-REDD, FAO
2	Alverson, Keith	Chief, CC Adaptation and Terrestrial Ecosystems	UNEP (Kenya)
3	Aquino, Lucy		WWF (Paraguay)
4	Arévalo, Marcelo		Fundación Guyra (Paraguay)
5	Atallah, Mirey	Senior Officer – National Programmes	UN-REDD Programme Secretariat
6	Atanda Botikale, Gilbert	Chargé de Programme UN-REDD/FAO	FAO (DRC)
7	Attafuah, Elsie	Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Zambia)
8	Augustin, Mpoly	Société civile congolaise	DRC
9	Balbuena, Cesar		WWF (Paraguay)
10	Benoist, Etienne	Conseiller	World Bank (DRC)
11	Bietta, Frederica		PNG
12	Bobia, Joseph	Coordonnateur national	Réseau resource naturelle (DRC)
13	Boccucci, Mario	Head of the Secretariat	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
14	Bodart, Catherine	International Consultant	UN-REDD, FAO (Italy)
15	Bodegom, Arend-Jan van	Senior Advisor, Governance of ecosystems	Centre for Development Innovation, Wageningen University (The Netherlands)
16	Boketsu Bofili, Jean-Paul	Economiste national	UNDP (DRC)
17	Botomba, Floribert	Chef de projet, point focal REDD+	WWF (DRC)
18	Boyle, Tim	Regional Coordinator for Asia and the Pacific, REDD+	UNDP, Bangkok (Thailand)
19	Bucki, Michael	Policy Officer	European Commission
20	Bradley, Amanda	Former Community Advisor	Oddar Meanchey Project, PACT (Cambodia)
21	Brewster, Julian	REDD+ M&E Advisor	PACT (Cambodia)
22	Carino, Joji	Director	Forest Peoples Programme
23	Casco, Gustavo	Environmental Information Systems REDD	SEAM (Paraguay)
24	Chiú, Marco		Andes-Amazon Conservation Initiative, IRG-USAID (Ecuador), <u>Now</u> : UNDP (Panamá)
25	Christophersen, Tim	Senior Programme Officer	Forests and Climate Change – UNEP (Kenya)
26	Clairs, Tim	Principle Policy and Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Switzerland)
27	Clements, Tom	Former Country Director	WCS (Cambodia)
28	Conrad, Kevin	Ambassador	PNG
29	Cordero, Doris	Forest and Climate Change Officer	IUCN South America (Ecuador)

	Informant Name	Title	Organisation
30	Cordovéz, Belen	Sub-Coordinator, Result Area 2 (Participation and Coordination)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
31	Crete, Philippe	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
32	Cueva, Kelvin	Sub-Coordinator, Result Area 1 (MRV)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
33	Dahiru, Salisu	Director, National REDD+ Coordinator	Federal Ministry of Environment (Nigeria)
34	de Koning, Free	Technical Director	Conservation International (Ecuador), <u>Now</u> : WRI, Washington, USA
35	del Carmen García, María	REDD+ Specialist	Ministry of Environment (Ecuador)
36	Dijk, Kees van	Senior Scientist	Tropenbos International (Netherlands)
37	Diment, Alex	Technical Advisor	Seima Biodiversity Conservation Project, WCS, (Cambodia)
38	Dinu, Adriana	Deputy Exec. Director	UNDP-GEF
39	Durbin, Joanna	Director	Climate, Community & Biodiversity Alliance
40	Eloma Ikoleki, Henri-Paul	National Project Manager	FAO (DRC)
41	Englert, Fabian	Climate Change Officer	GIZ (Ecuador)
42	Enters, Thomas	Regional Coordinator	UN-REDD, UNEP, Bangkok (Thailand)
43	Eriksson, Helena	Natural Resources Officer	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
44	Espinosa, Consuelo	National Coordinator	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
45	Everaert, Koen	Attaché, Natural Resources Management and Climate Change	EU Delegation (Cambodia)
46	Fach, Estelle	Programme Analyst	UN-REDD, UNDP (Switzerland)
47	Fehse, Jan	Director	Value for Nature Consulting (UK)
48	Formo, Rannveig K.	High Executive Officer	Norwegian Ministry of the Environment (Norway)
49	Fortuna, Serena	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy, <u>Now</u> : Panamá)
50	Fox, Julian	MRV Advisor	FAO (Zambia)
51	Fuentenebro, Pablo	Associate Programme Officer	UNEP (Kenya)
52	Ganapin, Delfin	Global Manager	GEF Small Grants Programme
53	Gari, Josep	UN-REDD Africa Region	UNDP
54	Glemarec, Yannick	Executive Coordinator	MPTF (UNDP)
55	Glinski, Wojtek	Team Lead, Review, Methods and Training	UNFCCC
56	Gauto, Diana	REDD+ Focal Point, Member of UN-REDD Technical Committee	SEAM (Paraguay)
57	Gerard, Veronique	Environment Expert	UNDP (Paraguay)
58	Gerrand, Adam	Natural Resources Officer	Climate Change Coordinator & REDD+ – FAO (Italy)
59	Gerrard, Christopher D.	Lead Evaluation Officer	IEG World Bank
60	Gichu, Alfred	National REDD+ Coordinator	Ministry of Forestry and Wildlife (Kenya)

