

Rapport d'évaluation à moyen terme

Programme National Conjoint de l'ONU-REDD Panama

Equipe Indépendante de Recherche et Evaluation

Octobre 2013

Sommaire

Remerciements.....	3
Liste des acronymes.....	4
Résumé exécutif	5
Processus de formulation et conception	5
Importance.....	6
Résultats	6
Participation, renforcement des capacités et communication	7
Gestion adaptative et efficacité.....	9
Gestion financière et efficacité	10
Impact	11
Durabilité.....	12
Enseignements tirés.....	12
Recommandations	Error! Bookmark not defined.
1. Introduction	14
1.1. Le Programme National Conjoint de l'ONU-REDD Panama	14
1.2. L'évaluation du Programme	15
1.3. Méthodologie et principes de travail	16
1.4. Le contexte du Programme National Conjoint	17
1.4.1. Les forêts du Panama.....	17
1.4.2. Les peuples autochtones du Panama.....	18
1.4.3. Autres acteurs liés au secteur forestier au Panama.....	19
1.4.4. Législation et compromis internationaux.....	19
1.4.5. Le contexte de la REDD+ au niveau international	20
1.4.6. Initiatives de la REDD+ au Panama	20
2. Conception et importance du Programme National Conjoint	21
2.1. Conception.....	21
2.1.1. Processus de formulation et de conception	21
2.1.2. Modalité d'exécution.....	22
2.1.3. La REDD+ comme un objectif en mouvement.....	23
2.1.4. Cadre des résultats	24
2.1.5. Observations sur la conception du PNC.....	25
2.2. Importance du Programme pour le pays.....	26
3. Progrès vers les résultats et efficacité	27
3.1. Cadre du progrès vers les résultats	29
3.2. Observations sur les produits spécifiques	36
3.2.1. Cadre juridique.....	36
3.2.2. Stratégie de paiement et partage des avantages.....	36
3.2.3. Plan de couverture forestière	37
3.2.4. Inventaire national forestier.....	37
3.2.5. Table ronde nationale sur la REDD+	38
4. Participation des parties prenantes.....	39
4.1. Histoire de l'implication des parties prenantes.....	39
4.2. Représentation des peuples autochtones	41
4.3. Participation des parties prenantes	42
4.3.1. Participation des peuples autochtones.....	42
4.3.2. Participation des communautés d'ascendance africaine	44

4.3.3. Participation des institutions et organisations de la société civile.....	44
4.4. La communication avec les parties prenantes	45
4.5. Renforcement des capacités.....	46
4.6. Les observations sur la participation, la consultation, la communication et le renforcement des capacités.....	47
5. La gestion adaptative.....	48
5.1. Comité de Direction et autres organes de prise de décision.....	48
5.2. Mécanismes de coordination.....	49
5.2.1. Unité de coordination	50
5.3. Travail de planification.....	51
5.4. Personnel	51
5.5. Systèmes de contrôle et des rapports.....	52
5.6. Gestion des risques	53
5.7. Résolution des problèmes	54
5.8. Efficacité de la gestion	55
6. Gestion financière et efficacité.....	55
6.1. Exécution financière et cofinancement.....	55
6.2. Efficacité.....	57
7. Impact.....	58
8. Durabilité.....	58
8.1. Liens avec d'autres acteurs et instances gouvernementales	59
8.2. Table ronde national sur la REDD+	59
8.3. Durabilité de l'Inventaire National Forestier.....	59
9. Conclusions, recommandations et enseignements tirés.....	60
9.1. Conclusions	60
9.2. Recommandations.....	61
9.3. Enseignements tirés	62
Annexe A : Liste des personnes consultées	64
Annexe B : Validité, pertinence et importance des préoccupations de la COONAPIP.....	67

Remerciements

L'équipe tient à exprimer sa gratitude aux personnels des agences des Nations Unies qui constituent le Programme ONU-REDD et à toutes les institutions et représentants du gouvernement du Panama, aux peuples autochtones, à la société civile et à l'académie ; car ils ont donné de façon généreuse leur soutien et leur collaboration pendant le processus d'évaluation.

Le Programme National ONU-REDD Panama est passé par des processus difficiles. Toutefois, les acteurs impliqués ont manifesté leur intérêt et leur intention de se servir des enseignements tirés pour informer les futurs programmes de l'ONUREDD. L'équipe souhaite que ce rapport puisse contribuer à cet objectif.

Liste des acronymes

ACP	Autorité du canal de Panama
ANAM	l'Autorité nationale sur l'environnement
CATHALAC	Centre de l'Eau pour l'Amérique Latine et les Caraïbes
CCAD	Commission d'Amérique Centrale pour l'environnement et le développement
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CONACCP	Comité national sur le changement climatique au Panama
CONAREDD	Comité National REDD+
COONAPIP	Coordination nationale des peuples autochtones du Panama
COP	Conférence des parties
ENA	Stratégie nationale pour l'environnement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCPF	Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
INF	Inventaire national forestier
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
MEF	Ministre de l'Economie et des Finances
MIDA	Ministère du développement agricole
OIT	Organisation internationale du Travail
ONU-REDD	Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts
PAT	Panel d'assistance technique
PEIP	Plan stratégique d'incidence politique
PNC	Programme Nationale Conjoint
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POA	Plan opérationnel annuel
R-Plan	Plan de Préparation du pays REDD
SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique de la Convention-Cadre sur les Changements Climatiques
SINAP	Système national de zones protégées
SNU	Système des Nations Unies
STRI	Smithsonian Tropical Research Institute
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

Résumé exécutif

Le Programme National Conjoint (PNC) de l'ONU-REDD au Panama est dirigé par l'Autorité nationale sur l'environnement (ANAM) et exécuté directement par les trois agences du Système des Nations Unies (SNU) impliquées dans ONU-REDD, en collaboration avec l'ANAM. La durée prévue pour le PNC est de janvier 2011 jusqu'à janvier 2014.

Processus de formulation et de conception

Le PNC a été conçu entre 2009 et 2010 comme un programme pilote de l'ONU-REDD. A cette période-là, le concept et la compréhension de la REDD+ étaient encore naissants et traversaient un processus de définition sans la base des expériences réelles. En conséquence, les défis pour préparer le pays juridiquement et institutionnellement pour la REDD ont été sous-estimés, et la conception était exagérément ambitieuse. De manière générale, la conception du PNC reflète un processus de conception confus, issu de plusieurs acteurs et étapes. Il montre des contradictions et des vides, parmi lesquels se distinguent les suivants :

- Restes des souhaits antérieurs à concevoir un programme conjoint avec le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (FCPF), qui ne sont pas devenus réels.
- Incongruités dans l'approche, la vision et l'orientation du programme, dans les modalités d'exécution proposées et dans le cadre des résultats.
- Grands vides dans la définition des rôles et des cadres budgétaires par rapport aux résultats prévus et des acteurs impliqués.

Les problèmes de conception sont devenus des défis pour le personnel, à qui l'on demande un haut degré de flexibilité, d'interprétation et d'adaptation aux contextes changeants (contexte national, international REDD+ et ONU-REDD) pour essayer d'obtenir des résultats concrets.

Depuis le processus de la conception, il y a eu une préoccupation concernant la participation des peuples autochtones représentés au niveau national par leurs autorités territoriales les plus hautes à la Coordination nationale des peuples autochtones du Panama (COONAPIP). En juin 2009, la proposition présentée par l'ANAM dépendait du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, puisque elle n'a pas été correctement ni consultée ni validée. Par la suite, les agences de l'ONU ont travaillé pendant trois semaines avec des techniciens de la COONAPIP afin de réviser et valider la proposition, dont les résultats ont été préparés pour les insérer directement au PNC sous la forme d'activités, ainsi que trois annexes à prendre en considération dans le processus. En octobre 2009, la validation finale de la proposition a été signée entre le SNU, l'ANAM et la COONAPIP. Cette validation proposait d'ajouter les annexes élaborées par la COONAPIP au Document du programme sans aboutissement formel. D'autre part, il n'y a pas eu de définition précise et adéquate des rôles, des responsabilités et des compétences entre les agences du SNU et les instances gouvernementales panaméennes en ce qui concerne la participation et les priorités des peuples autochtones.

Le Règlement du Programme ONU-REDD a fait guise de sauvegarde pour assurer la consultation et la validation des peuples autochtones au début du processus qui a inspiré une première sensation d'appropriation des autorités autochtones au PNC. Cela a également mené à une aspiration justifiée d'être un acteur clé dans l'exécution de leurs activités.

Toutefois, on doit se poser la question si la durée du processus de révision du document du PNC auprès des peuples autochtones, nombreux et géographiquement dispersés, de trois semaines est suffisante pour garantir la légitimité et la qualité nécessaires pour valider un Programme. Il n'y a également pas d'évidence de la participation d'autres organisations de la société civile ou des représentants des communautés avec descendance africaine dans ce processus. La précipitation du processus pour inclure les préoccupations et les priorités de la COONAPIP dans la conception du Programme est une des raisons principales du conflit ultérieur, puisque le manque de cadres et de modalités bien définis a créé une diversité d'interprétations contradictoires et d'expectatives qui n'ont pas été approuvés par les parties.

En général, le personnel des agences de l'ONU-REDD exprime leur préoccupation envers les difficultés dans l'application des directives 'idéales' au vue des réalités complexes du terrain, ainsi que le besoin de se concentrer plus sur la systématisation des expériences et des enseignements tirés, issus des expériences pratiques opérationnelles.

Importance

Il est estimé que le Panama a un des pourcentages les plus élevés de forêts d'Amérique Centrale malgré la diminution dramatique de ces dernières 60 années. La couverture forestière existante se trouve concentré dans les régions et terres collectives des sept peuples autochtones et dans des zones protégées. Selon la Loi forestière, toutes les forêts naturelles sont patrimoine de l'état, mais les peuples autochtones remettent cela en question. Evidemment, cette discussion est d'une grande importance vis-à-vis des droits sur le carbone.

Les résultats prévus du PNC sont importants pour le Panama, vus les impacts prévus en changements climatiques et la dépendance du pays vis-à-vis de ses ressources naturelles. Le PNC peut également contribuer à visualiser les coûts d'opportunité et les potentiels économiques qui contribueront à la protection des forêts et au développement durable du Panama.

Résultats

La période réelle d'exécution du PNC a été à peine d'un an et demi, dû au démarrage tardif vers le milieu de 2011 et à la suspension d'activités du mois de mars 2013 pour le départ de la COONAPIP du PNC. Le progrès le plus substantiel est visible pendant 2012, surtout dans l'élaboration de produits techniques ; tandis que les composants de consultation, de participation, de formation et de communication sont en grande partie encore en suspens. Parmi les résultats les plus importants, on distingue :

- Des débats naissants sur le droit sur le carbone, basés sur une analyse réalisée en 2011 et un consensus pragmatique de munir le système de

partage d'avantages tandis que l'éclaircissement du droit sur le carbone reste en suspens.

- L'établissement de la Table ronde nationale REDD+ et les sous-tables rondes techniques en 2012 pour le développement de la Stratégie nationale REDD+. Ceci est un bon début pour le processus participatif et fourni des produits d'analyse très importants pour la prise de décisions.
- Plusieurs ateliers d'information/formation sur la REDD+ avec du personnel de l'ANAM (central et régionaux) et avec quelques autres partenaires, sur demande. L'élaboration des modules de formation est en cours.
- Le Plan de communication d'octobre 2012 jusqu'à juin 2013, y compris l'élaboration des instruments pour la communication interne ; l'image corporative et la visibilité, et des événements de communication pour le développement.
- Une série de plans et scénarios, en identifiant les multiples avantages des forêts et l'évaluation des coûts d'opportunité pour illustrer et analyser les potentialités de la REDD+ au Panama.
- La conception générale d'un système national d'inventaire et contrôle forestier et du carbone, y compris : un nouveau plan national de couverture forestière, un inventaire des gaz à effet de serre, un système de télédétection pour contrôler la terre et les changements dans l'utilisation des terres et des catégories forestières, un inventaire des gaz à effet de serre. Le plan de couverture forestière aura des usages multiples et des fonctions qui dépassent les attentes. Il sera bientôt fini.
- Un géo-site Web pour visualiser et partager l'information créé par le système de contrôle est en cours.

Selon l'échelle de qualification d'efficacité, on calcule que le progrès moyen du PNC est modérément insatisfaisant. Le progrès est plus satisfaisant par rapport au résultat 2 (capacité technique pour contrôler, mesurer, informer et vérifier la réduction des émissions du déboisement et la de la dégradation des forêts) et moins satisfaisant par rapport au résultat 1 (capacité institutionnelle établie pour la coordination et l'exécution efficace de la stratégie national REDD+ au Panama).

La qualification a été faite sur la base des indicateurs originaux du cadre des résultats, qui reflètent la conception sur-ambitieuse du PNC. De plus, la qualification est basée sur la réponse favorable hypothétique du Conseil d'orientation à la recommandation de l'équipe de prolonger le PNC jusqu'à janvier 2015, puisque une clôture du PNC en janvier 2014 ne garantirait pas la finalisation et la durabilité des produits en développement.

