



Examen de la structure Conseil d'orientation du Programme ONU- REDD

DIXIÈME RÉUNION DU CONSEIL
D'ORIENTATION DU PROGRAMME
ONU-REDD

25-28 juin 2013

Lombok, Indonésie

Conformément à la décision du Conseil d'orientation, le présent document ne sera pas imprimé afin de réduire au minimum l'incidence des processus du Programme ONU-REDD sur l'environnement et de contribuer à leur neutralité climatique. Les documents de la réunion du Programme ONU-REDD sont disponibles sur Internet à l'adresse :

www.unredd.net or www.un-redd.org.



Examen de la structure Conseil d'orientation du Programme ONU- REDD

Rapport d'examen – version finale

Élaboré par :
Le Groupe-conseil baastel sprl

6 mai 2013

Le Groupe-conseil baastel sprl
Park Atrium Rue de la Croix de Fer 23, 1°
1000 Bruxelles
Belgique
Tél : +(32) (0) 2 517 6140
Fax : +(32) (0) 2 517 6500
www.baastel.com
Contact : alain.lafontaine@baastel.com

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	I
SIGLES ET ACRONYMES.....	III
1. SYNTHÈSE.....	V
INTRODUCTION.....	V
OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION DE L'EXAMEN.....	V
METHODOLOGIE.....	VI
CONTEXTE DE L'EXAMEN.....	VI
CONCLUSIONS DE L'EXAMEN.....	VII
ROLE ET PERTINENCE.....	VII
EFFICACITE.....	VII
EFFICIENCE.....	VIII
VIABILITE/EFFET MOBILISATEUR.....	VIII
RECOMMANDATIONS.....	IX
2. INTRODUCTION.....	1
2.1 LA REDD+.....	1
2.2 LE PROGRAMME ONU-REDD.....	1
2.3 L'EXAMEN DU CONSEIL D'ORIENTATION DU PROGRAMME ONU-REDD.....	2
3. OBJECTIFS ET CHAMP D'APPLICATION DE L'EXAMEN.....	4
4. APPROCHE ET METHODOLOGIE.....	6
4.1 APPROCHE.....	6
4.2 METHODOLOGIE.....	6
5. CONTEXTE DE L'EXAMEN.....	9
5.1 ENJEUX MONDIAUX DE LA REDD+.....	9
5.2 TENDANCES AUTOUR DE L'ONU-REDD.....	11
5.3 TENDANCES DANS LE PROGRAMME ONU-REDD.....	11
5.4 LE CONTEXTE DU PRESENT EXAMEN.....	12
6. CONCLUSIONS, AU REGARD DES CRITERE DE L'EXAMEN.....	14
6.1 ROLE ET PERTINENCE.....	14
6.2 EFFICACITE.....	31
6.3 EFFICIENCE.....	47
6.4 VIABILITE/EFFET MOBILISATEUR.....	54
7. MODIFICATIONS PROPOSEES AU MANDAT ET AU RI.....	68
7.3 RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'EXAMEN DU MANDAT ET DU RI.....	68
7.4 CONTENU ET MODIFICATIONS PROPOSEES POUR CHAQUE SECTION ET SOUS-SECTION.....	68
7. CONCLUSIONS.....	72
7.1 ROLE ET PERTINENCE.....	72
7.2 EFFICACITE.....	72
7.3 EFFICIENCE.....	73
7.4 VIABILITE/EFFET MOBILISATEUR.....	73
8. RECOMMANDATIONS.....	75

Liste des tableaux, figures et encadrés

Tableau 1 : Composition d'origine du Conseil d'orientation selon le mandat de 2009

Tableau 2 : Distribution des personnes interrogées et ayant répondu par rapport à leurs groupes respectifs

Tableau 3 : Calendrier révisé du plan de travail

Tableau 4 : Principales missions et responsabilités du CO ainsi que des instances dirigeantes d'autres programmes/fonds mondiaux

Tableau 5 : Incidence de chacune des fonctions du Programme ONU-REDD sur le mécanisme de gouvernance du Programme

Tableau 6 : Répartition entre aspect stratégique et aspect administratif des missions et responsabilités

Tableau 7 : Résumé comparatif de la structure de gouvernance et des organes d'exécution du F-OMD, de l'ONUSIDA et FCPF

Tableau 8 : Résumé des conclusions sur les procédures applicables à la tenue des réunions

Tableau 9 : Affectations des fonds aux Programmes nationaux et à l'AAN ONU-REDD

Tableau 10 : Rôles des différentes structures de direction du Programme ONU-REDD

Tableau 11 : Liste, dates et lieux des réunions du CO du Programme ONU-REDD

Tableau 12 : Echantillon des personnes interviewées et sondées

Figure 1 : Structure du Conseil d'orientation au mois de novembre 2012

Figure 2 : Exemple de soumission de rapports au niveau des résultats, dans le cas d'un rapport intérimaire semi-annuel de 2012

Figure 3 : Mouvement des fonds du Programme Viet Nam Phase II de l'ONU-REDD conformément au mécanisme de niveau 2

Encadré 1 : Le choix des délégués par les membres du CO

Encadré 2 : Procédure de décision intersession

Encadré 3 : Procédures d'approbation du budget

Encadré 4 : La structure du F-OMD

Encadré 5 : Responsabilités au titre du mécanisme de niveau 2 (en vertu du cahier des charges de niveau 2, déc. 2012)

Encadré 6 : Gestion du temps au cours des réunions du Conseil : exemples de règles lors des réunions du Conseil administratif du MPD, du FEM et du CCP ONUSIDA

Sigles et acronymes

Sigle / acronyme	Définition
AA	Agent administratif
AAN	Appui aux activités nationales de REDD+ - Document-cadre du Programme global
AE	Agence d'exécution
AP	Populations autochtones
AP	Assemblée des participants (FCPF)
BM	Banque mondiale
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CCP	Conseil de coordination du Programme (ONUSIDA)
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CNA	Évaluation des besoins des pays (sigle anglais)
CO	Conseil d'orientation (Programme ONU-REDD)
COC	Comité des organismes coparrainants (d'ONUSIDA)
COP	Conférence des parties
CP	Comité des participants (FCPF)
CRNU	Coordonnateurs résidents des Nations Unies
ENF	Entités nationales de financement
F-OMD	Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement
FA	Fonds pour l'adaptation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASM	Fonds d'affectation spéciale multidonateur
FASM	Fonds d'affectation spéciale multipartenaire
FCPF	Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FMT	Équipe de gestion du Fonds (du FCPF)
GA	Groupe d'administration de l'ONU
GAR	Gestion axée sur les résultats
GCF	Fonds vert pour le climat (sigle anglais)
GCI	Groupe consultatif indépendant
GCT	Groupe consultatif technique
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GS	Groupe de stratégie de l'ONU

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

GT	Groupe de travail
IFI	Institution financière internationale
MOC	Mise en œuvre conjointe
MoU	Mémorandum d'accord (sigle anglais)
MRV	Mesure, notification et vérification (sigle anglais)
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OSC	Organisation de la société civile
PGC	Programme global conjoint
PNC	Programme national conjoint
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
R-PP	Propositions de préparation à la REDD (sigle anglais)
REDD	Réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
RI	Règlement intérieur
RRI	Initiative pour les droits et ressources
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNDG	Groupe de développement des Nations Unies

1. Synthèse

Introduction

Le Programme de réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (ONU-REDD) assure un appui technique et opérationnel à la préparation de la REDD+. Défini dans la stratégie 2011-2015 du Programme, l'objectif du Programme ONU-REDD pour 2011-2015 est 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 résultats"¹. Le Programme ONU-REDD accompagne actuellement 46 pays partenaires dans trois régions : Afrique, Asie-Pacifique et Amérique latine-Caraïbes. L'appui du Programme se compose de deux volets : (i) un appui direct à la conception et la mise en œuvre des Programmes nationaux ONU-REDD; et (ii) un appui complémentaire à l'action nationale de REDD+, en recourant à des approches, analyses, méthodologies, outils, données et bonnes pratiques en commun, élaborées dans le cadre du ONU-REDD Appui aux activités nationales de REDD+ - Document-cadre du Programme global (AAN).

Le Programme ONU-REDD est actuellement financé par la Norvège, le Danemark, le Japon et l'Espagne, 13 millions de dollars E.-U. supplémentaires ayant été octroyés par la Commission européenne ainsi que des fonds du Luxembourg (2,6 millions de dollars) en tant que nouveau donateur.

Objectifs et champ d'application de l'examen

Comme le stipule le cahier des charges assigné à l'examen, la présente évaluation poursuit trois objectifs principaux :

Examiner la composition et la structure de gouvernance du Conseil d'orientation (CO), la manière dont il exerce son activité et dont il aide le Programme dans l'exercice de son mandat, par rapport à d'autres Programmes administrés par l'ONU, notamment les FASM et les initiatives de préparation de la REDD;

Évaluer les textes existants que sont le règlement intérieur et les directives opérationnelles du Programme ONU-REDD, et le mandat du Conseil d'orientation, évaluer son adéquation aux objectifs fixés et sa capacité à les remplir, et identifier les éventuelles lacunes qu'il convient de combler;

Dans le contexte décrit ci-dessus, à la lumière de l'exécution escomptée du Programme ONU-REDD dans le cadre de la stratégie 2011-2015 et des décisions du Conseil d'orientation s'y appliquant, et compte tenu des bonnes pratiques en matière de transparence et de bonne gouvernance, proposer des modifications, le cas échéant, au règlement intérieur et aux directives opérationnelles du Programme ONU-REDD ainsi qu'au mandat du Conseil d'orientation.

Le présent examen couvre la durée du Programme ONU-REDD de sa création à 2015, afin de coïncider avec la stratégie 2011-2015 du Programme et les décisions antérieures du Conseil d'orientation. L'examen porte sur *le rôle et la pertinence, l'efficacité, l'efficience et viabilité/effet mobilisateur* du CO, et s'emploie à répondre aux questions suivantes :

- **Rôle et pertinence** : l'organisation et la gestion des fonctions, la composition et la structure du CO sont-elles propices à la réalisation des objectifs du Programme ?
- **Efficacité** : Le CO fonctionne-t-il de façon efficace et réactive, assurant l'encadrement et la surveillance appropriés à la réalisation des objectifs du Programme ?
- **Efficience** : Le CO est-il doté d'un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en limitant les doubles emplois ?
- **Viabilité/effet mobilisateur** : Le CO du Programme ONU-REDD est-il bien placé pour permettre la réalisation des stratégies du Programme ?

¹ Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD

Méthodologie

La méthodologie d'évaluation s'articule en trois phases principales :

La phase de démarrage a posé les bases de la méthodologie, de l'échantillonnage et du champ de l'examen

La phase de collecte de données a permis de recueillir des données primaires (en passant en revue la documentation) et des données secondaires. Ces dernières ont été principalement obtenues auprès des membres du CO, notamment les pays de REDD+, les donateurs, les représentants des populations autochtones et de la société civile, le secrétariat ONU-REDD et les agences d'exécution, ainsi que les autres partenaires et organisations concernés. À cette fin, des entretiens directs semi-structurés ont été menés avec 40 informateurs principaux contactés par téléphone. Pour intégrer les expériences d'un nombre relativement important de membres du CO, d'observateurs auprès du Conseil et d'autres parties prenantes et informateurs d'ONU-REDD, un sondage en ligne, disponible en anglais, français et espagnol, a en outre été entrepris.

Au cours de la phase d'analysis et de reporting phase, l'auteur de l'examen compilé et analysé toutes les données recueillies sur les résultats obtenus et les lacunes notifiées, et préparé son rapport préliminaire. Les observations suscitées par ce dernier ont été dûment recueillies et attentivement examinées dans la préparation de la version finale du rapport d'examen.

Contexte de l'examen

Avant d'amorcer cet examen, il importe de décrire clairement le contexte dans lequel évolue le Programme ONU-REDD, lequel se compose des principaux éléments qui suivent :

Défis mondiaux de la REDD+ :

La situation de la REDD+ dans le processus de négociation de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) : l'avancement de la REDD+ achopie désormais principalement sur la question du financement, lequel provoque suscite des discussions sur les diverses questions soulevées par la vérification des émissions de carbone.

Financer la REDD+ : il est peu probable que le financement de la REDD+ directement des réductions d'émissions rapides ou à bas prix. Elle n'en offre pas moins aux pays une occasion importante de lutter contre les causes structurelles du déboisement et d'engager un processus qui aboutira à une nouvelle manière d'envisager les ressources forestières.

Le Fonds vert pour le climat (GCF) : le plan de financement à long terme du GCF vise à mobiliser 100 milliards de dollars E.-U. par an d'ici 2020. À moyenne échéance, le GCF deviendra un outil central par lequel sera canalisé une part importante de l'appui de la REDD+. Pour que les actuels canaux d'exécution de la REDD+ tirent parti du guichet de la GCF, il importe donc de veiller à qu'ils puissent s'adapter aux futures conditions du GCF en termes de modalités opérationnelles et de gouvernance.

Tendances autour du Programme ONU-REDD :

Nombre de tendances mondiales influent sur le Programme ONU-REDD, lui permettant de se positionner et l'appelant à redéfinir et affiner son rôle dans la sphère des activités de la REDD+ à moyen terme. Cette évolution peut susciter un certain nombre de difficultés opérationnelles et structurelles pour le Programme, mais aussi des possibilités de ressources supplémentaires, d'harmonisation des actions et de partenariats constructifs.

Tendances au sein du Programme ONU-REDD

Sous l'influence du contexte mondial dynamique de ses actions nationales et infranationales, des décisions de la CCNUCC sur le déboisement et la dégradation des forêts, et d'autres tendances externes à la REDD+ et à son financement, le Programme ONU-REDD a connu des changements rapides au cours de ses trois années d'activité.

C'est donc dans le contexte d'une évolution des mécanismes d'exécution (en faveur d'un accès direct dans le GCF et le FA), et de l'octroi d'un rôle de premier plan aux pays en développement dans les fonds pour le climat, que des tensions ont vu le jour au sein du CO ONU-REDD; c'est dans ce cadre que le Programme ONU-REDD doit revoir sa stratégie, qui **devra établir une vision commune** aux membres

du Conseil sur ce qu'est le Programme ONU-REDD et ce qu'il sera après 2015, sur son rôle et son positionnement vis-à-vis de ces tendances mondiales.

Conclusions de l'examen

Rôle et pertinence

Les principales conclusions de l'examen, au regard du *rôle et de la pertinence* des critères assignés à l'examen, sont les suivantes :

- Si les fonctions actuelles du CO sont relativement claires et pertinentes, certaines gagneraient à être ajustées afin d'équilibrer le partage entre fonctions stratégiques et administratives/opérationnelles, et de répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet par un grand nombre de parties prenantes.
- Cela pourrait du même coup permettre de faire lentement évoluer la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD de façon à favoriser une gouvernance plus efficace d'ici 2015, et de préparer le terrain pour l'après-2015, si la vision d'ONU-REDD privilégie la convergence avec les options de financement pour la REDD+ qui émergent sur la scène internationale. Dans le même temps, le mandat et le RI gagneraient à être actualisés de façon à mettre clairement en avant les règles du jeu, ce qui contribuerait à la transparence de cette structure de gouvernance.
- Les activités du CO ne sont ni pleinement satisfaisantes, ni parfaitement propices à la réalisation des objectifs du Programme, ce qui s'explique par plusieurs facteurs, notamment :
 - L'absence de vision commune parmi les membres du CO, sur ce que devrait être l'ONU-REDD et son sort après 2015; cette absence est source de tension latente dans les activités du CO;
 - Le statut et le rôle des différents membres du CO et des processus décisionnels manquent de clarté; aussi convient-il d'enrichir et de préciser les procédures et d'adapter la structure de direction du Programme afin de rationaliser ses activités;
 - L'hétérogénéité des profils des délégués et de leur niveau de connaissance/compétences, qui ne leur permet pas toujours de remplir leur rôle au sein du CO.

Efficacité

Sur la question de l'efficacité du CO dans la conduite de ses activités, l'examen conclut que :

Plusieurs procédures appliquées dans le déroulement des réunions se sont considérablement améliorées au fil du temps; elles sont désormais conformes aux normes employées dans d'autres fonds comparables, et les membres du CO et les observateurs les considèrent comme suffisantes, même lorsqu'elles n'existent pas formellement par écrit. Cela étant, une certaine confusion demeure, et plaide pour qu'un ensemble de procédures plus détaillées soit décrit dans le RI et validé par le CO.

Quant à la communication financière, il est à espérer que les décisions récemment prises pour l'unification des modèles de rapports des trois organismes de l'ONU contribueront à la satisfaction des besoins de notification du CO et la production des rapports rendant compte des incidences (*impact*), les réalisations et les résultats, et favoriseront la mise à disposition pour consultation des informations relatives aux activités.

La réactivité du CO peut être qualifiée de relativement bonne, ses matériaux et supports de connaissances sont appréciés, le Conseil s'inscrit dans droite ligne des orientations de la CCNUCC et répond relativement vite aux demandes des pays participants. Les possibilités d'amélioration consistent essentiellement à améliorer encore le retour d'expérience vers la CCNUCC et à répondre aux revendications de plus grande prise en main par les pays. La réactivité est un domaine qui offre toujours des possibilités d'amélioration, et les réformes à venir dans la structure de direction du Programme, ainsi que dans les procédures en place, devront en tenir compte.

Le niveau d'encadrement et de surveillance en matière financière est relativement bon et conforme aux normes fiduciaires internationales.

Cela étant dit, l'examen signale clairement que des progrès considérables restent possibles, notamment en ce qui concerne :

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

- Les procédures de tenue des réunions, qui doivent être complétées et mieux plus détaillées;
- La production de rapports financiers, qui nécessite des formats unifiés;
- Les discussions budgétaires, qui doivent permettre aux membres du CO et aux observateurs de comprendre clairement les choix proposés en termes d'attributions budgétaires, sans pour autant recourir à la microgestion;
- Veiller à un bon retour d'expérience à la CCNUCC;
- Suivi et notification de l'avancement du Programme au CO;
- Harmonisation des procédures de notification; et
- L'organisation d'ensemble du fonctionnement, notamment la possibilité pour le CO de se focaliser sur des questions d'ordre plus stratégique.

Efficiace

L'efficiace a été analysée dans l'examen afin de déterminer si le CO possédait un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en évitant les doubles emplois. À cet égard, l'examen a conclu que :

Il convient de préciser, dans le rôle fonctionnel du CO, les rôles et responsabilités respectifs des autres éléments de la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD, c'est-à-dire le secrétariat, le groupe de stratégie (GS) et le groupe d'administration (GA), et les organismes d'exécution;

Si le modèle dominant présente plusieurs avantages (par ex. pour le versement rapide des fonds), des redondances et chevauchements n'en existent pas moins à différents niveaux, lesquels provoquent des pertes d'efficiace; et

Bien que plusieurs aspects précités ne soient pas susceptibles de changement d'ici 2015, dans le sillage de la nouvelle stratégie et de la vision qui seront élaborées pour le Programme ONU-REDD, des changements et des ajustements apportés à la structure organisationnelle du Programme ONU-REDD devront tendre à améliorer l'efficiace et à réduire les chevauchements, tout en répondant au contexte en évolution qui entoure la REDD+ et, plus généralement, le financement de la lutte contre le changement climatique.

Viabilité/effet mobilisateur

Cherchant à déterminer si le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD est bien placé pour permettre la réalisation des stratégies du Programme, l'examen a conclu que :

L'ONU-REDD a créé une structure destinée à tester l'initiative "Unis dans l'action" du système de l'ONU, dont le Programme a bénéficié. La structure instaurée a ses mérites et a contribué, entre autres avantages, à une mise en œuvre et des décaissements rapides conformes aux objectifs du Programme. Il est toutefois clair que cette structure connaît des difficultés, lesquelles découlent souvent directement de la vision qui fonde l'approche des différents groupes représentés au Conseil d'orientation ONU-REDD. Lorsqu'une vision commune pour l'avenir du Programme ONU-REDD et son positionnement sera élaboré dans les années à venir, il sera alors possible d'envisager de modifier plus profondément la structure, les procédures et les canaux de financement actuellement en place.

La création récente d'un mécanisme de niveau 2 ne permettant pas encore d'en dégager une expérience, il est trop tôt pour apprécier si la relation entre CO et les contributeurs de niveau 2 contribuera à réaliser les objectifs du Programme. Ceci étant dit, ce mécanisme représente une innovation qui (i) modifie le poids relatif du CO dans la direction du Programme ONU-REDD; (ii) fait des organismes de l'ONU des "gardiens" des principes, critères, directives et mesures d'assurance-qualité du Programme; et (iii) ouvre la voie à de nouvelles possibilités de financement du Programme et peut l'aider à s'adapter aux futures modalités de financement de la lutte contre le changement climatique. Lors de l'examen de la stratégie du Programme ONU-REDD, il importerait donc de prendre pleinement en compte le mécanisme de niveau 2 au titre des éventuelles options de financement du Programme.

En ce qui concerne la structure et la composition du CO, comme mentionné précédemment, la solution adéquate dépend en grande partie de la vision que l'on a de l'ONU-REDD pour l'avenir. Quels sont

le rôle et les avantages comparatifs de l'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà ? Que devrait devenir le Programme et comment doit-il se positionner sur la scène mondiale de la REDD+ au-delà de 2015 ? Ces questions devront être débattues ouvertement au cours de l'examen de la stratégie du Programme prévue en 2013.

Recommandations

Au vu du constat et des conclusions qui précèdent, l'auteur de l'examen propose l'ensemble de recommandations suivant.

Concernant le mandat /règlement intérieur (RI) :

Le mandat et le RI doivent préciser le statut de chaque catégorie de parties prenantes et leur rôle spécifique dans le CO, afin d'éviter toute confusion.

Les raisons pour lesquelles la section 5. *Groupe de coordination des organismes de l'ONU participants* figure dans le mandat doivent être précisées; à défaut, il conviendra de compléter cette (par ex. en associant le groupe de stratégie de l'ONU) ou de la supprimer.

Pour éviter toute incohérence et les éventuelles divergences évoquées plus haut, il pourrait être souhaitable que la composition du CO soit définie en détail dans le mandat.

Concernant le fonctionnement :

Préciser et détailler davantage les procédures applicables à la tenue des réunions, notamment en ce qui concerne (i) le champ d'application et la forme du processus décisionnel intersession; (ii) le recours aux groupes de travail; (iii) la publication du mandat des délégués du Conseil (qualification, tâches et responsabilités, disponibilité), et la publication sur le site Internet d'ONU-REDD de courts CV des délégués; (iv) le processus décisionnel (qui prend part au consensus ?, quel est le rôle des observateurs ?); (v) l'attribution claire des responsabilités pour chaque point de décision du CO, assortir d'échéances précises; (vi) la publication du mandat des coprésidents, indiquant leur rôle, leurs tâches et leurs responsabilités ainsi que les compétences requises; (vii) l'attribution possible des rôles de coprésidence à un pays-membre et à un membre donateur; (viii) l'ajout dans le RI d'une section relative à la gestion du temps, fixant les règles auxquelles les coprésidents du CO peuvent se référer pour la gestion du temps au cours des réunions; et (ix) la création d'un mécanisme de coordination entre les pays de chaque sous-région préalablement à chaque réunion du CO afin de permettre aux membres de s'exprimer au nom de ceux qu'ils représentent.

Pour prévenir tout conflit d'intérêt dans les débats entourant les affectations des fonds, il n'est pas souhaitable que les pays et organismes de l'ONU ayant travaillé sur des demandes spécifiques d'affectation et portant un intérêt à leur mise en œuvre participent à la décision consensuelle concernant cette affectation spécifique. Leurs représentants peuvent toutefois intervenir en tant que personnes-ressources pour éclairer la décision avant qu'elle ne soit prise. Des procédures spécifiques doivent être conçues et appliquées à cette fin.

Veiller ce que soient débattues les questions financières : outre la documentation détaillée fournie, les questions financières doivent, à un moment donné, être présentées et débattues en profondeur, notamment celle de la distribution des fonds entre l'AAN et les Programmes nationaux. Si les réunions du CO sont trop courtes pour le permettre, il pourrait être intéressant d'organiser des groupes de travail spécifiques avec les représentants de tous les groupes présents au Conseil. Cette possibilité pourrait être prévue dans la procédure actualisée d'approbation du budget de l'AAN, qui est très concise dans la version actuelle du RI.

Pour renforcer la coopération entre les acteurs au niveau national, **continuer de promouvoir la création de "groupes de coordination nationale dans les pays de REDD+**, en rassemblant toutes les parties prenantes et institutions gouvernementales concernées afin de veiller à la coordination des activités de REDD+ au niveau du pays avec toutes les parties prenantes

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

concernées, et contribuer à mieux lutter contre les facteurs de déboisement, qui souvent ne relèvent pas strictement du champ de la foresterie.

Veiller à ce que les enseignements tirés de l'expérience transmis à la CCNUCC soient suffisamment organisés, un membre du personnel du secrétariat très au fait des processus et des aspects politiques de la Convention étant désigné afin d'assurer la liaison permanente avec le secrétariat de la CCNUCC.

Concernant l'évolution de la structure du Conseil d'orientation et de sa composition :

Selon les réponses apportées aux questions concernant le rôle et les avantages comparatifs d'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà, et le positionnement du Programme sur l'arène mondiale de la REDD+ pour l'après-2015, on peut donc **envisager les options suivantes** :

OPTION A : le Programme ONU-REDD étant doté d'une espérance de vie vraisemblablement courte (peu après 2015) et aucune harmonisation n'étant nécessaire avec les modèles émergents de gouvernance internationale dans le domaine du changement climatique, le CO demeure essentiellement en l'état.

Dans ce cas de figure, les principaux changements dans la gouvernance sont mineurs et concernent essentiellement les règles de procédure entourant la tenue des réunions dans le sens des recommandations qui précèdent, afin de continuer à apporter d'améliorer légèrement l'efficacité.

Un bureau est créé afin d'aider la préparation des ordres du jour des réunions et des décisions intersession, principalement pour aider à garantir un meilleur équilibre entre les questions stratégiques et administratives/opérationnelles durant les réunions du CO. Le Bureau devrait se réunir (aussi souvent que possible) au moins deux fois par an et pourrait être formé de représentants élus des groupes, comme suit : un représentant des pays bénéficiaires, un représentant des donateurs, les deux coprésidents élus du CO et un représentant du secrétariat.

OPTION B : le Programme ONU-REDD souhaite être bien armé à long terme en prévision des discussions mondiales sur la REDD+, et faire du même coup la preuve de son efficacité à court terme : le CO entreprend une transformation progressive qui lui permet de n'exclure aucune solution à l'avenir, tout en améliorant l'efficacité de sa structure décisionnelle. Outre les changements effectués en vertu de l'option A décrite ci-dessus, l'organisation du CO évoluerait de la manière suivante :

Un élargissement du CO/Forum des représentants ONU-REDD qui réunirait tous les groupes participant au Programme ONU-REDD, tous les pays récipiendaires, tous les donateurs, les trois organismes de l'ONU et un nombre défini d'AP/d'OSC et un nombre défini d'observateurs, dont la position et le rôle au cours des réunions devra être précisé. Ce CO/Forum se réunit une fois par an et approuve les documents-cadre du Programme, sa stratégie, le cahier des charges et le RI du comité exécutif (voir plus haut), le budget de programme d'ensemble pour ONU-REDD et suit les résultats obtenus dans la mise en œuvre. Il concentre son attention sur les fonctions et questions stratégiques uniquement, et permet à toutes les parties intéressées d'échanger leurs points de vue et opinions concernant le Programme ainsi que les approches potentiellement innovantes et les enseignements acquis. Il nomme ou reconferme les délégués de chaque groupe représenté auprès du comité exécutif.

Un comité exécutif réunira un nombre limité de représentants élus de chaque groupe de parties prenantes issus du CO élargi (qui devront être reconfermés chaque année) : 3 pays bénéficiaires, 3 donateurs (par roulement), 1 organisme de l'ONU (intervenant au nom des autres), 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 représentant du Bureau du FASM comme membre de droit et 1 représentant du secrétariat ONU-REDD comme agent-ressource/observateur. Le comité exécutif se réunit deux fois par an et prend toutes les décisions opérationnelles et administratives, notamment l'affectation détaillée des fonds; il est coprésidé par le représentant d'un donateur et d'un pays bénéficiaire.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

Cette répartition des tâches serait davantage facilitée par :

- La clarification du statut et du rôle du secrétariat, du GS et du GA (par ex. en tant qu'unités internes de coordination des trois organismes, c'est-à-dire non représentés officiellement dans le CO);
- Un plan bien établi de suivi et d'évaluation, permettant au CO et au comité exécutif d'évaluer les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs et de veiller à ce que les fonds dépensés produisent effectivement les résultats excomptés, sans qu'il soit nécessaire d'intervenir dans la gestion des projets;
- La participation supplémentaire des deux coprésidents élus des réunions du comité exécutif au bureau nouvellement créé, afin de fixer l'ordre du jour des réunions du comité exécutif.

2. Introduction

2.1 La REDD+

“La réduction des émissions découlant du déboisement dans les pays en développement et les approches en faveur de l'action” a été mise à l'ordre du jour de la Conférence des parties (COP) lors de la onzième session de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) à Montréal (décembre 2005). La même année, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dénonçant les niveaux alarmants de déboisement (environ 13 million d'hectares par année pour la période 1990–2005), principalement dus à la conversion des forêts en terres agricoles et provoquant un rejet immédiat et à plus long terme d'émissions de GES, essentiellement sous la forme de CO₂, estimé par le GIEC dans les années 1990 à 5,8 GtCO₂/an.²

La réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) est un effort visant à conférer une valeur financière au carbone stocké dans les forêts, incitant ainsi les pays en développement à réduire les émissions des terres forestières et d'investir dans un démarche sobre en carbone de développement durable. "La REDD+" ne se limite pas au déboisement et à la dégradation des forêts, comprenant le rôle de la conservation, la gestion durable des forêts et le renforcement des stocks de carbone forestiers³.

Dans le processus de préparation à la REDD+ au niveau national, les activités se décomposent en trois phases successives :

- phase 1 : élaboration de stratégies ou plans d'action, politiques et mesures nationales, et renforcement des capacités;
- phase 2 : mise en œuvre des politiques et mesures nationales et des stratégies ou plans d'action nationaux qui pourraient nécessiter la poursuite du renforcement des capacités, un développement et un transfert de technologies, et des activités de démonstration axées sur les résultats;
- Phase 3 : actions axées sur les résultats, lesquelles sont pleinement mesurées, notifiées et vérifiées.

2.2 Le Programme ONU-REDD

Sous la direction de trois organismes de l'ONU, le Programme de collaboration sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) a été formé en 2008 afin d'aider les pays en développement à réduire les émissions mondiales et de le préparer à participer à un mécanisme de REDD+. Le Programme fait également suite aux décisions 1/CP.13, 2/CP.13 et 4/CP.15 de la CCNUCC en encourageant le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers.⁴

Le Programme ONU-REDD apporte un appui technique et opérationnel à la préparation à la REDD+. Comme le définit la stratégie 2011-2015 du Programme, l'objectif assigné au Programme ONU-REDD pour 2011-2015 consiste à “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 résultats⁵.”

À la suite d'un projet pilote mené dans 9 pays en développement, le Programme ONU-REDD a été initialement approuvé à l'appui de 17 pays en développement. Il accompagne actuellement 46 pays partenaires dans trois régions – Afrique, Asie-Pacifique et l'Amérique latine et les Caraïbes. Le Programme les aide à deux titres : (i) un appui direct pour la conception et la mise en œuvre des Programmes nationaux ONU-REDD; et (ii) un appui complémentaire pour l'action nationale de

² CCNUCC : http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/4123.php (en anglais)

³ <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx> (en anglais)

⁴ Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD.

⁵ Ibid.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

REDD+ via des approches, analyses, méthodologies, outils, données et bonnes pratiques en commun, élaborées dans le cadre de l'appui aux activités nationales de REDD+ (AAN) par le Programme ONU-REDD⁶.

En date du 15 septembre 2012, l'appui apporté aux pays par ces deux voies s'élevait à 117,5 millions de dollars E.-U., soit 67,3 millions pour les Programmes nationaux et 50,2 millions pour l'AAN⁷. Seize des pays participants relèvent du volet Programme national ONU-REDD.

Le Programme ONU-REDD est actuellement financé par la Norvège, le Danemark, le Japon et l'Espagne, 13 millions de dollars E.-U. supplémentaires ayant été octroyés par la Commission européenne ainsi que des fonds du Luxembourg (2,6 millions de dollars) en tant que nouveau donateur^{8 9}.

2.3 L'examen du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD

Comme le stipule la stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD, le Conseil d'orientation est "chargé de la supervision, de la direction stratégique et des allocations financières"¹⁰ du Programme.

Reflétant le rôle et les fonctions qui ont été assignés au Conseil d'orientation par le cadre du Programme ONU-REDD, la structure de gouvernance du CO a donc été conçue afin d'associer les organismes d'exécution (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), FAO), les donateurs du FASM, la "possibilité" étant prévue d'accueillir des représentants des autres partenaires et parties prenantes de la REDD (comme le secrétariat de la CCNUCC, secrétariat de l'UNPFII, la Coalition pour les nations de la forêt ombrophile, les organisations du CGIAR, l'Organisation internationale des bois tropicaux, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC).¹¹

Le mandat de 2009 du Conseil d'orientation distingue les membres titulaires, les observateurs et les membres de droit (*ex officio*) du Conseil, tandis que le secrétariat ONU-REDD assure des services de secrétariat au Conseil d'orientation, lequel rôle comprend entre autres le devoir de veiller à ce que les décisions prises par le CO soient "dûment consignées et (...) communiquées" à ses membres.¹² Le Tableau 1 ci-dessous indique la structure et la composition d'origine du CO.

Tableau 1 : Composition d'origine du Conseil d'orientation. Source : mandat de 2009

Membres titulaires	Observateurs	Membre <i>ex officio</i>
<ul style="list-style-type: none">• Pays du Programme ONU-REDD (voir le règlement intérieur pour le processus de détermination des membres selon leur représentativité régionale.)• Donateurs du Fonds d'affectation spéciale multidonateur du Programme ONU-REDD (FASM¹³) (voir le Règlement intérieur pour le	<ul style="list-style-type: none">• Secrétariat de la CCNUCC• Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier représenté par la Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none">• Bureau du Fonds d'affectation spéciale multidonateur, PNUD

⁶ Anciennement dénommé "Programme global".

⁷ Cadre de financement du Programme ONU-REDD (au 15 septembre 2012), Neuvième réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, octobre 2012, p. 6.

⁸ Compte-rendu de la neuvième réunion du Conseil d'orientation, 26-27 octobre 2012, Brazzaville, République du Congo, p. 8.

⁹ Portail Internet (Gateway) du FASM : <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00> (en anglais).

¹⁰ Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD, p. 19.

¹¹ Ibid.

¹² Mandat du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, mars 2009, p. 3.