	Informant Name	Title	Organisation
61	Gray, Ian	Senior Environment Specialist	GEF
62	Greenwalt, Julie	Multiple Benefits/Safeguards	UNEP (Kenya)
63	Guedez, Pierre Yves	Regional REDD+ Coordinator	UNDP (Panama)
64	Gunnar Marklund, Lars	Meso American Forest Coordinator	FAO (Panama)
65	Hachileka, Excellent	Climate Change Policy Specialist	UNDP (Zambia)
66	Henry, Matieu	Forestry Officer	UN-REDD Programme – FAO (Italy)
67	Ikwu, Onyemowo	Programme Analyst	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
68	IP Representatives	Three Community Facilitators	Seima Biodiversity Project (Cambodia)
69	Iversen, Peter	Technical Advisor	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
70	Jaen, Eustorgio	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
71	Jara, Luis Fernando	Director	PROFAFOR (Ecuador)
72	Jaramillo, Gabriel	Programme Specialist	UNDP (Ecuador)
73	Jintiach, Juan Carlos	Coordinator of International Cooperation, Focal Point for REDD	Coordination of Indigenous Organizations of the Amazon Basin (COICA), (Ecuador)
74	Johnson, Gordon	Regional Team Leader, Environment and Energy	UNDP, Bangkok (Thailand)
75	Jonckheere, Inge	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
76	Jorgensen, Ivar, T.	Policy Director, Forests	NORAD
77	Kabamba, Félicien	Coordonnateur national	GTCR (DRC)
78	Kabengele, Victor	Coordonnateur national	CN-REDD (DRC)
79	Kaimowitz, David	Director, SD	Ford Foundation (Mexico)
80	Kamal, Uy	Deputy Director	Climate Change Department, Ministry of Environment (Cambodia)
81	Kasaro, Deuteronomy	National REDD+ Coordinator	Department of Forestry (Zambia)
82	Kasulu, Vincent	General Secretary of the Environment and Nature Conservation	Ministry of Environment (DRC)
83	Katán, Tuntiak	Indigenous Peoples Delegate to National REDD Roundtable	Confederation of Amazon Indigenous Peoples' Organizations (CONFENIAE; Ecuador)
84	Kaywale, Ilitongo	Energy Officer, Biomass Utilisation	Department of Energy (Zambia)
85	Keagan, Dearbhla	Community-based REDD	UNDP (USA)
86	Kelly, Lauren	Senior Evaluation Officer	IEG World Bank (USA)
87	Khare, Arvind	Executive Director	RRI
88	Kjorven, Olav	Special Advisor	UNDP (USA)
89	Kumar, Pushpam	Chief, Ecosystem Services Economics	UNEP (Kenya)
90	Labbate, Gabriel	Regional REDD+ Coordinator	UNEP (Panama)
91	Laland, Margrete	Advisor	NORAD
92	Langhelle, Tore	Advisor	NORAD
93	Laughlin, Jennifer	Safeguards	UNDP (USA)
94	Larson, Anne	Principal Scientist	CIFOR

	Informant Name	Title	Organisation
95	Legier, Daniel	Sub-Coordinator, Result Area 3 (Policies and Instruments)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
96	Lemma, Tsegaye, T.	Specialist, Anti-Corruption	UNDP (USA)
97	Lichtenstein, Joshua	Director of Campaigns	BIC
98	Limchhun, Hour	Country Coordinator	USAID LEAF Project (Cambodia)
99	Lindsay, Keith	Natural Resource Advisor	Consultant
100	Linhares-Juvenal, Thais	Senior Officer	UN-REDD Programme Secretariat (Switzerland)
101	Loyche Wilkie, Mette	Deputy Director	Forest Department, FAO (Italy)
102	Lun, Kimhy	National Programme Coordinator	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
103	Luna, Álvaro	Mexico REDD+ Preparation Program	The Nature Conservancy (Mexico), <u>Now</u> : Independent Consultant, Bolivia
104	Lungo, Richard	Principal Natural Resources Management Officer	Ministry of Lands, Natural Resources and Environment (Zambia)
105	Lusthaus, Charles	Senior Partner	Universalialia (Canada)
106	Madrid, Irina	UN-REDD Coordination	UNDP (Panama)
107	Maniatis, Danae	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
108	Mann, Damiana	REDD+ Focal Point, Member of UN-REDD Technical Committee	INFONA (Paraguay)
109	Mansur, Edwardo	Director	FAO (Italy)
110	Marín, Andrea	PTA, Forest Conservation and REDD Project	Ministry of Environment, KfW (Ecuador)
111	Martino, Diego	Consultant, Coordination Support	UNEP (Uruguay)
112	Martinussen, Anne	Consultant, Stakeholder Engagement	UNDP (Kenya)
113	Matsumoto, Mari	Senior Portfolio Manager	UNDP (USA)
114	McAuslan, Sharon	Consultant	UN-REDD Programme Secretariat (Canada)
115	McNeil, Charles I.	Senior Policy Advisor	Environment & Energy Group, UNDP (USA)
116	Mealey, Timothy J.	Senior Partner	Meridian Institute (USA)
117	Mebratu, Desta	Deputy Regional Director	UNEP (Kenya)
118	Melby, Hans Peter	Counsellor, Agriculture and Environment	Embassy of Norway (Zambia)
119	Meza, Jorge	Country Representative, Member of UN-REDD Political Committee	FAO (Paraguay)
120	Mieles, Magui		WWF (Paraguay)
121	Mitchell, Andrew	Executive Director	Global Canopy Programme
122	Moeurn, Va	IP Representative	NGO Forum, Consultative Group Member, (Cambodia)
123	Moiseev, Alex	Head, M&E	IUCN, (Switzerland)
124	Mollicone, Danilo	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Italy)
125	Morales, Javier	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
126	Mordt, Matilde	Practice Manager	UNDP (USA)
127	Morgan, Viola	Country Director	UNDP (Zambia)