La participation, le renforcement des capacités et la communication

En 2009, lors de la conception du PNC, la COONAPIP en tant qu'instance nationale venait de restructurer son organisation récemment. C'est pour cela qu'elle n'avait pas ni une définition formelle claire, ni des expériences opérationnelles pour déterminer ses compétences, ses rôles et ses responsabilités de représentation politique et d'exécution technique par rapport aux autorités territoriales et aux acteurs externes. De la part du PNC, il n'y a pas eu d'analyse ou tracé profond des autorités et des organisations

autochtones et de leur capacité technique d'exécution des programmes, ni des possibles conflits ou défis internes.

Par la suite, malgré la participation active de la COONAPIP et de beaucoup d'efforts, tant de la COONAPIP comme du PNC, il n'a pas été possible de définir le mécanisme pour que la COONAPIP puisse fonctionner en tant que gérant des fonds de coopération externe. Ni l'accord sur les sujets à travailler, ni le budget nécessaire n'ont été atteints. C'est pourquoi les mécanismes formels ou institutionnels pour garantir la participation pleine et efficace des peuples autochtones au PNC n'ont pas été établis. La COONAPIP n'a pas réussi à avoir une équipe technique propre lui permettant de participer ou de contribuer entièrement au processus lié à la REDD+. En plus, les autorités traditionnelles qui ont prêté leur légitimité et soutien au PNC n'ont pas pu atteindre les attentes des communautés.

La participation de la COONAPIP au PNC a commencé avec un esprit de bonne foi. Mais, au fur et à mesure que la collaboration prévue ne se concrétisait pas, les relations ont commencé à se détériorer jusqu'au point d'arriver à l'échec du dialogue et à la perte de confiance, tant du côté institutionnel que du côté personnel. En septembre 2012, sur la demande de la COONAPIP, une Commission de haut niveau et en suite un comité technique ont été créés pour traiter les problèmes et les obstacles. Le Comité technique s'est réuni quatre fois entre septembre 2012 et janvier 2013, mais son travail n'a pas été rendu à la Commission de haut niveau, puisqu'en février 2013 la COONAPIP a émis une Résolution annonçant son départ du PNC. La Résolution cite un manque des garanties pour le respect des droits autochtones et la participation pleine et efficace des peuples autochtones. Le départ de la COONAPIP du PNC peut, en grande partie, s'expliquer à travers l'échec ultérieur de la concrétisation et l'opérationnalisation des compromis et des attentes initiales créés par rapport à la participation pleine et efficace des peuples autochtones au PNC.

Par la suite, ONU-REDD a pris la décision de suspendre les activités avec les peuples autochtones ainsi que les activités considérées comme neuves afin de mener une recherche indépendante. Ces décisions ont contribué à ne pas aggraver le conflit et il paraît qu'il existe une possibilité pour que la COONAPIP et l'ANAM reprennent le dialogue, basé sur une proposition que l'ANAM compte élaborer.

Les différences internes ont aussi contribué à l'affaiblissement et à la fragmentation de la COONAPIP, avec plusieurs Congrès territoriaux qui expriment leur désaccord avec la position de la COONAPIP face au PNC. Le PNC a été accusé de diviser les peuples autochtones ; toutefois, l'équipe pense que le problème réside dans les contradictions entre les instances représentatives territoriales et l'instance nationale représentative, constituée par les mêmes instances territoriales. L'équipe juge pertinent que les acteurs externes ; nationaux et internationaux respectent la diversité des institutions des peuples autochtones et qu'ils soutiennent, dans la mesure du nécessaire et sur demande, les institutions autochtones au niveau territorial et national pour résoudre de façon interne la définition de leurs rôles, leurs responsabilités et leurs compétences face à l'Etat et à la coopération externe.

En 2012-13, le PNC a embauché trois consultants en communication, en participation et en consultation, mais ils ont commencé au moment où le niveau de conflit avec la COONAPIP limitait gravement leur travail. Toutefois, la Table ronde nationale de la REDD+ avec ses sous-tables a démarré en 2012 comme un espace national de grande importance et très prometteur de la participation, mais qui a été malheureusement annulée en mars 2013. En dehors de cet espace, la participation d'autres partenaires et secteurs dans le PNC a été relativement faible. Les capacités de l'ANAM et quelques partenaires impliqués dans l'élaboration des produits d'analyse et contrôle sont un élément positif. Par exemple, les travaux avec le plan de couverture forestière et les scénarios ont créé une capacité institutionnelle et nationale chez les techniciens de l'ANAM.

Depuis la conception il y a eu une tendance à conceptualiser le processus de préparation REDD+ comme une série de séquences ou étapes bien définies qui, puisqu'elles n'ont pas avancé comme prévu, sont devenues des barrières pour faire du progrès dans d'autres sujets. En outre, on n'a pas répondu de façon flexible aux expressions d'intérêt et aux initiatives de plusieurs secteurs et institutions.

Il a fallu une conceptualisation proactive, dès le début du PNC, des stratégies de consultation, de participation, de communication et de renforcement des capacités comme sujets fortement liés entre eux et des processus continus. Le faible progrès dans ces sujets nuit également l'utilité et la durabilité des produits techniques pour l'analyse et le contrôle, et oblige le personnel à travailler de manière rétroactive. Il affecte aussi la cohésion entre les composants et celle du PNC en soit, et il limite la titularisation nationale sur le processus.

La gestion adaptative et l'efficacité

Le Document du Programme montre diverses modalités d'exécution qui s'excluent entre elles, puisqu'il propose à la fois la modalité d'exécutions nationales (à travers des instances gouvernementales panaméennes) et la modalité d'exécution directe à travers les agences. Au début, l'ANAM s'est décidée pour la modalité d'exécution nationale, mais lorsque le programme a démarré en 2011 il a été exécuté directement par les agences. Il semblerait que le manque d'une unité parfaite pour l'exécution dans l'institutionnalité, l'instabilité de l'ANAM et le manque d'intérêt de la part de l'administratrice précédente de l'ANAM au PNC ont été des facteurs qui ont fini par mener à cette décision.

L'exécution du PNC implique directement les trois agences du SNU et l'ANAM, plus une Unité de coordination avec deux co-coordonateurs. Pour la modalité d'exécution directe, l'Unité de Coordination a plusieurs fonctions centrales de coordination, mais pour la dépendance financière et administrative, les agences jouent un rôle plus direct dans l'implémentation, d'après ce que l'on visualise.

Chaque agence et l'ANAM ont leurs propres structures et mécanismes de prise de décision et de coordination. Dans le cas des agences, cela implique des niveaux régionaux et mondiaux, et dans le cas de l'ANAM, les institutions provinciales et locales.

De plus, ONU-REDD a sa propre structure de prise de décision et de coordination (Comité directeur et Secrétariat). Au niveau pays, le PNC doit se coordonner avec une large gamme de partenaires et acteurs gouvernementaux et de la société civile, et avec les 11 autorités territoriales et l'instance nationale des peuples autochtones. En outre, ONU-REDD, en général, et le PNC du Panama particulièrement, a attiré l'attention de nombreux acteurs qui partagent leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs canaux de communication particuliers au niveau national, régional ou international. En général, les conditions requises et les espaces formels ou informels, tant les horizontaux que les verticaux, de coordination, de communication et de prise de décision sont beaucoup plus complexes que ceux que l'on voit sur les organigrammes. Il semblerait que les agences ont sous-estimé les conditions requises des ressources humaines pour gérer cette complexité.

Début 2012, le Comité directeur est composé par des représentants des trois agences, l'ANAM et le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF). Le Comité est un espace important pour réviser le progrès, discuter et approuver des plans de travail et de budget, tout en restant dans la structure globale de l'ONU-REDD. Le Comité n'est pas nécessairement l'instance maximale de prise de décision. De plus, sans la participation de la COONAPIP, le Comité n'a pas pu jouer un rôle direct de médiation ou résolution du conflit. D'après l'ANAM, la participation des peuples autochtones et d'autres acteurs importants dans le Comité est une tâche en suspens.

L'exécution du PNC marche en grande partie grâce au compromis et à l'effort du personnel ainsi qu'au relations bi- et multilatérales qui constituent des espaces informels de coordination et de prise de décision. Ceci est positif car cela aide à surpasser les barrières institutionnelles, mais cela implique des risques, puisqu'ils rendent difficile la bonne gestion des processus, spécialement dans des situations de conflit. La complexité des mécanismes de gestion de de prise de décision a également contribué au blocage des changements ultérieurs à la conception originale. Il n'y a pas eu de progrès en ce qui concerne les changements de la modalité d'exécution directe par les agences pour la modalité d'exécution nationale. D'après l'échelle de qualification des arrangements de gestion, l'équipe considère que les arrangements sont modérément insatisfaisants.

La gestion financière et l'efficacité

Le PNC a un Budget de US\$ 5,3 millions provenant de l'ONU-REDD, plus la contribution des agences en termes de ressources humaines, de personnel, de bureau, d'équipes, etc. La contribution de l'ANAM en ressources financières a été d'US \$ 1, 477,969. De plus, l'ANAM a contribué avec 23 personnes travaillant à temps plein pendant différentes périodes entre 2011 et 2013. Ceci est estimé comme une contribution de US\$ 262'000 USD.

Ce n'était qu'en 2011 que le budget a été activé. Le démarrage tardif a eu des conséquences sur le taux d'exécution qui correspond, jusqu'à décembre 2013, au 39%. Les pourcentages d'exécution varient entre le 29,5% et le 75,2% entre les agences. Ceci s'explique par les différentes séquences et dynamiques des résultats travaillés dans les différentes agences. L'équipe n'a pu concilier les chiffres d'exécution qu'en juin 2013, mais, malgré la suspension de beaucoup d'activités, les coûts fixes continuent à être présents. Les agences pensent qu'avec le budget disponible, il serait possible de finaliser une grande partie des produits en cours si le PNC se prolonge d'à peu près un an.

Dans l'immédiat, les agences ont des problèmes de liquidité, car le PNC, dans la situation actuelle de suspension d'activités n'a pas demandé le virement des fonds prévu. A long terme, le PNC a comme défi de réajuster le budget aux changements nécessaires du programme, y compris des réaménagements dans le cadre des résultats, le cadre du temps, et selon le résultat du dialogue entre l'ANAM et la COONAPIP, les travaux à faire avec les peuples autochtones.

Dû à la modalité d'exécution directe, le budget est administré sous les différents règlements des agences impliquées. Le personnel a fait des efforts pour rendre plus agile et flexible les procédures administratives, mais la lenteur et la complexité des procédures est un facteur qui leur échappe, même si l'équipe est impliquée directement dans la collaboration avec les partenaires, parfois, ces derniers interprètent les barrières bureaucratiques comme des expressions de mauvaise foi.

Un problème général parmi les agences est leurs systèmes réguliers de gestion financiers qui sont basés sur des lignes budgétaires et non pas sur des activités et des résultats. C'est pourquoi, les responsables doivent maintenir un système parallèle (opéré manuellement) afin de réconcilier les budgets et les rapports de l'ONU-REDD et les systèmes réguliers. La gestion a besoin de beaucoup d'investissement de temps, mais cet investissement ne doit pas avoir une valeur ajoutée par rapport aux résultats. Par conséquent, l'équipe considère que les coûts de transaction sont élevés même s'ils n'ont pas pu quantifier ces coûts.

L'impact

Il est encore tôt pour mesurer l'impact, mais basé sur les produits créés pour l'analyse, la prise de décision, la planification et le contrôle, le PNC a un bon potentiel pour réussir un impact positif sur la contribution de produit techniques clés pour la définition d'une stratégie national REDD+ au Panama et en ce qui concerne le renforcement de la gouvernabilité du secteur forestier. Dû aux multiples retards et difficultés lors de l'exécution du PNC, pour atteindre cet impact positif il faudra une extension du cadre du temps prévu. Le potentiel pour atteindre l'impact prévu en ce qui concerne la consultation, la participation et le renforcement des capacités dépendra en grande partie du résultat du dialogue entre l'ANAM et la COONAPIP, ce qui reste encore un facteur inconnu.

La durabilité

L'absence d'un fondement économique de la REDD+ implique un risque générale et une requête fondamentale de chercher la durabilité financière, en considérant aussi les coûts d'opportunité et de transaction. Ceci est un facteur qui doit être considéré par tous les acteurs impliqués dans la REDD+.

Les produits créés ou en cours, comme le plan de couverture forestière et les scénarios de coût d'opportunité auront des usages multiples et constitueront un élément important de durabilité. La durabilité à long terme dépend aussi des stratégies de communication, de consultation, de participation et de la formation qui puissent attirer l'attention de la société civile et le peuples autochtones, ainsi que de la volonté politique de l'état afin de créer une titularisation nationale des produits et du progrès par rapport à la stratégie de la REDD+. Il faut donner une importance spéciale aux éléments suivants qui représentent des éléments ou des risques pour la durabilité.