¹³ Devenu aujourd'hui Fonds d'affectation spéciale multipartenaire.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

processus de fixant la représentation des donateurs au Conseil.)	• Secrétariat du FEM
• Société civile (voir le règlement intérieur pour le processus déterminant leur représentation au Conseil.)	• Représentants régionaux des populations autochtones
• Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones (président(e))	• OSC ¹⁴
• FAO	
• PNUD	
• PNUE	

Si le Programme ONU-REDD a évolué au cours des trois dernières années, réunissant davantage de donateurs et de pays, et gérant un plus gros volume de services offerts aux pays, le CO demeure gouverné par la même composition que celle prévue au mandat de 2009. Le temps passant, il est apparu clairement à une majorité de membres du CO, notamment les pays, les donateurs et les organismes de l'ONU, que le CO éprouvait des difficultés à fonctionner de manière effective et efficace.

Au vu de ces difficultés, c'est à la demande du Programme ONU-REDD qu'un examen complet a été effectué de la structure du Conseil d'orientation, comme cela a été convenu lors de la septième réunion du Conseil d'orientation en octobre 2011.¹⁵ Pour superviser ce processus, un groupe de travail a été établi sur une base volontaire lors de la huitième réunion du Conseil (mars 2012), lequel réunit deux représentants de chacun des principaux groupes de parties prenantes au CO : les pays partenaires (Papouasie-Nouvelle-Guinée et Viet Nam), les donateurs (Japon et Norvège), les organismes de l'ONU (FAO et PNUE), organisations de la société civile (NGOCE et EDF) et les populations autochtones (NEFIN et UNPFII).¹⁶ L'examen est facilité par le secrétariat ONU-REDD, qui a désigné un membre de son personnel comme secrétaire dans cette démarche, et pour assurer la coordination de la logistique.¹⁷

¹⁴ L'omission des OSC dans le mandat de 2009 est corrigée dans le PV de la première réunion du Conseil d'orientation

¹⁵ Compte-rendu de la septième réunion du Conseil d'orientation, 13-14 octobre 2011, Berlin, Allemagne, p. 3.

¹⁶ Compte-rendu de la huitième réunion du Conseil d'orientation, 25-26 mars 2012, Asunción, Paraguay, p. 3 (mis à jour avec les commentaires formulés sur l'ébauche de rapport de démarrage).

¹⁷ cahier des charges de l'examen du CO, p 5.

3. Objectifs et champ d'application de l'examen

Comme le stipule le cahier des charges assigné à l'examen, la présente évaluation poursuit trois objectifs principaux :

Examiner la composition et la structure de gouvernance du Conseil d'orientation (CO), la manière dont il exerce son activité et dont il aide le Programme dans l'exercice de son mandat, par rapport à d'autres Programmes administrés par l'ONU, notamment les FASM et les initiatives de préparation de la REDD;

Évaluer les textes existants que sont le règlement intérieur et les directives opérationnelles du Programme ONU-REDD, et le mandat du Conseil d'orientation, évaluer son adéquation aux objectifs fixés et sa capacité à les remplir, et identifier les éventuelles lacunes qu'il convient de combler;

Dans le contexte décrit ci-dessus, à la lumière de l'exécution escomptée du Programme ONU-REDD dans le cadre de la stratégie 2011-2015 et des décisions du Conseil d'orientation s'y appliquant, et compte tenu des bonnes pratiques en matière de transparence et de bonne gouvernance, proposer des modifications, le cas échéant, au règlement intérieur et aux directives opérationnelles du Programme ONU-REDD ainsi qu'au mandat du Conseil d'orientation.

Le présent examen couvre la durée du Programme ONU-REDD de sa création à 2015, afin de coïncider avec la stratégie 2011-2015 du Programme et les décisions antérieures du Conseil d'orientation. Le rapport final qui en découle est une réflexion sur la politique et les procédures existantes élaborées et facilitées par le CO, et sur la manière dont le CO peut composer avec les difficultés et les opportunités internes et externes qui se présentent au Programme et à sa gouvernance jusqu'en 2015 et au-delà, et les gérer avec succès.

En raison du caractère potentiellement sensible et hautement politique du présent examen, l'auteur de l'examen a communiqué et collaboré étroitement avec les membres et les autres parties prenantes du CO ONU-REDD via des réunions, des appels téléphoniques, des courriels et d'autres échanges, au besoin, afin de détailler précisément les critères et les processus d'examen utilisés dans la présente évaluation. Dans la mesure du possible, des sources d'information multiples ont été employées pour valider et trianguler ces données pour conférer une plus grande solidité à l'analyse.

L'approche et la méthodologie préliminaires de l'examen, telles qu'elles sont décrites ci-dessous (voir la section 4), indiquent que l'examen porte sur le *rôle et la pertinence*, *l'efficacité*, *l'efficience* et la *viabilité/effet mobilisateur* du CO. Les questions sont les suivantes :

- **Rôle et pertinence** : L'organisation et la gestion des fonctions, de la composition et de la structure du CO sont-elles propices à la réalisation des objectifs du Programme ?
 1. Quelles sont les fonctions du CO, et dans quelle mesure sont-elles conformes à l'environnement actuel ?
 2. Quels sont la structure et la composition du CO, et les domaines susceptibles d'ajustement à l'aune des objectifs actuels du Programme ?
- **Efficacité** : Le CO fonctionne-t-il de façon efficace et réactive, assurant l'encadrement et la surveillance appropriés à la réalisation des objectifs du Programme ?
 3. Le CO fonctionne-t-il d'une manière appropriée compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés ?
 4. Le CO est-il attentif aux besoins des partenaires et des parties prenantes ?
 5. Le CO assure-t-il l'encadrement et la surveillance appropriés à l'exécution des objectifs des Programmes global et nationaux, dans le respect des normes internationales ?
- **Efficience** : Le CO est-il doté d'un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en limitant les doubles emplois ?

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

6. Quel est le rôle fonctionnel du CO par rapport à celui des autres acteurs clés du Programme ONU-REDD ?
7. Les rôles et les responsabilités sont-ils clairement établis entre les partenaires clés du Programme ?
- **Viabilité/effet mobilisateur :** Le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD est-il bien placé pour permettre la réalisation des stratégies du Programme ?
8. La relation entre le CO et les organismes participants (FAO, PNUE, PNUD) est-elle propice à la réalisation des objectifs du Programme ?
9. La relation entre le CO et les contributeurs de niveau 2 est-elle propice à la réalisation des objectifs du Programme ?
10. Compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés, quelle structure et quelle composition sont-elles appropriées pour le CO ?
11. Compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés, où se situe le CO par rapport aux autres acteurs dans la sphère de la REDD ?

La matrice de l'examen figurant à l'annexe C et qui précise davantage les questions auxquelles le présent examen entendait répondre, est suivie de sous-catégories, soit : les indicateurs d'évaluation, la collecte des données, la méthodologie et les sources. La section 4 ci-dessous explique en détails l'approche et la méthodologie de l'examen, et la manière dont cette matrice a été employée pour recueillir et analyser les éléments d'appréciation.

4. Approche et méthodologie

4.1 Approche

Gardant à l'esprit les principaux buts assignés à l'examen (section 2 ci-dessus), l'auteur de l'examen, afin que le processus d'examen garantisse "une évaluation et une acquisition d'enseignements objectives, transparentes, fondées sur des données et impartiales"¹⁸, a été guidé par les principes essentiels suivants :

- *Privilégier les résultats* : les résultats excomptés, les indicateurs de résultats de même que les risques potentiels sont identifiés afin de contribuer à inscrire le présent examen dans une démarche cohérente et intégrée de gestion axée sur les résultats (GAR).
- *Apprentissage par la pratique* : l'auteur de l'examen adapte les principes, outils et indicateurs de la GAR, tout en tenant compte des besoins et du contexte de l'examen, dans le but d'accroître les possibilités d'apprentissage et de privilégier la réalisation des objectifs d'ONU-REDD.
- *Approche concertée* : L'auteur de l'examen s'attache à une approche consultative et concertée avec les divers membres, suppléants et observateurs du CO – actuels et passés dans la mesure du possible – ainsi qu'avec les autres parties prenantes principales, comme le secrétariat ONU-REDD.

L'examen s'est déroulé en trois phases : démarrage, collecte de données, et analyse et notification, évoquées plus longuement ci-dessous. L'intérêt de cette approche par étapes réside notamment dans la participation et l'engagement régulier des groupes de parties prenantes à divers moments de l'analyse, ce qui a facilité la collecte d'information, la vérification, le contrôle des faits et permis de réajuster au besoin la démarche ou le processus d'examen.

4.2 Méthodologie

Phase de démarrage

La phase de démarrage a posé les bases de la méthodologie, de l'échantillonnage et de la portée de l'examen. L'auteur de l'examen a présenté une méthodologie détaillée applicable au processus envisagé de l'examen, notamment une matrice détaillée (voir l'annexe C) qui a tenu lieu d'outil principal de collecte des données durant la mission. La phase de démarrage a clarifié le cahier des charges en identifiant les questions fondamentales auxquelles l'examen est destiné à répondre, par la collecte et l'analyse des données et des preuves attestant des indicateurs convenus. Les principales étapes de la phase de démarrage étaient, entre autres : analyse documentaire préliminaire, mission de cadrage et collecte préliminaire de données lors de la réunion du CO d'octobre 2012, et rédaction du projet de rapport initial, puis de sa version finale.

Phase de collecte de données

Des données primaires et secondaires ont été recueillies pour les besoins du présent examen. Ces dernières ont été principalement obtenues auprès des membres du CO, notamment les pays de REDD+, les donateurs, les représentants des populations autochtones et de la société civile, le secrétariat ONU-REDD et les agences d'exécution, ainsi que les autres partenaires et organisations concernés. Les données primaires ont été recueillies grâce à des méthodes qualitatives et quantitatives parmi lesquelles une étude sur dossier, une sondage en ligne et des entretiens semi-structurés. Pour l'analyse documentaire, les principaux documents de politique et d'orientation, en particulier concernant les systèmes de gouvernance et de gestion opérationnelle du Programme ONU-REDD, ont été analysés. L'auteur de l'examen a

¹⁸ Mandat de l'examen du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, p. 5.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

également pris en compte les réalisations et résultats obtenus à ce jour, tout en gardant clairement à l'esprit que cet examen ne porte pas sur le Programme ONU-REDD, mais sur le CO.

Parallèlement à cette analyse documentaire approfondie, l'auteur de l'examen a mené une évaluation comparative sur dossier des dispositifs institutionnels et de la gouvernance d'une sélection de trois autres fonds de REDD+ et mécanismes mondiaux/IFI similaires. Les différents critères/dimensions appliqués pour cette évaluation comparative sont explicités dans la matrice de l'examen. Cette démarche a ont continué de manière décisive à inscrire l'évaluation fournie par le présent examen dans les autres pratiques internationales actuelles et émergentes, dans un contexte international qui évolue rapidement. Les fonds/mécanismes sélectionnés aux fins de cette évaluation comparative avec ONU-REDD sont les suivants : le fonds pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), administré par le Groupe de développement des Nations Unies (UNDG) et placé sous le patronage de l'Espagne, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), et le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF). L'évaluation comparative, qui s'appuie largement sur la documentation disponible des trois fonds/mécanismes, a été en outre complétée par des entretiens ciblés avec les informateurs principaux parmi un nombre limité de membres qualifiés du personnel de chacune des trois entités (une personne par entité) afin de contribuer combler les données manquantes.

Afin d'intégrer les expériences d'un nombre assez important de membres du CO, d'observateurs et autres parties prenantes et informateurs clés d'ONU-REDD, un sondage en ligne a été diffusée en anglais, français et espagnol. Une version Word de l'enquête figure à l'annexe F. Un total de 266 membres et observateurs actuels ou anciens du CO ont été contactés pour ce sondage distribué parmi les six groupes représentés au CO : pays du Programme ONU-REDD, pays donateurs, OSC, populations autochtones, organismes de l'ONU, membres de droit et une "autre catégorie d'observateurs". Dans la mesure du possible, le poids relatif de chaque groupe, tel qu'il est défini au règlement intérieur, a été respecté dans l'échantillon de sondage, comme l'illustre le tableau 3 ci-dessous, à l'exception de la catégorie "autres observateurs" qui désigne le personnel de la Banque mondiale, du secrétariat de la CCNUCC, du GCI, de la RRI, les autres représentants des pays développés, etc.

Le sondage a été rendu public en ligne du vendredi 11 janvier au mercredi 13 février 2013. Un courriel d'invitation et trois rappels ont été adressés à une liste de participants. Un mois plus, 27 réponses complètes ont été reçues (voir le tableau 2), servant de base à l'analyse qui a été réalisée par la suite. Malgré un taux de réponse (10%) peu élevé, caractéristique de ce type d'instrument de sondage, les réponses apportées ont été riches, offrant un contexte utile à l'examen et permettant à un bon échantillon de parties prenantes d'exprimer leurs observations, conformément au but de l'auteur de l'examen.

Tableau 2 : Distribution des personnes interrogées et ayant répondu par rapport à leurs groupes respectifs

	Distribution des membres selon le RI	Membres invités et observateurs	Réponses (% à l'exclusion de la catégorie "autres")
Pays partenaire en développement	50% - 9 membres	51% - 105	36% - 9
Partenaire de développement	17% - 3 membres	18% - 37	12% - 3
Organisation de la société civile (OSC)	6% - 1 membre	11% - 22	8% - 2
Organisation des populations autochtones (PA)	6% - 1 membre	5% - 10	12% - 3
Organisme de l'ONU	17% - 3 membres	15% - 32	28% - 7
Membre <i>ex officio</i>	6% - 1 membre	0,5% - 1	4% - 1
Autres (secrétariat de la CCNUCC, GCI, RRI, FCPF, etc.)	-	59	2
Total	18	266	27

En complément du sondage électronique, 40 informateurs principaux ont été contactés par téléphone afin de mener des entretiens directs semi-structurés, afin de recueillir des informations plus détaillées. Les

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

protocoles d'entretiens applicables ont été élaborés en consultation avec le secrétariat et le groupe de travail; un protocole complet est joint à l'annexe G. Les protocoles d'entretiens et l'échantillon respectif de chaque groupe de parties prenantes ont été communiqués au secrétariat après approbation du rapport initial. La liste des informateurs principaux entendus figure à l'annexe H.

Phase d'analyse et de rapport

Au terme de la phase de collecte de données, l'auteur de l'examen a compilé et analysé toutes les données recueillies concernant les résultats obtenus et les lacunes signalées. Les données quantitatives, le cas échéant, ont été analysées avec des outils adéquats et illustratifs. Les données ont été triangulées afin de s'assurer que les informations ont été recueillies et recoupées par une variété d'informateurs, et qu'elles peuvent donc être plus aisément vérifiées et confirmées. Les conclusions ont été directement liées aux informations pertinentes grâce à une analyse interprétative pour laquelle l'auteur de l'examen a appliqué un raisonnement à la fois déductif et inductif. Cette démarche a conduit à la production d'une ébauche de rapport, qui a été remis au secrétariat ONU-REDD et au groupe de travail afin qu'il formule ses observations. Le Tableau 4 ci-dessous propose un aperçu du calendrier du processus d'examen jusqu'à la présentation de du présent rapport dans sa version finale.

Tableau 3 : Calendrier révisé du plan de travail

Étapes / tâches du plan de travail	Échéance révisée
Réunion de lancement	24 oct
Analyse documentaire préliminaire	9 nov
Préparation du rapport initial	20 nov
Participation au 9 ^e Conseil d'orientation à Brazzaville, déplacement et préparatifs compris	27 oct
Révision de la matrice de l'examen et mise à jour du rapport initial	21 déc
PHASE DE COLLECTE DE DONNÉES	
Analyse documentaire approfondie	1 ^{er} fév
Entretiens téléphoniques	12 fév
Sondage en ligne	15 fév
PHASE D'ANALYSE ET DE RAPPORT	
Analyse des données	1 ^{er} mars
Préparation du projet de rapport d'examen	31 mars
Intégration des observations et préparation du rapport final	6 mai
Présentation au Conseil d'orientation en Indonésie, préparation comprise	semaine du 24 juin

5. Contexte de l'examen

Avant d'aborder ce rapport, il importe d'appréhender clairement le contexte dans lequel évolue le Programme ONU-REDD. Cette démarche est essentielle pour comprendre dans un deuxième temps la situation dans laquelle le CO se trouve, et offrira un contexte aux futures recommandations concernant les opérations du CO.

5.1 Enjeux mondiaux de la REDD+

Statut de la REDD+ dans le processus de négociation de la CCNUCC

Bien que des décisions importantes aient été espérées pour la REDD+ au cours des derniers pourparlers climatiques des Nations Unies à Doha, aucune décision n'a été prise sur la vérification des émissions de carbone liées au déboisement. Vive a été la déception des promoteurs de la REDD+, tant la mesure, notification et vérification (MRV) des réductions d'émissions nécessite des mesures urgentes pour permettre aux activités REDD+ de maintenir son cap. Sur une note positive, il semble que les forêts et la REDD+ soient partie intégrante du prochain traité international sur les changements climatiques en 2020.¹⁹ Le processus de négociation a notamment établi un atelier dans le cadre de la plate-forme de Durban qui débattera des questions d'atténuation et de la volonté croissante de réduire les émissions dans le secteur forestier : "l'ADP (Groupe de travail spécial de la plate-forme de Durban pour une action renforcée; sigle anglais) entend tenir une série d'ateliers thématiques dans des domaines tels que l'énergie, les transports, l'industrie, la foresterie et la gestion des déchets. Les ateliers commenceront en 2013 et pourront, entre autres, identifier des initiatives et actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre aussi rapidement, économiquement et équitablement que possible, et contribuer à leur mise en œuvre."²⁰ Cet atelier pourrait permettre de faire avancer significativement la cause de la REDD+, qui achoppe aujourd'hui essentiellement sur la question du financement, ce qui suscite des par ailleurs des débats sur les questions relatives à la vérification des émissions de carbone.

Financer la REDD+

Dans *Analyse de la REDD+ Les enjeux et les choix*,²¹ publié par le CIFOR, Angelsen, A. et al. considèrent que le financement de la REDD+ se trouve à un tournant : bien que les financements à court terme soient disponibles, les décaissements sont lents et les opportunités d'investissement rares; dans le même temps, il n'y a pas de stratégie à long terme adéquate et prévisible pour satisfaire les besoins financiers de la REDD+. En outre, en l'absence d'objectifs ambitieux d'atténuation du changement climatique, dans un avenir prévisible la plupart des financements destinés à la REDD+ seront mobilisés par le secteur public. Durant cette phase intermédiaire, dans laquelle les fonds de REDD+ seront vraisemblablement fragmentés et canalisés à travers différentes agences, il sera important de tester une variété d'options de financement qui permettent d'obtenir, par effet de levier, des financements du secteur privé pour s'attaquer directement aux facteurs de déboisement. Les pays REDD+ les plus riches qui sont dotés d'institutions plus solides choisiront peut-être d'autofinancer une grande partie de la REDD+. Ils pourraient aussi choisir de signer des accords basés sur les résultats avec les bailleurs de fonds et les organismes internationaux. Les États plus fragiles dépendront probablement d'un financement de type aide publique au développement (APD), qui conjugue le soutien financier à l'assistance technique et à des conseils en matière de politiques générales.

¹⁹ <http://blog.cifor.org/13152> (en anglais)

²⁰ PROJET DE TEXTE sur le point 3 à l'ordre du jour de l'ADP, Version de 18 :30 – 6 décembre 2012, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/draftadp36dec1830.pdf (en anglais)

²¹ Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éd.) 2012, *Analyse de la REDD+ Les enjeux et les choix*. CIFOR, Bogor, Indonésie. (http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1302.pdf)

En conclusion, les auteurs considèrent peu probable que la REDD+ fournisse des financements directs pour des réductions d'émissions rapides et peu coûteuses. Néanmoins, elle constitue une importante occasion pour les pays de remédier aux causes structurelles de la déforestation et de lancer un processus de changements transformationnels visant la pérennité des ressources forestières. Lorsqu'ils sont en mesure d'agir sans soutien international, les gouvernements peuvent préférer des paiements basés sur les résultats à l'échelle nationale (phase 3). Cependant, de nombreux pays auront besoin d'un soutien tant pour l'établissement des projets que pour la réforme des politiques (phase 2). Au cours des quelques années à venir, lorsque l'échelle de la mise en œuvre de la REDD+ se sera accrue mais en l'absence de cadre politique international pour la REDD+, le financement devra provenir d'une variété de sources mobilisant directement le secteur privé afin de lutter contre les facteurs de déboisement.

Le Fonds vert pour le climat (GCF)

Le GCF a été créé par la décision 1/CP.16 de la Conférence des parties (COP) à la CCNUCC en 2010. L'objectif global du GCF est de promouvoir l'adoption de trajectoires de développement sobre en émissions et résilient au climat, en aidant les pays en développement à limiter ou réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à s'adapter aux incidences des changements climatiques, tout en tenant compte des besoins de ceux de ces pays qui sont particulièrement vulnérables aux effets négatifs des changements climatiques.²²

Le Fonds a pour but d'offrir un accès simplifié et amélioré, notamment un accès direct, au financement, et ses activités sont guidées par une approche gouvernée par les pays. Le Fonds vise aussi à encourager l'implication des parties prenantes concernées, notamment les groupes vulnérables, et de lutter contre les inégalités liées au sexe. Le GCF a été désigné comme entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la CCNUCC. La Banque mondiale remplit provisoirement les fonctions d'administrateur du Fonds, sous réserve d'un examen auquel il sera procédé trois ans après la mise en service du fonds.²³

Le plan de financement à long terme du GCF vise à mobiliser 100 milliards de dollars E.-U. par an d'ici 2020. Une grande incertitude planant sur l'origine de ces fonds, un groupe consultatif de haut niveau sur le financement de la lutte contre les changements climatiques (AGF) a été créé par Ban Ki-Moon, secrétaire général de l'ONU, en février 2010, sa tâche consistant à étudier les sources potentielles de revenus pour le fonds. Le rapport²⁴ produit par le groupe a conclu que le financement devrait provenir de sources très variées, publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris des sources alternatives de financement, et passer par un renforcement des sources existantes et une augmentation des flux privés. Des subventions et des prêts à des conditions très favorables sont essentiels à l'adaptation dans les pays en développement les plus vulnérables, comme les pays les moins développés, les petits États insulaires en développement et l'Afrique.

À Doha, la décision²⁵ de la conférence a encouragé les pays développés à maintenir leurs engagements financiers au cours des deux prochaines années; l'identification de nouvelles sources de fonds a néanmoins été repoussée à l'année prochaine. Beaucoup considèrent que le financement de la REDD+ est sans doute l'otage d'enjeux politiques plus larges.

Malgré ces obstacles, l'opinion dominante au niveau international est qu'à moyen terme, le GCF deviendra un outil central par lequel transitera une part importante de l'appui à la REDD+, et qu'il est donc nécessaire de veiller, si l'on souhaite que les canaux actuels d'exécution de la REDD+ recourent au guichet qu'est le GCF, qu'ils puissent s'ajuster aux conditions que fixera le GCF en termes de modalités opérationnelles et à ses exigences en matière de gouvernance.

²² <http://gcfund.net> (en anglais).

²³ <http://gcfund.net> (en anglais).

²⁴ Rapport du groupe consultatif de haut niveau du Secrétaire général sur le financement de la lutte contre les changements climatiques, novembre 2010 (en anglais).

²⁵ http://unfccc.int/meetings/doha_nov_2012/meeting/6815/php/view/decisions.php.

5.2 Tendances autour de l'ONU-REDD

Comme exposé plus haut, de nombreuses tendances mondiales influencent le Programme ONU-REDD, l'invitant à se positionner et appelant instamment une redéfinition et un renforcement de son rôle dans la sphère des activités de REDD+ à moyen terme. Ces changements soulèvent ainsi plusieurs difficultés opérationnelles et structurelles pour le programme, et suscite des opportunités potentielles de ressources supplémentaires, d'harmonisation des actions et de partenariats constructifs. Certains des domaines que le CO doit prendre en compte dans ses décisions et sa planification stratégique concernent ainsi les aspects suivants :

- Nombre de pays achèvent la phase 1 pour passer en phase 2 et 3 de la mise en œuvre de la REDD+²⁶, et nécessitent donc un appui d'un autre type que ceux dont la participation au Programme est encore récente;
- Il importe de reconnaître l'évolution des négociations de la CCNUCC sur la REDD+, qui détermineront l'avenir du mécanisme de REDD+;
- L'ONU-REDD peut contribuer aux orientations et aux recherches de l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique et Technologique (SBSTA) de la CCNUCC, qui participe aux travaux techniques entourant la préparation à la REDD+, intégrer les fruits des travaux de l'Organe, et vice-versa;
- On constate une prolifération des fonds en matière de REDD+ et autres IFI, comme le FEM, le Fonds pour l'adaptation, le FCPF, le FIP, et les autres fonds qui croissent en taille et en nombre, et qui expérimentent différents modèles de gouvernance et de financement (par ex. L'accès direct) – il convient d'accorder une attention particulière à la conception et à l'élaboration du GCF;
- Les futures actions pour la REDD+ suscitent un besoin croissant de conseils plus adaptés et mieux ciblés au niveau national, et d'outils plus standardisés favorisant la cohérence des applications techniques et déduisant les doubles emplois.

5.3 Tendances dans le Programme ONU-REDD

Sous l'influence du contexte mondial dynamique qui caractérise les actions nationale et infranationales, les décisions de la CCNUCC sur le déboisement et la dégradation des forêts, et les autres tendances externes entourant la REDD+ et son financement, le Programme ONU-REDD a connu une évolution rapide durant ses trois ans d'activités. Parmi les tendances et les besoins que le CO doit encore prendre en compte dans ses décisions et sa planification stratégique, citons :

- Satisfaire les demandes opérationnelles et techniques de plus en plus nombreuses émanant des pays à mesure que le Programme est passé de 17 (en 2009) à 46 pays membres (en 2012), et que davantage de pays passent à la phase 2 et 3 de la REDD+;
- Coordonner et gérer de près de 170 millions de dollars²⁷ que représentent à présent les activités de AAN et de Programmes nationaux;
- Incorporer le financement et développer le rôle du mécanisme de financement de niveau 2²⁸, comme convenu lors des septième, huitième et neuvième réunions du CO;
- Actualiser les enseignements tirés des pilotes (en Asie et Afrique) au cours des trois dernières années;
- Intégrer les conclusions de l'évaluation des besoins des pays dans le travail et les opérations du Programme;
- Gérer les multiples partenariats²⁹ entre le Programme ONU-REDD et le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) et le Programme d'investissement pour la forêt (FIP), par exemple, afin de poursuivre la rationalisation de la REDD+.

²⁷ Portail du FASM, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00> (en anglais), 21 février 2013

²⁸ Site Internet de l'ONU sur la REDD : http://www.un-redd.org/UNREDD_Japan_Partnership_Project/tabid/6379/Default.aspx (en anglais)

En ce qui concerne le contexte interne du Programme ONU-REDD, l'examen a confirmé que les organes directeurs et d'exécution du Programme étaient vivement critiqués, notamment par les pays bénéficiaires. Les réunions du CO ont été le théâtre de tensions entre les groupes représentés, et la structure de direction et d'exécution du Programme a été fréquemment contestée, ce qui a nui à l'efficacité et provoqué la frustration de nombreux participants d'ONU-REDD. De fait, il devient nécessaire d'explorer, d'analyser et d'évaluer le "mandat, la composition, le rôle, les responsabilités, la structure de gouvernance, les pratiques, les procédures et la responsabilité"³⁰ du le CO à la lumière des diverses difficultés évoquées plus haut.

5.4 Le contexte du présent examen

Le présent examen est donc attentif aux divers facteurs internes et externes qui présentent des difficultés et perspectives potentielles pour la gouvernance et la gestion du Programme ONU-REDD, qui doit être conscient de l'existence de différents modèles de gouvernance établis par les nouveaux fonds pour le climat, comme le Fonds pour l'adaptation et le GCF.

En effet, la décision du Fonds pour l'adaptation (i) de créer un Conseil composé des parties au Protocole de Kyoto dont une majorité de pays en développement (11 parmi les 16 membres), et (ii) d'ouvrir la mise en œuvre des projets financés à toute institution nationale,³¹ régionale et multilatérale accréditée par le Conseil du Fonds pour l'adaptation, a créé établi une nouvelle norme que de nombreux pays bénéficiaires aimeraient voir reproduit dans d'autres fonds et programmes actuels et à venir de lutte contre les changements climatiques.

Le Conseil du GCF est composé à part égale de pays-membres développés et en développement parties à la CCNUCC. Si son modèle opérationnel reste à définir, et si les options sont nombreuses compte tenu du vaste éventail d'action du GCF, il est très probable que (i) le GCF adoptera, parmi ses modalités d'accès, celle de l'accès direct renforcé³² (dans la droite ligne de nombreux pays, où des instruments nationaux de financement climatique, comme le Fonds du Bangladesh pour la résilience aux changements climatiques (BCCRF³³) et le Fonds brésilien pour l'Amazonie (BAF³⁴), sont en train d'être mis en place et constituent le mode de financement climatique de prédilection, aussi bien pour l'appui national qu'international); et (ii) qu'il conclura des accords avec certains instruments existants de financement multilatéral, qui feront office d'entités multilatérales de financement pour le GCF afin de se charger du financement des pays qui ne possèdent pas encore de NFE.³⁵

C'est dans ce contexte, combinant l'évolution des mécanismes d'exécution en faveur de l'accès direct, voire de l'accès direct renforcé (càd par l'intermédiaire des entités nationales de financement) et un rôle de pilotage accru conféré aux pays en développement dans les fonds pour le climat, que des tensions ont émergé au sein du Conseil d'orientation ONU-REDD et que le Programme ONU-REDD doit revoir sa stratégie. Cette dernière devra être porteuse d'une vision, partagée par les membres du Conseil, de ce qu'est et ce que devraient être après 2015 le Programme ONU-REDD, son rôle et son positionnement vis-à-vis des tendances mondiales évoquées plus haut. Le Programme ONU-REDD souhaite-t-il participer à la mise en œuvre des actions du GCF à l'avenir, et devenir l'un de ses agents d'exécution ? Entend-il suivre les tendances internationales consistant à (i) accorder davantage de poids aux pays

²⁹ Par ex. Convention sur la diversité biologique (CDB), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), l'Institut national brésilien pour la recherche spatiale (INPE), la CCNUCC et le Forum des Nations Unies sur les Forêts (FNUF)

³¹ Le FA compte à présent 14 entités nationales de financement ((les) ENF) accréditées

³² L'accès direct renforcé désigne l'accès par l'intermédiaire des entités nationales de financement (ENF), qui ont la possibilité de prendre des décisions d'exécution opérationnelles au nom du GCF. Les entités de financement doivent être préalablement accréditées par le GCF afin de recevoir des financements (voir Müller, B. *A Delbi Vision for the Green Climate Fund Business Model Framework – Some thoughts on Access and Disbursement*)

³³ <http://bccrf-bd.org/>

³⁴ <http://www.amazonfund.org/>

³⁵ Ibid.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

bénéficiaires dans la structure de gouvernance, (ii) positionner les organismes multilatéraux à l'appui plutôt qu'à la direction du Programme, et (iii) permettre aux guichets de précéder à un accès direct sous une forme ou une autre ? Ou veut-il demeurer un Programme de l'ONU, nécessairement mis en œuvre par les organismes de l'ONU ?

Il n'appartient certainement pas à l'auteur de l'examen de choisir entre différentes visions de l'avenir du Programme ONU-REDD, lesquelles devront être débattues durant le processus d'examen de la stratégie ONU-REDD à partir de 2013. Une fois convenue cette vision, d'autres changements dans les fonctions du CO et la structure de direction du Programme seront rendus possibles, de façon que les solutions choisies soient conformes au positionnement de l'ONU-REDD dans la droite ligne de cette vision, et y contribue. La série d'entretiens avec les informateurs principaux, réalisée dans le cadre du présent examen, a toutefois confirmé que les tensions au sein du CO s'expliquent principalement par la variété de visions latentes et des moyens de les réaliser. C'est à la lumière de cet élément que le lecteur doit aborder le présent rapport, et que les options de réforme du CO sont proposées, le cas échéant. Certaines actions peuvent être entreprises dès à présent pour atténuer certaines de ces tensions et améliorer l'efficacité du CO dans ses travaux, et pour armer l'ONU-REDD pour l'avenir, tandis que d'autres actions et décisions devront être attendues qu'une future stratégie soit convenue.

Dans la section qui suit, l'auteur de l'examen analysera (i) l'organisation et la gestion des fonctions, de la composition et de la structure du CO (rôle et pertinence); (ii) si le CO fonctionne de manière efficace et responsable (efficacité); (iii) si le CO fonctionne sans retard et de façon à réduire les doubles emplois (efficacité); et (iv) si le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD est bien placé pour permettre la réalisation des stratégies du Programme (viabilité/effet mobilisateur). Cette analyse conduira à plusieurs recommandations et solutions concernant la composition, la gouvernance, la gestion et les procédures du CO, qui permettront de contribuer à inspirer l'examen dont fera l'objet la stratégie du Programme ONU-REDD et, surtout, sa mise en œuvre pratique.

6. Conclusions, au regard des critères de l'examen

6.1 Rôle et pertinence

L'organisation et la gestion des fonctions, de la composition et de la structure du CO sont-elles propices à la réalisation des objectifs du Programme ?

Résumé des conclusions :

Les principales conclusions de l'examen, au regard du rôle et de la pertinence des critères assignés à l'examen, sont les suivantes :

- Si les fonctions actuelles du CO sont relativement claires et pertinentes, certaines gagneraient à être ajustées afin d'équilibrer le partage entre fonctions stratégiques et administratives/opérationnelles, et de répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet par un grand nombre de parties prenantes.
- Cela pourrait du même coup permettre de faire lentement évoluer la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD de façon à favoriser une gouvernance plus efficace d'ici 2015, et de préparer le terrain pour l'après-2015, si la vision d'ONU-REDD privilégie la convergence avec les options de financement pour la REDD+ qui émergent sur la scène internationale. Dans le même temps, le mandat et le RI gagneraient à être actualisés de façon à mettre clairement en avant les règles du jeu, ce qui contribuerait à la transparence de cette structure de gouvernance.
- Les activités du CO ne sont ni pleinement satisfaisantes, ni parfaitement propices à la réalisation des objectifs du Programme, ce qui s'explique par plusieurs facteurs, notamment :
 - L'absence de vision commune parmi les membres du CO, sur ce que devrait être l'ONU-REDD et son sort après 2015; cette absence est source de tension latente dans les activités du CO;
 - Le statut et le rôle des différents membres du CO et des processus décisionnels manquent de clarté; aussi convient-il d'enrichir et de préciser les procédures et d'adapter la structure de direction du Programme afin de rationaliser ses activités;
 - L'hétérogénéité des profils des délégués et de leur niveau de connaissance/compétences, qui ne leur permet pas toujours de remplir leur rôle au sein du CO.