	Informant Name	Title	Organisation
128	Mpoyi, Augustin	Directeur	CODELT (DRC)
129	Mrema, Elizabeth Maruma	Deputy Director, Div. of Env. & Policy Implementation	UNEP (Kenya)
130	Mulenda, Félicien	Coordonnateur	Ministère des finances (DRC)
131	Muloba, John	Consultant (réformes structurelles)	Ministère des finances (DRC)
132	Mulumba, Tonny	Logistique/organisation	CN-REDD (DRC)
133	Munro-Faure, Paul	Deputy Director	Climate, Energy and Tenure Division, FAO (Italy)
134	Murgler, Holly	SES standards	UNDP (USA)
135	Musunda, Winnie	ARR and Environment Advisor	UNDP (Zambia)
136	Nakata, Hiroshi	REDD+ Advisor	JICA (Cambodia)
137	Navarro, Napoleon	Deputy Country Director	UNDP (Cambodia)
138	Ndhlovu, Elisabeth	Sector Advisor, Environment	Embassy of Finland (Zambia)
139	Noboa, Eduardo	Sub-Secretary Climate Change	Ministry of Environment (Ecuador)
140	Nong, Kim	Deputy NPD, Deputy Director General	Gen. Dept of Administration for Nature Conservation and Protection, Ministry of Environment (Cambodia)
141	Nuñez, Ana María	Technical Expert	UNDP (Ecuador)
142	Odigha, Odigha		Cross River State Forestry (Nigeria)
143	Ojanen, Marja	Counsellor	Embassy of Finland (Zambia)
144	Okech, George	Representative	FAO (Zambia)
145	Okibe, Augie		Nigeria
146	Olander, Jacob	Director	Ecodecisión (Ecuador)
147	Ouarzazi, Leslie	Conseillère technique	ONU-REDD (DRC)
148	Pacheco, Diego	National Focal Point, REDD+	Fundación de la Cordillera (Bolivia)
149	Pan, Thida	Finance and Procurement Officer	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
150	Parra, Christian	National Director, Mitigation of Climate Change	Ministry of Environment (Ecuador)
151	Paz-Rivera, Clea	Programme Officer – National Programmes	UN-REDD Secretariat (Switzerland, Bolivia)
152	Pekkala, Terhi	Associate PO, Gender	FAO (Zambia)
153	Peña, Pedro Pablo	Country Representative	FAO (Ecuador)
154	Pereira, Mirta	Advisor on REDD+, Member of UN-REDD Technical Committee	FAPI (Paraguay)
155	Perodeau, Bruno	Directeur Conservation	WWF (DRC)
156	Pesti, Berta	Programme Consultant	UN-REDD Programme, UNDP (Switzerland)
157	Pinel, Fernando	Administrative Assistance to the UN-REDD Programme, Regional Coordination	UNDP (Panama)
158	Ponce de León, Eugenia	Legal Advisor, Forests and REDD+	GIZ (Colombia)
159	Portillo, Lilian	Climate Change Projects Coordinator	UNDP (Paraguay)
160	Riano, Carlos	Technical Advisor	FAO (DRC)