- Renforcer les liens avec d'autres acteurs impliqués dans la REDD+ afin de chercher des synergies, de la complémentarité et la consolidation des résultats. Particulièrement, le programme du FCPF, avec un possible démarrage en 2014, sera peut-être un complément pour le PNC.
- Influencer des politiques sectorielles pour qu'ils incluent des considérations de la REDD+ en vue d'atteindre une durabilité et une titularisation nationale et politique.
- Chercher la permanence, l'institutionnalité et la titularisation nationale de la Table Ronde Nationale REDD+, qui est aussi la façon de garantir la durabilité dans le processus de développement de la Stratégie Nationale REDD+.
- Résoudre les défis financiers, méthodologiques, institutionnels et techniques afin d'assurer la finalisation et la mise à jour régulier de l'Inventaire national forestier (INF). L'ANAM, la FAO et d'autres acteurs doivent prendre une décision collégiale dans les prochains mois pour résoudre ces questions.

Les enseignements tirés

La REDD+ est un processus changeant qui constitue par soi-même une hypothèse problématique pour la conception d'un Programme. C'est pourquoi les programmes nationaux de l'ONU-REDD doivent avoir une conception simple et flexible, avec des stratégies qui prétendent créer des multiples avantages.

La modalité d'exécution directe à travers trois agences a des coûts de transaction élevés. Elle va contre les principes de l'agenda de l'efficacité et de l'aide, comme exprimé dans la Déclaration de Paris.

Les directives de l'ONU-REDD ont servi de sauvegarde pour garantir la consultation et la validation initiale avec les peuples autochtones, mais elles n'ont pas mené à un contrôle adéquat de la conception du Programme, même par rapport à la définition des rôles et responsabilités parmi les agences, les instances de l'état, les peuples autochtones et la société civile. En particulier, les

agences doivent délimiter soigneusement leurs rôles et leurs responsabilités face à l'état et éviter que les programmes créent des attentes qui ne reflètent pas des compromis de la part de l'état.

Il faut, dès le début, conceptualiser des stratégies, liées entre elles, de consultation, de participation, de communication et renforcement des capacités avec la diversité d'acteurs. Il faut également conceptualiser des processus continus liés à plusieurs phases des programmes de l'ONU-REDD et du processus de préparation de la REDD+ en soi. Les processus multiples et flexibles pourraient comprendre, par exemple, les éléments suivants :

- Des processus initiaux de communication et de consultation sur le PNC
- La participation et la consultation comme des processus permanents à travers des instances institutionnalisées de prise de décision
- Des processus de renforcement institutionnel et de formation afin de garantir la participation pleine et efficace
- Des consultations avec plusieurs secteurs sur les sujets importants pour une stratégie nationale REDD+
- Des modalités différentes de participation des partenaires dans l'élaboration des produits
- Des processus de communication diversifiée sur les produits créés
- Des consultations internes des peuples autochtones, selon les usages et coutumes de leurs instances d'autogouvernements afin de consolider des positions sur la REDD+
- Des consultations spécifiques sur les mesures législatives ou administratives qui puissent affecter les peuples autochtones

Recommandations

- Au PNC : Maintenir la suspension d'activités avec les peuples autochtones jusqu'à ce qu'il y ait des accords exprès avec les autorités autochtones nationales et territoriales sur comment continuer la collaboration.
- A l'ONU-REDD : Prolonger le PNC jusqu'à fin juin 2014 en vue de finaliser et consolider les résultats atteints et chercher leur durabilité.
- Au PNC : Adapter la stratégie du PNC aux progrès inégaux de plusieurs éléments en minimisant la dépendance des résultats qui ne sont pas prévisibles et en renforçant la cohésion entre les éléments en marche.
- Au PNC : Réajuster et ou redimensionner les produits attendus du PNC, en vue d'éliminer des produits qui sont impossibles d'atteindre et de se concentrer sur la création des produits robustes et durables en considérant : le nouveau cadre du temps, le budget restant, la conjoncture nationale et, éventuellement, les accords signés avec les peuples autochtones.
- A l'ANAM : Consolider la Table ronde nationale REDD+ comme une plateforme de dialogue permanente et large de l'ANAM et la société panaméenne pour la définition ; la coordination et l'exécution de la Stratégie REDD+ au Panama.
- A l'ANAM : Demander un soutien spécifique sous le Programme Global ONU-REDD pour renforcer la consultation et la participation des peuples autochtones, dans la mesure où ce soutien soit accordé et demandé par les autorités autochtones.

- A l'ANAM et la FAO : Déterminer la portée, la dimension, l'ancrage institutionnel et le mécanisme d'entretien et de durabilité du Système national de contrôle forestier (INF, système par satellite de contrôle terrestre et inventaire du GEI) selon le budget disponible. Déterminer des options pour avoir des financements supplémentaires, le cadre du temps du PNC et la collaboration avec d'autres instances sous-nationales, nationales et internationales.
 - Au PNC : Définir des stratégies diversifiées de consultation, de participation et de renforcement des capacités, selon les besoins et les différentes demandes des acteurs qui participent aux processus liés à la REDD+ au Panama.
 - Au PNC et à l'ONU-REDD : Adopter un protocole de communication pour garantir que le dialogue sur des sujets de consultation et participation dans le contexte du PNC soit directement entre les représentants dûment autorisés du PNC et les organisations panaméennes avec des rôles et des mandats institutionnalisés au sujet de la REDD+ au Panama (instances gouvernementales, peuples autochtones, société civile, académie et autres).
 - Au PNC : Concentrer la stratégie de communication sur la diffusion et la discussion des produits pour l'analyse nationale qui ont été créés par le PNC (Géo-site et autres).

Puisque les directives globales du Programme ONU-REDD impactent la planification et la mise en œuvre au niveau national, l'Equipe offre les recommandations suivantes à considération du Programme global ONU-REDD :

- A l'ONU-REDD : Chercher des façons de simplifier et de rendre agile la gestion des programmes nationaux conjoints à travers des modalités d'exécution nationale ou exécution à travers une seule agence.
- A l'ONU-REDD : Adapter les directives d'ONUREDD (implication des acteurs, FPIC) afin de mieux refléter les réalités complexes et les expériences acquises pendant l'exécution sur le terrain.
- A l'ONU-REDD : étudier des modalités possibles pour donner de la flexibilité et résoudre les obstacles issus des règles et procédures du SNU en ce qui concerne la reconnaissance – aussi pour des effets administratifs – les instances politiques et techniques des peuples autochtones dans leurs différentes fonctions en tant qu'instances représentatives et gérants des programmes.

1. Introduction

1.1. Le Programme National Conjoint ONU-REDD Panama

Le Programme National Conjoint (PNC) de l'ONU-REDD au Panama est dirigé par l'organisme de l'état désigné pour cela, l'Autorité nationale sur l'environnement (ANAM) et exécuté avec le soutien technique et direct des trois agences des Nations Unies impliquées dans l'ONU-REDD : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour

l'environnement(PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le PNC a été conçu entre 2009 et 2010 avec un budget de 5,3 millions de dollars. Ce Budget est directement exécuté par les trois agences, en collaboration avec l'ANAM. La durée prévue du programme est de trois ans, de janvier 2011 jusqu'à janvier 2014.

D'après le Document du Programme, le but est « *aider le Gouvernement de Panama à développer un régime REDD+ efficace* ». Le programme voudrait contribuer pour que « *à la fin du 2013, Panama soit prêt pour mettre en œuvre la REDD+ et ait la capacité de réduire les émissions du déboisement et de la dégradation des forêts à niveau national* ».

Le programme compte sur deux principaux résultats :

Résultat 1 : Capacité institutionnelle établie pour la coordination et l'exécution efficace de la stratégie nationale REDD+ de Panama. Ce résultat est la responsabilité partagée parmi l'ANAM, PNUD et PNUE.

- *Résultat 2 : Capacité technique pour contrôler, mesurer et vérifier la réduction des émissions du déboisement et de la dégradation de forêts.* Ce résultat est une responsabilité partagée entre l'ANAM, la FAO et le PNUE.

1.2. L'évaluation du Programme

En février 2013, la Coordination nationale des peuples autochtones du Panama (COONAPIP) a émis une résolution en annonçant son départ du PNC et citant un manque des garanties pour le respect des droits autochtones et la pleine et efficace participation des peuples autochtones. En réponse aux plaintes de la COONAPIP, et avec l'accord de l'ANAM, le Programme ONU-REDD a mené une enquête exhaustive et indépendante sur les plaintes ainsi qu'une évaluation de moyen terme du PNC. En attendant, toutes les nouvelles activités du Programme National de l'ONU-REDD Panama ont été suspendus (et continuent à l'être).

Le 20 mai 2013, l'équipe de travail externe et indépendante¹ a commencé le processus d'enquête et évaluation. L'Equipe est formé par les suivants experts indépendants :

- Mme. Birgitte Feiring, anthropologue, spécialiste en droits et développement des peuples autochtones (chef de mission),
- M. Eduardo Abbott, avocat, ancien Secrétaire exécutif du Panel d'inspection de la Banque Mondiale, spécialiste en enquêtes indépendantes.

De plus, l'Equipe comptait avec le soutien technique du M. Osvaldo Jordan et Mme. Nanna Brendholdt Thomsen.

Les objectifs de l'évaluation/enquête étaient trois :

- (1) Enquêter les plaintes déposées par la COONAPIP contre la mise en œuvre du Programme National de l'ONU-REDD au Panama ;

¹ Connue comme "l'Equipe" dans ce Rapport.

- (2) Evaluer à fond l'exécution du Programme National dès le moment de l'approbation jusqu'au point intermédiaire, en accentuant les sujets de la participation des parties prenantes, et
- (3) Apporter de l'orientation et des recommandations pour la future mise en œuvre du Programme National et les mesures correctives qui devraient être mises en place afin de résoudre les préoccupations des peuples autochtones.

L'Equipe a rendu sa première visite au Panama, avec une approche d'enquête, du 7 mai jusqu'au 7 juin 2013. En se basant sur la visite, l'Equipe a élaboré une Note préliminaire de découvertes, conclusions et recommandations de l'enquête². Suite à un processus ouvert et large de diffusion et commentaires, le travail de l'Equipe a été fini et présenté lors d'une séance informative préalable à la réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD qui a été célébré du 25 au 28 juin 2013 à Lombok, Indonésie.

Entre le 16 et le 26 juillet 2013, l'Equipe a rendu sa deuxième visite au Panama. Celle-ci a été concentrée sur les sujets en suspens concernant l'évaluation. Le présent Rapport d'évaluation à moyen terme a été rédigé sur la base de cette deuxième visite.

1.3. La méthodologie et les principes de travail

La méthodologie de l'évaluation a compris les suivants éléments principaux :

- **Révision de la documentation** : l'ANAM, les agences des Nations Unies, la COONAPIP et des organisations de la société civile ont facilité l'accès à une large documentation que l'Equipe a révisé et analysé minutieusement.
- **Entretiens et réunion avec des organisations et des personnes clés** : L'Equipe a consulté et interviewé un grand nombre d'organisations et personnes directement et/ou à travers des téléconférences, réunions et ateliers (voir Annexe A pour la Liste de personnes interviewées).
- **Présentation des conclusions et recommandations préliminaires de l'évaluation**. L'Equipe a présenté les conclusions et recommandations préliminaires de l'évaluation du 26 juillet aux représentants de l'ANAM et au personnel du PNC et des agences des Nations Unies.

L'évaluation a été basée sur des critères communs d'évaluation, y compris l'importance, l'efficacité, la durabilité et l'impact.

L'Equipe a veillé à ce que son travail soit connu pour avoir le plus haut degré d'objectivité et transparence. Son travail est basé sur les suivants principes :

- **Indépendance de l'équipe de travail** : l'Equipe a été sélectionné en suivant un processus mené par le Groupe de l'examen d'accomplissement

² Dans l'Annexe B il y a une brève analyse extrait de la Note préliminaire sur la validité, la possession et l'importance des préoccupations exprimés par la COONAPIP par rapport au Programme National de l'ONU-REDD au Panama.

des normes sociales et environnementales du Bureau de l'audit et des investigations du PNUD à New York.

- **Transparence et confidentialité :** L'Equipe a essayé de travailler de façon transparente, en cherchant une large base d'information et en respectant la confidentialité des personnes qui l'ont demandé. Tous les produits élaborés par l'Equipe ont été diffusés de la façon la plus large possible, avec une invitation aux parties prenantes à vérifier et fournir de l'information et des commentaires.
- **Le respect aux droits des peuples autochtones :** L'Equipe a travaillé en se basant sur les droits des peuples autochtones, consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en veillant à ce que les organisations représentatives des peuples autochtones soient entièrement informées et consultées et qu'elles puissent participer à l'évaluation et à l'enquête si elles le désirent, toujours avec leur consentement exprès.
- **Une large participation :** Afin d'avoir le fondement le plus large possible pour l'enquête/évaluation, l'Equipe a cherché la participation et les apports de la grande diversité d'organisations et personnes liées au PNC.