À la lumière de ces conclusions et afin de résoudre ces difficultés à court terme, l'auteur de l'examen recommande ce qui suit :

Concernant la structure de gouvernance :

1. Il pourrait être avantageux que le Programme ONU-REDD confie à une instance de gouvernance représentative plus large l'actualisation et l'approbation de son cadre "réglementaire" : document-cadre, mandat du CO, approbation du budget d'ensemble et évaluation de la performance. À cette fin, le CO élargi pourrait ainsi être réuni une fois par an, lequel rassemblerait tous l'ensemble des pays membres et des donateurs, ainsi que les observateurs. Les travaux de ce CO élargi porteraient exclusivement sur les fonctions et aspects stratégiques.
2. Les réunions du CO élargi devraient aussi demeurer l'occasion de partager les expériences et de discuter. Des partenaires stratégiques pourraient être invités aux réunions du CO, ou des événements spécifiques organisés afin de permettre aux AP et aux OSC de s'exprimer; en outre, il conviendra de ménager suffisamment de temps pour le partage d'expérience entre pays.
 - Les questions d'ordre plus administratif et procédural qui ont été jusqu'ici assignées au CO pourraient être traitées par un comité exécutif réduit formé de membres élus de ce CO élargi (confirmés chaque année). Sa composition pourrait être la suivante : 3 pays (1 représentant par région), 3 donateurs, 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 organisme de l'ONU chef de file, le FASM comme membre de droit et le secrétariat comme agent-ressource/observateur;
3. Pour faciliter encore cette division du travail, il conviendrait de :

- Préciser le statut et le rôle du secrétariat, du GS et du GA, et
 - D'adopter un plan de suivi et d'évaluation bien établi qui permettrait au CO et au comité exécutif d'apprécier la réalisation des objectifs et de veiller à ce que les fonds dépensés produisent effectivement les résultats excomptés, sans qu'il soit besoin de se mêler de la gestion au niveau des projets.
 - De créer un Bureau chargé de la préparation du projet d'ordre du jour pour chaque réunion du CO et du comité exécutif bien avant chaque réunion, lequel Bureau devrait se réunir (idéalement aussi souvent que nécessaire) au moins deux fois par an, et pourrait rassembler des représentants élus des groupes du CO répartis comme suit : un représentant des pays bénéficiaires, un représentant des donateurs, les deux coprésidents élus des réunions du CO et du CE, et un représentant du secrétariat
4. Pour prévenir tout conflit d'intérêt dans les débats entourant les affectations des fonds, il n'est pas souhaitable que les pays et organismes de l'ONU ayant travaillé sur des demandes spécifiques d'affectation et portant un intérêt à leur mise en œuvre participent à la décision consensuelle concernant cette affectation spécifique. Leurs représentants peuvent toutefois intervenir en tant que personnes-ressources pour éclairer la décision avant qu'elle ne soit prise. Des procédures spécifiques doivent être conçues et appliquées à cette fin.

Concernant le mandat/le RI :

- Le mandat et le RI doivent tous deux préciser le statut de chaque catégorie de parties prenantes et leur rôle spécifique dans le CO, afin de prévenir toute confusion.
- Les raisons pour lesquelles la section 5. *Groupe de coordination des organismes de l'ONU participants* figure dans le mandat doivent être précisées; à défaut, il conviendra de compléter cette (par ex. en associant le groupe de stratégie de l'ONU) ou de la supprimer.
- Pour éviter tout incohérence et les éventuelles divergences évoquées plus haut, il pourrait être souhaitable que la composition du CO soit définie en détail dans le mandat.

6.1.1 Quelles sont les fonctions du CO et correspondent-elles à l'environnement actuel ?

Fonctions actuelles du CO

Selon le principe selon lequel la fonction définit la forme, l'une des étapes initiales de l'examen consiste à analyser les fonctions actuelles du CO et la manière dont elles correspondent à l'environnement actuel. En l'état, les fonctions du CO telles qu'elles sont détaillées dans la Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD et dans le mandat du CO, sont présentées dans le Tableau 4 avec les fonctions de 3 autres fonds/programmes à titre comparatif : le F-OMD, l'ONUSIDA et le FCPF. Cette comparaison a pour objet d'illustrer les fonctions caractéristiques d'autres fonds/programmes comparables à certains égards à l'ONU-REDD, et d'employer ces exemples à des fins d'analyse.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

Tableau 4 : Principales missions et responsabilités du CO ainsi que des instances dirigeantes d'autres programmes/fonds mondiaux

	F-OMD	ONUSIDA	FCPF	ONU-REDD
Structure générale de gouvernance	Structure plutôt légère de niveau mondial avec un comité directeur composé de deux membres (le PNUD et le gouvernement espagnol), un secrétariat et des sous-commissions techniques (TSC). Le Fonds d'affectation spéciale multipartenaire fait office d'Agent administratif pour le F-OMD et assure les services financiers et l'établissement des rapports. ³⁶	Le directeur exécutif du programme, désigné par le Secrétaire général de l'ONU, sur recommandation des coparrainants (organisations de l'ONU), est placé sous l'autorité directe du Conseil de coordination du Programme (CCP) qui fait office de structure de gouvernance du programme. Le CCP est composé de 22 États membres. Les coparrainants forment le Comité des organismes coparrainants (COC), qui fait office de comité permanent du conseil. ³⁷	La structure de gouvernance du FCPF comprend une Assemblée des participants (AP) composée de l'ensemble des pays participants et des donateurs, et un Comité des participants (CP) de 28 membres, qui joue le rôle d'instance dirigeante et décisionnelle du FCPF. L'AP a pour rôle de prodiguer au CP, lors de chaque réunion annuelle, des avis d'ordre général sur les décisions qu'il prend et, le cas échéant, sur d'autres sujets abordés par le CP. ³⁸	Le Programme ONU-REDD est dirigé par un CO de 18 membres, composé des représentants des pays partenaires, des donateurs du Fonds d'affectation spéciale multipartenaire, de la société civile, des populations autochtones et des trois organismes de l'ONU participants (FAO, PNUD et PNUE), ³⁹ et comprend un grand nombre d'observateurs.
Fonctions du "conseil" ou de son équivalent	La direction d'ensemble du F-OMD est assurée par son comité directeur. Ce comité : - définit l'orientation stratégique du Fonds ; - décide des affectations financières individuelles ; - supervise les attributions et versements stratégiques en fonction des priorités et entre les pays, et - assure le suivi des progrès réalisés sous l'égide du Fonds. ⁴⁰	Le CCP joue le rôle d'organe directeur pour l'ensemble des questions programmatiques en matière de politique, de stratégie, de finance et de suivi et d'évaluation de l'ONUSIDA. Le CCP a pour fonctions : - de définir les grandes orientations et priorités du programme commun ; - d'examiner la planification et l'exécution du programme commun et de prendre les décisions à cet égard ; - d'examiner et d'adopter le plan d'action et le plan budgétaire de chaque exercice financier préparés par le directeur exécutif et revus par le COC ;	L'AP fait des recommandations d'ordre général au CP. Le CP est chargé : - de choisir un pays éligible à la REDD pour participer au Fonds ; - d'examiner la proposition de préparation à la REDD présentée par un pays participant à la REDD et de prodiguer des conseils concernant les éléments significatifs de la proposition de préparation ; - de définir les critères et procédures d'octroi des subventions aux propositions de préparation à la REDD ainsi que les critères et procédures d'examen des propositions de préparation à la REDD ; - de décider de l'octroi d'une subvention à un pays participant à la REDD pour l'élaboration de son dossier de préparation ; - de prendre en compte, à la demande du pays participant à la REDD, les recommandations du groupe consultatif	Conformément à ce qui est énoncé dans la Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD, le CO est "chargé de la supervision, de la direction stratégique et des allocations financières" ⁴³ du Programme. Le document cadre du Programme ONU-REDD de 2008 précise les missions dont la réalisation lui a été confiée à l'origine, et qui sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none">• assurer la direction d'ensemble et définir l'orientation stratégique du Programme ONU-REDD ;• décider des affectations financières conformément aux paramètres budgétaires du document cadre ;• concevoir des mécanismes de suivi dans la perspective d'une réussite globale ; et• assurer la coordination au niveau mondial des acteurs de la REDD, tels que le Comité des participants du FCPF.⁴⁴ Les "missions et responsabilités" (fonctions) exposées dans le mandat du Conseil d'orientation de 2009 sont les suivantes : - examiner et approuver le mandat et le règlement intérieur (RI)

³⁶ <http://www.mdgfund.org/fr/content/governancestructure>

³⁷ Modus Operandi du Conseil de coordination du Programme, 2011

³⁸ Première évaluation du programme du FCPF, 2011

³⁹ <http://www.un-redd.org/PolicyBoard/tabid/102628/Default.aspx> (en anglais)

⁴⁰ Document cadre du F-OMD, 2007

⁴³ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p 21.

⁴⁴ Document cadre du Programme ONU-REDD, annexe 2 : Mandat du FASM, p. 22.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

- d'examiner les propositions du directeur exécutif et d'adopter les modalités de financement du programme commun ;
 - d'examiner les plans d'action à plus long terme ainsi que leurs implications financières ;
 - d'examiner les rapports financiers vérifiés, présentés par le programme commun ;
 - de formuler des recommandations aux organismes coparrainants concernant leurs activités d'appui au programme commun, y compris celles d'intégration ; et
 - d'examiner les rapports périodiques évaluant les avancées du programme commun quant à la réalisation de ses objectifs.⁴¹
- technique *ad hoc* qui peut être mis en place à cet effet, conformément à l'article 13 ; d'avaliser une partie ou l'ensemble du dossier du pays participant à la REDD ;
- d'adopter des directives politiques relatives aux méthodologies de fixation des prix dans le cadre des accords de paiement des réductions d'émission conformément à la section 3.1(b) ;
 - de prodiguer, en l'absence de directives adéquates de la CCNUCC concernant la REDD, des conseils quant aux modalités d'attribution des réductions d'émission provenant des activités de REDD découlant des incitations à la REDD ;
 - d'établir, en l'absence de directives adéquates de la CCNUCC concernant la REDD, une liste des tiers indépendants à même de fournir des services relatifs aux programmes de réductions d'émission et/ou à d'autres activités entreprises dans le cadre du Fonds ;
 - de proposer, en s'appuyant sur les recommandations formulées par l'équipe de gestion du Fonds, des principes directeurs concernant le principal cadre méthodologique de la REDD ;
 - d'approuver les conditions générales des accords de paiement des réductions d'émission, qui définissent les obligations et droits généraux des parties à l'accord ;
 - en s'appuyant sur les recommandations d'un groupe consultatif technique *ad hoc* qui peut être établi à cet effet, d'adopter les lignes directrices pour la réalisation de bénéfices supplémentaires ;
 - d'évaluer le fonctionnement du Fonds conformément à la section 17.1 ;
 - d'approuver la mise en place de groupe(s) consultatif(s) technique(s) prodiguant conseils et données techniques, conformément à ses missions ;
 - de remédier aux lacunes mentionnées dans les sections 6.5, 7.3 et 8.4 de la charte du FCPF ;
 - d'approuver le budget annuel du fonds de préparation et les coûts partagés ;
 - lors de la réunion annuelle, de rendre compte à l'AP des décisions prises par le CP et, le cas échéant, des autres sujets abordés par le CP ; et
 - de remplir toute autre fonction requise pour faciliter le fonctionnement du Fonds.⁴²
- [du CO], les mettre à jour et/ou les modifier, le cas échéant, en cas de nécessités impératives ;
- définir l'orientation stratégique du Programme ONU-REDD, en donnant suite aux décisions du CO de la CCNUCC et des autres organes, à partir des contributions du secrétariat, de l'UNDG, du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et d'autres ;
 - approuver les demandes de crédit du programme commun présenté par le secrétariat, vérifier si le secrétariat a convenablement appliqué les normes d'assurance de la qualité et examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre, comme stipulé dans le RI ;
 - approuver le mandat des organes consultatifs ;
 - assurer la coordination et la collaboration requises avec les initiatives, les processus et les mécanismes de financement opportuns ;
 - faciliter les processus de concertation appropriés avec les principales parties prenantes, notamment les populations autochtones et les autres communautés dépendantes de la forêt, ainsi que les OSC ;
 - examiner et approuver les rapports d'étape périodiques (programmatiques et financiers) rassemblés par l'Agent administratif à partir des rapports d'étape présentés par les organismes de l'ONU participants et veiller à l'homogénéité des comptes-rendus entre les pays, les rapports de synthèse annuels comprenant une partie consacrée aux activités du CO ;
 - adopter le plan d'évaluation mentionné dans le mandat du Fonds pour le Programme ONU-REDD (annexe 2 du document cadre) ;
 - examiner et approuver les projets de rapport et les rapports définitifs sur les enseignements tirés, veiller à la mise en œuvre des recommandations et signaler les suites indispensables à donner à certaines questions ;
 - aborder les besoins et priorités du FASM en matière de gestion de l'information, notamment en ce qui concerne la visibilité du FASM et de ses donateurs ; et
 - veiller à la conformité des activités du Programme ONU-REDD avec le document cadre, le MoU entre les organismes de l'ONU participants et l'Agent administratif et tout arrangement administratif type signé entre un donateur et l'Agent administratif.⁴⁵

⁴¹ Adapté du MODUS OPERANDI du Conseil de coordination du Programme, 2011.

⁴² Adapté de la Charte du FCPF, 2011.

⁴⁵ Mandat du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD. Mars 2009. P. 4-5.

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD

Les instances dirigeantes des quatre programmes/fonds présentent de nombreuses similitudes dans leurs fonctions, comme l'illustre la partie colorée du texte du tableau ci-dessus. Les quatre fonctions "de base" des conseils de direction consistent à :

- définir les orientations et priorités stratégiques du programme/fonds ;
- étudier les propositions de financement ;
- décider des allocations financières et adopter les budgets ;
- suivre les progrès réalisés et l'utilisation du fonds.

S'y ajoutent souvent d'autres fonctions propres à certains programmes/fonds (par ex. "formuler des recommandations aux organismes coparrainants concernant leurs activités" (ONUSIDA). S'agissant du FCPF, la structure de gouvernance investit le Comité des participants d'un important rôle opérationnel, le plus souvent assuré conjointement avec le secrétariat des programmes/fonds – c'est le cas lorsqu'il s'agit : "de définir les critères et procédures d'octroi des subventions", "de prodiguer des conseils quant aux modalités", "de proposer des principes directeurs concernant le principal cadre méthodologique", et "d'adopter des lignes directrices". Cela est inhérent à la structure particulière de gouvernance du FCPF, avec ses deux assemblées, qui lui permet de partager les fonctions relevant de la structure de direction du Fonds.

Les fonctions du CO du Programme ONU-REDD sont plutôt explicites et exhaustives dès lors qu'on garde à l'esprit l'important rôle opérationnel du secrétariat. À cet égard, le secrétariat devrait en fait être défini comme l'organe opérationnel du CO : il participe au bon déroulement des réunions du CO, met en œuvre ses décisions et centralise le suivi et le cadre normatif du programme, contribue à la prestation des services du programme et à l'obtention de résultats et établit des partenariats à l'échelle du Programme. Aussi, dans une telle configuration, la relation entre le Conseil d'orientation et le secrétariat se doit-elle d'être très étroite et, en toute logique, le secrétariat doit-il s'en référer au CO et à ses coprésidents, auxquels il est également tenu de rendre compte.

Cela semble néanmoins contredire l'énoncé qui figure dans le mandat révisé du secrétariat en date du 15 juin 2012 et selon lequel "le chef du secrétariat est tenu de rendre compte au groupe de stratégie (GS), et placé sous le contrôle administratif du directeur, division de la mise en œuvre de la politique environnementale (PNUE)⁴⁶". Cette formulation investit le GS d'une autorité sur le secrétariat supérieure à celle du CO, ce qui risque de prêter à confusion quant au rôle du secrétariat, sa "marge de manœuvre" et ceux pour qui il travaille (les membres du CO dans leur ensemble ou les organismes de l'ONU ?). Ce type d'organisation est également contraire à la façon dont une majorité de membres du CO envisage l'avenir de l'ONU-REDD à moyen terme, comme évoqué dans une précédente partie.

Si on les compare à celles d'autres fonds/programmes, les fonctions du CO de l'ONU-REDD sont uniques en leur genre sous un certain nombre d'aspects. Elles consistent en particulier à "examiner et approuver ce mandat et ce règlement intérieur (RI), à les mettre à jour et/ou les modifier, le cas échéant, en cas de nécessités impératives", à "assurer la coordination et la collaboration requises avec les initiatives, les processus et les mécanismes de financements opportuns", à "faciliter les processus de concertation appropriés avec les principales parties prenantes, notamment les populations autochtones et les autres communautés dépendantes de la forêt ainsi que les organisations de la société civile. Le Tableau 5 ci-dessous analyse l'incidence de chacune des fonctions du Programme ONU-REDD sur le mécanisme de gouvernance du Programme.

Tableau 5 : Incidence de chacune des fonctions du Programme ONU-REDD sur le mécanisme de gouvernance du Programme

ONU-REDD	Incidences sur les mécanismes de gouvernance
Examiner et approuver le mandat et le règlement intérieur (RI), les mettre à jour et/ou les modifier, le cas échéant, en cas de nécessités impératives.	La question qui apparaît clairement est celle de la légitimité d'un organe de gouvernance à examiner et adopter son propre mandat, d'autant qu'avec seulement 18 membres (alors que le Programme regroupe 46 pays partenaires et six donateurs), sa représentativité est

⁴⁶ Note administrative pour une meilleure exécution du Programme ONU-REDD, annexe A : mandats révisés du groupe de stratégie, du groupe d'administration et du secrétariat, Programme ONU-REDD, 15 juin 2012.

	<p>limitée. Au sein du FCPF, l'AP, qui regroupe l'ensemble des pays participants (donateurs et bénéficiaires), a toute légitimité pour définir le mandat et le champ de travail du CP. À l'ONUSIDA, le CCP tient compte des décisions du Conseil économique et social des Nations Unies.</p>
<p>Définir l'orientation stratégique du Programme ONU-REDD, en donnant suite aux décisions du CO de la CCNUCC et des autres organes, à partir des contributions du secrétariat, de l'UNDG, du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et d'autres.</p>	<p>S'il veut établir l'orientation stratégique et assurer la direction au niveau mondial du Programme ONU-REDD dans le cadre du processus de la REDD+, le CO doit être capable de conserver une certaine distance à l'égard des projets et activités individuels ainsi qu'à l'égard des aspects procéduraux et administratifs. La forte implication du CO sur des problématiques propres à un pays et à un projet et sur des questions administratives risque d'entraver le rôle stratégique du CO.</p>
<p>Approuver les demandes de crédit du programme commun présenté par le secrétariat, vérifier si le secrétariat a convenablement appliqué les normes d'assurance de la qualité et examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre, comme stipulé dans le RI.</p>	<p>On peut estimer qu'un risque de conflit d'intérêt existe dès lors que les membres du CO bénéficiant d'un programme décident de sa dotation. L'absence d'un processus d'examen stratégique, indépendant et institutionnalisé au sein du Programme ONU-REDD vient conforter cette crainte.</p>
<p>Approuver le mandat des organes consultatifs.</p>	<p>C'est une fonction qui peut tout à fait être assurée par le CO, dès lors que les membres des organes techniques ne sont pas également membres du CO, afin de limiter les risques de conflits d'intérêt.</p>
<p>Assurer la coordination et la collaboration requises avec les initiatives, les processus et les mécanismes de financements opportuns.</p>	<p>Cette fonction d'ordre stratégique implique de la part du CO de prendre des initiatives particulières, comme par exemple de solliciter des initiatives intéressantes lors d'événements précis pendant les réunions du CO, de participer à des événements significatifs, à des rencontres entre les coprésidents et leurs homologues d'autres initiatives, de rendre compte du travail réalisé en commun avec le FCPF, etc.</p> <p>Si le rôle stratégique du CO implique en toute logique de positionner le Programme dans son contexte mondial et de favoriser des partenariats et des collaborations avec les initiatives correspondantes, la fonction opérationnelle consistant à assurer "la coordination et la collaboration," serait quant à elle le plus souvent confiée au secrétariat et aux services chargés de la mise en œuvre.</p>
<p>Faciliter les processus de concertation appropriés avec les principales parties prenantes, notamment les populations autochtones et les autres communautés dépendantes de la forêt ainsi que les OSC.</p>	<p>Cette fonction investit le CO du Programme ONU-REDD d'un rôle précis de consultation des principales parties prenantes, dont témoigne la composition du CO qui intègre les représentants des Ap et des OSC en tant que membres titulaires (et non pas en tant que simples observateurs comme c'est le cas pour le FCPF). L'ampleur de la représentativité de ces organisations et du processus de consultation attendu qui en découle sont des questions importantes qu'il faut garder à l'esprit au moment d'analyser le travail mené par le CO.</p> <p>Les réunions du CO doivent être l'occasion pour les principales parties prenantes d'exprimer leurs points de vue et de participer aux débats. C'est pourquoi le CO doit ménager, lors des réunions, un temps d'intervention réservé aux parties prenantes et faciliter leur participation, par ex. en prenant en charge les frais afférents à leur présence.</p>
<p>Examiner et approuver les rapports d'étape périodiques (programmatiques et financiers) rassemblés par l'Agent administratif à partir des rapports d'étape présentés par les organismes de l'ONU participants et veiller à l'homogénéité des comptes-rendus entre les pays. Les rapports de synthèse annuels comprendront une partie consacrée aux activités du Conseil d'orientation.</p>	<p>L'indépendance de l'examen et de l'approbation des rapports d'étape périodiques est garantie grâce à ce mécanisme et sur la base du rapport de synthèse de l'Agent administratif.</p>
<p>Adopter le plan d'évaluation mentionné dans le mandat du Fonds pour le Programme ONU-REDD (annexe 2 du document cadre).</p>	<p>Cette fonction nécessite qu'un plan d'évaluation du Programme dans son ensemble soit effectivement proposé, validé et mis en œuvre, ce qui n'est pas le cas à ce jour. Un tel projet de mesure et d'évaluation serait en effet très utile au CO pour apprécier en temps réel les résultats du Programme et revoir, au besoin, ses interventions.</p>

<p>Examiner et approuver les projets de rapport et les rapports définitifs sur les enseignements tirés, veiller à la mise en œuvre des recommandations et signaler les suites indispensables à donner à certaines questions.</p>	<p>Le CO aura probablement besoin de disposer des outils nécessaires pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations, en mettant par ex. en place un groupe de travail interne dans ce but précis.</p>
<p>Aborder les besoins et priorités du FASM en matière de gestion de l'information, notamment en ce qui concerne la visibilité du FASM et de ses donateurs.</p>	<p>Selon la façon d'envisager l'avenir de l'ONU-REDD après 2015 qui sera retenue, cette fonction pourrait être élargie au MoU du FASM autant que de besoin et dans le droit fil de l'évolution du Programme ONU-REDD et de ses orientations stratégiques. C'est là une préoccupation à garder à l'esprit.</p>
<p>Veiller à la conformité des activités du Programme ONU-REDD avec le document cadre, le MoU entre les organismes de l'ONU participants et l'Agent administratif et tout arrangement administratif type signé entre un donateur et l'Agent administratif.</p>	<p>Il s'agit d'une fonction importante du CO, relative au respect du cadre "réglementaire" du Programme tel qu'il a été adopté. Il est néanmoins important de tenir compte du fait que, si le CO doit s'assurer de la conformité des <i>activités</i> du Programme ONU-REDD avec ce cadre, c'est également son rôle (ou celui d'une éventuelle instance supérieure) de veiller à l'adéquation du cadre à la <i>stratégie</i> du Programme. En d'autres termes, le cadre existant peut parfois fortement freiner les évolutions stratégiques souhaitables pour le Programme et le CO ; lorsque c'est le cas, un mécanisme devrait permettre de moduler ce cadre.</p>

Cette analyse des fonctions du CO amène à s'interroger également sur **l'équilibre entre les aspects stratégiques et administratifs des responsabilités et des missions du CO**, ainsi qu'entre celles qui relèvent du court terme et celles qui relèvent du moyen et du long termes. Les missions et responsabilités du Programme ONU-REDD peuvent être réparties comme suit :

Tableau 6 : Répartition entre aspect stratégique et aspect administratif des missions et responsabilités

Responsabilités stratégiques	Responsabilités administratives et opérationnelles
<ol style="list-style-type: none"> Définir l'orientation stratégique du Programme ONU-REDD, en donnant suite aux décisions du CO de la CCNUCC et des autres organes, à partir des contributions du secrétariat, de l'UNDG, du Conseil des chefs de secrétariat (CCS) et d'autres. Assurer la coordination et la collaboration requises avec les initiatives, les processus et les mécanismes de financements opportuns. Faciliter les processus de concertation appropriés avec les principales parties prenantes, notamment les populations autochtones et les autres communautés dépendantes de la forêt ainsi que les OSC. Veiller à la conformité des activités du Programme ONU-REDD avec le document cadre, le MoU entre les organismes de l'ONU participants et l'Agent administratif et tout arrangement administratif type signé entre un donateur et l'Agent administratif.⁴⁷ 	<ol style="list-style-type: none"> Approuver les demandes de crédit du programme commun présenté par le secrétariat, vérifier si le secrétariat a convenablement appliqué les normes d'assurance de la qualité et examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre, comme stipulé dans le RI. Approuver le mandat des organes consultatifs Examiner et approuver les rapports d'étape périodiques (programmatisés et financiers) rassemblés par l'Agent administratif à partir des rapports d'étape présentés par les organismes de l'ONU participants et veiller à l'homogénéité des comptes-rendus entre les pays. Les rapports de synthèse annuels comprendront une partie consacrée aux activités du Conseil d'orientation. Adopter le plan d'évaluation mentionné dans le mandat du Fonds pour le Programme ONU-REDD (annexe 2 du document cadre). Examiner et approuver les projets de rapport et les rapports définitifs sur les enseignements tirés, veiller à la mise en œuvre des recommandations et signaler les suites indispensables à donner à certaines questions. Aborder les besoins et priorités du FASM en matière de gestion de l'information, notamment en ce qui concerne la visibilité du FASM et de ses donateurs.

Si cette répartition apparaît relativement équilibrée à la lecture des documents, les données recueillies au cours du processus d'examen révèlent une autre réalité. Nombre de membres du CO et d'observateurs regrettent en effet que la majeure partie des temps de réunion du CO soit consacrée à des questions administratives et procédurales, alors même que le rassemblement d'une telle pluralité de membres et d'observateurs (autrement dit d'acteurs du processus de la REDD+) constitue une occasion unique de partager des expériences et d'avoir des débats de grande qualité. Les personnes interrogées déplorent, par exemple, le manque d'échanges sur les propositions des pays, l'absence de positionnement vis-à-vis du GCF, et plus globalement, le défaut d'intérêt porté aux aspects stratégiques : quel est l'avenir du

⁴⁷ Mandat du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, mars 2009, p. 3-4.

Programme ? Quelle est sa stratégie propre ? De quelle manière peut-il mieux accompagner les pays dans leur processus de préparation à la REDD+ ?

La structure de gouvernance propre au FCPF peut être perçue comme un moyen d'éviter ce type de problème : le CP traite de l'ensemble des questions administratives/procédurales et opérationnelles, tandis que les débats de l'AP sont d'ordre plus stratégique. Cela permet d'une part, à l'occasion de la réunion annuelle de l'AP, d'organiser des débats de grande qualité auxquels participent l'ensemble des pays et des parties prenantes concernées et d'autre part, d'avoir un CP efficace (et de taille réduite) qui prend des décisions plus opérationnelles, désormais deux fois par an. À cet égard, la *Première évaluation du FCPF* menée en 2011 conclut : "La structure et les modalités de la gouvernance du FCPF sont perçues comme extrêmement efficaces par les membres comme par les observateurs. La mise en œuvre d'une approche favorisant l'apprentissage par la pratique, les niveaux de participation élevés, la composition équilibrée et les prises de décision par consensus œuvrent dans ce sens."⁴⁸ Les entretiens menés dans le cadre du présent examen ne se font pas l'écho du même enthousiasme concernant l'efficacité de la structure de direction de l'ONU-REDD.

Considérons à présent le Conseil de coordination du Programme (CCP) de l'ONUSIDA, dont les fonctions sont à plusieurs égards semblables à celles de l'ONU-REDD. La structure de gouvernance est conçue pour éviter, autant que possible, que les questions administratives viennent "polluer" les réunions du CCP. En premier lieu, le Bureau du CCP, composé de cinq membres du CCP, est chargé d'établir l'ordre du jour du CCP, et donc de choisir les sujets à traiter en priorité. En procédant de la sorte, le Bureau s'assure que les points à l'ordre du jour relèvent d'aspects stratégiques du Programme. Le Bureau se réunit au moins trois fois avant chaque séance du CCP, et davantage si nécessaire. Ensuite, le CCP n'adopte pas directement les projets et les budgets des pays et n'entre jamais dans le détail des activités ; il se contente d'adopter les rapports de synthèse et les budgets consolidés. Ce qui laisse beaucoup de prérogatives au secrétariat lui-même et plaide en faveur d'un secrétariat fort et, surtout, totalement indépendant. L'ONU-REDD pourrait s'inspirer de ce type d'organisation, notamment en ce qui concerne l'établissement de l'ordre du jour de la réunion du CO. On observe en effet que la place importante donnée par le CO aux questions administratives et opérationnelles découle à la fois des ordres du jour proposés et de la dynamique à l'œuvre au sein du CO.

Mandat et RI

Le mandat actuel du Conseil d'orientation, qui date de mars 2009, précise la composition du CO, ses fonctions (voir ci-dessus), sa présidence et consacre le groupe de coordination des organismes de l'ONU participants (soit le groupe d'administration, car le groupe de stratégie n'existait pas encore.) Le mandat du CO est très concis (trois pages) et renvoie au RI et aux directives opérationnelles pour plus de détails concernant les aspects opérationnels du CO. Le mandat actuel n'a pas été revu depuis 2009, et l'équipe de l'examen a repéré un certain nombre de modifications nécessaires, à partir desquelles ont été établies les recommandations formulées dans la partie 9 du présent rapport.

À la suite du processus d'examen, quelques constats s'imposent concernant le mandat :

- Le mandat traite exclusivement de la composition, des fonctions et de la présidence et n'apporte aucune précision quant au mode de fonctionnement. Bien que certaines dispositions du RI abordent en grande partie cet aspect (par ex. la composition du CO et la prise de décision), elles ne se retrouvent pas pleinement dans le mandat du CO. C'est par exemple le cas des observateurs invités. Le RI stipule en effet : "Des représentants d'autres pays et organisations peuvent être invités à observer les réunions du Conseil d'orientation à la discrétion des coprésidents du Conseil d'orientation et en concertation avec les autres membres du Conseil d'orientation." La mise en œuvre de cette disposition a abouti à la participation de 104 personnes au 9^e CO, parmi lesquelles 18 seulement sont réellement membres du CO, les autres disposant du statut d'observateur. Étant donné que les observateurs ont la possibilité de s'exprimer pendant les réunions du CO, sans limite de temps prévue, cette clause du RI modifie considérablement l'équilibre proprement dit du CO. Cela devrait apparaître dans le mandat et aboutir à des règles

⁴⁸ Première évaluation du FCPF, juin 2011, p. 11.

précises applicables aux réunions du CO. La définition des observateurs constitue un autre exemple : le mandat ne qualifie pas les membres suppléants des pays du Programme ONU-REDD d'observateurs officiels, pas plus qu'il ne fait référence à la société civile, telle que définie dans le RI. Le RI évoque les suppléants des pays membres dans les articles 1.2 *Membres titulaires* et 1.3 *Observateurs et membres de droit*. En réalité, les membres suppléants ont exactement les mêmes droits que les membres titulaires et n'ont pas de fonction précisément définie. D'un autre côté, le Bureau du FASM, en tant que membre de droit, ne participe pas aux décisions par consensus, contrairement aux observateurs cités à l'article 1.3 du RI. La raison pour laquelle l'article 5, intitulé *Groupe de la coordination des organismes de l'ONU participants*, figure au mandat s'explique difficilement au vu des documents ; il conviendrait donc de la justifier plus en détail ou d'y renoncer.

Les fonctions du CO (article 3 du mandat) ne sont aujourd'hui abordées qu'après l'article relatif à sa composition (article 2) ; la précision de la fonction intervient après la définition de la structure et de l'organisation, contrairement à toute attente.

Le sondage et l'entretien menés durant le processus d'examen révèle en outre qu'un grand nombre de membres et d'observateurs réclament des changements dans la composition du CO, et plus généralement, dans la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD comme l'évoque la section 6.1.2 ci-dessous. Si de tels changements devaient se produire, il importerait bien entendu d'adapter le mandat du CO en conséquence.

Dans ses dispositions actuelles, le mandat du CO ne prévoit aucun mécanisme spécifique dans le sens de la transparence et la responsabilité du CO. Or, le RI et le MoU du FASM comprennent de tels mécanismes, dont voici quelques exemples :

- Règles régissant le rôle de l'Agent administratif : en tant qu'Agent administratif, le Bureau du FASM/PNUD est habilité à attribuer une commission administrative d'un pour cent du montant versé par chaque donateur signataire d'un arrangement administratif afin de couvrir ses dépenses.
- Règles de recouvrement des coûts indirects des organismes de l'ONU participants : les coûts indirects des organismes de l'ONU participants recouverts par l'intermédiaire des coûts d'appui au Programme sont fixés à sept pour cent dans le MoU du FASM.
- Règles en matière d'obligations de notification : chaque organisme de l'ONU participant doit procurer à l'Agent administratif les déclarations et rapports suivants : rapports d'étape descriptifs annuels, états et rapports financiers annuels, rapports descriptifs finaux après l'achèvement des activités prévues au document programmatique approuvé, et états financiers et rapports financiers finaux certifiés après achèvement des activités. L'Agent administratif fournira également aux donateurs, au CO ONU-REDD et aux organismes de l'ONU participants des états financiers annuels certifiés et des états financiers annuels certifiés.⁴⁹ Le RI précise en outre que (i) le secrétariat du Programme ONU-REDD présentera un bilan d'avancement semestriel au CO, qui les examinera et prendra les mesures nécessaires; (ii) l'Agent administratif fournira des bilans réguliers de la situation financière du FASM au CO qui les examinera et prendra les mesures nécessaires; (iii) conformément au MoU, les organismes de l'ONU participants présenteront des rapports descriptifs annuels et des rapports d'étape financiers à l'Agent administratif, dans le respect des formats de rapports financiers et d'étape de l'UNDG; (iv) le secrétariat tiendra le CO informé de l'avancement de la mise en œuvre des Programmes conjoints (global et nationaux) tous les 6 mois, relayant ainsi les informations reçues par les organismes de l'ONU participants; et (v) conformément au MoU et à l'AAS, l'Agent administratif présentera des rapports descriptifs et financiers consolidés à l'ensemble des donateurs du Programme ONU-REDD. Les formats standards de rapports financiers et de bilans d'étape convenus par l'UNDG seront employés. L'Agent administratif remettra aussi aux donateurs un état financier annuel certifié (source et emploi des fonds).