	Informant Name	Title	Organisation
161	Rithiny, Teng	IP Representative	NGO Forum, CG member (Cambodia)
162	Rodas, Nacho		Fundación Guyra (Paraguay)
163	Rodriguez, Carlos Manuel	Senior Policy Advisor/Vice President & Former Minister of Environment, Costa Rica	Center for Environment and Peace (Conservation International)
164	Rodriguez, Eric	ANAM	UN-REDD National Programme (Panama)
165	Rodriguez, Saraswati	Sub-Coordinator, Result Area 5 (Safeguards and Multiple Benefits)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
166	Rojas-Briales, Eduardo	Assistant Director-General, Forestry	UN-REDD Programme (FAO)
167	Saito-Jensen, Moeko	Programme Analyst	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
168	Sam Ang, Chea	NPD, Deputy Director General	Forestry Administration, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
169	Sánchez, José Arturo	Technical Assistance to the UN-REDD Programme, Regional Coordination	UNDP (Panama)
170	Sanz-Sanchez, Maria	Team Leader, Senior Forestry Officer	UN-REDD Programme (FAO)
171	Savenije, Herman	Programme Coordinator	Tropenbos International (Netherlands)
172	Scriven, Joel	Forestry Officer	UN-REDD, FAO, Bangkok (Thailand)
173	Sherpa, Pasang D.	National Coordinator	Nepal CC Global Partnership Program (Nepal)
174	Sikute, Florence	Energy Officer	Department of Energy (Zambia)
175	Silva, Ariel	Sub-Coordinator, Result Areas 4 (Operative Framework) and 6 (Benefit Sharing)	UN-REDD Joint National Programme (Ecuador)
176	Sinclair, Ross	Country Director	World Conservation Society (WCS, Cambodia)
177	Sitts, Sarah	Country Manager	PACT (Cambodia)
178	Sovanny, Chum	Programme Analyst	Environment and Energy Unit, UNDP (Cambodia)
179	Speirs, Mike	Senior advisor	DANIDA, <u>Now</u> : UN-REDD Secretariat (Switzerland)
180	Srikanthesan, Gaya	Consultant, Stakeholder Engagement	UNDP, USA
181	Stern, Peggy	Forest Officer	Ecodecisión (Ecuador)
182	Stone, Steven	Chief, Economics and Trade Branch	UNEP (Switzerland)
183	Tauli Corpuz, Victoria	UN Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples	UNDRIP
184	Thy, Heang	Communications Officer	UN-REDD, UNDP (Cambodia)
185	Todd, Kimberly	MRV & Safeguards	UNDP (USA)
186	Ugaz, Cecilia	Resident Coordinator, Member of UN-REDD Political Committee	UNDP (Paraguay)
187	Valiergue, Laurent	Senior Carbon Finance Specialist	FCPF (USA)
188	Vandeweerd, Veerle	Director	UNDP (USA)
189	van der Vaeren, Claire	Resident Coordinator	UNRC (Cambodia)
190	van Rijn, Mathieu	Forestry Officer	UN-REDD, FAO (Cambodia)

	Informant Name	Title	Organisation
191	Vathana, Khun	Chief, National REDD+ Taskforce, UN-REDD Focal Point	UN-REDD (Cambodia)
192	Ven, Nok	IP Representative	NGO Forum, CG member (Cambodia)
193	Vesa, Lauri	Consultant	Finland Forestry Programme (FAO)
194	Vickers, Ben	Regional Programme Officer	UN-REDD, FAO, Bangkok (Thailand)
195	Wanjiru, Lucy	Gender Specialist	UNDP (USA)
196	Wasseige, Carlos de		OFAC (DRC)
197	Wiese, Henning	Project Director, Forest Conservation and REDD Project	Ministry of Environment, KfW (Ecuador)
198	Wylie, Patrick	CC Mitigation Policy Officer	IUCN (USA)
199	Yamazaki, Setsuko	Country Director	UNDP (Cambodia)
200	Yao, Xiangjun	Director, Climate, Energy, Tenure Division	FAO (Italy)
201	Yong, Celina	Consultant, Stakeholder Engagement	UN-REDD, UNDP, Bangkok (Thailand)
202	Zandri, Edoardo		UNEP (Kenya)
203	Zimba, Noah	Board Chairperson and IP Representative	Zambia Climate Change Network of CSOs (Zambia)
204	Zorba, Shereen	Head, News and Media	UNEP (Kenya)
205	Zulu, Harriet	Senior Energy Officer	Ministry of Mines, Energy and Water Development, Department of Energy (Zambia)

The Evolution of REDD – An Overview

The details of a mechanism for REDD+ continue to be the subject of negotiations under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).⁽¹⁾ A final international mechanism for REDD+ is yet to be in place and operating at scale, and the comprehensive financial arrangements for full-scale implementation have not yet been met. Despite this, in recognition of the need for urgent action if reducing deforestation is going to have a meaningful effect in reducing emissions and mitigating climate change, REDD+ initiatives have already been instigated outside the auspices of the UNFCCC, both independently and in anticipation of a formal REDD+ mechanism (voluntary market)². In particular, a number of international initiatives have resulted from UNFCCC negotiations, calling for REDD+ demonstration activities, including pilot projects and strategic development on REDD.⁽³⁾

The story of REDD so far, however, will specifically focus on the details of negotiations regarding REDD+ within the UNFCCC.