1.4. Le contexte du Programme National Conjoint

1.4.1. Les forêts du Panama

Le PNC est en train de faire le plan de couverture forestière du Panama. Il n'a pas encore été publié, donc il n'y a pas de données exactes sur l'état actuel des forêts panaméennes.

Toutefois, les données du Modèle Forestier Durable (ANAM, 2008) montrent que la couverture forestière du Panama a diminué de façon dramatique les derniers 60 ans.

Cadre 5. Estimations chronologiques de la zone forestière du Panama :
Années 1947, 1970, 1974, 1986, 1992, 1998, 2000.

Cuadro 5. Estimaciones cronológicas del área boscosa de Panamá:
años 1947, 1970, 1974, 1986, 1992, 1998, 2000.

Año	Superficie (h)	Porcentaje	Fuente
1947	5,245,000	70.0	Garver, 1947
1970	4,081,600	53.0	FALLA, 1978
1974	3,900,000	50.0	FALLA, 1978
1986	3,664,761	48.5	SIG/ANAM, 1994
1992	3,695,160	49.3	OIMT-ANAM, 2003
2000	3,364,591	44.9	SIG-OIMT, 2003

Fuente: Informe de cobertura boscosa, 1992; SIG-INRENARE, 1995; SIG-OIMT, 2003.

D'après une étude réalisée par le PNC en 2011, « on estime que environ 45% du territoire est couvert par des forêts. La couverture forestière est concentrée sur des Régions autochtones qui couvrent 20% du territoire national et aux terres du

Système national de zones protégées (SINAP) qui couvrent 38,7% du territoire national, dont on estime que environ 1, 081,100.4 hectares sont couvertes de forêts. Egalement, en une proportion moins importante, on estime qu'il y a des forêts dans des terres de propriété privée, particulièrement dans quelques réserves privées » (Recio, 2011: 4).

Il n'y a pas de plan officiel des territoires autochtones. Cela rend difficile une appréciation précise du pourcentage des forêts dans les territoires autochtones et des zones de chevauchement entre territoires et zones protégés. Néanmoins, dans une publication de l'ANAM, on montre que l'extension des forêts dans les régions légalement établies était de 27% en 2000 (ANAM ; 2003³). Un rapport de la ONG PRISMA cite des sources qui montrent que *“aux territoires autochtones se trouve 54% des forêts matures du Panama et 54% des réserves forestières de carbone”* (PRISMA ; 2013: 11⁴).

1.4.2. Les peuples autochtones du Panama

Il y a sept peuples autochtones au Panama : Bribrí, Naso, Ngöbe, Buglé, Guna, Emberá et Wounaan. Ils représentent 12% de la population (recensement 2010). Les peuples et leurs autorités territoriales respectives se trouvent dans des situations très différentes. Par exemple, le Congrès général de Guna Yala est une Région reconnu depuis 60 ans, avec des systèmes d'autogouvernement et auto-développement (basé sur les revenus du tourisme, entre autres). En revanche, le peuple Bribrí a une population d'à peine 2,000 habitants au territoire panaméen, sans terres reconnues et avec une organisation récente et encore fragile de leurs institutions représentatives.

Commençant par la lutte du peuple Guna pour l'obtention de son autonomie, les peuples n'ont pas arrêté leurs démarches pour faire reconnaître leurs territoires. Ceci a fini par l'approbation des lois nationales pour la création de cinq régions autochtones et l'approbation de la Loi 72 de 2008 sur les terres collectives.⁵ Comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le Professeur James Anaya, a affirmé à la fin de sa visite au Panama, en juillet 2013 : *« Au Panama, la préservation et le développement des cultures autochtones sont dus, en grande partie, à la reconnaissance des territoires et de l'autonomie autochtone octroyée par l'Etat panaméen à plusieurs peuples autochtones du pays à travers le système de régions », ceci est « un modèle de protection des droits de propriété et de l'autogouvernement des peuples autochtones pour d'autres pays. De même, la Constitution Politique de la République du Panama contient des dispositions importantes qui protègent les droits des peuples autochtones du pays ».*

³ ANAM 2003, Rapport final des résultats de la couverture forestière et de l'usage du sol de la République de Panama : 1992 - 2000

⁴ Rapport PRISMA - Peuples autochtones et Gouvernance dans la préparation pour la REDD+ au Panama, 2013.

⁵ Les cinq régions autochtones constituées au niveau national sont les suivantes : Guna Yala (1953), Embera-Wounaan (1982), Madungandi (1996), Ngöbe-Buglé (1997) et Wargandi (2000).

Toutefois, le Rapporteur spécial observe qu'il y a des peuples autochtones qui n'ont pas de reconnaissance de leurs territoires et que la présence de tiers personnes dans les territoires reconnus « *a fini par la perte de grandes extensions de terres et ressources naturels autochtones, ainsi que la fragmentation du contrôle et de la prise de décision que les autorités autochtones exercent dans leurs terres.* » De même, le développement de mégaprojets sans consultation continue à être un sujet de préoccupation et conflit⁶.

Historiquement, il y a eu multiples efforts pour unifier la lutte et les aspirations des sept peuples autochtones du Panama. La Coordination nationale des peuples autochtones du Panama (COONAPIP) a été établie en 1991 comme une plateforme de lutte pour la reconnaissance territoriale et la défense des droits culturels et sociaux des peuples autochtones au Panama. Pendant ses premières années d'activité, la COONAPIP a soutenu les luttes de plusieurs peuples pour la reconnaissance de leurs régions et terres collectives. Ensuite, comme résultat des différences internes, il y a eu un affaiblissement institutionnel de l'organisation. En 2008 un compromis d'unification de la lutte autochtone est né. La restructuration demandait qu'à partir de 2008, les peuples autochtones ne soient plus représentés par des techniciens mais plutôt par des autorités territoriales maximales des peuples autochtones (caciques et rois).

1.4.3. D'autres acteurs liés au secteur forestier au Panama

Le Modèle Forestier Durable du Panama de 2008 indique que : « *Le secteur forestier a deux fonctions qui se complètent afin de contribuer au développement national : la première est la fonction de conservation. Le but est de garantir la stabilité environnementale nécessaire pour l'exploitation des services environnementaux liés aux écosystèmes forestiers dans les activités économiques du pays. Particulièrement aux secteurs du tourisme, eau, énergie, biodiversité, santé et sécurité alimentaire. La deuxième est une fonction productive, liée à la capacité des forêts à produire des biens comme le bois et les produits non ligneux.* » Il y a une variété d'acteurs au Panama qui sont liés à ces fonctions et qui ont des intérêts différenciés aux forêts. Parmi ces acteurs on trouve des communautés paysannes, le secteur privé, même l'industrie forestière, les communautés de descendance africaine de Darién, des organisations non gouvernementales et la société académique.

1.4.4 La législation et les compromis internationaux

En 1998, Panama a adopté la Loi générale de l'environnement et a créé l'Autorité nationale sur l'environnement (ANAM) pour coordonner et assurer l'accomplissement et l'application des lois, des règlements et de la politique nationale de l'environnement.

La Loi forestière de Panama de 1994 indique, dans son article 10, que toutes les forêts naturelles sont patrimoine de l'état. Ceci veut dire que les peuples

⁶ Déclaration du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones à la fin de sa visite officielle au Panama, 26 juillet 2013.

autochtones, comme les propriétaires des forêts privées doivent obtenir une autorisation de l'ANAM pour toute activité forestière.

La Loi générale de l'environnement montrait à l'origine que l'ANAM « coordonnera, avec les autorités traditionnelles des peuples et communautés autochtones, tout ce qui concerne l'environnement et les ressources naturelles existantes dans ses zones » (article 96). En 2003, cet article, entre autre, a été abrogé par l'Assemblée Législative. Néanmoins, les peuples autochtones, basés sur la norme internationale en cette matière, mettent en question la disposition qui mentionne que toutes les forêts naturelles appartiennent à l'état (voir Recio, 2011: 10). Toute cette discussion est évidemment de grande importance en ce qui concerne les droits sur le carbone.

Panama a ratifié la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) en 1995 et le Protocole de Kyoto en 1998. Suite aux compromis adoptés, le Ministre de l'Economie et des Finances a approuvé la Politique nationale contre le changement climatique en 2007. Ensuite, il a créé le Comité national sur le changement climatique au Panama (CONACCP) en 2009. A partir de cette période, Panama est devenu un des pays pilotes pour l'élaboration d'une Stratégie REDD+ au niveau global.

1.4.5. Le contexte de la REDD+ au niveau international

Depuis la Conférence des parties 11 (COP 11) en 2005, la REDD+ est née comme un sujet dans l'agenda de la CCNUCC et entre plusieurs acteurs intéressés au niveau international, national et local. La REDD+ est née comme une idée d'établir un mécanisme au niveau international pour créer des stimulants positifs pour réduire les émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts aux pays en développement.

Le Panama a été un des premiers pays pilotes à formuler un programme de préparation pour la REDD+ en 2008-09. A cette période-là, le concept et la compréhension de la REDD+ étaient encore naissants et manquaient des bases d'expériences réelles. C'est pourquoi le PNC se basait sur des idées générales de la REDD+ qui, jusqu'à présent n'ont pas été opérationnalisés au niveau national. Par exemple, la conceptualisation de la REDD+ comme un mécanisme basé sur des stimulants économiques n'est pas encore devenue réelle, car les mécanismes financiers (de la CCNUCC, des fonds publics et du marché du carbone) sont toujours en phases trop prématurées.

Actuellement, il existe une reconnaissance générale vis-à-vis de la sous-estimation des défis de préparation des pays juridiquement et institutionnellement pour la REDD+, y compris les mesures pour garantir les droits et l'implication des peuples autochtones et d'autres communautés tributaires des forêts. Un facteur grave qui fait que le PNC au Panama, et aux autres pays pilote, a dû s'aligner à un processus continu de mise à jour pour que la REDD+ soit ce qu'elle devrait être.

1.4.6. Les initiatives de la REDD+ au Panama

Depuis le début, le PNC été conçu comme un programme coordonné et cofinancé avec le Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone

forestier (Forest Carbon Partnership Fund – FCPF par ses sigles en anglais) de la Banque Mondiale. Le FCPF a approuvé, en principe, un budget de 3,5 millions pour le Panama en 2009, sous certaines conditions. Jusqu’au présent ; l’accord de don n’a pas été signé et les ressources n’ont pas été transférées, mais le Panama a informé le FCPF qu’il va répondre aux commentaires émis par le Panel d’assistance technique (PAT) en 2009 et mettre à jour sa proposition en septembre 2013. De plus, le Panama a choisi le PNUD comme « partenaire d’exécution » pour ce qui concerne le FCPF, ce qui pourrait paraître une opportunité pour garantir son alignement avec le PNC.

La coopération allemande Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) est en train de soutenir un projet au Panama à travers son programme régional avec la Commission d’Amérique Centrale pour l’environnement et le développement (Programme régional REDD GIZ/CCAD). Depuis le début, GIZ a cherché une complémentarité à ce que l’ONU-REDD exécute au Panama. En plus de soutenir plusieurs études initiales avant que l’ONU-REDD ait eu des fonds, ils ont partagé des plans de travail pour identifier des zones où GIZ peut collaborer avec le Panama. L’emplacement des projets pilote était dans une zone qui n’était pas couverte par l’ONU-REDD, donc, GIZ a décidé de soutenir le Panama vis-à-vis de ce sujet spécifique. Toujours en coordination avec l’ANAM et en informant les agences, le programme soutient un projet pilote au bassin du canal avec l’Autorité du canal de Panama (ACP) : le Projet pilote de mécanismes de compensation pour la gestion durable des ressources forestières au bassin du Canal de Panama. De même, la concrétisation d’un programme régional financé par USAID à travers CCAD est en cours. Ce programme va probablement prioriser la province de Darién.

La coordination entre les projets pilote et le PNC se fait à travers l’ANAM, entité qui participe activement en toutes les initiatives.

2. La conception et l’importance du Programme National Conjoint

2.1. La conception

2.1.1. Le processus de formulation et de conception

En juin 2008 le FCPF, ONU-REDD et l’ANAM ont invité le Panama comme pays pilote pour commencer des activités démonstratives de la REDD et la préparation d’un Plan de Préparation du pays REDD (R-Plan) a commencé. En septembre de la même année, le Panama a demandé des ressources de l’ONU-REDD pour cofinancer son R-Plan, « *considérant que les fonds proportionnés par le FCPF ne seront pas nécessaires* ». L’idée était d’élaborer un cadre pragmatique conjoint entre l’ONU-REDD et le FCPF, en partageant un même document de programme et une matrice commune des résultats.