⁴⁹ Voir le mémorandum d'accord standard du Fonds d'affectation spéciale multidonateur employant la gestion canalisée (*pass-through*) des fonds, ONU-REDD.

- Règles pour le recouvrement des coûts de participation des membres aux réunions du CO : le RI indique clairement les membres dont le coût de participation aux réunions du CO peut faire l'objet d'un remboursement.
- Règles relatives aux conflits d'intérêts : le RI précise que les membres du CO bénéficiant directement des, ou ayant un intérêt personnel particulier, ou perçu comme tel, dans les projets/activités soumis à l'approbation du Conseil d'orientation doivent déclarer un (de) tel(s) conflit(s) d'intérêt, réel(s), perçu(s) ou potentiel(s), aux Coprésidents du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, et s'abstenir de toute décision ou vote concernant le sujet impliquant ledit (lesdits) conflit(s).

Le mandat lui-même ne prévoit donc pas de mécanisme spécifique en faveur de la transparence et de la responsabilité du CO, tandis que le RI et le MoU du FASM indiquent clairement qui relève de qui, sur quels aspects et à quelle fréquence, et préciser les coûts qui devraient être assurés par le Programme et à quel niveau. Il pourrait néanmoins être utile d'intégrer dûment ces aspects dans le mandat.

Conclusion : quelles sont les fonctions du CO et à quel point correspondent-elles à l'environnement actuel ?

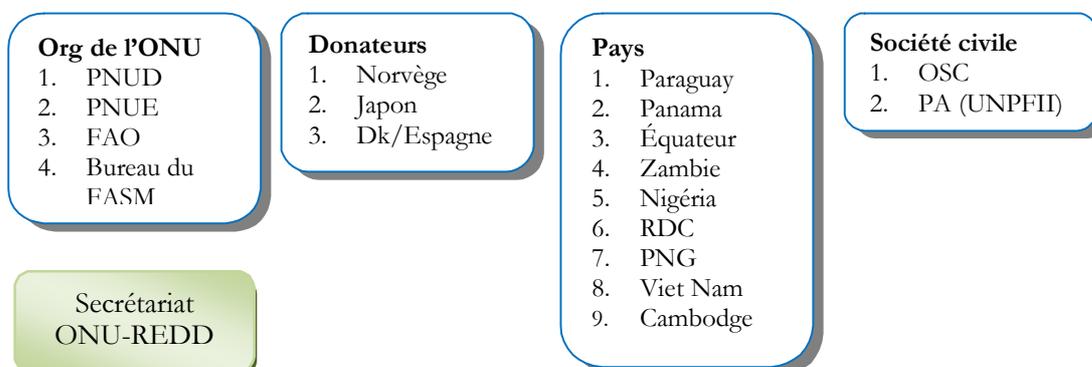
Si les fonctions actuelles du CO sont relativement claires et pertinentes, certaines gagneraient à être ajustées afin d'équilibrer le partage entre fonctions stratégiques et administratives/opérationnelles, et de répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet par un grand nombre de parties prenantes.

Cela pourrait du même coup permettre de faire lentement évoluer la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD de façon à favoriser une gouvernance plus efficace d'ici 2015, et de préparer le terrain pour l'après-2015, si la vision d'ONU-REDD privilégie la convergence avec les options de financement pour la REDD+ qui émergent sur la scène internationale. Dans le même temps, le mandat et le RI gagneraient à être actualisés de façon à mettre clairement en avant les règles du jeu, ce qui contribuerait à la transparence de cette structure de gouvernance. Les changements ainsi prescrits dans la structure de gouvernance seront développés dans la dernière partie du présent chapitre.

6.1.2 Quels sont la structure et la composition du CO, et les domaines susceptibles d'ajustement à l'aune des objectifs actuels du Programme ?

L'examen des sections correspondantes du mandat et du RI permet de mieux appréhender la structure et la composition du CO. En dehors des observateurs permanents et occasionnels, les membres du CO (càd les membres participant aux décisions) se répartissent en 4 grandes catégories :

Figure 1 : Structure du Conseil d'orientation en novembre 2012



Le RI ne fournit pas de définition claire de la distinction entre membre titulaire et membre suppléant. Dans la mesure où ces derniers participent aux décisions, rien ne les distingue des membres titulaires, à l'exception de la possibilité de coprésider les réunions du CO, réservée aux membres titulaires.

Le poids respectif des quatre 4 composantes ci-dessus varie selon le nombre de leurs membres mais plusieurs autres facteurs peuvent également avoir une incidence sur la prise de décisions :

- Les représentants des organismes sont fortement impliqués dans le Programme et possèdent de ce fait une connaissance approfondie des enjeux soulevés par sa mise en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas des autres représentant s;
- Bien qu'il ne soit pas membre, le secrétariat ONU-REDD exerce une forte influence sur les discussions du fait de son rôle dans la préparation des réunions du CO, notamment de l'ordre du jour;
- L'influence des coprésidents, qui émanent de deux composantes seulement (1 organisme de l'ONU, 1 pays du Programme) dans l'état actuel des choses, peut être considérable dans les réunions du CO, et ils jouent un rôle important dans la conduite des discussions en vue de dégager un consensus;
- Les observateurs pèsent plus lourd sur certaines composantes. C'est notamment le cas du Groupe consultatif indépendant sur les Forêts, les Droits et le Changement Climatique (GCI), du groupe d'administration des Nations Unies et d'autres observateurs présents aux réunions du CO.

Les décisions tant prises par consensus entre les membres titulaires et les membres suppléants,⁵⁰ le "poids" relatif de chaque composante dépend davantage de la plus ou moins bonne connaissance d'un programme, du niveau d'expérience et de l'aptitude des individus à exprimer des opinions claires, que du nombre de membres au sein d'une composante donnée. La question du choix des délégués (selon leurs profils et leur expérience) dans chaque organisation membre est également déterminante à cet égard. Cet aspect est évoqué plus en détail dans Encadré 1 ci-dessous.

Parmi les éléments recueillis durant le processus d'examen concernant l'actuelle structure du CO, voici les principaux témoignages :

- En ce qui concerne la taille du CO, le sondage révèle une claire dichotomie entre les donateurs et les organismes de l'ONU, qui considèrent dans leur majorité que le CO est trop important pour être efficace, et les pays en développement, OSC AP qui jugent en général la taille du CO adéquate ou même insuffisante.
- Les trois sièges attribués aux organismes de l'ONU font l'objet de vives critiques, nombre de sondés estimant notamment que leur participation aux décisions relatives aux allocations de fonds relèvent du conflit d'intérêt. Trois sièges ayant été ajouté à celui du FASM, et compte tenu de l'importance du secrétariat, le poids relatif de l'ONU dans le Conseil d'orientation est bien souvent jugé excessif.
- Nombre de personnes interrogées considèrent que les donateurs ne sont pas assez représentés au sein du CO. Outre leur faible poids relatif, il est difficile d'attirer davantage de donateurs compte tenu des règles applicables à l'attribution des sièges.
- La distinction entre observateurs et membres manque de clarté, chacun pouvant prendre la parole. De fait, le groupe est si important qu'il est impossible de maintenir l'ordre et de prendre des décisions informées. Par ailleurs, les observateurs ne comprennent/n'acceptent pas toujours la décision finale prise par 18 membres au sein d'une assemblée de 100 personnes ou plus.
- Un nombre croissant de pays exprimant leur intérêt pour la préparation à la REDD+, et pour le Programme ONU-REDD en particulier, l'adoption du principe de membres par roulement est une initiative bien accueillie. Ce roulement doit néanmoins être adapté au contexte spécifique et en évolution. La représentation de chaque groupe géographique doit être dûment examinée, et la constitution de groupes partageant les mêmes intérêts/contextes soigneusement prise en compte (l'Amérique latine constitue-t-elle un groupe à elle seule, ou doit-elle être divisée entre Amérique

⁵⁰ Programme ONU-REDD règlement intérieur : "The Conseil d'orientation makes decisions by consensus of the Membres titulaires and alternate members."

centrale et Amérique du Sud ? Les intérêts des pays d'Asie du Sud-Est sont-ils les mêmes qu'en Asie méridionale ou en Océanie ?). En outre, pour parvenir à des positions communes au sein d'un groupe, les pays membres qui le représentant doivent prévoir avant les réunions du CO des réunions ou des téléconférences de préparation, lesquelles peuvent être appuyées/facilitées par le Programme. Il en est de même des membres des OSC/AP, comme on le verra plus loin.

- La présence des OSC/AP comme membres officiels du CO est une innovation généralement saluée par les sondés, le nombre de sièges qui leur est attribué étant considéré comme suffisant/équilibré. Il s'agit d'une spécificité du Programme ONU-REDD, puisque dans les autres fonds et programmes, les OSC ont au mieux le statut d'observateurs. Ce constat est confirmé par le sondage en ligne, où la plupart (plus des 2/3) des personnes interrogées qualifient la participation des OSC de "parfaitement satisfaisante". Toutefois, le choix de l'Instance permanente de l'ONU sur les questions autochtones comme seul membre permanent a été critiqué : un roulement des sièges avec les autres organisations de PA serait plus équitable.
- En ce qui concerne le secteur privé, largement reconnu comme un acteur clé du processus de REDD+, la représentativité de telle ou telle organisation du secteur privé a soulevé des questions, ainsi que la difficulté d'associer le secteur privé à des débats sous l'égide de l'ONU, notamment dans le contexte opérationnel actuel du CO.
- La compétence des coprésidents est de la plus haute importance pour l'efficacité du CO, et beaucoup appellent de leurs vœux des règles mieux définies sur les qualifications nécessaires et le choix des coprésidents.

Encadré 1 : le choix des délégués par les membres du CO

Il ressort du sondage que le profil, en termes d'expertise et de connaissances, des délégués du CO est considéré en majorité comme suffisant, quelle que soit la catégorie de membre du CO interrogée, à l'exception des donateurs qui le jugent insuffisant. Il importe néanmoins de relever que l'expertise thématique, technique et financière des délégués du CO est qualifiée d'insuffisante par un tiers des sondés. Lors des entretiens, des difficultés et d'éventuelles lacunes ont d'ailleurs été exprimées dans le type et le niveau d'expertise nécessaire aux délégués du CO pour remplir leurs fonctions. Faute de règles claires, il est difficile de veiller à ce que les individus choisis par les membres du CO pour les représenter aient tous les compétences nécessaires. Le manque de transparence sur les antécédents des délégués du CO est également dénoncée ; les CV ne sont en effet pas consultables et les délégués proviennent de diverses origines : représentants administratifs / politiques de haut niveau, chefs de programmes au ministère de l'Environnement d'un pays-membre, professionnels de l'administration de l'ONU, etc. Le type et le niveau des discussions menées et des décisions prises aux réunions du CO peuvent pâtir d'une telle diversité.

Les personnes interrogées ont également indiqué que s'il importait de renforcer la capacité des délégués, cette démarche devait être menée parallèlement à leur participation aux réunions du CO ; en d'autres termes, les délégués doivent apprendre durant les réunions, mais aussi être informés avant et entre les réunions afin d'être plus opérationnels pendant les séances.

La question de la durée du mandat des représentants du CO n'est pas moins importante : le sondage révèle que le mandat des membres du CO (actuellement 2 ans) est majoritairement considéré comme approprié, même si de nombreux participants manifestent leurs doutes. Un prolongement du mandat limiterait la possibilité de rotation des sièges ; or, les délégués ont parfois besoin de temps avant de contribuer effectivement au processus de décision. Ainsi, les OSC se succèdent au siège qui leur est attribué tous les 6 mois, et cette disposition a été critiquée dans le sondage en ligne car elle laisse trop peu de temps au représentant pour remplir pleinement sa fonction.

Il est toutefois difficile d'analyser de manière abstraite la structure et la composition du CO, la composition et le rôle d'autres structures de gouvernance dans le Programme ONU-REDD étant tout aussi cruciales à la réalisation des objectifs du Programme et influant fortement le CO dans ses fonctions. À cet égard, une rapide analyse des structures de direction des autres fonds/programmes peut être instructive. Le tableau à l'annexe 1 compare en détails la structure de gouvernance et les organes d'exécution du F-OMD, de l'ONUSIDA et du FCPF. Inspirés de cette comparaison, nous avons identifié les éléments suivants et les avons synthétisés dans le Tableau 7 ci-dessous

Tableau 7 : Résumé comparatif de la structure de gouvernance et des organes d'exécution du F-OMD, de l'ONUSIDA et FCPF

Organe	Fonds pour la réalisation des OMD, financé par l'Espagne	secrétariat d'ONUSIDA	FCPF
--------	--	-----------------------	------

Examen de la structure du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD : le mandat

<p><i>Conseil</i></p>	<p>Comité directeur de deux membres (PNUD + l'Espagne).</p>	<p>Le CCP réunit 22 Etats-membres, dont une majorité de pays en développement.</p>	<p>L'Assemblée des participants (AP) réunit tous les pays participants et les donateurs, et le Comité des participants (CP) comprend 28 membres, dont 14 membres doivent provenir des pays participants à la REDD et 14 membres doivent représenter collectivement les donateurs participants et les participants du Fonds carbone</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans l'ONUSIDA (Programme de l'ONU au même titre que l'ONU-REDD) et le FCPF, seuls les pays sont membres (avec droit de vote) du Conseil; • Les membres du Conseil sont choisis/élus par leurs pairs pour les représenter; • L'AP du FCPF permet à tous les membres du Programme de se réunir une fois par an et de concentrer leur attention sur les questions stratégiques, confiant au CP les aspects opérationnels; • Les observateurs n'ont pas le droit de vote. Une liste des observateurs permanents est généralement proposée. D'autres observateurs peuvent être invités aux réunions; • Le Conseil est souvent divisé en un bureau de 5 à 8 membres qui assurent la liaison avec le secrétariat, veillent à l'application des décisions du Conseil, fixent l'ordre du jour des réunions et prennent toutes les décisions intersessions.
<p><i>Groupe consultatif/groupes de travail</i></p>	<p>Des sous-comités techniques dispensent des conseils techniques et stratégiques au Comité directeur. Les sous-comités techniques sont composés de 10 à 12 experts de l'ONU et indépendants nommés par le Comité directeur sous l'autorité d'un responsable. Les sous-comités conseillent, dans leur domaine de compétence, le Comité directeur sur les aspects techniques et la conception des demandes adressées au Fonds. Le secrétariat n'est donc pas directement impliqué dans l'analyse des demandes de fonds, ce qui permet d'écartier toute contestation concernant son indépendance ou sa compétence dans le domaine en question.</p>	<p>Plusieurs sous-comités thématiques sont créés.</p>	<p>L'Équipe de gestion du Fonds (FMT) du FCPF possède un répertoire d'experts qui peuvent être sélectionnés pour siéger dans le groupe consultatif technique (GCT). La FMT transmet les propositions de préparation à la REDD (R-PP) présentées par les pays éligibles à la REDD aux experts du GCT, lesquels jugent si les documents sont complets, de qualité et remplissent les conditions établies par le memorandum du FCPF sur l'information.</p> <p>D'après la première évaluation du FCPF, "le processus d'examen via le GCT s'est avéré un mécanisme efficace et efficient afin de formuler des observations solides et indépendantes sur les R-PP, même si le processus d'examen en plusieurs étapes du GCT a parfois été long".</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'existence de procédures claires confiant l'examen des demandes de fonds à un groupe consultatif indépendant est considérée comme garante de l'objectivité de l'examen et de sa qualité technique. Au sein de l'ONU-REDD, les directives opérationnelles⁵¹ précisent que "Selon la portée du Programme national conjoint, le Secrétariat peut faire appel à des experts techniques indépendants. Il n'est pas lié par les opinions de ces experts. Il présentera cependant au Conseil d'orientation une synthèse de tous les examens indépendants." Cette procédure et l'indépendance et l'objectivité du secrétariat peuvent susciter des critiques.
<p><i>Secrétariat</i></p>	<p>Le secrétariat fait le lien entre le Comité directeur et les pays participants, assurant un encadrement et un appui au jour le jour.</p>	<p>Le directeur exécutif du programme (et du secrétariat), désigné par le Secrétaire général de l'ONU sur recommandation des coparrainants, est placé sous l'autorité directe du Conseil de coordination du programme. En 2005, le programme conjoint a lancé un processus visant à clarifier et à chiffrer une division du travail pour l'appui technique aux pays, lequel a abouti à un accord sur une division du travail distinguant plus clairement les rôles des coparrainants et du secrétariat ONUSIDA dans la fourniture et la gestion de l'appui technique. Afin d'éviter les doublons entre le secrétariat et les coparrainants, le secrétariat s'abstiendra d'aborder seul ou conjointement l'un quelconque des 15 domaines de la division du travail, mais facilitera et favorisera la coopération et la réalisation des objectifs, conformément à la stratégie, dans l'ensemble de ces domaines. Le secrétariat d'ONUSIDA a son siège à Genève et travaille sur le terrain dans plus de 80 pays. Le personnel du secrétariat est directement employé par le secrétariat mais dépend juridiquement de l'Organisation mondiale de la santé.</p>	<p>Une Équipe de gestion du Fonds est mise sur pied par la Banque et chargée des activités quotidiennes du Fonds</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le rôle précis du secrétariat est décrit en détail dans les documents d'ONUSIDA. Les travaux menés sur la division du travail ont en outre permis de clarifier la distinction entre les rôles des coparrainants d'ONUSIDA (càd les organismes) et du secrétariat. Le mandat du secrétariat ONU-REDD, défini à l'annexe A du document <i>Note de gestion pour une meilleure exécution du Programme ONU-REDD</i> (publiée en 2012), est également détaillé. • L'ONUSIDA est doté d'un solide secrétariat, présent dans plus de 80 pays et chargé de la coordination des actions des partenaires d'exécution, notamment les autorités publiques et les ONG aux niveaux national et régional. Le chef du secrétariat est le directeur du Programme; il dépend directement du Conseil.

⁵¹ Règlement intérieur and directives opérationnelles, Programme ONU-REDD, mars 2009, révisées en juillet 2012.

<p><i>Mécanisme d'exécution</i></p>	<p>Les Coordonnateurs résidents de l'ONU (RC) et les gouvernements ont qualifié de très positive la création d'un Comité directeur national permettant au gouvernement, à l'ONU et à l'Espagne de s'exprimer d'une seule voix au niveau des pays.</p> <p>La gestion des programmes conjoints a progressivement évolué et emploie désormais les unités de coordination avec un coordinateur principal représentant tous les partenaires et basé, si les conditions les permettent, dans les bureaux centraux des homologues nationaux offices et/ou dans l'une des zones d'intervention.</p>	<p>Le programme tire parti des capacités et des avantages comparatifs de ses 12 coparrainants (11 organismes de l'ONU et la Banque mondiale). Au niveau national, l'ONUSIDA encourage la création dans chaque pays de conseils nationaux sur le SIDA chargés de coordonner toutes les actions et les parties prenantes dans la lutte contre le SIDA</p>	<p>La Banque mondiale était le principal agent d'exécution du FCPF, mais ce rôle a été étendu aux autres partenaires de mise en œuvre, notamment les banques régionales et le PNUD. Grâce à l'approche "partenaires multiples dans la mise en œuvre", la diversification des modes d'exécution et des partenaires de mise en œuvre contribuera certainement à améliorer les taux de décaissement.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre a généralement lieu par l'entremise de l'ONU ou de la BM. Chaque agent d'exécution procède de manière différente avec les gouvernements nationaux. Il est toutefois intéressant de constater que le FCPF a élargi son approche à d'autres agents (PNUD, Banque interaméricaine de développement) afin d'améliorer son taux d'exécution. Cette démarche a été positivement accueillie par les pays en développement qui préfèrent généralement avoir le choix de leur agent d'exécution. • Les équipes de coordination couvrant toutes les parties prenantes concernées au niveau des pays (comme les Comités directeurs nationaux) sont considérés comme des outils importants, garants de l'engagement des pays, de la consultation de toutes les parties concernées, de l'efficacité et d'une mise en œuvre coordonnée et sans double emploi. 			

A la lumière des objectifs et résultats excomptés du Programme dans leur état actuel et tels que les définit la stratégie 2011-2015 ONU-REDD, les informations recueillies durant cet examen auprès de diverses sources mettent en avant plusieurs aspects susceptibles d'ajustement dans la composition du CO et dans les procédures exerçant une influence sur cette composition. Citons ainsi :

- Une adaptation de la taille du CO;
- Une adaptation de la composition du CO et du poids relatif de chaque groupe représenté;
- Une adaptation du rôle du secrétariat, notamment pendant les réunions du CO; et
- La nécessité de clarifier les droits et privilèges respectifs des différentes catégories de membres (membres titulaires, membres suppléants et observateurs).

Les éléments comparatifs étudiés aux fins du présent examen ont également été pris en compte dans la réflexion concernant l'avenir du Programme ONU-REDD. À court terme, le CO dans son fonctionnement pour le cycle d'activité en cours pourrait gagner en pertinence si les éléments suivants étaient pris en compte :

- La représentativité des membres du CO vis-à-vis des groupes pour lesquels ils siègent;
- L'utilité d'organiser des réunions de plus grande ampleur, en rassemblant tous les participants des pays et un grand nombre d'observateurs, afin de discuter et de trancher les questions stratégiques et de réduire l'ampleur des réunions du CO dans leur état actuel, et ainsi contribuer à une meilleure efficacité;
- Clarification du statut des observateurs permanents et périodiques et de leurs rôles respectifs;
- Création d'un comité exécutif du CO, plus modeste, pour remplacer l'actuelle structure du CO et ainsi favoriser une meilleure prise de décision opérationnelle;
- Publication d'un "mandat du délégué-modèle", qui aiderait les pays membres et les institutions du CO à identifier les candidats compétents et grâce auquel les activités nécessaires au CO bénéficieraient d'un haut niveau de compétence et de disponibilité. Ce mandat pourrait ainsi définir les compétences requises d'un délégué du CO, son rôle, ses droits et obligations, la charge de travail à escompter (et la disponibilité à laquelle sont tenus les délégués), etc;
- Publier le *curriculum vitae* des délégués sur le site Internet du Programme ONU-REDD pour faire mieux savoir, en toute transparence, qui représente les membres et leurs profils respectifs – il s'agit d'une pratique courante pour de nombreux Fonds.

* * *

Conclusion d'ensemble sur la pertinence : l'organisation et la gestion des fonctions, de la composition et de la structure du CO sont-elles propices à la réalisation des objectifs du Programme ?

Les données analyses recueillies indiquent que les fonctions du CO sont relativement adaptées à l'environnement actuel, même si un certain nombre d'adaptations devrait être envisagé afin de contribuer à harmoniser les activités du CO par rapport aux pratiques similaires des autres organismes. En outre, la mise en œuvre n'est pas pleinement satisfaisante ni parfaitement propice à la réalisation des objectifs du Programme. Ces décalages s'expliquent par plusieurs facteurs, notamment :

- L'absence de vision commune parmi les membres du CO, sur ce que devrait être l'ONU-REDD et son sort après 2015; cette absence est source de tension latente dans les activités du CO;
- Le statut et le rôle des différents membres du CO et des processus décisionnels manquent de clarté; aussi convient-il d'enrichir et de préciser les procédures et d'adapter la structure de direction du Programme afin de rationaliser ses activités;
- L'hétérogénéité des profils des délégués et de leur niveau de connaissance/compétences, qui ne leur permet pas toujours de remplir leur rôle au sein du CO.

Recommandations :

Les mesures suivantes sont proposées spécifiquement afin de commencer à résoudre ces difficultés.

Concernant la structure de gouvernance :

5. Il pourrait être avantageux que le Programme ONU-REDD confie à une instance de gouvernance représentative plus large l'actualisation et l'approbation de son cadre "réglementaire" : document-cadre, mandat du CO, approbation du budget d'ensemble et évaluation de la performance. À cette fin, le CO élargi pourrait ainsi être réuni une fois par an, lequel rassemblerait tous l'ensemble des pays membres et des donateurs, ainsi que les observateurs. Les travaux de ce CO élargi porteraient exclusivement sur les fonctions et aspects stratégiques.
6. Les réunions du CO élargi devraient aussi demeurer l'occasion de partager les expériences et de discuter. Des partenaires stratégiques pourraient être invités aux réunions du CO, ou des événements spécifiques organisés afin de permettre aux AP et aux OSC de s'exprimer; en outre, il conviendra de ménager suffisamment de temps pour le partage d'expérience entre pays.
- Les questions d'ordre plus administratif et procédural qui ont été jusqu'ici assignées au CO pourraient être traitées par un comité exécutif réduit formé de membres élus de ce CO élargi (confirmés chaque année). Sa composition pourrait être la suivante : 3 pays (1 représentant par région), 3 donateurs, 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 organisme de l'ONU chef de file, le FASM comme membre de droit et le secrétariat comme agent-ressource/observateur;
7. Pour faciliter encore cette division du travail, il conviendrait de :
 - Préciser le statut et le rôle du secrétariat, du GS et du GA, et
 - D'adopter un plan de suivi et d'évaluation bien établi qui permettrait au CO et au comité exécutif d'apprécier la réalisation des objectifs et de veiller à ce que les fonds dépensés produisent effectivement les résultats escomptés, sans qu'il soit besoin de se mêler de la gestion au niveau des projets.
 - De créer un Bureau chargé de la préparation du projet d'ordre du jour pour chaque réunion du CO et du comité exécutif bien avant chaque réunion, lequel Bureau devrait se réunir (idéalement aussi souvent que nécessaire) au moins deux fois par an, et pourrait rassembler des représentants élus des groupes du CO répartis comme suit : un représentant des pays bénéficiaires, un représentant des donateurs, les deux coprésidents élus des réunions du CO et du CE, et un représentant du secrétariat
8. Pour prévenir tout conflit d'intérêt dans les débats entourant les affectations des fonds, il n'est pas souhaitable que les pays et organismes de l'ONU ayant travaillé sur des demandes spécifiques

d'affectation et portant un intérêt à leur mise en œuvre participent à la décision consensuelle concernant cette affectation spécifique. Leurs représentants peuvent toutefois intervenir en tant que personnes-ressources pour éclairer la décision avant qu'elle ne soit prise. Des procédures spécifiques doivent être conçues et appliquées à cette fin.

On the mandat/RI :

- Le mandat et le RI doivent préciser le statut de chaque catégorie de parties prenantes et leur rôle spécifique dans le CO, afin d'éviter toute confusion.
- Les raisons pour lesquelles la section 5. *Groupe de coordination des organismes de l'ONU participants* figure dans le mandat doivent être précisées; à défaut, il conviendra de compléter cette (par ex. en associant le groupe de stratégie de l'ONU) ou de la supprimer.
- Pour éviter toute incohérence et les éventuelles divergences évoquées plus haut, il pourrait être souhaitable que la composition du CO soit définie en détail dans le mandat.
- Au cours de l'examen du mandat, il faudra veiller à ce que ces règles soient dûment prises en compte dans le mandat voire, pour certaines d'entre elles, dans le RI, de façon que plusieurs mécanismes aillent dans le sens de la transparence et de la responsabilité du CO.

6.2 Efficacité

Le CO fonctionne-t-il de façon efficace et réactive, assurant opportunément une fonction d'encadrement et de surveillance afin d'atteindre les objectifs du Programme ?

Résumé des conclusions :

Sur la question de l'efficacité du CO dans la conduite de ses activités, l'examen conclut que :

Plusieurs procédures appliquées dans le déroulement des réunions se sont considérablement améliorées au fil du temps; elles sont désormais conformes aux normes employées dans d'autres fonds comparables, et les membres du CO et les observateurs les considèrent comme suffisantes, même lorsqu'elles n'existent pas formellement par écrit. Cela étant, une certaine confusion demeure, et plaide pour qu'un ensemble de procédures plus détaillées soit décrit dans le RI et validé par le CO.

Quant à la communication financière, il est à espérer que les décisions récemment prises pour l'unification des modèles de rapports des trois organismes de l'ONU contribueront à la satisfaction des besoins de notification du CO et la production des rapports rendant compte des incidences, les réalisations et les résultats, et favoriseront la mise à disposition pour consultation des informations relatives aux activités.

La réactivité du CO peut être qualifiée de relativement bonne, ses matériaux et supports de connaissances sont appréciés, le Conseil s'inscrit dans droite ligne des orientations de la CCNUCC et répond relativement vite aux demandes des pays participants. Les possibilités d'amélioration consistent essentiellement à améliorer encore le retour d'expérience vers la CCNUCC et à répondre aux revendications de plus grande prise en main par les pays. La réactivité est un domaine qui offre toujours des possibilités d'amélioration, et les réformes à venir dans la structure de direction du Programme, ainsi que dans les procédures en place, devront en tenir compte.

Le niveau d'encadrement et de surveillance en matière financière est relativement bon et conforme aux normes fiduciaires internationales.

Cela étant dit, l'examen signale clairement que des progrès considérables restent possibles, notamment en ce qui concerne :

- Les procédures de tenue des réunions, qui doivent être complétées et mieux plus détaillées;
- La production de rapports financiers, qui nécessite des formats unifiés;
- Les discussions budgétaires, qui doivent permettre aux membres du CO et aux observateurs de comprendre clairement les choix proposés en termes d'attributions budgétaires, sans pour autant recourir à la microgestion;
- Veiller à un bon retour d'expérience à la CCNUCC;
- Suivi et notification de l'avancement du Programme au CO;
- Harmonisation des procédures de notification; et
- L'organisation d'ensemble du fonctionnement, notamment la possibilité pour le CO de se focaliser sur des questions d'ordre plus stratégique.

Conformément à ces conclusions, il est préconisé que le CO procède aux adaptations suivantes :

- **Clarifie et précise davantage les procédures de tenue des réunions, notamment concernant les aspects suivants :**
 - Décider du champ d'application et du formalisme du processus décisionnel intersession, en définissant clairement ce qui doit être tranché en réunion et ne peut pas être décidé entre les sessions. Plus précisément, les décisions concernant le

budget du Programme, les allocations de fonds, le mandat du CO et le RI, et d'une manière générale les décisions de type stratégiques, doivent être évoquées en réunion du Conseil d'orientation, tandis que les aspects plus opérationnels peuvent être traités entre deux réunions;

- Décider, comme cela a déjà été suggéré, s'il est pertinent de mettre en place un Bureau de CO ou tout autre processus participatif pour l'adoption des ordres du jour des réunions du CO, mais aussi pour simplifier le processus décisionnel intersession et assurer la liaison avec le secrétariat entre les réunions.
 - Formaliser dans les RI le recours aux groupes de travail, y compris en prévoyant des mandats standardisés.
 - Envisager de publier sur le site Internet d'ONU-REDD les mandats des délégués du Conseil d'orientation (en précisant leurs qualifications, leurs tâches et responsabilités, et la disponibilité à laquelle ils sont tenus) ainsi que leurs CV succincts.
 - Clarifier dans les RI le processus décisionnel (qui prend part au consensus ? Quel est le rôle des observateurs ?).
 - S'assurer que les responsabilités attachées à chaque point de décision du CO sont clairement attribuées et assorties d'échéances précises, par ex. dans les rapports des réunions du CO, aux fins d'un suivi ultérieur.
 - Envisager de publier les mandats des coprésidents, en précisant leur rôle, leurs tâches et responsabilités et les compétences requises.
 - Envisager d'attribuer des rôles de coprésidence à chacun des groupes suivants : un pays-membre et un membre donateur.
 - Inclure une section concernant la gestion du temps dans les RI, fixant les règles auxquelles les coprésidents du CO peuvent se référer pour la gestion du temps au cours des réunions.
 - Envisager la création d'un mécanisme de coordination entre les pays de chaque sous-région préalablement à chaque réunion du CO, pour permettre aux membres de s'exprimer au nom de ceux qu'ils représentent.
- **Veiller ce que soient débattues les questions financières** : Outre la documentation détaillée fournie, les questions financières doivent, à un moment donné, être présentées et débattues en profondeur, notamment celle de la distribution des fonds entre le Programme global et les Programmes nationaux. Si les réunions du CO sont trop courtes pour le permettre, on pourrait envisager de réunir les représentants de tous les groupes présents au Conseil en groupes de travail spécifiques. Cette possibilité pourrait figurer dans la procédure actualisée d'approbation du budget de l'AAN, qui est très concise dans la version actuelle du RI
 - Pour renforcer la coopération entre les acteurs au niveau national, **continuer de promouvoir la création de "groupes de coordination nationale" dans les pays de REDD+**, en rassemblant toutes les parties prenantes et institutions gouvernementales concernées afin de veiller à la coordination des activités de REDD+ au niveau du pays avec toutes les parties prenantes concernées.
 - **Veiller à ce que les enseignements tirés de l'expérience transmis à la CCNUCC soient suffisamment organisés**, un membre du personnel du secrétariat très au fait des processus et des aspects politique de la Convention étant désigné afin d'assurer la liaison permanente avec le secrétariat de la CCNUCC.

6.2.1 Le CO fonctionne-t-il d'une manière appropriée compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés ?

Déroulement des réunions du CO

Dans le cadre du présent examen, opinions et suggestions ont été recueillies auprès de diverses sources sur les procédures à suivre dans le déroulement des réunions. Fondé sur l'analyse de ces données, le Tableau 8 ci-après en présente sous forme résumée les conclusions essentielles.