The Kyoto Protocol

Although REDD was formalised as an idea at the thirteenth Session of the Conference of the Parties (COP-13) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in Bali, 2007, and in its current form, is considered a success of COP-16 in Cancun (2010), its roots extend back to the adoption of the [Kyoto Protocol](#) in 1997. Within the context of emissions limitation and reduction commitments in Article 2, the Kyoto Protocol refers to the protection and enhancement of sinks and reservoirs of greenhouse gases, sustainable forest management practices and afforestation and reforestation activities.⁽⁴⁾ The inclusion of the above practices was restricted, as it was only afforestation and reforestation activities that were considered eligible for generating credits under the Clean Development Mechanism.

Despite the inclusion of deforestation as an important land use issue, confusion existed over the role of [Land Use, Land Use Change, and Forestry](#) (LULUCF) activities in countries' commitments under Kyoto, and there was a significant lack of information and technology to guide the measurement, reporting, and verification of such activities.⁽⁴⁾

COP-7, Marrakesh, 2001

At COP-7 in 2001, it was decided, as part of the Marrakesh Accords, that only afforestation and reforestation qualified as LULUCF activities capable of generating carbon credits under the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol (Decision 17/CP.17).⁽⁵⁾ Reducing deforestation or forest degradation was excluded from the decision due to concerns of leakage.⁽⁴⁾ Leakage is the idea that reducing emissions from deforestation and forest degradation is unlikely to achieve a net reduction in emissions, due to the fact that whilst reduced in one area, the same pressures may present themselves elsewhere, as the emissions producing activity is merely relocated.⁽⁴⁾ Other concerns originally raised over REDD included issues to do with: permanence, the idea that carbon is only ever temporarily stored and at some point is always re-released into the atmosphere; additionality, the notion that identifying any improvements in emissions reductions is complicated by

complexities of predicting what eventualities would have occurred in the absence of the REDD project; and measurement, difficulties in accurately ascertaining the levels of carbon stored in soils and trees.⁽⁶⁾

COP-11, Montreal, 2005

The notion of avoided deforestation as an important climate change mitigation mechanism then did not re-enter negotiations until COP-11 in Montreal, 2005. Throughout 2005, there had been increasing attention paid to the individual roles of countries at different developmental stages, in efforts to combat climate change. The European Commission laid the foundations for a climate change strategy with measures targeting both industrialised and developing countries. Given the respective contributions of countries to global greenhouse gas emissions, the decreasing share attributable to developed countries within the EU, along with the growing role of developing countries in emissions generation, in February 2005, the European Commission adopted a communication entitled “[Winning the battle against global climate change](#)” (SEC(2005)180) (COM/2005/0035), recognising the need to broaden country participation in order to achieve the global action required. Despite their growing share of emissions, developing countries expressed concerns that imposing reduction targets could hamper their economic development. Meanwhile, some developed countries, such as the U.S., argued that exclusion of developing countries from commitments not only undermined the environmental effectiveness of an agreement but also jeopardised their own industry’s competitiveness. From either viewpoint, the benefits of positive incentives that would permit developing countries to participate in emissions reduction efforts whilst maintaining progress towards their wider development goals were clear. As well as appreciating the varying capacities of countries on the basis of “common but differentiated responsibilities and respective capabilities,” the communication highlighted the importance of including more policy areas, in particular emphasising the need for a fresh approach to halting deforestation.⁽⁷⁾

That year also saw the formation of the [Coalition for Rainforest Nations](#). Led by Papua New Guinea, the Coalition came together as a collaboration aiming to reconcile forest stewardship with economic development⁽⁴⁾ and highlight and remedy the exclusion of reducing emissions from deforestation from carbon markets under the Kyoto Protocol. COP-11 saw the Coalition act through the governments of Papua New Guinea and Costa Rica in requesting that “reducing emissions from deforestation [RED] in developing countries and approaches to stimulate action” be included in the agenda. It was proposed that, in generating credits from RED activities, developing countries could gain access to carbon markets that would incentivise the protection of forests by making their worth greater in their carbon value than from industries requiring their destruction.⁽⁸⁾ The issue received extensive support, and Parties generally agreed on the issue’s importance in the context of climate change mitigation.⁽⁹⁾ Governments subsequently agreed to a two-year work programme⁽¹⁰⁾ and agreed to initiate consideration of the issue at the twenty-fourth SBSTA ([Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice](#)) session in Bonn, May 2006. This would involve both consideration of the Parties’ views and recommendations on RED-related issues with a specific focus on scientific, technical, and methodological issues.⁽¹¹⁾

COP-13, Bali, 2007

In 2007, given that forest degradation plays a more threatening role than deforestation in central Africa, a group of countries within the [Commission des Forêts d’Afrique Centrale](#) (COMIFAC) proposed that emissions reduction from forest degradation be included also.⁽¹²⁾ Previously, RED had omitted inclusion of degradation due to a

number of technological challenges associated with the accurate measuring and reporting of emissions reductions from reduced degradation.⁽¹³⁾