De septembre à novembre 2008, l’ANAM a élaboré le R-Plan et organisé quelques séances informatives avec des autorités autochtones. Néanmoins, en janvier 2009, les agences ONU-REDD ont observé, entre autres aspects, une

« participation déficiente des acteurs locaux » dans l'élaboration de la proposition. Elles ont également montré l'importance du fait que ces acteurs *« aient un rôle fondamental dans le processus de prise de décision et qu'ils ne soient pas seulement un objet de consultation pour pouvoir collecter de l'information »*. De la même manière, la banque Mondiale a recommandé un processus plus profond et étendu la consultation et la socialisation.

En juin 2009, l'ANAM a présenté son Programme National ONU-REDD de façon informelle au deuxième Conseil d'orientation de l'ONU-REDD. Cette dernière a sollicité que le Panama respecte les procédures suivantes pour la considération entre séances de la répartition budgétaire de 5.3millions pour le PNC : réunion de validation, révision du document de la part du Secrétariat de l'ONU-REDD et révision de la part des experts techniques indépendants. De même, la réunion du FCPF en juin 2009 a approuvé en principe la proposition du Panama sous certaines conditions, y compris le besoin de mener des consultations plus profondes et plus longues avec la société civile et les peuples autochtones. Le transfert des fonds du FCPF au Panama dépend toujours de l'accomplissement de ces conditions.

En septembre-octobre 2009, après le changement de gouvernement en juin 2009, le processus de trois semaines de collaboration entre les agences de l'ONU-REDD Panama et la COONAPIP a commencé. Ce processus est fini lors de la révision et la validation du Document du Programme de la part de la COONAPIP et l'approbation de la répartition budgétaire, basé sur ce document, de la part du Comité directeur de l'ONU-REDD en octobre 2009. D'après les procédures de l'ONU-REDD pour commencer avec le transfert des fonds, il faut que le document soit fini, en incorporant les recommandations de la révision indépendante et du Secrétariat, pour ensuite être signé par les trois agences et le Gouvernement. Le processus de révision a pris un an, surtout dû aux changements internes chez l'ANAM jusqu'à ce que le document de Panama a été fini et signé en octobre 2010.

Le document a été rédigé sous la supposition d'être un programme conjoint ONU-REDD et FCPC, mais ce n'était qu'en septembre 2010 que la Banque Mondiale a annoncé qu'elle n'était pas en condition de signer un document conjoint. En conséquence, en septembre-octobre 2010, on a travaillé afin de « dépuré » le document du PNC des références au FCPF, mais beaucoup de références y sont restés (par exemple en ce qui concerne la modalité de gestion et les sauvegardes) Finalement, le Document du PNC ONU-REDD a été signé par le gouvernement du Panama les agences de l'ONU-REDD en octobre 2010.

2.1.2 La modalité d'exécution

Le Document du programme stipule (p. 35) que les fonds de l'ONU-REDD seront exécutés de manière conjointe avec les fonds prévenants du FCPC, et qu'il s'établira une seule unité de coordination et administration qui administrera les fonds de façon conjointe. De la même manière, l'embauche d'un coordinateur du PNC basé à l'ANAM est prévue. Le même document (p.38) propose de suivre comme modèle de gestion administratif le programme relatif au Corridor

biologique méso-américain, exécuté par l'ANAM et financé par la Banque Mondiale. Ce modèle entraînerait le transfert des fonds à une Unité d'exécution du Projet, sur la base d'un contrat avec le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) et l'ANAM. Plus tard, dans la même page, le Document propose que les agences de l'ONU-REDD « *assument la totale responsabilité pragmatique et financière sur les fonds reçus* ». Il est évident que le même Document du programme indique plusieurs modalités d'exécution qui sont exclusives l'une de l'autre, car il propose à la fois la modalité d'exécution nationale et la modalité d'exécution directe par les agences.

La modalité d'exécution nationale serait conforme à ce qui a été établi dans l'agenda sur l'efficacité de l'aide (comme il est reflété dans la Déclaration de Paris, 2005), signé tant par le PNUD que par le Panama. En revanche, la modalité d'exécution directe par les agences va contre les principes de cette Déclaration en ce qui concerne 1) l'appropriation par les pays, 2) l'alignement avec les stratégies, les systèmes et les procédures des pays, et, potentiellement, 3) l'harmonisation des actions des donateurs. La modalité d'exécution directe est utilisée lorsque le projet ne peut pas être mis en œuvre sous la modalité d'exécution nationale. Par exemple, en cas de crise, ou quand le gouvernement ainsi le souhaite ou quand les capacités administratives et fiduciaires ne permettent pas à la contrepartie de gérer et exécuter les fonds.

Au début, l'ANAM a choisi la modalité d'exécution nationale, mais lors du démarrage du programme en 2011, la modalité a été directe à travers les agences. Il semblerait que le manque d'une unité parfaite pour l'exécution dans l'institutionnalité et l'instabilité de l'ANAM et le manque d'intérêt de l'ancienne administratrice de l'ANAM au PNC ont été des facteurs qui ont mené à cette décision. Néanmoins, à la fin de 2011, il y a eu une micro-évaluation de la capacité de l'ANAM (un micro « HACT ») ayant comme but d'identifier les points forts et les points faibles dans la capacité nationale pour la gestion et identifier des modalités de transfert de fonds plus appropriées. Le résultat de la micro-évaluation a été positif en ce qui concerne la capacité d'exécution de l'ANAM. Le rapport a été présenté lors d'une réunion en juillet 2012 avec des représentants de l'ANAM et des trois agences, qui ont décidé d'établir une Equipe de travail afin d'identifier les activités qui pourraient être consacrées à l'ANAM. Malgré ces efforts, la modalité d'exécution directe par les agences continue à marcher, suite à la demande de l'Administrateur général lors d'une réunion de haut niveau avec la Coordinatrice résidente du Système des Nations Unies (SNU) le 20 novembre de 2012.

2.1.3. La REDD+ comme un objectif en mouvement

Le PNC a été conçu en 2008-2009, lorsque le concept de la REDD+ était à peine en cours de développement. Il manquait beaucoup de recommandations méthodologiques, en particulier sur des sauvegardes. C'est pourquoi, les premiers programmes conjoints entre l'ONU-REDD et le FCPC ont été conçus sans un modèle commun et sans beaucoup d'orientation méthodologique sur les négociations internationales vis-à-vis des requis de préparation pour la REDD+, les sauvegardes et les sujets liés au contrôle.

De même, à ce moment-là, il y avait de grandes attentes de ce que la REDD+ pourrait devenir dans quelques années. Cela se basait sur plusieurs hypothèses sans vérifier sur la clarté et la différenciation des phases de préparation et d'implémentation.

Ces doutes se reflètent sur la conception du PNC, qui est extrêmement ambitieux par rapport à ce que l'on espère atteindre dans un période de trois ans. Les objectifs proposent que, à la fin de 2013 et avec des ressources limitées, le Panama puisse adapter son cadre juridique, installer les capacités institutionnelles pour mettre en œuvre la REDD+ et réduire les émissions du déboisement et de la dégradation forestière. Par exemple, l'élaboration d'une Stratégie nationale REDD+ apparaît seulement comme une autre activité entre 19 autres « activités indicatives » sous le résultat 1.2 ; même si maintenant il est connu que le développement d'une Stratégie nationale serait une énorme réussite du PNC. De la même manière, le besoin de faire un plan de couverture forestière ne figure pas dans le cadre de résultats, puisque l'on considère comme fait accompli avoir la ligne de base environnementale nécessaire pour développer un Système de contrôle de la couverture forestière.

En général, la complexité qui caractérise le cadre normatif vis-à-vis des terres et ressources naturelles, la situation historiquement conflictuelle entre les peuples autochtones et l'Etat, les défis techniques de contrôle et la complexité institutionnelle et politique sont des éléments qui ne sont pas reflétés sur la conception. De même, lorsqu'il a été clair qu'il n'allait pas avoir de cofinancement immédiat du FCPF, les produits attendus du PNC n'ont pas été réadaptés et/ou redimensionnés.

2.1.4. Cadre de résultats

Le cadre de résultats du PNC montre beaucoup d'incongruités, même au niveau des buts et objectifs.

A la page 18-19, le Document du programme stipule que le **but est** : « *La proposition REDD+ du Panama contribuera à mitiger le changement climatique à travers la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts nationales, en ayant comme objectif la récupération et/ou l'augmentation de la couverture forestière d'après une ligne de base nationale qui servira de source des services éco-systémiques. Ces derniers permettront de capitaliser les services environnementaux et fourniront des sources innovantes de financement pour les communautés et le renforcement des schémas de gestion environnemental du Panama* ».

Il y a un autre **but** stipulé à la page 21 du même document : « (...) *garantir que, à la fin de 2013, le Panama soit prêt pour mettre en œuvre la REDD+ et qu'il ait la capacité de réduire les émissions du déboisement et de la dégradation forestière au niveau national* ». Ensuite, le document indique que **l'objectif** est : (...) *aider le Gouvernement du Panama à développer un régime efficace REDD+.* »

Il semblerait que le premier but est formulé comme un programme du Panama dirigé vers la réduction des émissions causée par le déboisement et la

dégradation forestière ; tandis que l'autre but conceptualise le PNC comme une aide externe de l'ONU-REDD et/ou le FCPF au gouvernement panaméen pour préparer le pays pour la REDD+.

Il y a également des contrastes entre l'analyse et la partie opérationnelle du Programme. Par exemple, entre l'annexe 4 (Plan de consultation et de participation), qui ne mentionne pas les peuples autochtones, et le souhait que les peuples autochtones soient acteurs clés, reflété dans l'analyse de la situation. En général, la conception manque d'une définition claire et adéquate des cadres, des mécanismes et de procédures pour la consultation, la participation, la prise de décision et le contrôle. Les incongruités ont aussi contribué aux problèmes avec la COONAPIP, car quelques points prioritaires de la COONAPIP ont été inclus dans les « activités indicatives ». Toutefois, ces points n'ont pas été captés systématiquement et ils ne constituent pas un groupe d'activités (produit) avec un budget défini.

La conception montre aussi des incongruités par rapport aux produits à travailler. Par exemple, il est stipulé, à la page 21, que le produit 1.1 est « *Le cadre juridique pour la formulation de la Stratégie nationale de la REDD+* ». Ceci peut paraître un simple détail, mais dans un programme avec des multiples acteurs, intérêts, contextes et processus volatils, l'ambiguïté du cadre de résultats est difficile à gérer et très exigeant envers le personnel, car il faut une interprétation flexible, constante et créative afin de pouvoir l'opérationnaliser.

2.1.5. Les observations sur la conception du PNC

En partant du contexte international de la REDD+, le PNC a dû poursuivre un « objectif en mouvement » dans la mesure où la compréhension de la REDD+ et des phases de préparation dans les négociations internationales sont devenues plus approfondies. Ceci a représenté un défi pour la conception, puisque c'est basé sur beaucoup d'hypothèses incertaines et ne pourrait pas se baser sur des expériences. En plus, la conception n'est pas basée sur un diagnostic approfondi du contexte national et reflète un processus de conception confus avec plusieurs acteurs et étapes qui n'ont pas été assainis dans le document final. En général, la conception du PNC montre des contradictions et des vides, parmi lesquels l'on distingue :

- Restes des souhaits antérieurs à concevoir un programme conjoint avec le FCPF, qui ne sont pas devenus réels.
- Incongruités dans l'approche, la vision et l'orientation du programme, dans les modalités d'exécution proposées et dans le cadre des résultats.
- Grands vides dans la définition des rôles et des cadres budgétaires par rapport aux résultats prévus et des acteurs impliqués

Sur la base des expériences déjà obtenues, il est clair que la conception est exagérément ambitieuse. De plus il n'y a pas une feuille de route claire, avec une conceptualisation adéquate et une séquence d'activités et de résultats pour guider l'exécution du PNC. En outre, la complexité des mécanismes de gestion et de prise de décision de l'ONU-REDD et du PNC ont fait que les changements

postérieurs à la conception originale n'ont pas été faits, même si tous les acteurs pensent qu'il est nécessaire de réaliser des réaménagements. De même, il n'y a pas eu de progrès sur les considérations de passer de la modalité d'exécution directe à l'exécution nationale. Même si ceci pourrait entraîner quelques désavantages par rapport au temps nécessaire pour les processus d'acquisition ou d'embauche de l'ANAM, ça pourrait aussi entraîner des avantages importants vis-à-vis de l'institutionnalisation et la durabilité des résultats.

Les problèmes de conception sont devenus des défis pour le personnel, à qui l'on demande un haut degré de flexibilité, d'interprétation et d'adaptation aux contextes changeants (contexte national, international REDD+ et ONU-REDD) pour essayer d'obtenir des résultats concrets. Le fait de ne pas avoir eu des réaménagements dans le cadre des résultats a aussi des conséquences sur l'évaluation, puisque l'Equipe doit évaluer le PNC sur la base des indicateurs extraits du cadre des résultats originel, même en sachant que ceux-ci reflètent une conception trop ambitieuse et peu réaliste.