Tableau 8 : Résumé des conclusions sur les procédures applicables à la tenue des réunions

Règles/procédures	Conclusions de l'examen
Règles ou critères en place pour déterminer quelles sont les questions à traiter au cours des réunions intersessions plutôt que pendant les réunions du CO	Le processus semble largement traité au cas par cas. Les décisions intersessions sont employées pour éviter toute perte de temps quand il s'avère impossible de prendre une décision au cours d'une réunion donnée et d'attendre la tenue de la prochaine réunion 6 mois plus tard. Il n'existe aucune procédure qui précise quelles sont les questions à débattre en réunions intersessions. Cela dit, le règlement intérieur explique comment prendre ces décisions (voir l'encadré 2). Les personnes interrogées et ayant répondu au sondage ont fait savoir que le processus n'était pas de leur goût, mais qu'ils en voyaient la nécessité du point de vue de l'efficacité.
Procédure d'adoption de l'ordre du jour (avant/au cours des réunions du CO)	L'ordre du jour est généralement proposé par le secrétariat, et les membres du CO peuvent solliciter des modifications avant la réunion ou au moment de son approbation en début de réunion. Cela étant, plusieurs membres réclament une approche plus participative : ils préconisent, bien en avance de la réunion, une consultation plus étroite avant de décider des rubriques à inscrire à l'ordre du jour. De surcroît, les membres du CO ne semblent pas savoir dans quelle mesure il leur est possible de formuler des commentaires sur le programme proposé ou de solliciter des amendements. Certains ont laissé entendre que le processus d'élaboration de l'ordre du jour s'était souvent écarté des questions stratégiques qui revêtent une telle importance au niveau du CO, et tend à privilégier des thèmes d'ordre administratif ou opérationnel.
Procédure d'adoption des procès-verbaux	Aucune procédure écrite concernant l'adoption des procès-verbaux n'apparaît dans le RI. Normalement, c'est le secrétariat qui se charge d'envoyer les procès-verbaux aux membres du CO dans les 2 semaines suivant chaque réunion du CO, les membres ayant 15 jours pour formuler des commentaires ou approuver le PV. Même si dans l'ensemble cette procédure est considérée comme suffisante, un certain nombre de parties prenantes se félicitent du processus désormais en place, consistant à revenir à la fin de chaque réunion (ré. PB9) sur la liste des décisions prises, afin d'éviter toute perte de temps inutile à s'éterniser sur les procès-verbaux ou à poursuivre les discussions sur des points de décision clés. Désormais, les décisions sont affichées et acceptées in situ (et sur écran), les procès-verbaux n'étant plus qu'une formalité.
Procédure de création de groupes de travail	La création de groupes de travail (GT) n'est pas prévue au RI. S'il est vrai que les membres du CO et les observateurs admettent l'utilité des groupes de travail afin de résoudre efficacement certaines problématiques, une plus grande transparence s'impose sur certains points : (i) Quand convient-il de créer un GT ; (ii) quelle en devrait être la composition ; (iii) quels en est le mandat ; et (iv) quand faudra-t-il le démanteler ?
Procédure de désignation des points focaux au niveau national	Les procédures relatives à la désignation des membres du CO sont explicitées dans (i) le règlement intérieur, et (ii) le document sur la composition du Conseil d'orientation, qui est régulièrement actualisé. Toutefois, il ressort des entrevues réalisées qu'il convient d'explicitier la procédure de désignation des points focaux nationaux. S'il est vrai qu'il est largement admis que la nomination des points focaux nationaux relève de la décision des pays, certaines personnes interrogées ont évoqué la nécessité de savoir avec plus de cohérence et de précision qui représente les pays partenaires (délégués). L'ONU-REDD pourrait se charger d'appuyer (i) l'élaboration des mandats des points focaux nationaux, comme ceci a déjà été suggéré dans le sous-paragraphe 6.1, en indiquant le degré d'expérience et de compétence que l'on attend d'un futur membre du CO, les tâches et responsabilités des membres du CO et le temps (disponibilité) requis pour suivre une formation préliminaire et s'acquitter des tâches incombant à un membre du

	<p>CO ; (ii) une procédure claire de désignation par les autorités des pays, en communiquant officiellement au CO les coordonnées de la personne désignée et de son/sa suppléant(e). À cet égard, lors de la neuvième réunion du CO, le Conseil a demandé au secrétariat de proposer un processus amélioré de nomination et de révision des points focaux nationaux pour le Programme, et de le soumettre à l'approbation du CO. Le secrétariat a remis aux pays un formulaire spécifique à cet effet.⁵²</p>
<p>Procédure de désignation de membres suppléants, quand les points focaux ne peuvent assister aux réunions du CO</p>	<p>En l'absence de procédure claire d'identification des points focaux, aucune procédure d'identification de suppléants n'apparaît dans le RI. Cette question demande à être sérieusement étudiée.</p>
<p>Procédure d'entente sur les points de décision clés</p>	<p>Selon le sondage, la moitié des personnes interrogées (un chiffre édifiant) trouve insuffisantes les procédures entourant la prise de décision. Le RI précise que "le Conseil d'orientation prend des décisions par consensus sur les membres titulaires et les membres suppléants". Le consensus est également une règle pour le FASM de l'ONU, ce qui s'explique par la nécessité pour le FASM de pouvoir s'exprimer lors des prises de décision puisqu'il lui appartient de s'assurer que les allocations de fonds sont bien octroyées conformément au mandat. Ceci étant, certains répondants et personnes interrogées sont d'avis que le consensus n'est pas toujours efficace, expliquant que certaines décisions consensuelles n'avaient pu être prises qu'à l'issue de discussions interminables. Par ailleurs, le processus de prise de décision semble bien souvent hâté en fin de réunion, si bien que certains appellent de leurs vœux des solutions qui garantiraient un processus de prise de décision plus homogène.</p> <p>En dernier lieu, comme cela a été mentionné dans la section ci-dessus sur l'adoption des procès-verbaux, certaines personnes interrogées se sont félicitées de la nouvelle démarche consistant à communiquer les décisions à la fin de chaque réunion du CO, évitant que des questions soient posées sur les points déjà convenus.</p> <p>Il s'ensuit qu'il est impératif de préciser les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qui participe / qui est qualifié pour assister au consensus ? Quelle est la meilleure procédure à suivre pour confirmer que l'on est parvenu à un consensus ? - Quel est le degré de participation (et le temps alloué) des observateurs aux débats et ont-ils leur mot à dire dans les prises de décision ?
<p>Procédure de suivi des décisions du CO (ou mesures préconisées)</p>	<p>Lors de chaque réunion du CO, le secrétariat rend compte du suivi des décisions précédentes prises par le CO et dispose d'un système d'identification bien accueilli par les membres du CO et les observateurs. Selon plusieurs personnes interrogées, il serait toutefois utile de fournir un calendrier clair et précis et d'indiquer les organes responsables de l'application de chaque décision du CO (par ex. dans le sommaire des décisions figurant au compte rendu des réunions du CO).</p>
<p>Procédure(s) de désignation des présidents du CO</p>	<p>La procédure décrite dans le RI est dans l'ensemble claire et suffisante. "Le Conseil d'orientation a approuvé la désignation de coprésidents pour chaque réunion du Conseil d'orientation : un coprésident par pays participant et un coprésident par organisme participant de l'ONU. Les coprésidents des pays seront élus parmi les trois membres titulaires et seront cooptés par roulement parmi les trois groupements régionaux."⁵³</p> <p>L'importance des présidents a été soulignée à maintes reprises au cours des entretiens. Ils assument en effet un rôle déterminant dans le succès des réunions du CO en assurant leur déroulement sans encombre et efficace. En conséquence, certaines des personnes interrogées ont insisté sur l'importance de désigner des présidents hautement qualifiés, possédant l'expérience nécessaire et des qualités de leader pour diriger les discussions d'une façon efficace. Le choix des présidents devra peut-être être revue pour faire écho à ces constats en toute</p>

⁵² Compte rendu de la neuvième réunion du Conseil d'orientation, déc 2012.

⁵³ Composition du CO au 1^{er} oct 2012.

	<p>transparence.</p> <p>Au vu des commentaires formulés sur le poids des organismes de l'ONU au CO, il serait bon de suivre le modèle adopté par le FCPF, en vertu duquel les coprésidents sont sélectionnés parmi les groupes suivants : un pays membre et un membre donateur.</p>
<p>Procédures/règles régissant la nomination de l'AE et/ou du personnel de l'ONU dans le cadre du Programme ONU-REDD</p>	<p>On estime que, de même que les gouvernements nomment leur personnel qualifié au sein de leur structure, les organismes de l'ONU devraient également être habilités à désigner leurs propres représentants.</p> <p>Il en va de même avec le personnel de l'ONU qui participe aux Programmes ONU-REDD au sein des trois organismes. En vertu des règlements de l'ONU applicables à l'embauche du personnel, il s'agit d'un processus interne relevant de la responsabilité des organismes.</p> <p>Dans le cas des effectifs du secrétariat, le sentiment a été plusieurs fois exprimé que le personnel du secrétariat manque d'indépendance vis-à-vis des organismes de l'ONU chargés de l'exécution du Programme.</p>
<p>Mécanismes de gestion du temps en place au cours des réunions du CO</p>	<p>Il n'existe aucune procédure de gestion du temps qui, en fait, dépend principalement des capacités et du jugement des coprésidents. Un certain nombre d'informateurs clés consultés estiment qu'un temps considérable est consacré à des questions d'importance secondaire, certaines personnes – au nombre desquelles des observateurs – prenant un temps considérable à exprimer leur point de vue. En outre, le principe du consensus est loin de faciliter la gestion du temps.</p> <p>Quelques suggestions ont été exprimées pour améliorer la gestion du temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Demander au secrétariat d'aider les coprésidents. - Limiter les commentaires à 2 minutes et, si possible, le nombre d'interventions d'un membre donné pour encourager les intervenants à être aussi concis que possible et aller droit but. - Prolonger d'un jour les réunions du CO, pour éviter de prendre des décisions hâtives sur des points de décision clés à la fin de chaque réunion.
<p>Temps alloué à des points de l'ordre du jour/à des types de tâches particuliers au cours des réunions du CO</p>	<p>Les membres du CO et les observateurs consultés ont mentionné le grand nombre de points à traiter inscrits à l'ordre du jour des réunions du CO et le manque de temps disponible pour y parvenir. Il convient de ménager plus de temps aux échanges stratégiques et techniques qu'aux questions administratives chronophages. La programmation d'événements et de groupes de travail en marge de la réunion est considérée comme un bon moyen de gérer le temps, mais il importe de définir avec plus de transparence les points à l'ordre du jour à débattre en sessions plénières plutôt que lors des séances parallèles.</p>
<p>Temps alloué aux interventions d'acteurs clés lors des réunions du CO (particuliers, secrétariat de la REDD, IA, etc.)</p>	<p>Si le temps alloué à chaque point de l'ordre du jour est normalement considéré comme suffisant, certains participants ont exprimé leur mécontentement lors de consultations, évoquant la monopolisation du temps par un nombre limité de participants du CO. Il s'avère qu'un bon nombre de membres du CO et d'observateurs aimeraient exprimer leur opinion mais n'osent pas le faire, réclamant "une solution qui permettrait aux personnes qui n'ont pas la parole facile et hésitent à s'adresser à l'assistance d'avoir l'opportunité de parler." Dans le cas des participants des pays, une suggestion serait de limiter le temps d'intervention par région et d'encourager la tenue de réunions régionales préalablement aux réunions du CO pour s'accorder, au sein d'une même région, sur les points de décision clés à débattre et pour s'exprimer d'une seule voix.</p>
<p>Langues de travail utilisées dans les réunions du CO et dans lesquelles sont publiés les documents/procès-verbaux, et délai retenu pour poster les documents originaux et leurs</p>	<p>Les membres du CO et les observateurs se félicitent de pouvoir disposer de traductions des documents essentiels et d'un service d'interprétation au cours de la réunion du CO. D'aucuns reconnaissent les efforts déployés quand certains documents ne sont pas traduits et ne sont disponibles qu'en anglais. En fait, ces lacunes affectent davantage la société civile et les AP au niveau national que les délégués du CO. Bien que la remise des documents dans toutes les langues soit</p>

traductions. souvent tardive, les traductions semblent toutefois disponibles dans des délais raisonnables.

Encadré 2 : Procédure de décision intersession

Le Conseil d'orientation peut également prendre des décisions entre ses réunions (appelées décisions "intersessions"). En pareils cas :

- Le Coprésident fixe une date pour les décisions intersessions.
- Les membres invités à la plus récente réunion du Conseil d'orientation sont ceux qui prennent les décisions intersessions. Les décisions sont prises par consensus entre les membres titulaires et les membres suppléants.
- Les membres (y compris les membres titulaires, les membres suppléants, les membres de droit et les observateurs) sont informés de la date des décisions intersessions au moins 15 jours ouvrables à l'avance.
- Les documents pertinents sont disponibles par voie électronique au moins 10 jours ouvrables avant la date des décisions.

(Règlement intérieur du Programme ONU-REDD)

Il ressort des commentaires formulés au sujet des procédures à suivre dans le cadre des réunions que, dans l'ensemble, un bon nombre d'entre elles semble suffire, même celles non officiellement inscrites sur papier. Cela dit, les consultations ont permis de constater un manque de cohérence parmi certains points de procédure et de recueillir des suggestions et idées insistant sur l'importance d'inscrire des procédures détaillées dans le RI – les principales sont évoquées ci-après.

Approbation du financement

La procédure d'affectation de fonds en faveur du Programme national conjoint (PNC) est clairement ancrée dans la section intitulée Directives opérationnelles du RI. Le CO convient pour un PNC donné d'une enveloppe globale ne dépassant pas 4 millions de dollars, partagée entre les trois organismes de l'ONU, qui conservent la liberté de modifier le contenu de cette enveloppe (voir l'encadré 3 ci-dessous). Une description succincte de l'approbation du financement à l'AAN est donnée dans le RI. Dans les faits, elle semble reposer sur une approche à trois étapes : (i) préparation par le secrétariat d'un avant-projet basé sur un certain nombre de mesures d'orientation et de réflexions ; (ii) discussion au sein d'un groupe de travail qui se déroule parallèlement à la réunion du CO ; et (iii) ébauches de décisions proposées à l'approbation du CO. Le compte rendu de la neuvième réunion du CO décrit comment ce processus a été mis en œuvre en 2012..

Encadré 3 : Procédures d'approbation du budget

1. Fonctions d'appui international (Programme global conjoint – PGC)	2. Appui national - Processus de soumission et d'approbation du "démarrage rapide"
Concernant l'approbation du budget du PGC, le Conseil d'orientation peut prendre les types de décision suivants (sous réserve de disponibilité de fonds dans le FASM) : <ul style="list-style-type: none"> • Approuver l'intégralité du budget alloué au Programme (ou sous réserve de révisions mineures) • Approuver une proportion du budget alloué au Programme (ou sous réserve de révisions mineures) • Refuser le PGC et solliciter une nouvelle soumission 	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Champ d'application des Programmes nationaux conjoints de l'ONU (PNC) 2.2 Formulation d'un document PNC préliminaire 2.3 Validation du document ONC préliminaire par les pays 2.4 Soumission au secrétariat 2.5 Examen par le secrétariat 2.6 Conseil d'orientation

Source : règlement intérieur du Programme ONU-REDD

En ce qui concerne le budget du secrétariat, il est inclus en tant que *Résultat 8 : Le secrétariat du Programme ONU-REDD fournit, avec efficacité et dans les meilleurs délais, des services aux pays partenaires du Programme ONU-REDD, au Conseil d'orientation et aux organismes de l'ONU dans le cadre du GJP et représente 11 % du budget total (tel que présenté dans l'examen budgétaire 2013-2014 du cadre de l'AAN préparé pour la neuvième réunion du Conseil d'orientation*⁵⁴).

Dans le sondage en ligne, entre un tiers et une moitié des personnes interrogées déclaré que le CO devrait être davantage impliqué dans l'approbation des questions financières – or, la même proportion avait affirmé que les *procédures et règles régissant la déclaration des dépenses, à qui, et à quel niveau de déclaration (par réalisations, résultats, etc.) et les procédures d'approbation des budgets* ne sont pas suffisantes. Il en découle qu'il est indispensable de renforcer l'implication du CO dans les questions financières (éventuellement sous la forme d'un comité exécutif représentatif, comme cela avait été suggéré lors d'une recommandation antérieure par l'auteur de l'examen), par exemple en présentant des informations financières plus transparentes et plus assimilables et des schémas budgétaires plus précis en corrélation avec les plans de travail annuels. Les budgets correspondant aux activités AAN sont particulièrement pertinents. Ces types d'actions – que l'on retrouve dans l'approche de la neuvième réunion du CO (PB9) sous la forme d'un groupe de consultation informel – conforteront les membres du CO quand les décisions financières seront prises en disposant des connaissances et des données adéquates.

L'équilibre dans la dotation des Programmes nationaux et de l'AAN par le Fonds du Programme ONU-REDD est une question épineuse, à laquelle il n'appartient pas au présent examen de répondre. Contentons-nous de relever que si une légère majorité des personnes interrogées est satisfaite de cette répartition, les entretiens révèlent que la plupart des pays en développement souhaitent que les Programmes nationaux soient mieux dotés. Au 15 septembre 2012, les deux sources d'appui aux pays atteignaient 117,5 millions de dollars, dont 67,3 millions destinés aux Programmes nationaux et 50,2 millions à l'AAN.⁵⁵ Les décisions adoptées (par consensus) lors de la PB9 ont augmenté l'AAN de 47 millions de dollars E.-U. alors que les autres lignes budgétaires restaient inchangées, ce qui s'explique par : (i) le souhait de la Norvège, en tant que principal donateur, de limiter le nombre de pays et d'injecter davantage de fonds dans l'AAN et ; (ii) le fait que plusieurs contributions de donateurs sont affectées au profit de l'AAN. Ceci étant, il ne faut pas oublier, comme le font valoir les dirigeants des programmes, que le terme "Programme global" autrefois employé est un choix équivoque, car nombre d'activités spécifiques en faveur de "l'appui aux activités nationales REDD+ - Document-cadre du Programme global (AAN)" - sa désignation actuelle – profitent en réalité aux pays, mais sont regroupées dans un cadre transversal au Programme afin que l'exécution gagne en efficacité et en efficience.

Le Tableau 9 ci-après présente les affectations des fonds ainsi que les deux principales sources d'appui au Programme ONU-REDD au 12 février 2013 :

Tableau 9 : Affectations des fonds aux Programmes nationaux et à l'AAN ONU-REDD

Programmes nationaux	En dollars E.-U.
	67 350 441
AAN :	97 788 940
<i>Appui international ONU-REDD</i>	15 895 043
<i>Appui international ONU-REDD (affecté)</i>	8 688 584
<i>Appui ONU-REDD aux activités des pays</i>	73 205 313
TOTAL	165,139,381
<i>Contribution totale :</i>	169 992 446

Site Internet du FASM (<http://mptf.undp.org/factsheet/fund/CCF00>), 12 février 2013

⁵⁴ Appui aux activités nationales REDD+ Document-cadre du Programme global de 2011-2015, examen du budget 2013-2014, neuvième réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, 26-27 octobre 2012.

⁵⁵ Cadre de financement du Programme ONU-REDD (au 15 septembre 2012), neuvième réunion du Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD, octobre 2012, p. 6.

Les chiffres cités ci-dessus montrent que “l'appui du Programme ONU-REDD aux activités des pays” dans le cadre de l'AAN totalise 75 % des fonds de l'AAN. Le type d'activités financées au titre de cette ligne budgétaire et leur pertinence au regard des objectifs du Programme et aux besoins des pays sont des questions qui restent ouvertes au débat et qui devraient constituer un élément clé de l'évaluation du Programme ONU-REDD, prévu pour 2013. Toutefois, il faut rappeler que la somme de “l'appui du Programme ONU-REDD aux activités des pays” et des Programmes nationaux atteint 140 millions de dollars, si bien que 85 % de la totalité des fonds du Programme ONU-REDD sont apparemment axés sur les pays, directement ou indirectement.

Dans l'ensemble, les pays participants pourrait considérer l'AAN de manière plus positive moyennant une meilleure communication sur l'AAN et la manière dont les activités au titre de l'AAN sont choisies (en démontrant qu'elles ne sont uniquement impulsées par les organismes de l'ONU). Par ailleurs, l'évaluation du Programme ONU-REDD, prévue pour 2013, indiquera dans quelle mesure l'AAN contribue à atteindre les objectifs du Programme ONU-REDD et répond aux attentes nationales.

Les procédures et règles régissant la déclaration des dépenses sont explicitées dans le RI au regard de l'avancement du Programme et des dépenses encourues :

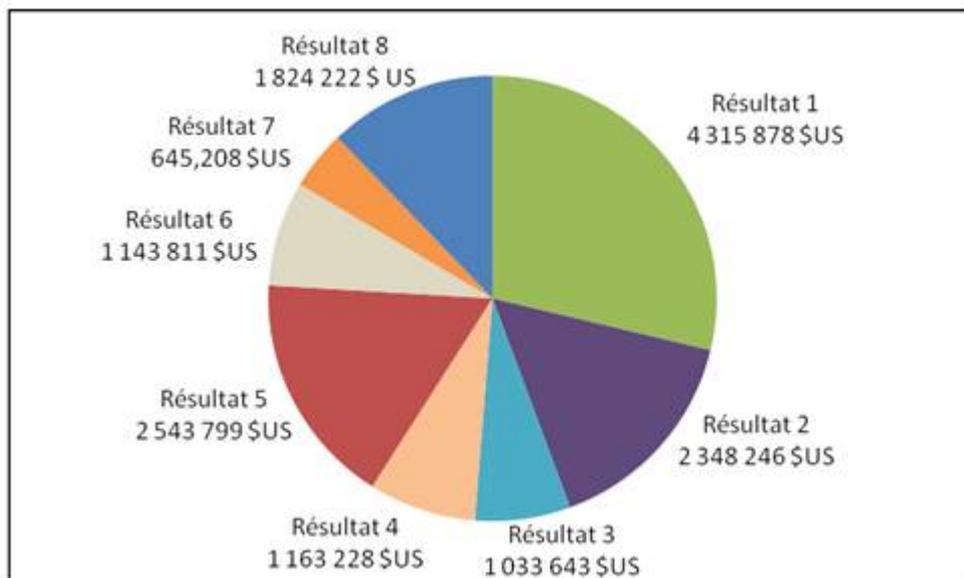
- Le Secrétariat du Programme ONU-REDD soumet au Conseil d'orientation, une fois par semestre, un rapport d'activité, pour examen et suite à donner, le cas échéant;
- L'Agent administratif fournit au Conseil d'orientation des rapports périodiques sur la situation financière du FASM, pour examen et suite à donner, le cas échéant;
- Les organismes de l'ONU participants soumettent à l'Agent administratif, chaque année, des rapports d'activité descriptifs et financiers en suivant la présentation convenue par le Groupe des Nations Unies pour le développement pour ces types de rapport
- Le Secrétariat fournit au Conseil d'orientation, chaque semestre, des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des Programmes conjoints (mondial et nationaux), compte tenu des informations recueillies par les organismes de l'ONU participants
- Par la suite, l'Agent administratif présente à tous les donateurs du Programme ONU-REDD des rapports descriptifs et financiers consolidés. L'Agent administratif présente également aux donateurs un état financier annuel certifié (source et utilisation des fonds).

Comme l'indique la Figure 2 ci-après, extraite du rapport d'étape semi-annuel 2012 sur les activités du Programme ONU-REDD,⁵⁶ **la déclaration des dépenses a lieu au niveau des résultats** :

⁵⁶ Rapport d'étape semestriel 2012 sur les activités menées au titre du Fonds du Programme ONU-REDD, neuvième réunion du Conseil d'orientation ONU-REDD, 26-27 octobre 2012.

Figure 2 : Exemple de soumission de rapports au niveau des résultats, dans le cas d'un rapport intérimaire semi-annuel de 2012

Figure 3 : Dépenses par résultat du Programme pour la période du 1^{er} novembre 2012 au 30 juin 2012. (Voir la section 3.2 où sont décrits les résultats)



Il est à espérer que les efforts actuellement déployés pour présenter des rapports sous des formats unifiés entre les trois organismes de l'ONU contribueront à améliorer le processus de partage de l'information. De surcroît, des voix s'élèvent pour réclamer la communication des résultats et de l'incidence que peuvent avoir les activités appuyées par le Programme ONU-REDD. La prochaine évaluation du Programme donnera un aperçu de l'avancement du Programme vers son objectif. Toutefois, l'instauration d'un cadre de suivi, judicieusement conçu, devrait permettre de mesurer l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés, aussi bien au niveau mondial que national, et d'en communiquer régulièrement l'aboutissement au CO, illustré par des exemples fructueux.

Pour parfaire cette analyse sur le fonctionnement du CO, il est intéressant d'établir une comparaison des pratiques employées avec celles d'autres fonds et d'autres programmes. Le tableau présenté dans l'annexe B récapitule ces éléments concernant les F-OMD, ONUSIDA et le FCPF. Les principales particularités ressortant de cette comparaison des trois fonds/Programmes examinés, en termes de fonctionnement et d'éventuelles suggestions en relation avec le Programme ONU-REDD, sont explicitées ci-après :

Processus décisionnel intersession

Aucune procédure spécifique ne permet de déterminer quelles sont les décisions à prendre entre ou pendant les réunions, et cet aspect est tranché au cas par cas, en cas d'affaires urgentes. Les procédures intersessions sont généralement définies succinctement, mais pas toujours dans le RI (ou texte équivalent).

Préparation et adoption de l'ordre du jour

Les bureaux des Conseils sont souvent mis en place et chargés de :

- préparer les ordres du jour des réunions en sélectionnant les points les plus stratégiques et ceux demandant une attention immédiate
- gérer les décisions intersessions si nécessaire
- assurer la coordination avec le secrétariat et veiller à ce que les décisions du Conseil d'orientation soient correctement comprises.

Préparation et adoption des procès-verbaux

L'adoption des procès-verbaux, qui reprennent les points de décision clés (recommandations, décisions et conclusions), a lieu au début de chaque réunion du Conseil.

Groupes de travail

Représentants des pays et points focaux nationaux

Les F-OMD et ONUSIDA insistent pour que les activités soient coordonnées et prises en main par les pays. Dans cette optique, ils encouragent l'instauration de "groupes de coordination nationale" ou de "Conseils d'orientation au niveau national", rassemblant toutes les parties prenantes concernées et des institutions gouvernementale, pour décider d'un plan d'action concret et coordonner toutes les activités menées dans les pays sur des thèmes précis pris en charge par le Programme.

Prise de décision et suivi

Généralement, les prises de décision sont consensuelles. Il existe bien des procédures de vote, même dans le cas d'un Programme de l'ONU tel que l'ONUSIDA, mais elles ne sont normalement pas appliquées. Il est d'usage que le secrétariat, ou une instance équivalente, présente un suivi des décisions à chaque réunion du Conseil d'orientation.

Présidents

C'est à chaque réunion du Conseil que sont élus/sélectionnés les présidents (en général au nombre de deux) de la réunion suivante, à moins d'être sélectionnés sur une base annuelle au cours des réunions du Conseil. Lorsqu'il existe un Bureau, les coprésidents sélectionnés en sont logiquement membres.

Désignation du personnel attaché au Programme

Il est intéressant de noter que le personnel rattaché au secrétariat de l'ONUSIDA est désigné de façon tout à fait indépendante de toute agence de l'ONU, même si juridiquement il est lié par contrat à l'OMS. Cette indépendance est un facteur de confiance crucial pour le bon fonctionnement du secrétariat, surtout au regard du/de la responsable sous l'autorité duquel/de laquelle est placé le personnel.

Langues

Outre l'anglais, un service d'interprétation en français et en espagnol est une règle établie au sein des organes multilatéraux. Quant aux documents de référence et d'information du Programme, ils sont souvent traduits en français et en espagnol.

Gestion du temps au moment des réunions

Qu'il s'agisse des procédures de l'ONUSIDA ou du FCPF, des règles entourent la gestion du temps.

Déclaration des dépenses

Ces déclarations, normalement présentées sous forme consolidée, font état des budgets sans fournir d'information détaillée au niveau des projets. Parmi tous les fonds/programmes examinés, le rôle du Conseil n'est jamais d'analyser le budget de chaque projet, mais plutôt de convenir des montants globaux, ce qui confère une certaine souplesse aux organismes d'exécution qui peuvent utiliser au mieux les fonds dont ils disposent. Les évaluations des projets ou des portefeuilles des pays constituent alors un outil permettant au Conseil d'analyser les résultats obtenus par rapport à l'enveloppe allouée et de procéder aux ajustements nécessaires. Il s'ensuit que la présentation des dépenses au regard des réalisations au niveau des pays est conforme à la pratique courante.

Il n'existe pas de procédure écrite concernant l'adoption des budgets qui, de fait, est laissée à l'appréciation du Conseil d'orientation.

Gestion des risques fiduciaires et audits

Peu d'information ont été collectées sur la question des procédures d'audit applicables dans les différents fonds/Programmes. Normalement, ce sont les organismes d'exécution et les administrateurs qui effectuent ces vérifications de comptes ou audits, conformément à leurs propres règlements et procédures d'audits, et les rapports d'audit sont ensuite remis au Conseil.

Conclusion : Le CO fonctionne-t-il d'une manière appropriée compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés ?

Si l'on constate une amélioration progressive de plusieurs procédures appliquées dans la tenue des réunions, au point qu'elles sont aujourd'hui conformes aux normes observées par d'autres fonds analogues, et si les membres du CO et les observateurs considèrent désormais ces procédures suffisantes (même celles non officiellement inscrites sur papier), une certaine confusion n'en persiste pas moins. Un ensemble de procédures plus détaillées devra donc être intégré au RI et entériné par le CO - la section consacrée aux recommandations, à la fin de cette partie, propose un ensemble de suggestions concrètes. Concernant les rapports financiers, il est à espérer que les récentes décisions prises entre les trois organismes de l'ONU, au sujet des formats de présentation unifiés, aideront à répondre aux besoins de rapports du CO dans le but de garantir la soumission de rapports au niveau des incidences, des résultats et des réalisations, des informations au niveau des activités étant également disponibles sur demande.

6.2.2 Le CO est-il attentif aux besoins des partenaires et des parties prenantes ?

Réactivité du CO

Utilité des connaissances générées/documentation produite

Le Programme ONU-REDD produit un volume important d'informations et de documents, dont le but est de faciliter les processus de préparation à la REDD+ dans les pays membres, notamment :

- Des informations d'ordre général sur le Programme ONU-REDD, par ex. : document *fiche repère* et *Bilan annuel*
- Une documentation sur les procédures et les Programmes, par ex. : *stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD, mandat, règlement intérieur et directives opérationnelles*, etc.
- Des lignes directrices, modèles et documents de recommandation, par ex. : *Directives sur l'engagement des parties prenantes dans la préparation à la REDD+*, *Manuel des Programmes nationaux ONU-REDD*, des modèles pour l'application des PNC, des modèles de rapports intérimaires, etc.;
- Des fascicules sur le partage des expériences : livrets *Les leçons à retenir* et *Les cas de réussite*;
- Des publications sur des études financées par le Programme, par ex. : des documents d'orientation sur les *Avantages multiples de la REDD+*, *La REDD+ et l'économie verte* (en anglais), etc.;

Même si nombre de publications/documents sont produits à l'initiative du secrétariat, l'influence du CO est considérable quand il s'agit d'exprimer les besoins des pays et de promouvoir des études techniques stratégiques sur la REDD+, en particulier par le biais de l'AAN. Au cours du sondage mené dans le cadre du présent examen, pratiquement toutes les personnes interrogées ont déclaré que les connaissances générées et la documentation produite à la demande du CO sont d'une grande utilité pour les parties prenantes ciblées. De nombreuses personnes interrogées, ayant fait part de leur satisfaction à ce sujet, ont confirmé ce constat.

Conformité entre les orientations de la CCNUCC et d'autres sources d'orientation et d'observations extérieures concernant la REDD+ et les décisions du CO

La stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD stipule que le Programme ONU-REDD travaille en en étroit partenariat avec d'autres initiatives REDD+, notamment celles dirigées par la Banque mondiale, et soutient la mise en œuvre des décisions de la CCNUCC.⁵⁷ Elle ajoute : "Attentif aux besoins des pays, le Programme est prêt à soutenir la réforme du secteur forestier et d'autres secteurs ayant une incidence sur l'exploitation des terres dans les économies des pays en développement, lorsqu'une telle démarche est nécessaire au succès des préparatifs en vue de la REDD+. Le Programme prend également en compte la décision prise en faveur de la REDD+ lors de la COP-16 de la CCNUCC sur les approches politiques et

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

les incitations constructives concernant la REDD+. Il est donc prêt à appuyer, à la demande des pays, la mise en œuvre de l'accord de la COP-16 sur la REDD+.”

La REDD+ découle directement des négociations internationales sur les changements climatiques dans le cadre de la CCNUCC. Si les grands principes ont été acceptés, permettant à des initiatives de préparation à la REDD+ comme le Programme ONU-REDD, le FCPF et d'autres instances, de commencer à œuvrer avec les pays ciblés, un certain nombre de sujets demandent néanmoins à être définis, clarifiés et convenus entre les parties de la CCNUCC. Dans un contexte d'une nature aussi évolutive, les premiers travaux réalisés posent un tas de questions auxquelles il est impératif de répondre.

De ce fait, la réactivité du CO par rapport aux directives et à toute contribution en faveur de la REDD+ - et en particulier au regard des lignes directrices de la CCNUCC – joue un rôle déterminant du point de vue de la légitimité du Programme ONU-REDD et, en fin de compte, sur la capacité de réaliser les objectifs de la REDD+ qui est de préserver les puits de carbone forestiers. D'autre part, les expériences qui se dégagent du Programme ONU-REDD et les questions soulevées par les partenaires d'exécution et les pays qui découvrent cette sphère nouvelle ont alimenté les débats de CCNUCC et continuent de le faire de façon positive.

Il ressort du sondage mené dans le cadre du présent examen qu'une très forte majorité (les trois quarts) des personnes interrogées considèrent qu'il existe une cohésion entre les directives de la CCNUCC et les décisions du CO. Les divers entretiens le confirment : le CO est tout à fait conscient de ce qui se passe au niveau de la CCNUCC, qui détermine le contexte général dans lequel évolue le Programme ONU-REDD.

La régularité avec laquelle les directives de la CCNUCC sont mentionnées dans les réunions du CO corroborent ces observations. Citons ainsi la PB7 p. 17 : “Il importe de poursuivre l'alignement des besoins du suivi et d'information pour la REDD+ tels que les définit la CCNUCC avec les autres processus de suivi et d'information,” et la PB8 p. 21-22, “La conformité des PCSE avec les accords conclus sous l'égide de la CCNUCC devra être étayée, et la prise en compte de l'ensemble des garanties devra être assurée.”

Ceci étant, de l'avis des personnes interrogées, il arrive aussi que les décisions prises par les organismes de l'ONU au sujet de la mise en œuvre de certaines activités devancent considérablement les négociations de la CCNUCC. Le Programme ONU-REDD est en fait perçu comme un mécanisme contribuant à faire progresser les débats techniques sur la REDD+. Il est donc essentiel de communiquer les informations issues de l'expérience et des “expérimentations” du Programme ONU-REDD à la CCNUCC afin d'alimenter à l'avenir les directives de la convention. Cette relation d'indépendance mutuelle est considérée comme saine. Au cours des entretiens, il a été également mentionné que les expériences que le Programme ONU-REDD a fait remonter à la CCNUCC avaient eu une certaine incidence sur les décisions prises, mais certaines personnes interrogées pensent que le Programme ONU-REDD pourrait faire davantage pour renforcer le retour d'informations à la CCNUCC. À cet égard, le rôle de la CCNUCC en tant qu'observateur est crucial car il tient lieu de relais d'informations dans les deux sens, en faisant en sorte que les décisions prises par le CO adhèrent aux directives de la CCNUCC et en communiquant à cette dernière des questions associées à l'expérience du Programme ONU-REDD. De surcroît, il ne faut pas oublier qu'un certain nombre de participants au CO sont eux-mêmes des négociateurs sous l'égide de la CCNUCC, ce qui revient à dire qu'ils assument la fonction de potentielles voies de retour d'informations entre les deux entités.