A key milestone was subsequently achieved at COP-13. The two previous years, following COP-11 in Montreal, had seen extensive discussion and deliberation by the SBSTA on policy, scientific, technical, and methodological issues, culminating in a decision at COP-13 in Bali, 2007. The Bali Action Plan, under Decision 1/CP.13, outlined a commitment of the Parties to address enhanced action on climate change mitigation, including the consideration of “policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and forest carbon stocks in developing countries.”⁽¹⁴⁾ The Bali Action Plan also established a subsidiary body to conduct the process, the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA). The AWG-LCA was to conduct a comprehensive process to enable full, effective, and sustained implementation of the Convention through long-term cooperative action,⁽¹⁵⁾ with the aim of completing its work in 2009 and presenting its outcomes at COP-15.⁽¹⁴⁾

A further decision (Decision 2/CP.13): “Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action” was adopted.⁽¹⁴⁾ Whilst the Decision itself in referring explicitly to deforestation maintains the limited scope of RED, it importantly acknowledges that “forest degradation also leads to emissions, and needs to be addressed when reducing emissions from deforestation” and affirms “the urgent need to take meaningful action to reduce emissions from deforestation and forest degradation in developing countries” (REDD).⁽¹⁴⁾

This decision provided a mandate for several elements and actions by Parties relating to RED, including: (i) strengthening and support of current efforts; (ii) capacity building, technical assistance, and technological transfer to support methodological and technical needs of developing countries; (iii) identifying and undertaking activities to address the drivers of deforestation, enhance forest carbon stocks via the sustainable management of forests; and (iv) mobilising resources to support the above.⁽¹⁶⁾ This decision paved the way for several current programmes to support the preparation of countries for REDD+ (REDD-readiness), including the UN-REDD Programme.

COP-14, Poznań, 2008

At COP-14 in Poznań, the SBSTA reported on the outcomes of its programme of work on methodological issues associated with REDD policy approaches and incentives.⁽¹⁶⁾ In its report, in response to pressure from some developing countries, the role of conservation, sustainable management of forests, and enhancement of forest carbon stocks countries was upgraded so as to receive equal emphasis as deforestation and forest degradation.⁽¹⁶⁾ This saw the early progression of REDD to REDD+⁽⁴⁾ and recognised that conservation, the sustainable management of forests, and the enhancement of forest carbon stocks play as equally an important role in emissions reductions through protecting carbon stocks, as preventing deforestation and forest degradation.

The aim of expanding the scope of REDD to REDD+ was to prevent the development of a mechanism that would reward only historically high emitters in favour of one that could incentivise regions with low deforestation rates

to keep them as such. The “+” improved the potential of REDD to achieve co-benefits such as poverty alleviation, improved governance, biodiversity conservation, and protection of ecosystem services.⁽¹⁷⁾

COP-15, Copenhagen, 2009

The Copenhagen Accord (Decision 2/CP.15) explicitly recognised the crucial role of both REDD and the emissions removals provided by forests and agreed on the need to incentivise related activities through the establishment of a REDD+ mechanism that would aid in mobilising financial resources from developed countries. It was stated that “scaled up, new and additional, predictable and adequate funding as well as improved access” would be provided to developing countries for improved mitigation, including for REDD+. To this end, developed countries committed to providing resources approaching USD 30 billion for adaptation and mitigation for 2010-2012 (of “fast-start finance”) and jointly mobilising USD 100 billion by 2020 for transparent, meaningful mitigation actions in developing countries. This funding was expected to come from public, private, bilateral, and multilateral sources.⁽¹⁸⁾

Furthermore, discussions included a decision (Decision 4/CP.15) requesting Parties to identify the drivers of deforestation and forest degradation resulting in emissions along with means to address them, activities that reduce emissions, increase removals and stabilise carbon stocks, and to use the most recent IPCC (International Panel on Climate Change) guidelines to estimate and monitor forest-related greenhouse gas emissions and removals and changes in forest cover.⁽¹⁸⁾ Prior to the development of the Copenhagen Accord, negotiators, within the AWG-LCA, worked on a more detailed REDD+ agenda in the hope it would guide Parties undertaking REDD+ discussions.⁽¹⁹⁾ This decision text identified a number of safeguards as a means of preventing negative social or environmental outcomes of REDD+ activities and also highlighted the need for robust measurement, reporting, and verification of changes in emissions resulting from REDD+ activities.⁽²⁰⁾ Despite considerable progress and consensus on these issues, no formal agreement on REDD+ was reached.

COP-16, Cancun, 2010

Following the formulation of a decision on REDD+ in Copenhagen, COP-16 in Cancun saw its adoption with only minor modification. The Cancun Agreements (Decision 1/CP.16) affirmed that “in the context of the provision of adequate and predictable support to developing country Parties, Parties should collectively aim to slow, halt and reverse forest cover and carbon loss.”⁽²¹⁾ Parties established a [technology mechanism](#) to facilitate the advancement and transfer of technology to support adaptation and mitigation actions, including the full range of REDD+ activities, in developing countries.