2.2. Importance du Programme pour le pays

Le sujet du changement climatique est très important pour le Panama, car l'on prévoit des impacts dans le pays comme la conversion des zones de végétation à zones ravagées et dégradées et des événements extrêmes de pluie et de température. En étant un pays qui dépend principalement de ses ressources naturelles, cela affectera de manière négative la population et le développement. De plus, le Panama a un des pourcentages le plus élevé de forêts en Amérique Centrale (PRISMA ; 2013: 10). C'est pourquoi la REDD+ est importante pour le Panama en termes plus générales. La REDD qui peut aussi contribuer à rendre visibles les coûts d'opportunité et les potentiels économiques qui contribueront à la protection des forêts et au développement durable du Panama.

Le PNC est également importante vis-à-vis des obligations et engagements nationaux et internationaux du Panama, au contexte de la Politique nationale de changement climatique, la CCNUCC et le Protocole de Kyoto. En outre, le Panama a un rôle important au niveau international pour présenter des expériences de la REDD+, car c'est un des premiers pays pilotes de l'ONU-REDD.

Le PNC, et la REDD+, est en général un des principaux programmes et sujets de l'ANAM, comme on le constate sur le Plan stratégique proposé pour la Politique nationale forestière. La REDD+ et le PNC, peuvent aussi contribuer au succès des autres initiatives administrés par l'ANAM sur l'environnement, par exemple, des politiques et des plans de gestions de ressources hydriques.

Le programme est également important pour de multiples secteurs du pays, mais jusqu'à présent il n'y a pas eu de développement de liens forts avec, par exemple, le Ministère du développement agricole (MIDA). Le renforcement de ce genre de liens renforcerait l'importance de la REDD+ au Panama dans le futur.

Le sujet de la REDD+ semblerait être de grand intérêt pour plusieurs partenaires panaméens (société civile, peuples autochtones, société

académique et communautés de descendance africaine). De plus, le programme est important car il crée des produits avec de multiples bénéfices pour le pays. Par exemple, l'inventaire national forestier et les différents plans et scénarios produits pour le contrôle et l'analyse.

Pour le SNU, le PNC est important pour le résultat du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (MANUD) numéro 8 : *La durabilité environnementale (conservation de la biodiversité, gestion des forêts, atténuation du changement climatique, gestion des risques de désastres) se renforce avec le soutien des cadres normatifs, des stratégies nationales et des actions locales.*

En général, l'Equipe trouve que les résultats prévus, et le PNC en soi, sont importants pour le Panama :

Résultats	Impor tant	Pas important
1.1. Cadre juridique validé pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la REDD+	X	
1.2. Cadre opérationnel pour l'implémentation de la Stratégie nationale de la REDD+	X	
1.3 Capacités sectorielles, institutionnelles, municipales et individuelles renforcés pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de la REDD+	X	
1.4. Un système de paiement et de partage des avantages validé et opérationnel	X	
2.1. Un système d'inventaire et de contrôle forestier et du Carbone	X	
2.2. Etablir un scénario d'émissions de référence	X	
2.3. Un système de comptabilité du carbone et de création d'information des émissions	X	
Qualification générale	Importante	

3. Le progrès vers les résultats et l'efficacité

La période réelle d'exécution du PNC a été d'à peine un an et demi, dû au démarrage tardif en 2011 et à la suspension d'activités en mars 2013. On peut témoigner du progrès le plus important pendant 2012, surtout avec l'élaboration des produits techniques, tandis que les composants de consultation et de communication sont en grande partie encore en suspens. Entre les facteurs qui ont affecté le progrès du PNC, l'on distingue :

- Incertitude par rapport à la REDD+ en soi, en voie de se définir internationalement
- Sous-estimation de la complexité des sujets juridiques, politiques, sociaux et techniques que la REDD+ entraîne
- Conception trop ambitieuse et des incongruités dans le Document du programme, par exemple, en ce qui concerne les modalités d'exécution là-décrites

- Démarrage opérationnel tardif
- Changements institutionnels et des compromis à l'ANAM
- Manque de définition de stratégies de consultation, de participation et de communication dès le début
- Gestion trop complexe du PNC
- Procédures lentes et complexes de prise de décision et d'administration
- Départ de la COONAPIP du PNC en février 2013
- Suspension de beaucoup d'activités depuis mars 2013

Au tableau 3.1, l'Equipe a préparé une vision générale des activités principales réalisées et une estimation du progrès vers les résultats attendus, selon l'échelle de qualification d'efficacité définie dans les Fonctions de l'évaluation⁷.

Il faut dire que la qualification a été faite sur la base des indicateurs originaux du cadre des résultats. Ces derniers reflètent la conception ambitieuse du Document du programme. En outre, la qualification est basé sur l'hypothèse de la réponse favorable du Conseil d'orientation à la recommandation de l'Equipe de prolonger le PNC jusqu'à janvier 2015 (voir section 9.2), car la clôture du PNC en janvier 2014 ne garantirait pas ni la finalisation ni la durabilité des produits en développement.

Basé sur ces critères, l'Equipe estime que le progrès moyen du programme du PNC est modérément insatisfaisant. Le progrès est plus satisfaisant par rapport au résultat 2 (capacité technique pour contrôler, mesurer, informer et vérifier la réduction des émissions du déboisement et la de la dégradation des forêts) et moins satisfaisant par rapport au résultat 1 (capacité institutionnelle établie pour la coordination et l'exécution efficace de la stratégie national REDD+ au Panama). Ceci montre aussi que les composants techniques ont été moins affectés par la suspension d'activités.

⁷ Cette échelle a 6 degrés de qualification : Hautement satisfaisant (HS), Satisfaisant (S), Modérément satisfaisant (MS), Modérément insatisfaisant (MI), Insatisfaisant (I), Hautement insatisfaisant (HI).

3.1. Tableau de progrès vers les résultats

Résultats attendus	Indicateurs	Qualification	Activités	Progrès	Qualification
Résultat 1 : Capacité institutionnelle établie pour la coordination et l'exécution efficace de la Stratégie nationale REDD+ au Panama					
1.1. Cadre juridique validé pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD+	Proposition du cadre juridique approuvée en 2013 afin de rendre facile l'implémentation de la Stratégie nationale REDD+	I	Le programme a complété la première phase d'analyse du cadre juridique avec le travail d'une analyse (juin 2011) : « REDD+ : Aspects juridiques liés à son application au Panama »	Il y a eu du progrès au niveau de l'analyse, mais la Stratégie nationale REDD n'a pas encore été élaborée. Il n'a pas été possible d'élaborer et approuver le cadre juridique pour sa mise en œuvre.	I
	Nombre d'acteurs importants qui soutiennent la mise en œuvre du cadre juridique REDD+ (ce nombre sera déterminé pendant la phase de démarrage du projet.)	I		L'indicateur n'a pas encore été quantifié. L'indicateur reste insignifiant, car il reflète un niveau d'ambition irréaliste du Programme (cadre juridique approuvé et en cours d'implémentation)	
	Accord, atteint en 2013, sur le consensus sur le sujet de la propriété du carbone parmi tous les acteurs importants	MI	Les résultats de l'analyse faite en 2011 ont été partagés avec les contreparties nationales (gouvernement, peuples autochtones) et internationales dans des forums locaux et régionaux.	Les débats naissants sur le droit sur le carbone basés sur l'analyse ont été encouragés. On a atteint un consensus pragmatique de focalisation sur le système de partage d'avantages. L'éclaircissement du droit dur le carbone reste toujours en suspens.	
1.2. Cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD+	Nombre de politiques sectorielles qui comprennent des considérations de la REDD+ (la ligne base et l'objectif seront définis pendant la phase du démarrage)	I		L'indicateur n'a pas encore été quantifié. Il semblerait qu'il n'y a pas de politiques sectorielles qui comprennent les considérations de la REDD+	I
	L'investissement de l'état augmente en \$\$ pour soutenir la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD+ (l'objectif sera défini pendant la phase du démarrage)	I		L'indicateur n'a pas encore été quantifié. Même si l'évaluation montre que l'ANAM a dédié des fonds substantiels au PNC, l'indicateur reste insignifiant, car il reflète un niveau d'ambition irréaliste du Programme (investissement pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD)	

	Comité National REDD+ facilite la coordination entre les acteurs importants afin de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD+	I		Il n'est pas établi. Il était prévu de l'établir comme une instance permanente pour la mise en œuvre de la REDD+, une fois que la Stratégie nationale REDD+ sera adoptée.	
	Formulation de la Stratégie nationale REDD+ basée sur les résultats du processus de préparation et acceptée par consensus par les principaux acteurs.	MS	<p>En 2012 la Table ronde nationale de la REDD+ a été établie, ainsi que ses sous-tables techniques. La Table ronde s'est réunie deux fois en plénière avec une participation de 65 et 79 personnes respectivement. Les sous-tables se sont réunies fréquemment avec diverses dynamiques.</p> <p>Des études ont été menées sur le déboisement comme apports pour la définition de la Stratégie nationale REDD+ : « Causes directes et indirectes du déboisement et de la dégradation forestière – changement de l'utilisation du sol » (mars 2012) « Analyse de l'impact des programmes au Panama pour le contrôle du déboisement et de la dégradation forestière » (avril 2012). Les différents apports de l'analyse du déboisement font partie des données nécessaires pour le réglage d'un modèle spatiale de déboisement future.</p>	La Stratégie nationale REDD+ sera développée à la Table ronde nationale. Il y a eu un bon début du le processus participatif de définition de la Stratégie nationale, avec des produits d'analyse très importants pour la prise de décision. Mais, en ce moment, la Table ronde et les sous-tables sont suspendues et il ne semble pas réaliste de finir la Stratégie et d'arriver à un consensus entre les principaux acteurs sur la Stratégie à la fin du 2014.	
1.3 Capacités sectorielles, institutionnelles, municipales et individuelles renforcées pour la mise en œuvre de	Programme national de formation défini en 2010	I	<p>Entre 2011-12 il y a eu plusieurs ateliers d'information/formation sur la REDD+ :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation des fonctionnaires de l'ANAM aux activités de capacités au niveau national et international (2011) • Ateliers d'introduction pour les fonctionnaires de l'ANAM entre avril et octobre 2012 • Conservatoire forestier " Forêts et société ", mai 2012 	<p>On n'a pas encore défini un programme intégral de formation nationale. Les ateliers avec le personnel de l'ANAM (central et régionaux) et avec autres partenaires, sur demande, ont fait du progrès.</p> <p>Le composant de renforcement de la COONAPIP et des peuples autochtones n'a pas avancé. On est en train d'élaborer des modules de formation.</p> <p>L'indicateur montre un niveau d'ambition irréaliste,</p>	I

la Stratégie nationale REDD+		<ul style="list-style-type: none"> Ateliers régionaux, gouvernements locaux, fonctionnaire de l'ANAM, dirigeants communautaires, mai - octobre 2012 <p>Les scénarios politiques environnementaux ont été cartographiés (2013) et il y a eu un exercice de diagnostic des besoins (décembre 2012) pour évaluer les besoins de formation des différents secteurs. Ceci a compris des ateliers avec des leaders des peuples autochtones, des communautés paysannes et de descendance africaine, fonctionnaires des institutions liées aux autorités des gouvernements locaux, entre autres.</p> <p>On travaille encore sur la conception des modules de formation sur le Changement climatique REDD (Ecole virtuelle du PNUD).</p>	car il prétend le renforcement des capacités à plusieurs niveaux et multiples secteurs pour l'implémentation de la Stratégie nationale, qui probablement ne sera pas élaborée ou approuvée avant la conclusion du Programme.
	Programme de la campagne nationale de communication définie en 2010	MI Un plan de communication a été élaboré d'octobre 2012 jusqu'au juin 2013. Les suivantes activités ont montré du progrès : <u>Communication interne</u> : Dropbox, base de données de contacts <u>Image corporative et visibilité</u> : Baseball communautaire, communication aux foires, banque d'images, campagne nationale, page web (elle n'est pas encore publique), protocole de conduite. <u>Communication pour le développement</u> : Renforcement des capacités des fonctionnaires de l'ANAM, modules de l'Ecole virtuelle.	Le démarrage a eu du retard, avec un plan de communication jusqu'au juin 2013, imaginant qu'à partir d'octobre 2013 il y aurait une Stratégie nationale REDD+, pour ensuite centrer la seconde phase du plan de communication sur la diffusion et la communication de la Stratégie (une hypothèse très risquée).
	Plan National de consultation défini avec son protocole 2011	I Les activités suivantes ont eu lieu : <ul style="list-style-type: none"> Atelier participatif sur le plan de travail 2012 	Jusqu'au présent, il n'a pas été possible 'élaborer un plan de consultation en stipulant des sujets à consulter, pendant quelles phases et avec quels

			<ul style="list-style-type: none"> Ateliers régionaux de Consultation sur la Stratégie nationale REDD+ 5ENAREDD+) et le Plan Stratégique de la Politique forestière du Panama, avec 227 participants, juillet – novembre 2012. Réunion avec les dirigeants de la région Buglé, 120 participants, février 2013 	acteurs. Le processus de consultation avec les peuples autochtones est en suspens.	
	Nombre des représentants des acteurs importants qui ont la capacité d'exécuter la Stratégie nationale REDD+ (l'objectif sera défini pendant la phase du démarrage du projet)	I	Il n'est pas possible de calculer jusqu'où on est avancé, puisque on n'a pas encore créé la Stratégie nationale REDD+.	L'indicateur reste insignifiant, car il reflète un niveau d'ambition irréaliste du Programme.	
1.4. Un système de paiement et de partage d'avantages validé et opérationnel	Une stratégie de paiement et partage des avantages finalisée et validée au niveau national en 2012	MS	<p>Il y a eu plusieurs ateliers et études pour estimer les multiples avantages des ressources forestières et estimer les coûts d'opportunité :</p> <ul style="list-style-type: none"> Analyse, juillet 2012 : "Estimation des ressources forestières au Panama" "Estimation des coûts d'opportunité pour REDD", deux ateliers régionaux (Bocas del Toro, Santiago), juin 2012 Atelier "Identification et priorisation des avantages multiples fournis par les forêts du Panama comme outil de planification de la Stratégie REDD+ », septembre 2012 <p>Une série des plans et scénarios a été élaborée, en identifiant les multiples avantages des forêts et de l'évaluation des coûts d'opportunité. (2013)</p>	<p>On a travaillé sur plusieurs plans et scénarios importants pour illustrer et analyser les potentialités de la REDD+ au Panama. Jusqu'au présent on n'a pas pu les partager avec les participants de la Table ronde nationale REDD+ à cause de sa suspension.</p> <p>On estime qu'il y a peu de chances de réussir à accorder une stratégie de paiement et partage à la fin de 2014.</p>	MI
	Unité opérative pour faciliter et contrôler les paiements et leur distribution équitable, établie en 2012.	I	Jusqu'au présent, on n'a pas prévu des activités pour ce produit.	Il est estimé qu'il y a peu de chances de réussir à avoir une unité opérationnelle jusqu'à la fin de 2014.	