Réactivité

Quantité de personnes interrogées considèrent que le CO est relativement réactif, tant que les décisions prises concernent des demandes formulées par les parties prenantes au Programme. Sur la question du versement des fonds, le Bureau du FASM considère que “comparé à d'autres fonds, le Programme ONU-REDD [a] utilisé son capital de manière très efficace et vu le nombre de ses donateurs augmenter

régulièrement”⁵⁸. Cette opinion est largement partagée par une variété de parties prenantes, pour qui la réactivité aux demandes de fonds du Programme ONU-REDD constitue un atout majeur du programme, surtout par rapport au FASM par exemple. En revanche, certains pays membres en développement sont de l'avis que le CO du Programme ONU-REDD pourrait être plus réactif à la demande exprimée par les pays participants de favoriser une meilleure prise en main nationale du processus. En résumé, l'intermédiation des organismes a permis au Programme ONU-REDD de répondre aux demandes des pays dans les meilleurs délais, ce qui peut néanmoins avoir parfois compromis l'appropriation du processus.

Conclusion : Le CO est-il attentif aux besoins des partenaires et des parties prenantes ?

La réactivité du CO peut être qualifiée de relativement bonne, ses matériaux et supports de connaissances sont appréciés, le Conseil s'inscrit dans droite ligne des orientations de la CCNUCC et répond relativement vite aux demandes des pays participants. Les possibilités d'amélioration consistent essentiellement à améliorer encore le retour d'expérience vers la CCNUCC et à répondre aux revendications de plus grande prise en main par les pays. La réactivité est un domaine qui offre toujours des possibilités d'amélioration, et les réformes à venir dans la structure de direction du Programme, ainsi que dans les procédures en place, devront en tenir compte.

⁵⁸ Compte rendu de la 8^{ème} réunion du CO, p. 12.

6.2.3 Le CO offre-t-il un niveau d'encadrement et de surveillance suffisant pour réaliser les objectifs du Programme ONU-REDD, dans le respect des normes internationales ?

Encadrement du CO

L'encadrement du CO est assuré à tous les niveaux du Programme. Par exemple, au moment d'examiner les demandes d'allocation de fonds des PNC, le CO, désireux d'améliorer la conception des PNC, formule des commentaires et des recommandations et demande des précisions au pays concerné. Par ailleurs, il met aussi en place sur des thématiques bien précises des groupes de travail chargés d'élaborer des propositions de directives. Un exemple : le compte rendu de la huitième réunion du CO (p. 14) souligne ce qui suit : "les résultats du groupe de travail devraient permettre de proposer une démarche claire aux organismes pour le réexamen du budget du PG, et de fixer un ordre de priorité aux activités du PG lorsque les financements sont limités. L'oratrice a également sollicité les orientations du Conseil d'orientation concernant le calendrier de budgétisation du PG, la fréquence des révisions budgétaires et des approbations budgétaires, et l'application future de la feuille de route."

Les trois quarts des personnes sondées considèrent que le CO demande aux groupes de travail et aux agences d'exécution une quantité suffisante de documents de qualité pour servir les objectifs du Programme. Par ailleurs, deux tiers des sondés estiment que le CO assure une surveillance suffisante des activités du Programme ONU-REDD, offre un encadrement stratégique et une contribution suffisantes à l'évaluation de l'avancement des programmes et au contrôle des comptes, conformément aux normes internationales en vigueur. Bien que ceci confirme que la majorité des parties prenantes est dans l'ensemble satisfaite, une grande partie des informateurs considère néanmoins que le CO n'assure pas une surveillance suffisante des activités du Programme ONU-REDD, surtout en ce qui concerne l'encadrement stratégique et la contribution en termes d'évaluation de l'avancement des programmes. Selon une recommandation formulée précédemment dans ce rapport, il serait peut-être bon de clarifier le rôle du CO à cet égard pour lui permettre de concentrer ses efforts sur le niveau stratégique, et de mettre en place des procédures pour garantir que les activités de suivi et de notification menées par les organismes et le secrétariat suffisent – en termes de champ d'application, de degré des détails, de fréquence, de qualité, de formats des rapports produits – à éclairer comme il se doit les débats du CO. Cette question avait été longuement débattue lors de la neuvième réunion du CO à Brazzaville, les membres du CO ayant à cette occasion reçu conseils et recommandations et offert un encadrement stratégique.

D'autres discussions et décisions lors des réunions du CO témoignent de cette volonté du CO de bénéficier d'un suivi et d'une notification plus efficaces.

- Compte rendu de la septième réunion du CO, décision n° 7 : "[le CO prie] le secrétariat du Programme ONU-REDD d'améliorer le cadre de présentation de rapports du Programme global pour évaluer les progrès réalisés dans l'exécution des activités, le décaissement des fonds par résultat, le soutien ciblé et les complémentarités entre les activités du Programme global et des Programmes nationaux."
- Compte rendu de la septième réunion du CO (p. 8) : "Le Conseil a exprimé les recommandations suivantes :
 - b- Que soit encore renforcée la capacité du secrétariat du Programme ONU-REDD à suivre et à évaluer les Programmes nationaux et le Programme global ONU-REDD, et à en faire état au Conseil d'orientation.
 - c- Que des indicateurs intermédiaires permettent d'évaluer les avancées par rapport aux objectifs visés pour la mise en œuvre du Programme ONU-REDD.
 - d- Il a souligné qu'il importait d'établir des rapports biannuels et des rapports plus détaillés sur les allocations de fonds."

Dans l'ensemble, les entretiens confirment que l'encadrement et la surveillance assurés par le CO pour réaliser les objectifs du Programme sont considérés comme suffisants. Plusieurs éléments contribueraient

grandement à améliorer l'encadrement du CO : un solide cadre de suivi et d'évaluation, des procédures de notification mieux harmonisées et une organisation permettant au CO de se focaliser sur des questions plus stratégiques et sur la surveillance afin de mieux servir la réalisation des objectifs du Programme.

* * *

Conclusion sur l'efficacité : Le CO fonctionne-t-il de façon efficace et réactive, assurant opportunément une fonction d'encadrement et de surveillance afin d'atteindre les objectifs du Programme ?

Le fonctionnement du CO est dans l'ensemble relativement efficace et réactif, et le niveau d'encadrement et de suivi est plutôt bon et conforme aux normes fiduciaires internationales. Les personnes consultées ont fait part du sentiment, partagé par de nombreuses personnes, que le CO avait considérablement progressé à cet aspect lors des réunions récentes.

Cela étant dit, l'examen signale clairement que des progrès considérables restent possibles, notamment en ce qui concerne :

- Les procédures de tenue des réunions, qui doivent être complétées et mieux plus détaillées;
- La production de rapports financiers, qui nécessite des formats unifiés;
- Les discussions budgétaires, qui doivent permettre aux membres du CO et aux observateurs de comprendre clairement les choix proposés en termes d'attributions budgétaires, sans pour autant recourir à la microgestion;
- Veiller à un bon retour d'expérience à la CCNUCC;
- Suivi et notification de l'avancement du Programme au CO;
- Harmonisation des procédures de notification; et
- L'organisation d'ensemble du fonctionnement, notamment la possibilité pour le CO de se focaliser sur des questions d'ordre plus stratégique.

Recommandations :

- **Il est impératif que le CO clarifie et précise davantage les procédures applicables à la tenue des réunions, notamment au regard des aspects suivants :**
 - Décider du champ d'application et du formalisme du processus décisionnel intersession, en définissant clairement ce qui doit être tranché en réunion et ne peut pas être décidé entre les sessions. Plus précisément, les décisions concernant le budget du Programme, les allocations de fonds, le mandat du CO et le RI, et d'une manière générale les décisions de type stratégiques, doivent être évoquées en réunion du Conseil d'orientation, tandis que les aspects plus opérationnels peuvent être traités entre deux réunions.
 - Décider, comme cela a déjà été suggéré, s'il est pertinent de mettre en place un Bureau de CO ou tout autre processus participatif pour l'adoption des ordres du jour des réunions du CO, mais aussi pour simplifier le processus décisionnel intersession et assurer la liaison avec le secrétariat entre les réunions.
 - Formaliser dans les RI le recours aux groupes de travail, y compris en prévoyant des mandats standardisés.
 - Envisager de publier sur le site Internet d'ONU-REDD les mandats des délégués du Conseil d'orientation (en précisant leurs qualifications, leurs tâches et responsabilités, et la disponibilité à laquelle ils sont tenus) ainsi que leurs CV succincts.
 - Clarifier dans les RI le processus décisionnel (qui prend part au consensus ? Quel est le rôle des observateurs ?).

- S'assurer que les responsabilités attachées à chaque point de décision du CO sont clairement attribuées et assorties d'échéances précises, par ex. dans les rapports des réunions du CO, aux fins d'un suivi ultérieur.
- Envisager de publier les mandats des coprésidents, en précisant leur rôle, leurs tâches et responsabilités et les compétences requises.
- Envisager d'attribuer des rôles de coprésidence à chacun des groupes suivants : un pays-membre et un membre donateur.
- Inclure une section concernant la gestion du temps dans les RI, fixant les règles auxquelles les coprésidents du CO peuvent se référer pour la gestion du temps au cours des réunions.
- Envisager la création d'un mécanisme de coordination entre les pays de chaque sous-région préalablement à chaque réunion du CO, pour permettre aux membres de s'exprimer au nom de ceux qu'ils représentent.
- **Veiller ce que soient débattues les questions financières** : Outre la documentation détaillée fournie, les questions financières doivent, à un moment donné, être présentées et débattues en profondeur, notamment celle de la distribution des fonds entre le Programme global et les Programmes nationaux. Si les réunions du CO sont trop courtes pour le permettre, on pourrait envisager de réunir les représentants de tous les groupes présents au Conseil en groupes de travail spécifiques. Cette possibilité pourrait figurer dans la procédure actualisée d'approbation du budget de l'AAN, qui est très concise dans la version actuelle du RI
- Pour renforcer la coopération entre les acteurs au niveau national, **continuer de promouvoir la création de "groupes de coordination nationale" dans les pays de REDD+**, en rassemblant toutes les parties prenantes et institutions gouvernementales concernées afin de veiller à la coordination des activités de REDD+ au niveau du pays avec toutes les parties prenantes concernées.
- **Veiller à ce que les enseignements tirés de l'expérience transmis à la CCNUCC soient suffisamment organisés**, un membre du personnel du secrétariat très au fait des processus et des aspects politique de la Convention étant désigné afin d'assurer la liaison permanente avec le secrétariat de la CCNUCC.

6.3 Efficience

Le CO a-t-il un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en évitant les doubles emplois ?

Résumé des conclusions :

L'examen a conclu que :

Il convient de préciser, dans le rôle fonctionnel du CO, les rôles et responsabilités respectifs des autres éléments de la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD, c'est-à-dire le secrétariat, le groupe de stratégie (GS) et le groupe d'administration (GA), et les organismes d'exécution.

Si le modèle dominant présente plusieurs avantages (par ex. pour le versement rapide des fonds), des redondances et chevauchements n'en existent pas moins à différents niveaux, lesquels provoquent des pertes d'efficience.

Bien que plusieurs aspects précités ne soient pas susceptibles de changement d'ici 2015, dans le sillage de la nouvelle stratégie et de la vision qui seront élaborées pour le Programme ONU-REDD, des changements et des ajustements apportés à la structure organisationnelle du Programme ONU-REDD devront tendre à améliorer l'efficience et à réduire les chevauchements, tout en répondant au contexte en évolution qui entoure la REDD+ et, plus généralement, le financement de la lutte contre le changement climatique.

À la lumière de ces constats, l'auteur de l'examen recommande ce qui suit :

À court terme, l'ONU-REDD gagnerait à ce que :

- Soient clarifiés la position et le rôle du GS et du GA dans le Programme ONU-REDD, en tant qu'unités de coordination internes des trois organismes, c.-à-d. sans représentation officielle dans le CO.
- Soient clarifiés la position et le rôle de chaque membre du CO lors des réunions du Conseil, ainsi que ceux des observateurs.
- Soit organisée une seule réunion du CO par an, complétée par un solide processus décisionnel intersession, et en s'appuyant sur la structure d'un comité exécutif qui se tiendrait entre les réunions du CO, comme cela a déjà été évoqué plus tôt, afin que le Conseil se concentre sur les questions de nature administrative et opérationnelle

Alors que la réflexion sur la période post-2015 se poursuit, on pourrait se pencher sur la question suivante, plus générale, et l'aborder plus tard, au moment opportun, selon la vision qui émergera pour l'avenir du Programme ONU-REDD :

- Explorer plus avant et clarifier la position et le rôle du secrétariat par rapport au CO, au GS, au GA et aux organismes de l'ONU.

6.3.1 Quel est le rôle fonctionnel du CO par rapport aux autres acteurs clés du Programme ONU-REDD ? Les rôles et les responsabilités entre les principaux partenaires du Programme sont-ils clairement définis ?

Le Tableau 10 ci-après donne un aperçu général du rôle, des tâches et des responsabilités des différentes composantes de la structure de direction du Programme ONU-REDD, à savoir : le Conseil d'orientation, le FASM en tant qu'administrateur, le secrétariat, le groupe de stratégie de l'ONU, le groupe

d'administration de l'ONU, les organismes d'exécution (FAO, PNUD, PNUE), ainsi que les groupes de travail mis en place par le CO pour traiter de questions concrètes.

Tableau 10 : Rôles des différentes structures de direction du Programme ONU-REDD

Acteurs/Instances	Rôles et responsabilités
Conseil d'orientation	Le Conseil d'orientation est responsable de la surveillance, de la direction stratégique et des allocations financières. Il décide des fonds à allouer à l'appui des Programmes nationaux et de l'AAN, octroyés par le Fonds du Programme ONU-REDD, lui-même administré par le Bureau du FASM du PNUD. Il assure une fonction d'encadrement auprès du Programme ONU-REDD, étudie l'avancement des initiatives et aide à formuler les demandes d'appui et à traiter les réponses nécessaires. ⁵⁹
FASM	Le Bureau du FASM pour le PNUD est l'Agent administratif du Fonds. Au nom des organismes de l'ONU participants, l'Agent administratif aura pour mission : <ul style="list-style-type: none"> - Recevoir les contributions des donateurs qui désirent apporter un appui financier au Fonds. - Gérer les fonds perçus. - Distribuer ces fonds à chaque organisme participant de l'ONU conformément aux consignes du CO du Programme ONU-REDD. - Consolider les états financiers et les rapports, sur la base de ceux que fournissent tous les organismes de l'ONU participants à l'Agent administratif, et les remettre à chaque donateur qui aura contribué au compte du Fonds ainsi qu'au CO du Programme ONU-REDD. - Fournir des rapports définitifs et indiquer notamment si les financements ont totalement utilisés ou clôturés. - Distribuer les fonds aux organismes de l'ONU participants afin de couvrir toute dépense supplémentaire susceptible d'être encourue dans l'exécution des tâches confiées par le CO de l'ONU-REDD conformément au MoU et au mandat.⁶⁰
Secrétariat	Le secrétariat du Programme ONU-REDD est une unité interinstitutionnelle relevant des trois organismes du Programme ONU-REDD. Entre autres fonctions, le secrétariat soutient le Conseil d'orientation en organisant des réunions, en produisant des rapports et en contrôlant la mise en œuvre des décisions du Conseil d'orientation. Principal point de contact du Programme ONU-REDD, il assure la liaison avec d'autres initiatives REDD+ et avec les donateurs existants et des donateurs potentiels en vue de mobiliser des fonds. Il assume un rôle directeur dans la planification stratégique, l'élaboration et la gestion des cadres de notification, de suivi et d'évaluation pour le Programme, fait mieux connaître le Programme ONU-REDD et plaide en sa faveur, et fournit des informations aux partenaires extérieurs. Il facilite également la collaboration et la communication interinstitutionnelles pour que le Programme soit mis en œuvre efficacement. ⁶¹ <p>Les principaux rôles et responsabilités du secrétariat sont stipulés dans le mandat :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Encourager l'excellence des services et résultats du Programme ONU-REDD, moyennant la création et la mise en œuvre de mécanismes d'assurance-qualité, de notification et de coordination interinstitutionnels efficaces. 2. Offrir un appui administratif et logistique au CO, au GS et au GA. 3. Élaborer et mettre en œuvre des approches innovantes, pour faciliter le partage des connaissances parmi le personnel du Programme ONU-REDD, les pays participants et les parties prenantes intéressées. 4. Nouer des nouveaux partenariats et encourager les nouveaux, et gérer les relations extérieures au niveau du Programme. 5. Élaborer une stratégie pour régir les relations avec les donateurs et mobiliser les financements, en solliciter l'approbation par le GA et le GS, puis en coordonner la

⁵⁹ Manuel sur les Programmes nationaux ONU-REDD.

⁶⁰ MoU pour Fonds d'affectation spéciale multidonateur basé sur la gestion de fonds canalisée, annexe 1 : mandat.

⁶¹ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015.

	<p>mise en œuvre par ces derniers.</p> <p>Le chef du secrétariat est responsable envers le GS et il est d'un point de vue administratif placé sous la supervision du Directeur de la Division des politiques environnementales du PNUE.⁶²</p>
Groupe de stratégie de l'ONU (GS)	<p>Le GS a été constitué par les trois organismes de l'ONU participants en 2011, pour compléter et renforcer le rôle du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, et pour améliorer la performance générale du Programme ONU-REDD en proposant une direction stratégique aux membres du personnel des organismes de l'ONU responsables de la gestion et de la mise en œuvre du Programme ONU-REDD à l'appui des pays partenaires. Ce groupe est notamment chargé de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Examiner et avaliser une vision et une stratégie communes et un ensemble de priorités bien précises pour les organismes de l'ONU au regard de la gestion et de la mise en œuvre du Programme ONU-REDD. - Offrir un niveau d'encadrement stratégique et de surveillance adéquat au GA et au secrétariat pour garantir l'exécution efficace des services de haute qualité des organismes de l'ONU, entre autres l'affectation des responsabilités et des ressources entre les organismes de l'ONU et le secrétariat à soumettre à l'examen et à l'approbation du CO.
Groupe d'administration de l'ONU (GA)	<p>Le GA a la responsabilité d'offrir des services d'excellente qualité, d'une manière efficiente et efficace, aux pays participants au titre du Programme ONU-REDD. Le GA devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prendre des décisions concernant la gestion du Programme et les questions opérationnelles liées à la mise en œuvre du Programme, en accord avec la direction stratégique recommandée par le GS et le CO. - Suggérer au GS et au CO d'éventuels changements et améliorations à apporter à la direction stratégique et aux priorités qu'ils confèrent au Programme ONU-REDD. - Prendre la responsabilité de garantir le recrutement effectif et la coordination opérationnelle du personnel participant au Programme ONU-REDD aux niveaux mondial, régional et national. - Soutenir et aider le secrétariat dans son rôle de facilitateur de la coordination de la mise en œuvre du cadre de gestion axée sur les résultats par les organismes de l'ONU pour le Programme ONU-REDD; - Soutenir et aider le secrétariat dans la préparation des réunions du CO et d'autres activités de l'ONU-REDD, qui exigent des ressources que le secrétariat n'est pas en mesure d'offrir. - Superviser l'élaboration des plans de travail et des budgets proposés pour l'AAN et les fonctions d'appui associées du Programme ONU-REDD. - Instaurer des conditions propices qui permettent au personnel des organismes de l'ONU, au niveau régional et des pays, d'appuyer les efforts déployés par leurs homologues nationaux. - Mettre en place des équipes d'action interinstitutionnelles, dont la tâche consistera à formuler pour le GA des recommandations spécifiques, concrètes et réalisables sur les mesures à prendre pour résoudre des problèmes précis.
Organismes d'exécution (FAO, PNUD, PNUE)	<p>Ces organismes, qui sont chargés de l'exécution du Programme, ont choisi plusieurs moyens d'organiser et de positionner leurs équipes, en garantissant un appui maximal aux efforts de préparation déployés sur le plan national avec le soutien de fonctions d'appui "normatives" internationales.</p> <p>Chaque agence apporte sa contribution, sous forme de mandats et de domaines d'expertise distincts et complémentaires : la FAO qui se consacre aux questions techniques liées à la foresterie, aux ressources naturelles et qui appuie en particulier le développement du suivi de la REDD+, notamment les systèmes MRV ; le PNUD dont la présence dans les pays est quasi universelle, et qui privilégie la gouvernance, les implications socio-économiques de la REDD+ et l'engagement des populations et de la société civile ; et le PNUE qui intègre les compétences et les décideurs dans le programme de la REDD+, qui élargit les connaissances et renforce les capacités dans le domaine des avantages multiples de la REDD+, favorisant les conditions</p>

⁶² Note de gestion pour une exécution améliorée du Programme ONU-REDD, Annexe A : mandat révisé pour le groupe de stratégie, le groupe d'administration et le secrétariat, Programme ONU-REDD, 15 juin 2012.

propices à une future économie sobre en carbone en réformant le secteur du carbone grâce à des analyses, à l'élaboration de scénarii et à l'évaluation des options d'investissements.

En soutenant la mise en œuvre des Programmes nationaux, les organismes du Programme ONU-REDD sont décidés à rationaliser leurs approches et ont convenu d'adopter les principes suivants qui portent principalement sur les dispositions en matière de mise en œuvre :

- *Prima facie* : les Programmes nationaux seront mis en œuvre sur le plan national et s'appuieront sur l'expérience que l'ONU possède dans la mise en œuvre des programmes conjoints.
- Conformément au Programme d'action d'Accra, les systèmes des pays partenaires seront utilisés en première ligne.
- L'approche harmonisée du transfert de fonds (HACT) servira à déterminer le mode de versement des fonds.
- Tous les fonds transférés aux partenaires d'exécution nationaux le seront de manière uniforme, quel que soit l'organisme du Programme ONU-REDD qui effectue le transfert.
- La décision concernant les modalités finales de gestion des fonds dépendra des circonstances de chaque pays.

En ce qui concerne le travail thématique au titre de l'AAN, l'un des trois organismes du Programme ONU-REDD assume la fonction d'entité coordinatrice, en vertu de son avantage comparatif et en s'inspirant de l'expérience des deux autres organismes et d'autres sources internationales pertinentes.⁶³

Groupes de travail (GT)

Les groupes de travail sont créés par le CO quand certaines questions demandent à être traitées avec plus d'attention qu'il n'est possible de le faire au cours des réunions du CO. Un nombre limité de membres du CO se portent donc volontaires pour participer à un groupe de travail donné ; ils se rencontrent selon les besoins pour débattre et proposer des options au CO, qui prend alors les décisions qui s'imposent.

À ce jour, quatre GT ont été mis en place, couvrant les thématiques suivantes :

- Évaluation des besoins des pays (dissous en octobre 2012)
- Feuille de route pour examiner l'appui aux activités nationales REDD+ Document-cadre du Programme global (dissous en novembre 2012 lors de la PB9)
- Appuyer les efforts pour la programmation nationale
- Procéder à un examen du Conseil d'orientation

Le sondage et les entretiens révèlent qu'une grande proportion des sondés pensent que les membres du CO et le Bureau du FASM n'ont ni les mêmes rôles ni les mêmes responsabilités dans le cadre du Programme ONU-REDD. Par contre, un tiers des personnes ayant participé à l'enquête considèrent que les rôles et responsabilités du secrétariat, des organismes, du GA et du GS se contredisent, se recoupent ou ne sont pas compatibles avec d'autres organes d'ONU-REDD, point de vue que partagent également des personnes entendues lors des entretiens.

Un certain nombre de chevauchements ont été notés et mentionnés au cours de consultations :

- Double emploi entre les organismes et d'autres acteurs impliqués dans le Programme au niveau national
- Chevauchements entre le secrétariat et le groupe de stratégie
- Chevauchements entre le CO et le groupe de stratégie
- Chevauchements entre le secrétariat et les organismes de l'ONU
- Chevauchements entre le GS et le GA.

Les rôles respectifs des différents acteurs au cours des réunions du CO ont aussi donné lieu à des commentaires, dont voici des exemples :

- Le rôle du secrétariat demande à être clarifié
- Le GA et le GS ne devraient pas être officiellement représentés

⁶³ Stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015, p. 17-20

- Il serait important de savoir qui, dans les organismes de l'ONU, siège au CO en qualité de membre du Conseil et en tant que personne-ressource. De façon générale, le membre du CO représentant un organisme de l'ONU est normalement un responsable de haut rang qui ne participe pas directement à la mise en œuvre des programmes
- Les observateurs sont présents pour entendre les débats, mais les opinions qu'ils expriment dans les réunions ne sont pas contraignantes au regard des décisions finales des membres du CO.

Dans l'ensemble, le présent examen dénote un manque de clarté qui prête à confusion dans les rôles et responsabilités respectives des différents acteurs au sein de l'ONU-REDD, tout au moins de la part des pays participants, des ONG et des AP (alors que la situation est bien plus claire pour ce qui est des organismes de l'ONU et du personnel du secrétariat). Notamment, il convient de remarquer que les rôles et les responsabilités du GA et du GS demeurent quelque peu obscurs aux yeux de la plupart des parties prenantes interrogées. Le secrétariat étant défini comme "une unité interinstitutionnelle des trois organismes du Programme ONU-REDD", la différence avec le GA reste peu claire. En outre, "le chef du secrétariat est responsable envers le GS", alors qu'un grand nombre de sondés estiment que le secrétariat ne devrait être responsable qu'envers le CO et que son chef devrait être totalement indépendant des organismes de l'ONU. La situation du GS par rapport au CO demande également à être clarifiée. Mais qui est alors l'organe responsable de la stratégie du Programme ? Et finalement, d'aucuns réclament un secrétariat renforcé, disposant de moyens d'action plus puissants et moins tributaire des organismes de l'ONU, du GS et du GA.

Ainsi, l'analyse des données collectées soulève quatre questions essentielles :

- Qui est responsable de donner les directions stratégiques du Programme ONU-REDD ? Quel est le rôle du GS par rapport au CO ?
- Pour qui travaille le secrétariat, à qui est-il directement rattaché, et avec quel degré d'indépendance et de transparence ? Le secrétariat doit-il continuer d'être "une unité interinstitutionnelle des trois organismes du Programme ONU-REDD", comme ceci est stipulé dans la stratégie 2011-2015 de l'ONU-REDD, et de ce fait être responsable envers le GS ? Ou doit-il être une entité du Programme ONU-REDD et prendre ainsi en main le suivi et l'appui des activités plutôt que de coordonner les organismes ?
- Quels sont les rôles exacts du GS et du GA au sein du Programme ONU-REDD ? Ces groupes sont-ils des "instances" officielles de la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD ou bien un outil interne des organismes de l'ONU ? Le GA est-il le seul représentant des organismes de l'ONU auprès du secrétariat et le GS le seul porte-parole des organismes de l'ONU au sein du CO ?
- Quel est le degré de participation des observateurs dans le CO ? Faut-il limiter leur capacité d'intervention à un cadre de travail pour éviter une dégradation de l'efficacité ?

À cet égard, il peut être intéressant d'évoquer, à titre de comparaison, la structure organisationnelle de l'ONUSIDA. En effet, même si cette entité est clairement plus étendue que l'ONU-REDD (réunissant 193 États membres), quelques points de comparaison peuvent faciliter l'analyse de la structure de direction de l'ONU-REDD. L'ONUSIDA est un "**Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida**"⁶⁴ soutenu par 11 coparrainants du système des Nations Unies **ainsi que la Banque mondiale**. Le Conseil de coordination du Programme (CCP) de l'ONUSIDA, homologue du Conseil d'orientation ONU-REDD, comprend 22 États membres. Le Directeur exécutif du programme, qui dirige le secrétariat, est de droit le secrétaire du CCP, du COC,⁶⁵ de tous les sous-comités du CCP et des conférences organisées par l'ONUSIDA. Nommé(e) par le Secrétaire général sur recommandation des coparrainants, **il/elle est directement rattaché(e) au Conseil de coordination du Programme**. Le secrétariat comprend le directeur exécutif et un personnel technique et administratif, embauché directement par le secrétariat (et juridiquement sous contrat avec l'OMS), selon les besoins du Programme. Le secrétaire est chargé de la coordination des interventions de l'ONUSIDA, au niveau mondial et régional. Il détient un certain degré d'autorité auprès des organismes coparrainants sur la

⁶⁴ <http://www.unaids.org>.

⁶⁵ Comité des organismes coparrainants, qui est un "espace d'échanges pour étudier les sujets intéressant l'ONUSIDA, où les Coparrainants apportent des éléments pour les politiques et les stratégies de l'ONUSIDA."

question des fonds versés par l'ONUSIDA ; il est aussi chargé de gérer directement les fonds du Programme global de l'ONUSIDA.

Il est intéressant de constater que l'ONUSIDA, qui est aussi un Programme de l'ONU, possède :

- un Conseil constitué exclusivement de pays membres ;
- un secrétariat puissant capable de prendre les décisions qui s'imposent sur bien des aspects du Programme ; et
- un Comité d'organismes coparrainants, dirigé par l'un d'entre eux (actuellement l'UNESCO) en tant que représentant officiel du COC, pour assurer la liaison avec le secrétariat et qui centralise toutes les communications financières et techniques.

Il ne fait aucun doute que les rôles et responsabilités respectifs de ces différentes structures doivent être définis plus précisément, si l'on veut clarifier la structure de direction dans son intégralité, la représentativité de chaque structure au sein du CO et, au bout du compte, améliorer l'efficacité du Programme. Alors que les organismes de l'ONU considèrent qu'un très haut niveau d'intégration entre les organismes de l'ONU (notamment le FASM, le GA et le GS) et le secrétariat et le CO se justifiait par le fait que le Programme ONU-REDD est de facto un Programme de l'ONU, cette vision initiale devrait être revue ; il faudrait en effet prouver son efficacité en comparaison d'autres modèles actuellement à l'essai et distinguer plus clairement le niveau stratégique (le Conseil), le niveau opérationnel (le secrétariat) et le niveau exécution (entités d'exécution). Même si le modèle dominant présente un certain nombre d'avantages (par ex. une rapidité de versement des fonds alloués), il lui faudra sans doute évoluer dans le temps si à l'avenir la vision de l'ONU-REDD devrait se positionner de sorte d'accéder aux fonds internationaux émergents au profit de la REDD+, comme explicité dans la section 5. Envisager de réformer le secrétariat n'est pas une décision recommandée à mi-parcours du cycle stratégique, et il est évident qu'une analyse plus approfondie de sa fonction et de son rôle dépasse le cadre du présent examen. Cela dit, il convient de garder cette possibilité à l'esprit, à mesure que progressent dans les prochaines années les débats sur le sort de l'ONU-REDD à long terme.

6.3.2 La fréquence et les calendriers des réunions du CO lui permettent-ils de fonctionner efficacement et sans retard ?

Selon les dispositions du RI, le CO se réunit normalement deux fois par an. Les dates des différentes réunions organisées depuis le lancement du Programme ONU-REDD sont les suivantes :

Tableau 11 : Liste, dates et lieux des réunions du CO du Programme ONU-REDD

	Lieu	Dates
PB1	Panama	9-10 mars 2009
PB2	Montreux (CH)	14-15 juin 2009
PB3	Washington (E.-U.)	29-30 octobre 2009
PB4	Nairobi (Kenya)	17-19 mars 2010
PB5	Washington (E.-U.)	4-5 novembre 2010
PB6	Da Lat (Viet Nam)	21-23 mars 2011
PB7	Berlin (Allemagne)	13-14 octobre 2011
PB8	Asunción (Paraguay)	25-26 mars 2012
PB9	Brazzaville (Rép. du Congo)	24-26 octobre 2012
PB10	Indonésie	Prévue en juin 2013

Deux tiers des sondés en ligne ont déclaré que les dates des réunions du CO étaient bien choisies au cours de l'exercice budgétaire / année de fonctionnement et que le nombre de rencontres annuelles leur convenait. En revanche, un certain nombre de parties prenantes consultées seraient favorables à des changements :

- Ils préconisent la tenue d'une seule réunion du CO par an, principalement pour des raisons d'organisation, d'efficacité et d'économie. Outre cette unique réunion du CO, plusieurs options seraient envisageables : (i) prendre un plus grand nombre de décisions intersessions, et (ii)

organiser une seconde réunion réservée à un nombre réduit de membres du CO, qui serait plus opérationnelle et permettrait de prendre notamment des décisions sur l'approbation des allocations financières aux pays (éventuellement en faisant appel à la structure du comité exécutif déjà proposée par l'auteur de l'examen).

- Ils préconisent la tenue de plusieurs réunions par an, ou tout au moins l'institution d'un mécanisme intersession efficace, permettant de prendre des décisions sans perdre de temps et d'éviter des écarts de 6 mois qui, parfois, s'avèrent bien trop longs pour certains pays désireux de mettre en œuvre des activités.

Pour améliorer l'efficacité, nous l'avons déjà mentionné, il a été suggéré de demander au CO d'encourager les membres à mieux se préparer pour les réunions du CO, par exemple en organisant des réunions régionales, au cours desquelles les pays et/ou les ONG/AP pourraient trouver un terrain d'entente concernant les différents points de l'ordre du jour de la prochaine réunion du CO. Ceci sous-entend la préparation de l'ordre du jour et la remise des documents pertinents très en amont de la réunion.

* * *

Conclusion : Le CO est-il doté d'un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en évitant les doubles emplois ?

Le rôle fonctionnel du CO demande à être clarifié par rapport des rôles et responsabilités respectifs des autres éléments de la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD, c'est-à-dire le secrétariat, le groupe de stratégie GS), le groupe d'administration (GA) et les organismes d'exécution. Des redondances et des chevauchements existent à différents niveaux et compromettent l'efficacité. Bien que de telles réformes ne soient pas envisageables d'ici à 2015, dans le sillage de la nouvelle stratégie et de la vision qui seront élaborées pour le Programme ONU-REDD, des réformes et des ajustements dans la structure organisationnelle du Programme ONU-REDD devront tendre à améliorer l'efficacité et à réduire les chevauchements, tout en répondant au contexte en évolution qui entoure la REDD+ et, plus généralement, le financement de la lutte contre le changement climatique.

Recommandations :

À court terme, l'ONU-REDD pourrait envisager :

- De clarifier la position et le rôle du GS et du GA dans le Programme ONU-REDD en tant qu'unités de coordination internes des trois organismes, sans représentation officielle dans le CO.
- De clarifier la position et le rôle de chaque membre du CO lors des réunions du CO, ainsi que ceux des observateurs.
- D'organiser une seule réunion du CO par an, prévoir un solide processus décisionnel intersession, et confier à la structure (suggérée plus haut) du comité exécutif entre les réunions du CO le soin de se focaliser sur les questions de nature administrative et opérationnelle.

Alors que la réflexion sur la période post-2015 se poursuit, on pourrait se pencher sur la question suivante, plus générale, et l'aborder plus tard, au moment opportun, en tenant compte de la vision qui se fait jour pour l'avenir d'ONU-REDD :

- Explorer plus avant et clarifier la position et le rôle du secrétariat par rapport au CO, au GS, au GA et aux organismes de l'ONU.

6.4 Viabilité/effet mobilisateur

Le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD est-il bien placé pour veiller à la réalisation des stratégies du Programme ?