The Cancun Agreements (Paragraph 73 of Decision 1/CP.16) also decided on a phased approach to REDD+ implementation with the following steps: (i) the development of national strategies or action plans, policies and measures, and capacity building; (ii) the implementation of national policies, measures, strategies or action plans for further capacity building, technology development and transfer, and results-based demonstration activities, evolving into; (iii) results-based actions to be fully measured, reported, and verified.

The same Decision identified the systems and information needed to partake in REDD+ activities by **requesting** that developing country Parties support REDD+ activities, according to their respective capabilities, through developing: (i) a national strategy or action plan; (ii) a national forest reference emission level and/or forest

reference level; (iii) a robust and transparent national forest monitoring system for REDD+ activities; and (iv) a system for providing information on how REDD+ safeguards (to avoid negative social and environmental outcomes) are being addressed and adhered to.⁽²¹⁾

Finally, the Agreements (Paragraph 72 of Decision 1/CP.16) highlighted the need to address related issues by requesting that Parties, when developing their national action plans or strategies for REDD+, address “the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards,” whilst ensuring effective and full participation of the relevant stakeholders, including Indigenous Peoples and local communities.⁽²¹⁾

The [Green Climate Fund](#) (GCF) was established in Cancun, and it was decided that it would be designated as “an operating entity of the financial mechanism of the Convention” (Paragraph 102 of Decision 1/CP.16). Despite significant ground gained, a major gap remained in that there was no progress relating to what mechanisms would provide the funding for REDD+ and decisions on market-based funding mechanisms were left to be decided at COP-17 in Durban, in 2011.⁽²²⁾

COP-17, Durban, 2011

Outcomes for REDD+ from COP-17 at Durban related to financing options, safeguards, and reference levels.⁽²³⁾

With regards to financing, in Decision 2/CP.17, it was agreed that results-based financing for developing country Parties may come from a variety of sources, including public, private, bilateral, and multilateral. Notably, within this decision, it was considered that market-based approaches could be developed as a means to support results-based actions.⁽²⁴⁾ The decision, however, failed to clarify a number of issues. It neglected to identify the specific meaning of market-based approaches, whether sub-national activities could be supported by markets, or whether bilateral or non-convention-developed mechanisms would be recognised by the UNFCCC. It also failed to specify whether any market-based mechanism would relate to those under the UNFCCC and future commitments under a second commitment phase of the Kyoto Protocol or a new legally binding agreement post-Kyoto.⁽²³⁾ The Decision invited Parties to submit their views on ways to finance results-based activities in order for the AWG-LCA to consider these at the next SBSTA meeting.⁽²⁴⁾

Relating to safeguards, discussions focused on the reporting of how they are being respected and addressed – that is, the kind of information to be submitted, when, and to whom.⁽²⁵⁾ Specifically, Decision 12/CP.17 gave guidance on systems for providing information on how safeguards are addressed and respected. The decision agreed that systems providing information on how safeguards are addressed and respected should, respective of national circumstances, capabilities, sovereignty, and legislation, provide transparent and consistent information, be implemented at the national level, and build upon existing systems.⁽²⁴⁾ It was also agreed that developing country Parties should periodically report on how social and environmental safeguards are being addressed and respected within their National Communications.⁽²⁴⁾ Despite some progress in this area, there was little guidance on the level of detail required within reporting, and discussions concluded with the understanding that they would be further elaborated upon at COP-18.

The same decision included guidance on reference levels and/or reference emission levels. These form the benchmarks against which to measure forest-related emissions per year and are thus essential to environmental

integrity when assessing future performance.^(23, 25) This provided a strong basis for a robust measurement, reporting, and verification (MRV) scheme, essential for the development of REDD+.⁽²⁶⁾ It was decided that reference levels should be consistent with each country's greenhouse gas inventories, referring to anthropogenic forest-related greenhouse gas emissions by sources and removals by sinks.⁽²⁴⁾ The decision provides guidance on a transparent, flexible approach, in which reference levels are periodically reviewed in conjunction with any advances in methodologies and in which sub-national reference levels can be elaborated as an interim measure whilst transitioning to a national level.⁽²⁴⁾

COP-18, Doha, 2012

The main areas of debate on REDD+ at COP-18 concerned the issues of measurement, reporting, and verification (MRV) and REDD+ financing.⁽²⁷⁾

Technical issues regarding MRV were addressed under the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA). These included: (i) how to design national forest monitoring systems; (ii) how to create an appropriate MRV framework for results-based payments; (iii) how to link this with reference levels; (iv) the need for additional guidance on designing REDD+ safeguards; and (v) the drivers of deforestation. The SBSTA did not complete its work on these matters, but aimed to finish by its 39th session at the 19th COP, in December 2013.