	Accord entre les acteurs importants sur le mécanisme de paiements et sur la méthodologie d'évaluation des coûts et le partage des avantages.	I	Jusqu'au présent, on n'a pas prévu des activités pour ce produit.	Il est estimé qu'il y a peu de chances de réussir à avoir des accords sur des mécanismes et sur la méthodologie d'une unité opérationnelle jusqu'à la fin de 2014.	
Résultat 2 : Capacité technique de contrôler, mesurer, informer et vérifier la réduction des émissions du déboisement et de la dégradation des forêts					
2.1. Un système national d'inventaire et contrôle forestier et du Carbone	Système national conçu en 2012	HS	<p>La conception générale d'un système national d'inventaire et contrôle forestier et du carbone a été élaborée avec les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un nouveau plan national de couverture forestière ; • Un inventaire des gaz à effet de serre ; un système de télédétection pour contrôler la terre et les changements dans l'utilisation des terres et des catégories forestières. • Un inventaire des gaz à effet de serre. <p>Il y a eu du progrès sur les activités suivantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Système de qualification de couverture et d'utilisation de la terre et des définitions es catégories élaboré et approuvé • Le Plan de couverture forestière et utilisation de la terre est en cours (il sera fini à la fin de 2013). • Conception préliminaire de l'inventaire national forestier et du carbone et début de la mise en œuvre de l'inventaire pilote <p>Le système de satellite de contrôle terrestre est conceptuellement conçu, mais il reste à le mettre en œuvre.</p>	Le plan de couverture forestière, qui aura multiples utilisation et fonctions et surpassera ce que l'on attendait, sera bientôt fini.	S
	- Un projet pilote démonstratif pour l'inventaire et le contrôle	S	<p>Il y a eu du progrès vers l'inventaire pilote :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La conception de l'inventaire pilote, 	Il y a eu beaucoup de progrès par rapport à la conception de l'inventaire forestier national.	

	forestier et du carbone		<ul style="list-style-type: none"> • L'élaboration des manuels et guides de camp, • La conception préliminaire d'une base de données et un système de traitement, • Le début de la collecte de données de l'inventaire pilote. 	L'inventaire pilote fournira l'information pour les aménagements finaux de la conception, tel que des données des coûts et de temps, et la variabilité des différentes caractéristiques des forêts e prenant en compte également le cadre de temps et les budget disponibles.	
	- Nombre des acteurs locaux autochtones et autres acteurs importants formés pour travailler avec l'inventaire, le contrôle et l'évaluation forestière et du carbone en 2012.	MS	Ateliers sur "l'Inventaire national forestier et du carbone » et « Le Système de classification des définitions de couverture et utilisation de la terre », et « Système de satellite de contrôle terrestre » réalisés avec un total de 248 participants de l'ANAM central et régional, l'Université de Panama, des entreprises et des organisations forestières et techniciens et des entreprises / organisations autochtones pour leur implication dans le contrôle.	Les techniciens ont été formés pour faire l'inventaire, mais les activités sont actuellement suspendues.	
	Méthodes pour l'estimation de la biomasse et du carbone élaborés en 2012	MI	Formation du personnel de l'ANAM sur l'élaboration et l'application des équations allométriques et sur le développement du système pour traiter les données de l'inventaire.	L'évaluation des équations allométriques disponibles reste en suspens, ainsi que la définition des équations qui seront utilisées pour l'estimation de la biomasse et le carbone.	
	Résultats analysés et disponibles sur la biomasse forestier et le carbone en 2012.	HS	Un Géo-site Web pour visualiser et partager l'information créée par le système de contrôle est en cours.	Le Géo-site mettra à disposition de la société panaméenne tout le matériel élaboré pour l'inventaire et le contrôle forestier et du carbone, qui aura multiples utilisations et fonctions.	
2.2. Etablir un scénario d'émissions de références	Ligne de base établie en 2012.	HS	Le plan forestier en suspens servira de ligne base pour contrôler les changements de la couverture forestière. Création d'un scénario initial dans 20 ans en indiquant les niveaux de déboisement et de changement d'utilisation de la terre.	Le plan forestier qui servira de ligne de base pour contrôler les changements est en cours de finalisation (prévu pour la fin de 2013). Le scénario initial de 20 ans est en train d'être créé en indiquant les niveaux de déboisement et de changement d'utilisation de la terre.	S
	Nombre d'acteurs importants formé pour concevoir des scénarios des émissions de		Ateliers pour analystes et spécialistes en SIG et autres sujets importants de production de plans, avril 2012 * janvier 2013.	Le travail a été réalisé conjointement avec l'ANAM, ce qui explique la présence des capacités installées.	

	référence (l'objectif sera défini pendant la phase du démarrage du projet).	S			
	Scénario d'émissions de référence défini en 2012.	S	Introduction au sujet REL/RL	La méthodologie pour l'évaluation du déboisement historique a été développée, mais pas implémentée. Toutefois, il y a eu du progrès par rapport au travail nécessaire pour établir le scénario d'émissions, et il a été déjà complété.	
2.3. Un système de comptabilité du carbone et de la création d'information sur les émissions	Un système de comptabilité du carbone défini pour 2013	MI	Activités prévues pour la dernière phase du Programme.	Jusqu'au présent il n'y avait pas de travail direct prévu avec ce produit, mais il y a eu du progrès vis-à-vis des apports d'analyse et de définition d'un système de comptabilité du carbone.	MI
	- Une Unité nationale de GEI établie et en marche en 2013.	MI	Activités prévues pour la dernière phase du Programme.	Jusqu'au présent il n'y avait pas de travail direct prévu avec ce produit, mais il y a eu du progrès vis-à-vis des apports d'analyse et de définition d'un système de comptabilité du carbone.	

3.2. Les observations sur des produits spécifiques

3.2.1. Cadre juridique

Un des produits initiaux complétés par le PNC est une analyse du cadre juridique Pour l'application de la REDD+ au Panama. L'étude servira comme base pour des discussions sur le cadre juridique de la REDD+ et les droits sur le carbone. L'étude a été réalisée en juin 2011 par un avocat embauché par le PNUE. Pendant le processus, la coordination avec la COONAPIP s'est maintenue à travers des réunions périodiques, tandis que la diffusion et le débat plus large étaient censés se passer à travers la Table ronde nationale REDD+, ce qui n'a pas été encore fait.

L'étude révèle que *“les droits sur le carbone poseraient des grands défis, car, d'après la loi (forestière), il appartient au patrimoine forestier de l'état malgré leur emplacement dans des territoires de la région”* (Recio, 2011: 10). Les discussions initiales entre l'ANAM et la COONAPIP ont révélé des visions opposées que l'on a décidé de reléguer à autres niveaux politique et juridiques. On a atteint le consensus préliminaire de focaliser le travail du PNC à garantir que les possibles avantages de la REDD+ découlent vers les communautés. Avec la suspension de la Table ronde nationale REDD+, il n'a pas été possible d'amener cette discussion au niveau national, même si c'est un élément crucial pour l'élaboration de la Stratégie nationale REDD+.

3.2.2. Stratégie de paiement et de partage des avantages

Les travaux dirigés vers la définition d'un système de paiement et de partage des avantages ont été faits entre l'ANAM et le PNUE, avec des apports de la FAO et du PNUD, et de plusieurs partenaires spécialistes en économie, modélisation, avantages multiples, etc. embauchés en tant que consultant externes.

Les principaux produits sont des études, des plans et des scénarios qui identifient les causes directes et indirectes du déboisement (industrie minière, autoroutes, etc.), les tendances clé (en indiquant la probabilité d'élagage, d'additionnalité), les politiques contre le déboisement, les avantages multiples des forêts (biodiversité, ressources hydriques, contrôle de l'érosion, etc.) et les coûts d'opportunité par tonne de carbone (en montrant, par exemple, le potentiel de la REDD+ de changer des pratiques comme du café sous l'ombre, la pelouse avec des arbres, la reconversion de l'agriculture). La FAO a soutenu la conversion de ces scénarios en scénarios d'émissions. Ces derniers permettent d'estimer des valeurs de référence des émissions et des projections avec des apports de la REDD+.

Ce travail a eu besoin de développer des nouvelles méthodologies qui ont même suscité l'intérêt au niveau international (elles ont été utiles pour des travaux similaires en Equateur et Paraguay et ont été présentées internationalement par l'ANAM en juin 2013 lors d'un évènement sur la REDD+ dans l'économie verte). Par exemple, le plan de déboisement est constitué de 15 facteurs et enrichi avec des entretiens aux spécialistes, aux décideurs ou bien aux secteurs sociaux. En

outre, il y a eu des ateliers sur le terrain avec multiples acteurs afin de détecter les transformations plus importantes par région, etc.

Les produits sont en train d'être finis, mais ils n'ont pas encore été présentés au public. C'était prévu de les présenter principalement comme des apports techniques à la sous-table des affaires économiques dans la Table nationale REDD+. De plus, c'était prévu de créer un Géo-site (qui comprendra aussi le plan de couverture forestière) qui mettrait les données principales et les plans interactifs à disposition du public. Les deux activités sont à présent arrêtées.

L'Equipe pensé que ces produits innovateurs et de haute qualité constituent des outils très précieux pour l'analyse, la prise de décision et la planification nationale sur des sujets liés à la REDD+, la gestion des forêts, l'économie verte, le développement agricole et autres sujets. Par conséquent, garantir que ces produits soient disponibles et puisse être discutés doit être une priorité dans la Stratégie de communication du PNC, tant au niveau technique comme au niveau politique, dans des milieux multisectoriels.

3.2.3. Le plan de couverture forestière

L'élaboration d'un plan de couverture forestière ne figure pas dans le cadre des résultats attendus. Néanmoins, en considérant que le dernier plan forestier du Panama (2008) n'avait pas une qualité satisfaisante, l'ANAM et la FAO ont décidé de faire un nouveau plan. Les discussions techniques sur la définition de paramètres et des sujets ont pris un an. C'est un processus qui a compté avec le soutien du siège de la FAO, car l'ANAM n'avait pas la capacité interne pour faire le contrôle. En outre, l'acquisition des images a été un processus long qui a retardé le travail. Toutefois, le travail est assez avancé et le plan est prêt pour sa publication digitale au début de 2014.

Comme les plans et les données sur le déboisement et les coûts d'opportunité, le plan de couverture forestière est un produit très important pour le pays. La diffusion et la disponibilité des données doit faire partie des priorités de la Stratégie de communication du PNC (aussi à travers le Géo-site prévu). Les images satellite ont été achetées avec une licence gouvernementale. Ceci veut dire qu'elles peuvent être utilisées par autres instances gouvernementales, et, avec un investissement supplémentaire de 20-30,000 USD, les images pourraient être utilisées par les gouvernements locaux et même par les congrès autochtones. C'est une opportunité qui doit être diffusée comme un élément de la stratégie de communication.