Résumé des conclusions :

L'examen a conclu que :

L'ONU-REDD a créé une structure destinée à tester l'initiative "Unis dans l'action" du système de l'ONU, dont le Programme a bénéficié. La structure instaurée a ses mérites et a contribué, entre autres avantages, à une mise en œuvre et des décaissements rapides conformes aux objectifs du Programme. Il est toutefois clair que cette structure connaît des difficultés, lesquelles découlent souvent directement de la vision qui fonde l'approche des différents groupes représentés au Conseil d'orientation ONU-REDD. Lorsqu'une vision commune pour l'avenir du Programme ONU-REDD et son positionnement sera élaboré dans les années à venir, il sera alors possible d'envisager de modifier plus profondément la structure, les procédures et les canaux de financement actuellement en place.

La création récente d'un mécanisme de niveau 2 ne permettant pas encore d'en dégager une expérience, il est trop tôt pour apprécier si la relation entre CO et les contributeurs de niveau 2 contribuera à réaliser les objectifs du Programme. Ceci étant dit, ce mécanisme représente une innovation qui (i) modifie le poids relatif du CO dans la direction du Programme ONU-REDD; (ii) fait des organismes de l'ONU des "gardiens" des principes, critères, directives et mesures d'assurance-qualité du Programme; et (iii) ouvre la voie à de nouvelles possibilités de financement du Programme et peut l'aider à s'adapter aux futures modalités de financement de la lutte contre le changement climatique. Lors de l'examen de la stratégie du Programme ONU-REDD, il importera donc de prendre pleinement en compte le mécanisme de niveau 2 au titre des éventuelles options de financement du Programme.

En ce qui concerne la structure et la composition du CO, comme mentionné précédemment, la solution adéquate dépend en grande partie de la vision que l'on a de l'ONU-REDD pour l'avenir. Quels sont le rôle et les avantages comparatifs de l'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà ? Que devrait devenir le Programme et comment doit-il se positionner sur la scène mondiale de la REDD+ au-delà de 2015 ? Ces questions devront être débattues ouvertement au cours de l'examen de la stratégie du Programme prévue en 2013.

Selon les réponses apportées à ces problématiques, les options suivantes (déjà évoquées dans la section du présent examen consacrée à la *pertinence et au rôle*) pourront être envisagées pour l'évolution de la structure du Conseil d'orientation et sa composition à court terme :

OPTION A : le Programme ONU-REDD étant doté d'une espérance de vie vraisemblablement courte (peu après 2015) et aucune harmonisation n'étant nécessaire avec les modèles émergents de gouvernance internationale dans le domaine du changement climatique, le CO demeure essentiellement en l'état.

1/ Dans ce cas de figure, les principaux changements dans la gouvernance sont mineurs et concernent essentiellement les règles de procédure entourant la tenue des réunions dans le sens des recommandations qui précèdent, afin de continuer à apporter d'améliorer légèrement l'efficacité.

2/ Un bureau est créé afin d'aider la préparation des ordres du jour des réunions et des décisions intersession, principalement pour aider à garantir un meilleur équilibre entre les questions stratégiques et administratives/opérationnelles durant les réunions du CO.

OPTION B : le Programme ONU-REDD souhaite être bien armé à long terme en prévision des discussions mondiales sur la REDD+, et faire du même coup la preuve de son efficacité à court terme : le CO entreprend une transformation progressive qui lui permet de n'exclure aucune solution à l'avenir, tout en améliorant l'efficacité de sa structure décisionnelle. Outre les changements effectués en vertu de l'option A décrite ci-dessus, l'organisation du CO évoluerait de la manière suivante :

1/ Un élargissement du CO/Forum des représentants ONU-REDD qui réunirait tous les groupes participant au Programme ONU-REDD, tous les pays récipiendaires, tous les donateurs, les trois organismes de l'ONU et un nombre défini d'AP/d'OSC et un nombre défini d'observateurs, dont la position et le rôle au cours des réunions devra être précisé. Ce CO/Forum se réunit une fois par an et approuve les documents-cadre du Programme, sa stratégie, le cahier des charges et le RI du comité exécutif (voir plus haut), le budget de programme d'ensemble pour ONU-REDD et suit les résultats obtenus dans la mise en œuvre. Il concentre son attention sur les fonctions et questions stratégiques uniquement, et permet à toutes les parties intéressées d'échanger leurs points de vue et opinions concernant le Programme ainsi que les approches potentiellement innovantes et les enseignements acquis. Il nomme ou reconfirme les délégués de chaque groupe représenté auprès du comité exécutif.

2/ Un comité exécutif réunira un nombre limité de représentants élus de chaque groupe de parties prenantes issus du CO élargi (qui devront être reconfirmés chaque année) : 3 pays bénéficiaires, 3 donateurs (par roulement), 1 organisme de l'ONU (intervenant au nom des autres), 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 représentant du Bureau du FASM comme membre de droit et 1 représentant du secrétariat ONU-REDD comme agent-ressource/observateur. Le comité exécutif se réunit deux fois par an et prend toutes les décisions opérationnelles et administratives, notamment l'affectation détaillée des fonds; il est coprésidé par le représentant d'un donateur et d'un pays bénéficiaire.

6.4.1 La relation entre le CO et les organismes participants (FAO, PNUE, PNUD) est-elle propice à la réalisation des objectifs des programmes ?

Structure d'exécution de l'ONU

Perception de l'efficacité de la programmation conjointe de l'ONU

Le Programme ONU-REDD a été conçu comme un partenariat entre trois organismes de l'ONU.⁶⁶ Le Manuel sur les Programmes nationaux ONU-REDD indique que la FAO, le PNUD et le PNUE “possèdent des avantages comparatifs importants pour soutenir l'instauration d'un régime REDD+ international”. Tenus à la neutralité, les organismes jouent un rôle de “médiateurs honnêtes” pour appuyer les programmes de développement conduits par les pays et faciliter l'implication éclairée des parties prenantes, surtout des populations autochtones et des communautés tributaires des forêts.” Le document part du principe que le “partenariat des trois organismes de l'ONU participants est conforme à l'approche “Unis dans l'action” prônée par les membres de l'ONU. Il est indispensable que les organismes de l'ONU participants suivent cet impératif afin d'instaurer un PN ONU-REDD dans chaque pays. C'est avec cet objectif en tête que le modèle d'exécution du Programme ONU-REDD est aligné sur l'approche “Unis dans l'action” des Nations Unies, qui optimise l'efficacité et l'efficacité de la mise en œuvre des programmes, en s'appuyant sur les pouvoirs fédérateurs et de mobilisation des trois organismes du Programme ONU-REDD.⁶⁷

Si l'approche d'exécution de l'ONU a suscité de nombreuses critiques, plus de deux tiers des sondés sont d'avis que la programmation conjointe de l'ONU est une structure d'exécution efficace pour le Programme ONU-REDD. Ceci est fortement corroboré par d'autres données recueillies au cours du processus de l'examen. Indiscutablement, un grand nombre de personnes interrogées ont affirmé que le manque de coordination des organismes de l'ONU était une entrave inquiétante à la réalisation des objectifs des programmes, surtout au niveau national. Elles ont aussi souligné la nécessité pour les organismes de l'ONU d'harmoniser leur démarche d'appui à la REDD+ sous l'égide de l'initiative « Unis dans l'action », c.-à-d. en écartant tout esprit de compétitivité et en évitant d'avoir recours à des procédures ou des moyens de notification différents, comme c'est le cas pour le moment. Il est également suggéré de confier l'exécution des Programmes à des acteurs nationaux (gouvernement, société civile), ce qui aurait aussi l'avantage d'opérer une transition progressive vers des modalités d'accès plus directes.

Structures d'exécution d'autres fonds de l'ONU “Unis dans l'action”

⁶⁶ Stratégie 2011-2015 du Programme.

⁶⁷ Manuel sur les Programmes nationaux ONU-REDD.

À titre de comparaison, les F-OMD et l'ONUSIDA sont deux autres Programmes de l'ONU engagés dans l'approche "Unis dans l'action"

Le Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (F-OMD)

Le F-OMD a été créé en 2007 suite à un accord signé entre le gouvernement espagnol et le système de l'ONU, avec pour objectif d'accélérer les travaux en faveur des OMD. Fort d'une contribution d'environ 900 millions de dollars E.-U., le F-OMD a financé 130 programmes conjoints dans huit domaines programmatiques, dans 50 pays, ainsi que des partenariats internationaux, des initiatives thématiques de gestion des connaissances et des programmes de formation de jeunes professionnels du développement aux postes de JPO⁶⁸ et d'ASCR⁶⁹

Les programmes portent sur une multitude de thèmes : la nutrition, l'emploi des jeunes, l'environnement, la culture, la résolution des conflits et la consolidation de la paix, la gestion des ressources en eau et le développement du secteur privé. Tous les programmes sont des programmes conjoints et **rassemblent en moyenne six organismes de l'ONU** dans un élan collectif, renforçant ainsi la capacité du système des Nations Unies à œuvrer en tant qu'entité unique.⁷⁰

Encadré 4 : La structure du fonds du F-OMD

- Le volet global : 24 millions de dollars E.-U. payés pour sélectionner les organismes de l'ONU à titre de contributions volontaires de base en 2007
- Le volet "Unis dans l'action" des Nations Unies :
 - Comprend les contributions au cadre des fonds uniques de cohésion du système des Nations Unies dans les pays pilotes (32,5 millions de dollars E.-U. à ce jour)
 - Guichet de financement élargi Unis dans l'action multidonateur, lancé le 24 septembre 2008 (l'Espagne, le R.-U., la Norvège et les Pays-Bas)
- Le volet des pays : la majorité des fonds (714 millions de dollars E.-U.) est affectée aux programmes conjoints dans 8 guichets thématiques
- Le PNUD est l'Agent administratif (via le FASM)
(www.mdgfund.org)

Il ne fait aucun doute que le F-OMD a impulsé une approche intégrée des organismes de l'ONU dans le sens d'une démarche "Unis dans l'action".⁷¹ Il était prévu que les activités financées par le Fonds, au niveau des pays, prendraient la forme de Programmes conjoints des Nations Unies, incitant une multiplicité d'organismes de l'ONU à collaborer autour d'un but programmatique commun. Les fonds sont acheminés vers des organisations afin de leur permettre d'honorer leur engagement envers le Programme conjoint par l'intermédiaire de l'Agent administratif.⁷²

Mécanismes de gestion opérationnels : les programmes conjoints financés par le F-OMD sont mis en œuvre, gérés et évalués dans les pays, les décisions stratégiques étant prises au niveau du Comité directeur national et la gestion opérationnelle étant assurée par un Comité de gestion des programmes, un organe national qui assure la participation des partenaires d'exécution et les représente. Avec le temps, la gestion des programmes conjoints a évolué et emploie des unités de coordination dirigées par un coordonnateur principal représentant tous les partenaires ; elles se trouvent, quand les circonstances le permettent, dans des bureaux centralisés d'homologues nationaux et/ou dans l'une des zones d'intervention. En ce sens, le F-OMD est désormais moins un fonds des organismes de l'ONU et des équipes nationales de l'ONU qu'un fonds nécessitant le leadership conjoint des coordonnateurs résidents des Nations Unies (CRNU), des gouvernements et des bénéficiaires. Ces dernières années, le Fonds a vu l'instauration d'unités de suivi et d'évaluation conjoints et l'élaboration de stratégies de communication communes sous le leadership

⁶⁸ Administrateur auxiliaire

⁶⁹ Assistant spécial du Coordonnateur résident.

⁷⁰ <http://www.mdgfund.org/aboutus>

⁷¹ Évaluation finale, F-OMD, Programme conjoint sur l'égalité de genre au Viet Nam, p. 27, mars 2012.

⁷² Document-cadre F-OMD.

du CRNU et/ou du comité directeur national, ce qui, d'après les documents du F-OMD consultés, est conforme aux principes de Paris et d'Accra.⁷³

L'idée d'instaurer un comité directeur national, grâce auquel le gouvernement, l'ONU et le donateur sont représentés par une seule voix, au niveau des pays, a été fort bien accueillie par les coordonnateurs résidents (CR) de l'ONU et les gouvernements.⁷⁴

⁷³ Rapport sur le comité directeur du Fonds pour la réalisation des OMD, sept. 2010.

⁷⁴ Ibid.

ONUSIDA

L'ONUSIDA est le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida, un partenariat destiné à assurer l'accès universel à la prévention, au traitement, à la prise en charge et à l'appui en matière de VIH. Ce programme s'appuie sur les capacités et les avantages comparatifs de ses coparrainants :

- Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
- Le Programme alimentaire mondial (PAM)
- Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA)
- L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC)
- L'ONU Femmes
- L'Organisation internationale du travail (OIT)
- L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- L'Organisation mondiale de la santé (OMS)
- La Banque mondiale⁷⁵

Au niveau global, le Programme apporte un appui en matière de formulation des politiques, de planification des stratégies, d'orientation technique, de recherche et de développement, de plaidoyer et de relations extérieures. À l'échelon régional, il appuie le système des coordonnateurs résidents.

L'une des grandes fonctions du Programme est de renforcer les capacités nationales en vue de planifier, de coordonner, de mettre en œuvre et d'assurer le suivi de la réponse globale au VIH/Sida. Le but de la participation dans ce programme des organismes des Nations Unies est d'assurer une aide technique et financière aux activités nationales d'une façon multisectorielle dûment coordonnée. L'objectif est de renforcer la coordination intersectorielle des activités liées au VIH/Sida et de favoriser leur plus grande intégration dans le Programme national et les processus de planification.⁷⁶

À ce point de vue, le Programme ONU-REDD est relativement analogue au programme ONUSIDA : il s'agit en effet d'une réponse conjointe de l'ONU à une question thématique bien précise, avec pour objectif "d'assurer une aide technique et financière aux activités nationales d'une façon multisectorielle dûment coordonnée".

La nouvelle Division du travail de l'ONUSIDA, mise en place en parallèle avec sa nouvelle stratégie 2011-2015, représente un exemple de démarche "Unis dans l'action". Elle tend à consolider l'appui de l'ONUSIDA aux pays dans quinze domaines où des résultats doivent être exécutés dans le cadre d'activités collectives orientées vers des buts ou cibles communs.

Lors de la création de l'ONUSIDA en 1996, le secrétariat était constitué d'un petit bureau installé à Genève, dont l'objet principal était d'assurer la coordination parmi les six coparrainants fondateurs. Il importe d'appréhender l'évolution du secrétariat à l'aune d'une architecture mondiale de plus en plus complexe en matière de SIDA, et de l'élargissement de l'action internationale contre le SIDA. Alors qu'en 1996, environ 300 millions de dollars E.-U. étaient disponibles pour financer la lutte contre le SIDA à l'échelle mondiale, l'action s'est élargie au point de mobiliser 15,9 milliards de dollars E.-U. en 2009 (soit 50 fois le niveau de 1996). La première évaluation indépendante de l'ONUSIDA (2002) s'est traduite par une demande de renforcement de l'action de l'ONUSIDA au niveau des pays, ce qui a éventuellement abouti à la présence sur le terrain d'un secrétariat ONUSIDA dans 92 pays et à un élargissement du champ d'action et des capacités du secrétariat.

L'exécution du Programme conjoint des Nations Unies par les coparrainants et le secrétariat de l'ONUSIDA sont assurées par le système de coordonnateurs résidents des Nations Unies.⁷⁷ Alors que les

⁷⁵ www.unaids.org/en/aboutunaids

⁷⁶ Conseil économique et social des Nations Unies, Résolution 1994/24 création d'ONUSIDA

⁷⁷ http://rconline.undg.org/wp-content/uploads/2011/11/unaids_InfoBrief2012.pdf

homologues nationaux du gouvernement étaient normalement basés au sein des ministères de la Santé, l'ONUSIDA a favorisé l'instauration d'entités de coordination nationales ("Conseils nationaux du Sida"), en général dirigées par un ancien ministre, pour accompagner la lutte contre le SIDA par une approche multisectorielle. Les "trois principes" préconisés par l'ONUSIDA et précédemment mentionnés dans le présent document, en témoignent. "Un cadre d'action national convenu contre le VIH/Sida dans lequel s'articule la coordination du travail de tous les partenaires impliqués ; une autorité de coordination de la lutte contre le SIDA sur le plan national, dotée d'un large mandat multisectoriel ; un système de suivi et d'évaluation convenu au niveau des pays."⁷⁸ Le Programme ONU-REDD pourrait s'inspirer de cette approche d'exécution, extrêmement communicative.

Structure d'exécution d'autres FASM extérieurs à l'ONU, notamment la REDD et d'autres IFI mondiales

Le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF)

Les objectifs du FCPF sont les suivants :

1. Apporter une aide financière et technique pour permettre aux pays admissibles de la REDD de réaliser des réductions des émissions résultant du déboisement et/ou de la dégradation des forêts, et de renforcer les capacités des pays bénéficiaires pour qu'ils puissent profiter des éventuels futurs systèmes destinés à concrétiser les incitations positives pour la REDD.
2. Expérimenter un système de paiement axé sur les résultats en termes de réductions des émissions découlant des activités de la REDD, pour assurer un partage équitable des avantages et pour encourager les incitations positives à grande échelle pour les besoins de la REDD.
3. Mettre à l'essai, dans le cadre de l'approche REDD, des moyens de préserver la biodiversité et de soutenir et d'améliorer les moyens de subsistance des communautés locales.
4. Diffuser les connaissances acquises à travers le développement et la mise en œuvre du FCPF et des programmes connexes.

Les activités quotidiennes du FCPF sont gérées par l'Équipe de gestion du Fonds (FMT), qui "sera chargée de prendre les dispositions nécessaires pour aider le pays participant à la REDD de formuler et de mettre en œuvre sa proposition de préparation"⁷⁹ Au sein du FCPF, la Banque mondiale assume les fonctions d'administrateur, de secrétaire, tout en agissant comme l'un des partenaires d'exécution.

L'instrument financier auquel a recours le FCPF pour le Fonds de préparation est basé sur des subventions. Ce sont les pays bénéficiaires qui décident des options stratégiques spécifiques et du mode d'emploi de ce mécanisme (pour préparer la REDD). Les pays jouissent d'une autonomie totale leur permettant chacun de préparer et de soumettre des propositions au Fonds.

L'évaluation de 2011 du FCPF recommande "d'envisager la possibilité de décentraliser davantage le personnel de la FMT dans d'autres régions au-delà de l'Afrique et de renforcer davantage l'appui aux pays REDD, notamment en apportant une aide supplémentaire au personnel posté dans les bureaux d'un partenaire d'exécution pour aider à davantage favoriser la coordination sur le terrain et une mise en œuvre plus lisse".⁸⁰ C'est la Banque mondiale qui a été le premier agent d'exécution du FCPF ; toutefois, des efforts déployés pour identifier les filières d'exécution en dehors de Banque mondiale, par l'intermédiaire "d'une multitude de partenaires d'exécution", ont abouti à un élargissement des options d'exécution. Dans les comités des participants 7 et 8, une série de partenaires d'exécution éventuels a été évoquée, comme la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et de grands partenaires d'ONU-REDD (PNUD, PNUE et la FAO). La Banque interaméricaine de développement (ADB) et le Programme des Nations Unies pour le développement sont aujourd'hui sur le point de devenir des partenaires d'exécution au titre du Fonds d'exécution.⁸¹ L'ADB a déposé une demande provisoire pour devenir un partenaire d'exécution du FCPF.⁸²

⁷⁸ "Trois principes", ONUSIDA.

⁷⁹ Charte du FCPF, 2011.

⁸⁰ Première évaluation du Programme pour le Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF), 2011, p 32.

⁸¹ <http://www.forestcarbonpartnership.org/node/12>

⁸² <http://www.forestcarbonpartnership.org/node/304>

En somme, le F-OMD et l'ONUSIDA insistent pour que **l'exécution soit organisée au niveau national**, et ces deux entités ont accordé un rôle central au système du coordonnateur résident de l'ONU. Même si le rôle évidemment prépondérant du PNUD a facilité la coordination entre les organismes en termes d'exécution pour le F-OMD, l'ONUSIDA a choisi d'ouvrir des bureaux dans les pays pour coordonner les interventions du Programme au niveau national et régional.

En ce qui concerne le FCPF, ce sont les institutions des pays qui se chargent directement de l'exécution au niveau national. Si ce modèle présente des avantages reconnus en termes de prise en main par les pays, il est aussi à l'origine de longs retards, les pays n'étant pas prêts à recevoir et à gérer les fonds du FCPF. À cet égard, le versement des fonds relativement rapide de la part de l'ONU-REDD est particulièrement apprécié.

Dans le cas des autres mécanismes internationaux révisés, **l'exécution au niveau global** est normalement coordonnée par le secrétariat ou un organe équivalent ; dans ce cas, les organismes d'exécution sont les fournisseurs de compétences et de prestations destinées aux différents projets et études amorcées. Il en va de même au sein d'ONU-REDD, bien que la relation entre les organismes de l'ONU et le secrétaire ainsi que le CO soit fortement influencée par la puissante intégration des organismes dans les deux entités, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour d'autres fonds/programmes qui ont servi d'exemples ci-dessus.

Processus et mécanismes en place pour permettre au CO de surmonter les difficultés de gouvernance associés aux réformes mondiales de la REDD+

En référence à la section 5 du présent document, il convient de rappeler qu'un nombre de difficultés de gouvernance sont liées aux réformes globales de la REDD+ et, plus généralement, au financement de la lutte contre le changement climatique. Ces difficultés sont nées de la nécessité pour le Programme ONU-REDD de (i) répondre aux demandes d'un nombre croissant de pays désireux d'amorcer un processus de préparation à la REDD ; (ii) de maintenir son appui aux pays passant de la phase 1 aux phases 2 et 3 du processus de préparation à la REDD+ ; (iii) d'attirer un plus grand nombre de donateurs et de diversifier les sources de financement ; et (iv) de répondre au désir d'émancipation de nombreux pays en leur permettant d'accéder directement à des fonds, d'avoir la possibilité de choisir leurs propres partenaires d'exécution et d'exercer une influence plus forte dans les structures de direction du Programme en accord avec les tendances des nouveaux fonds pour le climat (GCF, AF).

Les processus et les mécanismes mis en place pour relever ces défis sont principalement les suivants :

- Le processus de cet examen, dont l'objectif est "d'étudier et d'évaluer le mandat, la composition, le rôle, les responsabilités, la structure de gouvernance, les pratiques, les procédures et la responsabilisation du Conseil d'orientation actuel".⁸³
- Le processus d'harmonisation actuel des normes de notification entre les trois organismes de l'ONU.
- L'examen prévu de la stratégie du Programme ONU-REDD 2011-2015.
- L'évaluation du Programme ONU-REDD, planifiée pour 2013.
- Les nouvelles options de financement proposées via le mécanisme de niveau 2.

Ces processus permettront à l'ONU-REDD d'identifier clairement toutes les options pour modifier sa structure et intégrer des nouvelles modalités de travail, des règlements et des procédures, le cas échéant, pour adapter toutes les réformes proposées à la REDD+, y compris une vision renouvelée, claire et largement soutenue en faveur du Programme ONU-REDD.

Degré de souplesse en place entre le FASM et le CO pour modifier la mise en œuvre de la REDD+

⁸³ Examen de la structure du Conseil d'orientation ONU-REDD, cahier des charges, mai 2012.

Le Bureau du FASM du PNUD fournit des services d'administration des fonds spécialisés au système des Nations Unies et aux gouvernements nationaux. Lorsque des contributeurs/partenaires issus des pays développés et en développement fournissent des fonds pour des opérations menées par plusieurs agences, il se peut que le Bureau du FASM soit désigné en tant qu'administrateur. Le Bureau du FASM est un membre de droit du CO. Le MoU passé avec le FASM stipule qu'au moins un des organismes de l'ONU doit être représenté dans le CO à titre de membre titulaire. Du point de vue du FASM, les discussions sur les modalités d'accès direct ne le concernent pas. L'ONU-REDD est un Programme des Nations Unies conçu pour canaliser des fonds uniquement aux organismes de l'ONU. Dans ce contexte, ouvrir la voie à un certain type de modalités d'accès direct (notamment à un accès direct renforcé - voir la description en section 5. *Contexte de l'examen* du présent document), si tel est le souhait du CO, exigera certaine adaptation des filières de financement actuellement en place.

Il convient de signaler à ce propos que le FASM est doté d'une modalité lui permettant d'établir un fonds national au nom des gouvernements nationaux et à leur demande, et auquel les partenaires d'exécution nationaux peuvent directement accéder. S'il est vrai que le FASM n'a jusqu'à présent eu qu'une seule expérience de ce genre avec un seul partenaire national, il envisageable de créer un fonds en faveur d'une multitude de pays. Au niveau national, le mécanisme de niveau 2 est le premier exemple d'une nouvelle modalité de financement actuellement à l'essai en adhérant à ces principes.

Conclusion : La relation entre le CO et les organismes participants (FAO, PNUE, PNUD) est-elle favorable à la réalisation des objectifs du Programme ?

L'ONU-REDD a créé une structure destinée à tester l'initiative "Unis dans l'action" du système de l'ONU, dont le Programme a bénéficié. La structure instaurée a ses mérites et a contribué, entre autres avantages, à une mise en œuvre et des décaissements rapides conformes aux objectifs du Programme. Il est toutefois clair que cette structure connaît des difficultés, lesquelles découlent souvent directement de la vision qui fonde l'approche des différents groupes représentés au Conseil d'orientation ONU-REDD. Lorsqu'une vision commune pour l'avenir du Programme ONU-REDD et son positionnement sera élaboré dans les années à venir, il sera alors possible d'envisager de modifier plus profondément la structure, les procédures et les canaux de financement actuellement en place.

6.3.2 La relation entre le CO et les contributeurs de niveau 2 est-elle propice à la réalisation des objectifs du Programme ?

Discuté depuis bientôt 2 ans, le mécanisme de niveau 2 est pourtant un concept relativement nouveau au sein du Programme ONU-REDD. À ce jour, le seul contributeur de niveau 2 est la Norvège, et seuls le Viet Nam et la République démocratique du Congo (RDC) ont reçu des fonds.

Tel que défini dans le mandat du niveau 2 publié en décembre 2012 à l'issue de la neuvième réunion du CO, "le mécanisme de niveau 2 est destiné à permettre aux pays de bénéficier de l'expertise de l'équipe du Programme ONU-REDD des organismes de l'ONU pour garantir la qualité des activités financées par des entités autres que celles du Fonds du Programme ONU-REDD, et d'offrir une plus grande souplesse en ce qui concerne les accords de financement⁸⁴." Ce mécanisme a pour objectif de créer une certaine souplesse pour les donateurs tout en élargissant le socle de financement du Programme.⁸⁵

Les critères d'éligibilité définis dans le cahier des charges de niveau 2 sont les suivants : "Pour être admissible au niveau 2, le pays ou groupe de pays devra requérir son association au Programme ONU-REDD ainsi qu'à un ou plusieurs organismes du Programme ONU-REDD, y compris pour des activités à l'échelon mondial, et la proposition devra :

- être soutenue par un ou plusieurs donateurs ;

⁸⁴ Programme ONU-REDD, cahier des charges du mécanisme de niveau 2, décembre 2012

⁸⁵ Stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD

- être mise en œuvre en partenariat avec un ou plusieurs organismes du Programme ONU-REDD (FAO, PNUD, PNUE) ;
- faire progresser les objectifs du Programme ONU-REDD ;
- être conforme aux principes, critères, lignes directrices et mesures d'assurance qualité du Programme ONU-REDD, y compris les principes et critères sociaux et environnementaux ;
- contribuer à dégager des enseignements pour le Programme ONU-REDD.”⁸⁶

Le mécanisme de niveau 2 a fait l'objet d'un débat approfondi lors des 7^e, 8^e et 9^e réunions du CO :

- PB7 du CO : “[Le CO] a prié le secrétariat du Programme ONU-REDD de faire connaître à ses membres le cahier des charges du financement de niveau 2. Le cahier des charges devra indiquer le mode de coopération des pays récipiendaires des financements de niveau 2 avec les donateurs, et la procédure et les organismes spécifiques du Programme garants de la conformité du financement de niveau 2 au Programme ONU-REDD au niveau des politiques. Le Secrétariat a également été prié d'envisager comment associer les donateurs de niveau 2 aux débats concernant la stratégie et les politiques.”
- PB8 du CO : “14. Le Conseil demande au secrétariat de : (i) de diffuser de nouveau le cahier des charges de niveau 2 afin que les membres du Conseil d'orientation formulent leurs commentaires; et (ii) fasse circuler une révision des procédures adoptées pour élaborer et partager le cahier des charges de niveau 2.
 - a. À la suite de (i) et (ii) ci-dessus, le secrétariat diffusera une note de mise à jour rassemblant les commentaires reçus et conseillant le Conseil sur les étapes suivantes éventuelles.
 - b. Le Conseil demande qu'une séance d'information sur la niveau 2 soit organisée lors de sa neuvième réunion.”
- PB9 du CO : Session VI : Questions stratégiques et politiques
“16. Le Conseil approuve la création d'un mécanisme de niveau 2 et du cahier des charges correspondant, et souhaite que ce document soit régulièrement réexaminé, le cas échéant, afin d'en tirer les enseignements.
17. Le secrétariat fournira des éclaircissements sur les procédures de principes, critères, orientations et mesures d'assurance qualité évoquées dans le cahier des charges de niveau 2, et sur le niveau conformité exigé.
18. Le Conseil entérine l'association des propositions de niveau 2 du Viet Nam et de la RDC avec le Programme ONU-REDD, sous réserve de la confirmation par le secrétariat que les deux propositions sont conformes au cahier des charges de niveau 2.”

Les responsabilités respectives des pays de la REDD+, des donateurs, et des organismes du Programme ONU-REDD du secrétariat et du CO sont détaillées dans le cahier des charges du niveau 2 (voir Encadré 5), assurant un certain degré de transparence et de responsabilité en ce qui concerne les financements de niveau 2.

⁸⁶ Ibid.

Encadré 5 : Responsabilités au titre du mécanisme de niveau 2 (conformément au cahier des charges du niveau 2, décembre 2012)

Pays de la REDD+ :

- amorcer l'association au niveau 2 (pour les activités nationales et internationales)
- confirmer le partenariat avec un ou plusieurs donateurs
- inviter un ou plusieurs organismes de l'ONU à participer à la mise en œuvre
- gérer la mise en œuvre de l'activité de niveau 2 à l'échelon national et régional
- présenter des mises à jour sur la mise en œuvre des activités de niveau 2 au Conseil d'orientation.

Donateurs :

- s'engager à fournir un soutien financier en accord avec les pays demandeurs

Organismes du Programme ONU-REDD :

- vérifier que les activités proposées sont conformes aux critères de niveau 2 définis plus avant
- donner leur aval à la proposition de niveau 2 et la présenter au Conseil d'orientation par l'intermédiaire de l'ONU-REDD
- programmer le secrétariat
- garantir la bonne application des mesures d'assurance-qualité tout au long de la mise en œuvre du Programme ONU-REDD
- soutenir la mobilisation des ressources pour les activités de niveau 2
- garantir, par l'intermédiaire du groupe d'administration, la coordination et la cohérence des activités de niveau 2 conformément aux objectifs et à l'approche du Programme ONU-REDD
- en ce qui concerne les activités de niveau 2 à l'échelon mondial, amorcer et mener la mise en œuvre.

Secrétariat du Programme ONU-REDD :

- coordonner le processus d'examen des projets de propositions
- élaborer et maintenir un registre des activités de niveau 2 au sein de la base de données des bénévoles REDD+
- fournir des mises à jour de synthèse sur les activités de niveau 2 au Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD
- soutenir les efforts de mobilisation des ressources pour les activités de niveau 2
- faciliter le partage d'informations sur les activités de niveau 2 entre les parties prenantes.

Conseil d'orientation :

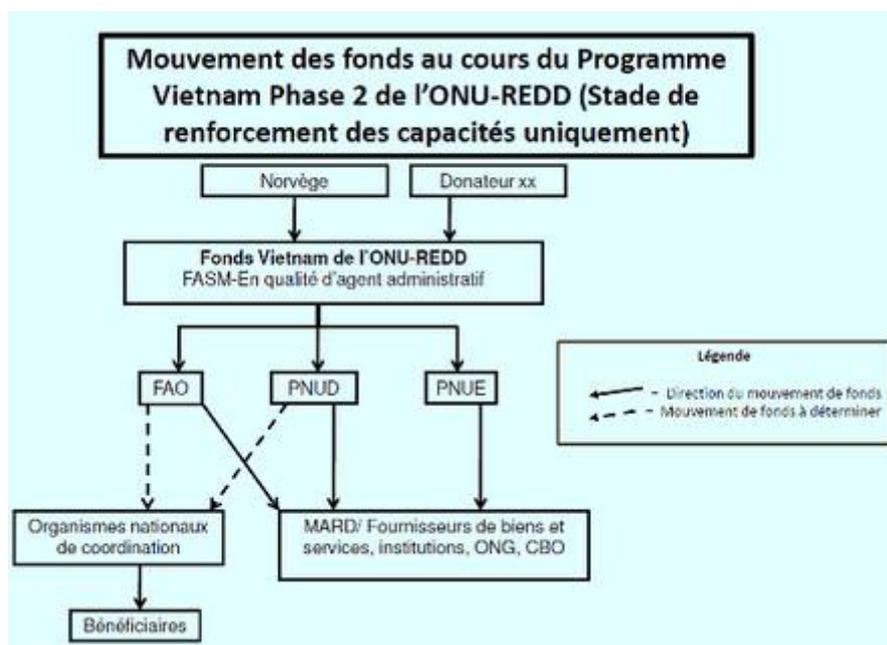
- entériner l'association au Programme ONU-REDD des activités de niveau 2 proposées lors d'une réunion du Conseil d'orientation, avec l'option d'une approbation intersessions qui sera suivie d'une présentation lors du Conseil d'orientation suivant
- offrir des possibilités de partager les enseignements tirés des activités de niveau 2

Le Viet Nam et la RDC ont été les deux premiers pays à accéder au mécanisme de niveau 2. La phase 2 du Viet Nam est un programme de niveau 2 dont la mise en œuvre sera conforme au cahier des charges du niveau 2. Le Viet Nam recevra jusqu'à 30 millions de dollars E.-U. de la Norvège par l'intermédiaire d'organismes de l'ONU et du FASM. Quant à la RDC, elle devrait recevoir 2,5 millions de dollars E.-U., également en provenance de la Norvège.

Le FASM pour la phase 2 du Viet Nam de l'ONU-REDD a été créé pour canaliser et gérer les contributions des partenaires au développement du Viet Nam en soutien aux actions définies dans son cahier des charges.⁸⁷ Ce dernier stipule également que les "organismes de l'ONU participants assumeront l'entière responsabilité des programmes. En outre, ils seront responsables de la mise en œuvre de leurs normes financières, sociales et environnementales. Il leur reviendra d'administrer les fonds conformément à leurs propres règles, réglementations, directives et procédures, y compris à leurs procédures en matière sociale et environnementale." Le mouvement des fonds du Programme phase 2 du Viet Nam de l'ONU-REDD est explicité dans la figure 3 ci-dessous.

⁸⁷ Fonds d'affectation spéciale multipartenaire du Programme de phase 2 du Viet Nam de l'ONU-REDD : cahier des charges, 30 novembre 2012.