The main stumbling block of the session turned out to be the issue of verification.⁽²⁸⁾ Some Parties pushed for verification based on the process of international consultation and analysis (ICA) used for nationally appropriate mitigation actions (NAMAs), while others backed independent third-party verification by experts from both developed and developing countries. With no compromise reached, the issue was suspended and discussions set to resume at the next SBSTA meeting, in June 2013.⁽²⁹⁾

The second major issue concerning REDD+ discussed at the conference was how to raise finance for REDD+ activities. This was discussed under the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA), with debate raised over: (i) the creation of a new REDD+ institution; (ii) incentives for non-carbon benefits; (iii) the creation of a fund for joint adaptation/mitigation actions; and (iv) the issue of sub-national approaches for results-based payments. However, the failure to reach consensus on the issue of verification had knock-on effects for decisions on results-based finance.⁽²⁹⁾ As a result, the COP decided to develop a work programme on results-based finance in 2013, co-chaired by representatives each from one developed and one developing country Party (Decision 1/CP.18, paragraph 25-26). It was further agreed that draft decisions on improving the effectiveness of REDD+ finance would be developed through a series of workshops on the four topics mentioned above, for adoption at COP 19 (Decision 1/CP.18, paragraph 28-29).

Sources

(1) IUCN. 2011. REDD plus explained. Accessed: October 2012. Available from:

http://www.iucn.org/about/work/programmes/forest/fp_our_work/fp_our_work_thematic/redd/redd_plus_explained/

(2) The Prince's Charities International Sustainability Unit. 2011. Emergency finance for tropical forests. Two years on: is interim REDD+ finance being delivered as needed? Available [here](#). [Accessed November 2012]

(3) Loisel, C. 2009. REDD initiatives outside the UNFCCC. An October 2009 update. WWF. Available [here](#). [Accessed November 2012]

- (4) Carbon Planet. 2009. Carbon Planet White Paper. The History of REDD Policy. Carbon Planet, Adelaide, SA.
- (5) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2002. Report of the Conference of the Parties on its seventh session, held at Marrakesh from 29 October to 10 November 2001. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (6) Transparency International. 2012. Keeping REDD+ clean: a step-by-step guide to preventing corruption. Transparency International, Berlin, Germany.
- (7) Commission of the European Communities. 2005. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Winning the Battle Against Global Climate Change. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (8) Brunner, R., Ali, F., Calvo Amberl, C., Aquino, P., Bautista, K., Bendandi, B., Karpati, A., Lai, K., Barbour McKellar, J., Roos, M., Rudder, N., Soergel, E., and Valencia, N. 2010. Back to its roots: REDD+ via the Copenhagen Accord. Reconsidering Development 1. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (9) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Reducing emissions from deforestation in developing countries. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (10) Coalition for Rainforest Nations. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (11) United Nations Framework on Climate Change. 2012. REDD outcomes at SBSTA 24-28. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (12) Rutt, R. 2012. Responsive Forest Governance Initiative (RFGI): Supporting resilient forest livelihoods through local representation. Social protection in REDD+ initiatives: A review. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (13) Peskett, L., Huberman, D, Bowen-Jones, E., Edwards, G., and Brown, J. 2008. Making REDD work for the poor. A Poverty Environment Partnership (PEP) Report. Overseas Development Institute (ODI), London, UK. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (14) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2008. Report of the Conference of the Parties, on its thirteenth session held in Bali, from 3 to 15 December 2007. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (15) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA). Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (16) United Nations Framework on Climate Change. 2012. Background (REDD). Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (17) Campbell, B. M. 2009. Beyond Copenhagen: REDD+, agriculture, adaptation strategies and poverty. *Global Environmental Change* 19: 397-399
- (18) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2010. Report of the Conference of the Parties fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (19) World Resources Institute. 2010. From Copenhagen to Cancun: forests and REDD. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (20) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2010. Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (21) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2011. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (22) Climate Focus. 2011. CP16/CMP 6: The Cancun Agreements. Summary and Analysis. Available [here](#). [Accessed November 2012]
- (23) Climate Focus. 2012. CP17/CMP7 Durban Debrief. Available [here](#). [Accessed November 2012]

(24) United Nations Framework Convention on Climate Change. 2012. Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Available [here](#). [Accessed November 2012]

(25) EDF Talks Climate. 2011. REDD+: Durban agrees on key issues. Available [here](#). [Accessed November 2012]

(26) CIFOR. 2011. Durban talks both good and bad for REDD+, says expert. Available [here](#). [Accessed November 2012]

(27) WRI. 2012. Reflections on COP 18 in Doha: Negotiators made only incremental progress. Available [here](#). [Accessed August 2013]

(28) Mollins, J., and Verchot, L. 2013. Bonn climate talks tackle emissions verification stumbling block. Forest news. A blog by the Center for International Forestry Research. Available [here](#). [Accessed August 2013]

(29) Global Canopy Programme. 2012. Is REDD+ better off outside the UNFCCC? Available [here](#). [Accessed August 2013]

Useful Reading

(1) REDD-net. 2010. What is REDD+? Available [here](#).

(2) REDD-net. 2010. Infosheets. Taking Stock of REDD, What do we know in 2010. Available [here](#).

(3) UN-REDD. 2009. About REDD. Available [here](#).

(4) REDD+ Partnership. 2012. REDD+ Partnership. Available [here](#).