Figure 3 : Mouvement des fonds du Programme Viet Nam Phase II de l'ONU-REDD conformément au mécanisme de niveau 2



Au nombre des avantages du mécanisme de niveau 2, tels que définis lors du processus d'examen, nous citerons en particulier (i) une meilleure appropriation du processus par les gouvernements nationaux, le CO n'ayant aucun pouvoir décisionnel quant à l'approbation du budget entre un pays bénéficiaire et un donateur, (ii) grâce au niveau 2, les pays maintiennent un niveau plus avancé dans le processus de préparation à la REDD+ engagé dans le cadre de l'ONU-REDD ; et (iii) le financement de niveau 2 ne passant pas forcément par le FASM, ce mécanisme offre une plus grande souplesse en ce qui concerne l'obtention de fonds, quels qu'ils soient, en provenance d'un ou de plusieurs donateurs, pour contribuer au Programme ONU-REDD.⁸⁸ L'exemple du Viet Nam ci-dessus illustre bien qu'il est possible d'établir un FASM particulier pour obtenir des ressources financières d'autres donateurs pour un pays ou un groupe de pays donné.

Bien qu'il semble que le mécanisme de niveau 2 ait été mis en place pour répondre aux demandes pressantes émanant tant des pays bénéficiaires que des pays donateurs, la vision future partagée du Programme ONU-REDD lui permettra de mieux positionner le mécanisme de niveau 2 par rapport à l'évolution désirée du programme. Dans le cas où un mécanisme quelconque d'accès direct viendrait à être mis en place, il se peut que l'ouverture que représente la niveau 2 devienne obsolète ou qu'elle constitue un exemple stratégique des possibilités qu'offre le Programme ONU-REDD.

⁸⁸ "En ce qui concerne les activités de niveau 2, les mécanismes de financement englobent l'éventail complet des options proposées par les organismes du Programme ONU-REDD dans le cadre de leurs opérations. Ces mécanismes comprennent les Fonds d'affectation spéciale multidonateur, les programmes conjoints, ainsi que tout autre accord de projet entre pays, donateurs et organismes individuels. C'est au cours des discussions entre organismes, donateurs et pays bénéficiaires que seront définies la gestion en tant que telle et les modalités budgétaires" (cahier des charges du niveau 2).

Conclusion : La relation entre le CO et les contributeurs de niveau 2 est-elle propice à la réalisation des objectifs du Programme ? ?

La création récente d'un mécanisme de niveau 2 ne permettant pas encore d'en dégager une expérience, il est trop tôt pour apprécier si la relation entre CO et les contributeurs de niveau 2 contribuera à réaliser les objectifs du Programme. Ceci étant dit, ce mécanisme représente une innovation qui (i) modifie le poids relatif du CO dans la direction du Programme ONU-REDD; (ii) fait des organismes de l'ONU des "gardiens" des principes, critères, directives et mesures d'assurance-qualité du Programme; et (iii) ouvre la voie à de nouvelles possibilités de financement du Programme et peut l'aider à s'adapter aux futures modalités de financement de la lutte contre le changement climatique. Lors de l'examen de la stratégie du Programme ONU-REDD, il importera donc de prendre pleinement en compte le mécanisme de niveau 2 au titre des éventuelles options de financement du Programme.

6.3.3 Compte tenu des difficultés soulevées par l'évolution de la REDD+ et des réponses apportées par le Programme ONU-REDD à ces difficultés, quelles sont la structure et la composition appropriées du CO ?

En ce qui concerne la structure et la composition du CO, comme mentionné précédemment, la solution adéquate dépend en grande partie de la vision que l'on a de l'ONU-REDD pour l'avenir. Quels sont le rôle et les avantages comparatifs de l'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà ? Que devrait devenir le Programme et comment doit-il se positionner sur la scène mondiale de la REDD+ au-delà de 2015 ? Ces questions devront être débattues ouvertement au cours de l'examen de la stratégie du Programme prévue en 2013.

À ce jour, seul un nombre limité de pays entame la phase 2 du processus de préparation à la REDD+, alors que beaucoup d'autres en sont encore à la phase 1 ou n'ont même pas commencé. Par conséquent, si le processus de négociation internationale venait à confirmer l'intérêt pour la REDD+ en mobilisant des financements à venir pour le carbone terrestre et forestier, il restera à obtenir un soutien solide pour les phases 1 et 2 dans les 5 à 10 ans à venir.

La stratégie 2011-2015 du Programme ONU-REDD indique que "le Programme ONU-REDD soutient déjà la phase 1 et offre son appui technique et financier à l'élaboration de stratégies nationales de REDD+ dans les pays pilotes. Bien que ces phases soient propres à chaque pays et que nombre d'entre eux demeureront vraisemblablement en phase 1 pendant un certain temps, le Programme ONU-REDD joue un rôle évident dans la phase 2, pour appuyer le renforcement des capacités, des politiques et des institutions."

Si le CO n'entérine pas ce qui précède dans sa stratégie révisée, et s'il décide que le Programme ONU-REDD doit se concentrer uniquement sur la phase 1 de la REDD+, ne constituant qu'un programme limité dans le temps et uniquement dans le cadre des Nations Unies, basé sur le financement direct de donateurs, sa structure et son organisation actuelles pourraient rester relativement similaires dans les 3 à 5 années à venir, à l'exception de quelques ajustements qui permettraient d'en améliorer l'efficacité et d'en renforcer l'incidence, comme le propose le présent document. Il va sans dire que cette option est la plus simple, mais une telle stratégie présente le risque de circonscrire fortement l'éventuel effet mobilisateur du Programme sur l'avancement de la REDD+ et d'en limiter l'accès aux nouveaux fonds pour le climat et pour la REDD – et plus particulièrement au GCF (Fonds vert pour le climat). Il est également peu probable que cette option apporte une solution à la tension latente au sein du CO entre, d'une part, les organismes de l'ONU et, d'autre part, les pays membres bénéficiaires.

Par contre, si le CO ONU-REDD, les donateurs et les pays bénéficiaires entérinent le rôle et les atouts du Programme ONU-REDD tant en phase 1 qu'en phase 2 du processus de la REDD+, les besoins à satisfaire seront colossaux et nécessiteront le soutien des pays de REDD+ sur une plus longue période de temps, pouvant aller de 10 à 15 ans. Dans ce cas, la structure de direction et le régime de financement du Programme ONU-REDD devront s'adapter au contexte évolutif du financement de la lutte contre le

changement climatique et des négociations sur le climat pour mieux positionner l'ONU-REDD sur la scène mondiale. Il est essentiel que le Programme s'adapte en particulier aux nouveaux mécanismes de financement et offre suffisamment de souplesse pour attirer des fonds de toutes provenances.

Sachant que le GCF devrait canaliser des financements importants en faveur de l'atténuation aux changements climatiques et l'adaptation à ces changements, il est primordial que la structure du Programme ONU-REDD soit capable de négocier un partenariat stratégique avec cette entité. Comme explicité plus avant, au moyen terme, le Programme ONU-REDD devra probablement s'aligner davantage sur les stratégies émergentes et les procédures d'allocations de fonds du GCF pour devenir l'un des mécanismes du GCF.

Au long terme, une telle perspective influencerait fortement le rôle du CO du Programme ONU-REDD, qui devra s'assurer de ne pas reproduire ou contredire la stratégie et la structure de gouvernance du GCF. Dans ce contexte, le CO, dans sa fonction actuelle d'organisme stratégique et décisionnel, devra changer de rôle pour devenir une sorte de forum d'échange d'expériences et d'enseignements, dans le cadre des directives du GCF, le conseil du GCF devenant l'organe de gouvernance principal responsable de l'établissement du cadre stratégique. Le secrétariat pourrait adopter un rôle d'organisme de vérification conjoint pour l'examen des demandes d'obtention de fonds des pays, en conformité avec les directives et les stratégies du GCF. Le secrétariat et les organismes continueraient de faire ce qu'ils font de mieux, à savoir dispenser leur savoir-faire technique et renforcer les capacités dans les deux pays ciblés grâce au soutien des nations participantes, apportant ainsi leur aide au Viet Nam et à la RDC tout en mettant en place les compétences et les systèmes nécessaires pour permettre l'accès direct à leurs besoins en aval. Il est probable que le secrétariat assurerait également un contrôle attentif et centralisé des résultats de l'ONU-REDD, en conseillant les pays et les organismes quant à la mise en place de fonctions de suivi et d'évaluation adaptées et à l'élaboration de communication au GCF.

Dans ce cas, le groupe de stratégie pourrait demeurer l'organe de coopération des organismes de l'ONU, chargé de définir leur stratégie commune concernant l'ONU-REDD. Quoi qu'il en soit, il se doit de rester un organe interne des organismes de l'ONU sans existence officielle au sein du Programme ONU-REDD.

Quant au groupe d'administration, il pourrait également devenir un organe de coordination interne influant pour la mise en œuvre des activités de l'ONU-REDD par les agences, garantissant leur coopération à l'échelon national, régional et mondial en s'appuyant sur leurs forces respectives pour obtenir des résultats.

En suivant cette logique, on peut envisager – comme abordé plus haut dans la section *Rôle et Pertinence* de cet examen – les options suivantes en ce qui concerne l'évolution de la structure du CO et sa composition à court terme.

OPTION A : le Programme ONU-REDD étant doté d'une espérance de vie vraisemblablement courte (peu après 2015) et aucune harmonisation n'étant nécessaire avec les modèles émergents de gouvernance internationale dans le domaine du changement climatique, le CO demeure essentiellement en l'état.

1. Dans ce cas de figure, les principaux changements dans la gouvernance sont mineurs et concernent essentiellement les règles de procédure entourant la tenue des réunions dans le sens des recommandations qui précèdent, afin de continuer à apporter d'améliorer légèrement l'efficacité.

2. Un bureau est créé afin d'aider la préparation des ordres du jour des réunions et des décisions intersession, principalement pour aider à garantir un meilleur équilibre entre les questions stratégiques et administratives/opérationnelles durant les réunions du CO.

OPTION B : le Programme ONU-REDD souhaite être bien armé à long terme en prévision des discussions mondiales sur la REDD+, et faire du même coup la preuve de son efficacité à court terme : le CO entreprend une transformation progressive qui lui permet de n'exclure aucune solution à l'avenir, tout en améliorant l'efficacité de sa structure décisionnelle. Outre les changements effectués en vertu de l'option A décrite ci-dessus, l'organisation du CO évoluerait de la manière suivante :

1. Un élargissement du CO/Forum des représentants ONU-REDD qui réunirait tous les groupes participant au Programme ONU-REDD, tous les pays récipiendaires, tous les donateurs, les trois organismes de l'ONU et un nombre défini d'AP/d'OSC et un nombre défini d'observateurs, dont la position et le rôle au cours des réunions devra être précisé. Ce CO/Forum se réunit une fois par an et approuve les documents-cadre du Programme, sa stratégie, le cahier des charges et le RI du comité exécutif (voir plus haut), le budget de programme d'ensemble pour ONU-REDD et suit les résultats obtenus dans la mise en œuvre. Il concentre son attention sur les fonctions et questions stratégiques uniquement, et permet à toutes les parties intéressées d'échanger leurs points de vue et opinions concernant le Programme ainsi que les approches potentiellement innovantes et les enseignements acquis. Il nomme ou reconferme les délégués de chaque groupe représenté auprès du comité exécutif.

2. Un comité exécutif réunira un nombre limité de représentants élus de chaque groupe de parties prenantes issus du CO élargi (qui devront être reconfermé chaque année) : 3 pays bénéficiaires, 3 donateurs (par roulement), 1 organisme de l'ONU (intervenant au nom des autres), 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 représentant du Bureau du FASM comme membre de droit et 1 représentant du secrétariat ONU-REDD comme agent-ressource/observateur. Le comité exécutif se réunit deux fois par an et prend toutes les décisions opérationnelles et administratives, notamment l'affectation détaillée des fonds; il est coprésidé par le représentant d'un donateur et d'un pays bénéficiaire.

7 Modifications proposées au mandat et au RI

7.3 Recommandations relatives à l'examen du mandat et du RI

Suite à l'analyse présentée à la Section 6, il semble plutôt logique d'envisager une fusion des documents du mandat et du RI. La synthèse de toutes les informations en un seul document évitera en effet les répétitions et les écarts éventuels.

Les sections proposées pour ce documents seront les suivantes :

1. Introduction : objectif et contenu du document, avec référence à la stratégie du Programme
2. Fonctions et composition du CO
3. Conduite des opérations du CO
4. Exécution et suivi du Programme
5. Orientation opérationnelle

7.4 Contenu et modifications proposées pour chaque section et sous-section

1. Introduction :

- 1.1 Objectifs du Programme ONU-REDD.
- 1.2 Type de participants et participants admissibles.
- 1.3 Structure de gouvernance générale : CO, FASM, secrétariat, organismes de l'ONU.

2. Fonctions et composition du CO :

- 2.1 Description des fonctions du CO.
- 2.2 Section Adhésion : Cette section comprendra la section Adhésion au RI Elle définira également (i) le statut des membres, des membres suppléants (le cas échéant pour conserver cette distinction) et des observateurs ; (ii) les groupes, leurs membres et leurs règles de roulement ; (iii) les observateurs permanents et les personnes invitées à titre d'observateur, explicitant clairement les droits et obligations de chacun
- 2.3 Section Coprésidents : Actuellement, cette section décrit le mandat des coprésidents, mais manque de précisions sur le processus d'accession à la coprésidence. Compte tenu de l'importance du mandat des coprésidents, il est essentiel de décrire (i) les tâches et les responsabilités des coprésidents avant, pendant et après les réunions du CO, y compris lors des processus décisionnels intersessions, et (ii) les compétences requises pour remplir le mandat de coprésident. Il est bon également de clarifier la façon dont les coprésident sont élus/choisis (et de rendre transparentes les compétences des candidats), pour garantir qu'un tel rôle ne soit attribué à certaines personnes.
- 2.4 Bureau du CO : s'il est décidé de mettre en place un Bureau du CO, il faudra en décrire la composition, le rôle et les responsabilités.

- 2.5 Secrétariat ONU-REDD : fonction, tâches et responsabilités, composition, mandat en annexe (qui devra comprendre des sections consacrées – entre autres – au personnel du secrétariat et à ses indemnités).
- 2.6 Groupes de travail : description de la définition et du rôle des groupes de travail, description des procédures de constitution d'un groupe de travail, report à une annexe consacrée au mandat standard des groupes de travail qui seront constitués.
- 2.7 GS (Groupe de stratégie)et GA (Groupe d'administration) : Si ces deux organismes continuent de faire officiellement partie intégrante de la structure de gouvernance d'ONU-REDD, il tiendra lieu de définir avec précision leurs rôles et leurs responsabilités dans cette section. Nous proposons de les présenter plutôt comme des mécanismes internes de coordination des Nations Unies.

3. Fonctionnement du CO :

- 3.1 Choix et nomination des délégués : décrire la procédure relative au choix des délégués dans chaque groupe, se référer au mandat des délégués en annexe, établir la procédure de nomination officielle des délégués et de leurs suppléants, ainsi que la publication sur le site Internet d'ONU-REDD de courts CV.
- 3.2 Réunions du CO : objet et portée des discussions / des décisions, périodicité, lieu, durée et organisation générale.
- 3.3 Ordre du jour, documentation et préparation des réunions par les différents groupes : décrire de quelle façon les différents membres du CO sont impliqués dans l'ordre du jour et la préparation des réunions, en tenant par exemple des réunions de préparation par région / groupe.
- 3.4 Processus décisionnel : quorum, consensus, indépendance et conflits d'intérêts (décrire les règles permettant d'éviter les conflits d'intérêts lors des prises de décisions), suivi des décisions et processus décisionnel intersession.
- 3.5 Préparation et adoption des procès-verbaux.
- 3.6 Gestion du temps : définir règles spécifiques relatives à la gestion du temps : durée d'intervention maximale des observateurs, temps de parole alloué aux membres etc. (voir encadré 6 ci-dessous qui donne des exemples de ces règles)
- 3.7 Langues : interprétation au cours des réunions, type de documents faisant l'objet d'une traduction systématique et délais.

4. Exécution du Programme et communication des informations :

- 4.1 Mécanismes d'exécution des décisions du CO : rôle des trois organismes de l'ONU en ce qui concerne les PNC et les GJP, organisme chef de file, pertinence des comités directeurs à l'échelon national et rôle du Coordonnateur résident des Nations Unies.
- 4.2 Suivi et évaluation : rôles et responsabilités dans la conception et la mise en œuvre du plan de suivi et d'évaluation.

- 4.3 Communication : comprend les rapports d'étape et les mises à jour en provenance des Programmes nationaux et AAN, les rapports financiers et les audits. Cette section définira :
 - 4.3.1 Les responsabilités en matière de communication ;
 - 4.3.2 La périodicité des communications ;
 - 4.3.3 Le format et les modèles des communications.
- 4.4 Communication et divulgation publique.

5. Orientation opérationnelle :

- 5.1 Fonctions de soutien internationales
 - 5.1.1 Approbation du budget et des stratégies
 - 5.1.2 Projets AAN : préparation et présentation au CO de propositions chiffrées en vue de leur validation
 - 5.1.3 Accord du CO et déblocage des fonds
- 5.2 Fonctions de soutien nationales
 - 5.2.1 Portée des PNC
 - 5.2.2 Formulation des documents de PNC
 - 5.2.3 Validation du projet de PNC par le pays
 - 5.2.4 Soumission au secrétariat : évaluation technique indépendante ; examen du secrétariat ; validation pour présentation au CO
 - 5.2.5 Conseil d'orientation
 - 5.2.6 Validation du pays
 - 5.2.7 Déblocage des fonds

Encadré 6 : Gestion du temps au cours des réunions du Conseil : exemples de règles appliquées lors de réunions du Conseil administratif du MPD, du FEM et du CCP ONUSIDA

La Règle 14 du *règlement intérieur du Conseil d'administration du mécanisme de développement propre (MPD)* stipule : “3. Le président pourra proposer au Conseil d'administration **une limitation du temps de parole des orateurs et une limitation du nombre des interventions de chaque membre** sur une question donnée, l'ajournement ou la clôture du débat et la suspension ou l'ajournement d'une réunion.”

Règlement intérieur du conseil du FEM, Conduite des opérations² : “35. Avec l'accord du Conseil, le **Président peut limiter le temps de parole des orateurs ainsi que le nombre des interventions de chaque orateur sur une même question.**”

Règlement intérieur du Conseil de coordination du Programme (CCP) d'ONUSIDA, Conduite des opérations³ :

- Règle 1 : Le CCP **peut limiter le temps de parole de chaque orateur**
- Règle 2 : Au cours de l'examen d'une question quelle qu'elle soit, un membre peut présenter une motion d'ordre, et le **Président se prononcera immédiatement sur cette motion**. Un membre peut faire appel contre la décision du Président, au quel cas l'appel sera immédiatement mis aux voix. Un membre qui présente une motion d'ordre ne peut, dans son intervention, traiter du fond de la question en discussion mais uniquement de la motion d'ordre.
- Règle 3 : Au cours d'un débat, le Président **peut donner lecture de la liste des orateurs** et, avec l'assentiment du CCP, **déclarer cette liste close**. Le président peut cependant accorder le droit de répondre à un membre quelconque lorsqu'un discours prononcé après la clôture de la liste des orateurs rend, à son avis, cette décision opportune.
- Règle 4 : Au cours de l'examen d'une question quelle qu'elle soit, le Président peut, avec l'assentiment du CCP, **ajourner le débat** sur la question en cours d'examen.
- Règle 5 : Le **Président peut à tout moment**, avec l'assentiment du CCP, **clôre le débat** sur la question en cours d'examen, **qu'il y ait ou non d'autres orateurs inscrits**.

Rapport de la Conférence des parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole de Kyoto lors de sa première session, tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005, addendum 2e partie : décision prise par la Conférence des parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole de Kyoto lors de sa première session, annexe 1

² Règlement intérieur du Conseil du FEM council, p15

³ Mode opératoire du Conseil de coordination du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA)(revu en décembre 2011), annexe 2

7. Conclusions

7.1 Rôle et pertinence

L'organisation et la gestion des fonctions, de la composition et de la structure du CO sont-elles propices à la réalisation des objectifs du Programme ?

Les principales conclusions de l'examen, au regard du *rôle et de la pertinence* des critères assignés à l'examen, sont les suivantes :

- Si les fonctions actuelles du CO sont relativement claires et pertinentes, certaines gagneraient à être ajustées afin d'équilibrer le partage entre fonctions stratégiques et administratives/opérationnelles, et de répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet par un grand nombre de parties prenantes.
- Cela pourrait du même coup permettre de faire lentement évoluer la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD de façon à favoriser une gouvernance plus efficace d'ici 2015, et de préparer le terrain pour l'après-2015, si la vision d'ONU-REDD privilégie la convergence avec les options de financement pour la REDD+ qui émergent sur la scène internationale. Dans le même temps, le mandat et le RI gagneraient à être actualisés de façon à mettre clairement en avant les règles du jeu, ce qui contribuerait à la transparence de cette structure de gouvernance.
- Les activités du CO ne sont ni pleinement satisfaisantes, ni parfaitement propices à la réalisation des objectifs du Programme, ce qui s'explique par plusieurs facteurs, notamment :
 - L'absence de vision commune parmi les membres du CO, sur ce que devrait être l'ONU-REDD et son sort après 2015; cette absence est source de tension latente dans les activités du CO;
 - Le statut et le rôle des différents membres du CO et des processus décisionnels manquent de clarté; aussi convient-il d'enrichir et de préciser les procédures et d'adapter la structure de direction du Programme afin de rationaliser ses activités;
 - L'hétérogénéité des profils des délégués et de leur niveau de connaissance/compétences, qui ne leur permet pas toujours de remplir leur rôle au sein du CO.
 - .

7.2 Efficacité

Le CO fonctionne-t-il de façon efficace et réactive, assurant opportunément une fonction d'encadrement et de surveillance afin d'atteindre les objectifs du Programme ?

L'examen conclut que :

Plusieurs procédures appliquées dans le déroulement des réunions se sont considérablement améliorées au fil du temps; elles sont désormais conformes aux normes employées dans d'autres fonds comparables, et les membres du CO et les observateurs les considèrent comme suffisantes, même lorsqu'elles n'existent pas formellement par écrit. Cela étant, une certaine confusion demeure, et plaide pour qu'un ensemble de procédures plus détaillées soit décrit dans le RI et validé par le CO.

Quant à la communication financière, il est à espérer que les décisions récemment prises pour l'unification des modèles de rapports des trois organismes de l'ONU contribueront à la satisfaction des besoins de notification du CO et la production des rapports rendant compte des incidences (*impact*), les réalisations et les résultats, et favoriseront la mise à disposition pour consultation des informations relatives aux activités.

La réactivité du CO peut être qualifiée de relativement bonne, ses matériaux et supports de connaissances sont appréciés, le Conseil s'inscrit dans droite ligne des orientations de la CCNUCC et répond relativement vite aux demandes des pays participants. Les possibilités d'amélioration consistent essentiellement à améliorer encore le retour d'expérience vers la

CCNUCC et à répondre aux revendications de plus grande prise en main par les pays. La réactivité est un domaine qui offre toujours des possibilités d'amélioration, et les réformes à venir dans la structure de direction du Programme, ainsi que dans les procédures en place, devront en tenir compte.

Le niveau d'encadrement et de surveillance en matière financière est relativement bon et conforme aux normes fiduciaires internationales

Cela étant dit, l'examen signale clairement que des progrès considérables restent possibles, notamment en ce qui concerne :

- Les procédures de tenue des réunions, qui doivent être complétées et mieux plus détaillées;
- La production de rapports financiers, qui nécessite des formats unifiés;
- Les discussions budgétaires, qui doivent permettre aux membres du CO et aux observateurs de comprendre clairement les choix proposés en termes d'attributions budgétaires, sans pour autant recourir à la microgestion;
- Veiller à un bon retour d'expérience à la CCNUCC;
- Suivi et notification de l'avancement du Programme au CO;
- Harmonisation des procédures de notification; et
- L'organisation d'ensemble du fonctionnement, notamment la possibilité pour le CO de se focaliser sur des questions d'ordre plus stratégique.

7.3 Efficience

Le CO est-il doté d'un rôle fonctionnel clair lui permettant de fonctionner sans retard, en évitant les doubles emplois ?

L'examen a conclu que :

Il convient de préciser, dans le rôle fonctionnel du CO, les rôles et responsabilités respectifs des autres éléments de la structure de gouvernance du Programme ONU-REDD, c'est-à-dire le secrétariat, le groupe de stratégie (GS) et le groupe d'administration (GA), et les organismes d'exécution.

Si le modèle dominant présente plusieurs avantages (par ex. pour le versement rapide des fonds), des redondances et chevauchements n'en existent pas moins à différents niveaux, lesquels provoquent des pertes d'efficience.

Bien que plusieurs aspects précités ne soient pas susceptibles de changement d'ici 2015, dans le sillage de la nouvelle stratégie et de la vision qui seront élaborées pour le Programme ONU-REDD, des changements et des ajustements apportés à la structure organisationnelle du Programme ONU-REDD devront tendre à améliorer l'efficience et à réduire les chevauchements, tout en répondant au contexte en évolution qui entoure la REDD+ et, plus généralement, le financement de la lutte contre le changement climatique.

7.4 Viabilité/effet mobilisateur

Le Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD est-il bien placé pour permettre la réalisation des stratégies du Programme ?

L'examen a conclu que :

L'ONU-REDD a créé une structure destinée à tester l'initiative "Unis dans l'action" du système de l'ONU, dont le Programme a bénéficié. La structure instaurée a ses mérites et a contribué, entre autres avantages, à une mise en œuvre et des décaissements rapides conformes aux objectifs du Programme. Il est toutefois clair que cette structure connaît des difficultés, lesquelles découlent souvent directement de la vision qui fonde l'approche des différents groupes représentés au Conseil d'orientation ONU-REDD. Lorsqu'une vision commune pour l'avenir du Programme ONU-REDD et son positionnement sera élaboré dans les années à venir, il sera alors possible d'envisager de

modifier plus profondément la structure, les procédures et les canaux de financement actuellement en place.

La création récente d'un mécanisme de niveau 2 ne permettant pas encore d'en dégager une expérience, il est trop tôt pour apprécier si la relation entre CO et les contributeurs de niveau 2 contribuera à réaliser les objectifs du Programme. Ceci étant dit, ce mécanisme représente une innovation qui (i) modifie le poids relatif du CO dans la direction du Programme ONU-REDD; (ii) fait des organismes de l'ONU des "gardiens" des principes, critères, directives et mesures d'assurance-qualité du Programme; et (iii) ouvre la voie à de nouvelles possibilités de financement du Programme et peut l'aider à s'adapter aux futures modalités de financement de la lutte contre le changement climatique. Lors de l'examen de la stratégie du Programme ONU-REDD, il importera donc de prendre pleinement en compte le mécanisme de niveau 2 au titre des éventuelles options de financement du Programme.

En ce qui concerne la structure et la composition du CO, comme mentionné précédemment, la solution adéquate dépend en grande partie de la vision que l'on a de l'ONU-REDD pour l'avenir. Quels sont le rôle et les avantages comparatifs de l'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà ? Que devrait devenir le Programme et comment doit-il se positionner sur la scène mondiale de la REDD+ au-delà de 2015 ? Ces questions devront être débattues ouvertement au cours de l'examen de la stratégie du Programme prévue en 2013.

8. Recommandations

Les constatations et conclusions présentées ci-dessus amènent l'auteur de l'examen à proposer la série de recommandations qui suit.

Concernant le mandat/le RI :

- Le mandat et le RI doivent tous deux préciser le statut de chaque catégorie de parties prenantes et leur rôle spécifique dans le CO, afin de prévenir toute confusion.
- Les raisons pour lesquelles la section 5. *Groupe de coordination des organismes de l'ONU participants* figure dans le mandat doivent être précisées; à défaut, il conviendra de compléter cette (par ex. en associant le groupe de stratégie de l'ONU) ou de la supprimer.
- Pour éviter toute incohérence et les éventuelles divergences évoquées plus haut, il pourrait être souhaitable que la composition du CO soit définie en détail dans le mandat.

Sur le fonctionnement :

Clarify Préciser et détailler davantage les procédures applicables à la tenue des réunions, notamment en ce qui concerne (i) le champ d'application et la forme du processus décisionnel intersession; (ii) le recours aux groupes de travail; (iii) la publication du mandat des délégués du Conseil (qualification, tâches et responsabilités, disponibilité), et la publication sur le site Internet d'ONU-REDD de courts CV des délégués; (iv) le processus décisionnel (qui prend part au consensus?, quel est le rôle des observateurs?); (v) l'attribution claire des responsabilités pour chaque point de décision du CO, assortir d'échéances précises; (vi) la publication du mandat des coprésidents, indiquant leur rôle, leurs tâches et leurs responsabilités ainsi que les compétences requises; (vii) l'attribution possible des rôles de coprésidence à un pays-membre et à un membre donateur; (viii) l'ajout dans le RI d'une section relative à la gestion du temps, fixant les règles auxquelles les coprésidents du CO peuvent se référer pour la gestion du temps au cours des réunions; et (ix) la création d'un mécanisme de coordination entre les pays de chaque sous-région préalablement à chaque réunion du CO afin de permettre aux membres de s'exprimer au nom de ceux qu'ils représentent.

Pour prévenir tout conflit d'intérêt dans les débats entourant les affectations des fonds, il n'est pas souhaitable que les pays et organismes de l'ONU ayant travaillé sur des demandes spécifiques d'affectation et portant un intérêt à leur mise en œuvre participent à la décision consensuelle concernant cette affectation spécifique. Leurs représentants peuvent toutefois intervenir en tant que personnes-ressources pour éclairer la décision avant qu'elle ne soit prise. Des procédures spécifiques doivent être conçues et appliquées à cette fin.

Veiller ce que soient débattues les questions financières : outre la documentation détaillée fournie, les questions financières doivent, à un moment donné, être présentées et débattues en profondeur, notamment celle de la distribution des fonds entre l'AAN et les Programmes nationaux. Si les réunions du CO sont trop courtes pour le permettre, il pourrait être intéressant d'organiser des groupes de travail spécifiques avec les représentants de tous les groupes présents au Conseil. Cette possibilité pourrait être prévue dans la procédure actualisée d'approbation du budget de l'AAN, qui est très concise dans la version actuelle du RI.

Pour renforcer la coopération entre les acteurs au niveau national, **continuer de promouvoir la création de "groupes de coordination nationale dans les pays de REDD+",** en rassemblant toutes les parties prenantes et institutions gouvernementales concernées afin de veiller à la coordination des activités de REDD+ au niveau du pays avec toutes les parties prenantes concernées, et contribuer à mieux lutter contre les facteurs de déboisement, qui souvent ne relèvent pas strictement du champ de la foresterie.

Veiller à ce que les enseignements tirés de l'expérience transmis à la CCNUCC soient suffisamment organisés, un membre du personnel du secrétariat très au fait des processus et des aspects politiques de la Convention étant désigné afin d'assurer la liaison permanente avec le secrétariat de la CCNUCC.

Concernant l'évolution de la structure du Conseil d'orientation et de sa composition :

Selon les réponses apportées aux questions concernant le rôle et les avantages comparatifs d'ONU-REDD à l'horizon 2015 et au delà, et le positionnement du Programme sur l'arène mondiale de la REDD+ pour l'après-2015, on peut donc **envisager les options suivantes** :

OPTION A : le Programme ONU-REDD étant doté d'une espérance de vie vraisemblablement courte (peu après 2015) et aucune harmonisation n'étant nécessaire avec les modèles émergents de gouvernance internationale dans le domaine du changement climatique, le CO demeure essentiellement en l'état.

Dans ce cas de figure, les principaux changements dans la gouvernance sont mineurs et concernent essentiellement les règles de procédure entourant la tenue des réunions dans le sens des recommandations qui précèdent, afin de continuer à apporter d'améliorer légèrement l'efficacité.

Un bureau est créé afin d'aider la préparation des ordres du jour des réunions et des décisions intersession, principalement pour aider à garantir un meilleur équilibre entre les questions stratégiques et administratives/opérationnelles durant les réunions du CO. Le Bureau devrait se réunir (aussi souvent que possible) au moins deux fois par an et pourrait être formé de représentants élus des groupes, comme suit : un représentant des pays bénéficiaires, un représentant des donateurs, les deux coprésidents élus du CO et un représentant du secrétariat.

OPTION B : le Programme ONU-REDD souhaite être bien armé à long terme en prévision des discussions mondiales sur la REDD+, et faire du même coup la preuve de son efficacité à court terme : le CO entreprend une transformation progressive qui lui permet de n'exclure aucune solution à l'avenir, tout en améliorant l'efficacité de sa structure décisionnelle. Outre les changements effectués en vertu de l'option A décrite ci-dessus, l'organisation du CO évoluera de la manière suivante :

Un élargissement du CO/Forum des représentants ONU-REDD qui réunirait tous les groupes participant au Programme ONU-REDD, tous les pays récipiendaires, tous les donateurs, les trois organismes de l'ONU et un nombre défini d'AP/d'OSC et un nombre défini d'observateurs, dont la position et le rôle au cours des réunions devra être précisé. Ce CO/Forum se réunit une fois par an et approuve les documents-cadre du Programme, sa stratégie, le cahier des charges et le RI du comité exécutif (voir plus haut), le budget de programme d'ensemble pour ONU-REDD et suit les résultats obtenus dans la mise en œuvre. Il concentre son attention sur les fonctions et questions stratégiques uniquement, et permet à toutes les parties intéressées d'échanger leurs points de vue et opinions concernant le Programme ainsi que les approches potentiellement innovantes et les enseignements acquis. Il nomme ou reconferme les délégués de chaque groupe représenté auprès du comité exécutif.

Un comité exécutif réunira un nombre limité de représentants élus de chaque groupe de parties prenantes issus du CO élargi (qui devront être reconfermés chaque année) : 3 pays bénéficiaires, 3 donateurs (par roulement), 1 organisme de l'ONU (intervenant au nom des autres), 1 OSC chef de file, 1 PA chef de file, 1 représentant du Bureau du FASM comme membre de droit et 1 représentant du secrétariat ONU-REDD comme agent-ressource/observateur. Le comité exécutif se réunit deux fois par an et prend toutes les décisions opérationnelles et administratives,

notamment l'affectation détaillée des fonds; il est coprésidé par le représentant d'un donateur et d'un pays bénéficiaire.

Pour faciliter encore cette division du travail, il conviendrait de :

- Préciser le statut et le rôle du secrétariat, du GS et du GA, (par ex. comme unités de coordination internes aux trois organismes, n'étant donc pas représentées officiellement au CO) ;
- adopter un plan de suivi et d'évaluation bien établi qui permettrait au CO et au comité exécutif d'apprécier la réalisation des objectifs et de veiller à ce que les fonds dépensés produisent effectivement les résultats excomptés, sans qu'il soit besoin de se mêler de la gestion au niveau des projets ;
- faire participer les deux coprésidents élus du comité exécutif au Bureau nouvellement créé, afin de fixer l'ordre du jour des réunions du comité exécutif.