3.2.4. L'inventaire national forestier

Le dernier inventaire forestier du Panama date de 1972. C'est pourquoi l'élaboration d'un nouvel inventaire attire beaucoup d'attention et des attentes pour le pays. La FAO et l'ANAM ont élaboré la conception générale d'un système national d'inventaire forestier et de carbone. La méthodologie utilisée a été développée par la FAO et l'ANAM. En plus, des entreprises forestières (autochtones et non-autochtones) ont été formées pour expérimenter la méthodologie, mais à cause de la suspension des nouvelles activités, ces entreprises n'ont pas encore été embauchées.

La méthodologie montre des données non seulement sur le carbone, mais aussi des données de haute qualité sur les catégories des forêts, la biodiversité floristique, les sols, etc. Par conséquent, l'inventaire proposé sera un produit avec multiples propos, multiples secteurs et acteurs du pays, et aussi multiples ressources, tant pour la finalisation (ce qui dépasse le budget disponible du PNC) que pour sa mise à jour régulier.

Il y a également des considérations à faire si la méthodologie proposée a besoin d'assistance technique externe et si l'on peut choisir une méthodologie au niveau sous-national et local en impliquant au plus haut degré les acteurs locaux, les peuples autochtones et autres. Tout cela, sans perdre la comptabilité avec l'inventaire national vis-à-vis des catégories, des définitions et des procédures de médiation. Pour le moment, il n'y a pas d'accord avec le projet financé par GIZ dans le bassin du Canal pour utiliser une méthodologie liée au côté national, mais on travaille à présent sur la comptabilisation des définitions entre les méthodologies appliquées au niveau national et au niveau local. Ceci représentera un risque pour la durabilité ; c'est pourquoi il y a plusieurs considérations à faire en ce qui concerne la finalisation et la durabilité de ce produit (voir section 8.1.3.).

3.2.5. La Table ronde nationale REDD+

La Table ronde nationale REDD+ a été conçue comme un élément catalytique vis-à-vis des produits techniques et des multiples acteurs pour l'élaboration de la Stratégie nationale REDD+ au Panama. Pendant la conception du PNC, la Table ronde a été conceptualisée comme une instance temporelle du PNC et remplacée par un Comité nationale REDD+ (CONAREDD) qui aurait la fonction de coordonner la mise en œuvre de cette Stratégie.

La Table ronde nationale s'est rencontrée deux fois (septembre et décembre 2012) et a réuni 65 et 79 personnes respectivement des instances publiques, de coopération, des peuples autochtones, de l'académie et de la société civile. Les diverses sous-tables se sont réunies fréquemment avec diverses dynamiques jusqu'à la suspension d'activités en mars 2013. Les sous-tables ont également servi d'instances de formation de leurs membres sur différents sujets.

L'ANAM est chargée de convoquer aux réunions de la Table ronde, mais celle-ci n'a pas une institutionnalité formelle, ce qui affaiblit le potentiel de la Table ronde pour insérer le sujet de la REDD+ dans les politiques nationales plus larges et d'être une instance de débat et de coordination de toutes les initiatives REDD+ au pays (USAID, FCPF, GIZ).

Il est évident que la Table ronde nationale est d'une grande importance en tant qu'axe central pour élaborer la Stratégie nationale et lier les produits et les sujets techniques de la REDD+ avec les acteurs importants ; soit des instances gouvernementales, ou des peuples autochtones, de la société civile, de l'académie, etc. Par conséquent, l'Equipe trouve que l'ANAM pourrait s'approprier la Table ronde nationale REDD+ de façon plus institutionnelle comme une plateforme nationale flexible, ouverte aux processus émergents de la REDD+ et à tous les acteurs importants pour le sujet.

4. La participation des parties prenantes

4.1. Histoire de l'implication des parties prenantes

En mai 2009, la COONAPIP a dénoncé le manque de consultation et de participation des peuples autochtones au processus de formulation de la proposition de l'ANAM pour le FCPF et l'ONU-REDD. En juin 2009, la proposition représentée par l'ANAM a été limitée par le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD, car elle n'avait pas été dûment consultée et validée. Ceci a provoqué que le Coordinateur résident du SNU au Panama a envoyé une lettre au MEF, en indiquant que la proposition devrait se limiter aux linéaments et procédures établis de l'ONU-REDD (y compris les directives sur l'engagement des populations autochtones et des communautés dépendant des forêts).

C'est pourquoi les agences de l'ONU, en accord avec l'ANAM, ont embauché six techniciens de la COONAPIP qui ont travaillé pendant trois semaines (septembre-octobre 2009) avec la révision et la validation de la proposition pour l'ONU-REDD. Concrètement, ils ont préparé des produits pour les insérer directement au PNC comme résultats et activités, et trois annexes à prendre en considération au processus. Pendant le processus, il y a eu une réunion de consultation et validation avec les autorités traditionnelles qui conforment la COONAPIP. 19 points ont été définis comme « principes d'exécution du programme ONU-REDD Panama. » Le 13 octobre 2009, la validation finale de la proposition a été signée par le SNU, l'ANAM et la COONAPIP. Le document signé propose d'ajouter les annexes élaborées par la COONAPIP au Document du programme, mais ceci ne s'est pas formalisé. En octobre 2009, le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD a approuvé le PNC, avec un budget de \$ 5,3 millions dollars.

Il y avait deux documents de règlements/directives en vigueur de l'ONUREDD en 2009 :

Le Règlement et orientation opérationnelle du Programme ONU-REDD⁸, qui stipule, entre autres choses, le besoin de valider le document du Programme comme partie d'un processus consultatif continu afin de garantir l'appropriation de la part du gouvernement et l'implication des acteurs de la société civile. Le règlement fait mention spécifiquement du besoin d'avoir des preuves des consultations avec les peuples autochtones et indique que les Programmes seront évalués selon le sens de l'appropriation de la part des gouvernements et des acteurs de la société civile et le niveau de consultation, de participation et d'implication.

Les Directives Opérationnelles : La participation des peuples autochtones et d'autres communautés tribulaire des forêts qui stipulent, entre autre, que :

- Les peuples autochtones doivent être représentés aux Comités directifs ou autres organes similaires ;

⁸ UN-REDD Programme Rules of Procedure and Operational Guidance, Marzo 2009 (traduction propre).

- La consultation et la stratégie de responsabilité sociale du Programme national doit, de manière effective, inclure les Peuples autochtones et autres communautés tributaires des forêts, et organisations de la société civile dans toutes les étapes, y compris la conception des programmes, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation (page 11).
- Il faut cartographier les organisations, les autorités et les institutions des peuples autochtones ; lier les autorités traditionnelles avec les organisations autochtones qui ont des capacités techniques ; travailler de façon ouverte et inclusive, et rester attentifs aux conflits internes qui puissent surgir (page 16).

Les conditions établies pour l'approbation du PNC par le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD ont servi de sauvegarde pour assurer la consultation et la validation des peuples autochtones au début du processus. De la même manière, l'Equipe a l'impression que la validation initiale de la COONAPIP du PNC reflète un sens initial d'appropriation du Programme de la part des autorités autochtones et une ambition justifiée de devenir un acteur clé dans l'exécution de leurs activités. Il est évident que la validation de la part de la COONAPIP et la participation dans la présentation auprès du Conseil d'orientation ont été des facteurs déterminants pour l'approbation du Programme.

Dans ce sens-là, le PNC a accompli la condition requise formelle stipulée dans le Règlement de l'ONU-REDD d'obtenir la validation de la proposition. Toutefois, il faut remettre en question si un processus de révision du document du PNC avec des peuples autochtones nombreux et géographiquement dispersés de seulement trois semaines est suffisant pour garantir la légitimité et la qualité nécessaire pour la validation d'un Programme de cette nature. De même, dans les directives de l'ONU-REDD, on observe que la réunion de validation est un évènement marquant qui a inauguré le début du large processus de consultation qui devra se faire (et être financé en partie) pendant la mise en œuvre.

En général, le personnel des agences de l'ONU-REDD exprime leur préoccupation envers les difficultés dans l'application des directives 'idéales' au vue des réalités complexes du terrain, ainsi que le besoin de se concentrer plus sur la systématisation des expériences et des enseignements tirés, issus des expériences pratiques opérationnelles.

Il n'y a pas également d'évidence de la participation d'autres organisations de la société civile ou des représentants des communautés de descendance africaine dans ce processus de consultation et de validation de la proposition. Malgré l'accomplissement de la requise formelle de la validation, l'analyse des partenaires plus approfondie et large n'a pas été faite. Il a fallu aussi conceptualiser la consultation et la participation comme un processus continu et multifacette.

L'Equipe estime que la précipitation du processus pour inclure les préoccupations et les priorités de la COONAPIP dans la conception du Programme est une des raisons principales du conflit ultérieur, puisque le manque de cadres et de modalités bien définis a créé une diversité

d'interprétations contradictoires et d'expectatives qui n'ont pas été approuvés par les parties.

Par exemple, les autorités autochtones avaient le désir de bonne foi de travailler des sujets vastes sur des territoires, la promotion de la Convention no. 169 etc., basé sur les 19 points et les trois annexes identifiés pendant le processus de validation. Néanmoins, dès la révision et la validation initiale du document du Programme ; il semblerait que la relation avec les peuples autochtones ait été assurée par les agences des Nations Unies, avec l'ANAM en jouant un rôle secondaire. C'est pourquoi il n'a pas été clair jusqu'à quel point l'Etat panaméen avait un engagement clair envers les 19 points proposés par la COONAPIP, dont beaucoup ont besoin d'une volonté politique de la part du gouvernement pour devenir réels.

4.2. La Représentation des peuples autochtones

Depuis le début, la COONAPIP a été reconnue par le PNC comme le représentant légitime des peuples autochtones du Panama. De la même manière, dans la phase de révision du Document, les autorités autochtones des 11 territoires ont établi que « *la COONAPIP sera la Table ronde nationale autochtone pour la communication et la coordination d'activités dans des zones autochtones* »⁹.

La COONAPIP est constituée par les onze autorités autochtones territoriales¹⁰ du Panama, mais selon ses propres usages et coutumes et de conformité avec les normes internationales, chaque peuple a le droit à l'autodétermination. En plus, chaque peuple a ses propres procédures internes de consultation et de prise de décision, ce qui implique fréquemment la célébration d'assemblés ou congrès. Ceci implique également le besoin de définir avec beaucoup de précision et délicatesse les rôles et les compétences entre la COONAPIP, en tant qu'instance nationale, et les onze autorités, en tant qu'instances territoriales. En 2009, la COONAPIP avait à peine restructuré son organisation et pour cela il n'y avait pas une définition formelle claire, ni des expériences opérationnelles, pour déterminer avec précision ses compétences, ses rôles et ses responsabilités de représentation politique et d'exécution technique par rapport aux autorités territoriales. Or, l'Etat panaméen a l'habitude de travailler directement avec le groupe d'autorités territoriales et non pas à travers la COONAPIP en tant que leur interlocuteur.

Les agences de l'ONU-REDD ont reconnu la COONAPIP comme l'instance représentative des peuples autochtones d'après les critères stipulés dans le Règlement Opérationnel du Programme de l'ONU-REDD, mais il n'y a pas eu d'analyse ou cartographie plus approfondi des autorités et organisations autochtones et leurs capacités techniques pour l'exécution des programmes, ni des possibles conflits ou défis internes. Il n'y a pas eu, également, d'analyse des autres acteurs de la société civile.

⁹ Voir "Rapport Final Elaboration d'un cadre de référence sur la participation des peuples autochtones de la République de Panama dans le contexte de la proposition de l'ONU-REDD Panama ", COONAPIP, 12 octobre 2009.

¹⁰ Le Congrès général des Wounaan a décidé de se retirer temporellement de la COONAPIP.

Cette apparente omission initiale de la part du PNC, et le manque d'éclaircissements internes sur les rôles de la COONAPIP et ses propres membres, ont eu des graves conséquences dans l'exécution du PNC. Dans ce contexte, le PNC a été accusé de créer des divisions entre les peuples autochtones en répondant aux demandes des autorités territoriales des peuples autochtones et d'ignorer les représentants légitimes des peuples autochtones en travaillant à travers la COONAPIP. De même, les différences internes apparemment ont contribué à l'affaiblissement et la fragmentation de la COONAPIP. Plusieurs Congrès ont exprimé leur désaccord avec la position de la COONAPIP face au PNC.

Quelques représentants de la société civile et conseillers des peuples autochtones ont insisté en disant que les opinions dissidentes vis-à-vis de la COONAPIP ont été, en réalité, demandées par le personnel qui travaille pour l'ONU-REDD. L'Equipe n'a pas trouvé d'évidence pour vérifier de façon indépendante ces affirmations. L'Equipe a l'impression que le problème réside sur le fait que les contradictions naissent entre les instances représentatives territoriales et l'instance nationale représentative, constituée par les mêmes instances territoriales.

Face à cette situation, l'Equipe considère pertinent que les acteurs externes, nationaux et internationaux respectent la diversité d'institutions des peuples autochtones et qu'ils soutiennent, dans la mesure du nécessaire et sur demande, les institutions autochtones au niveau territorial et national pour résoudre internement la définition de leurs rôles, responsabilités et compétences face à l'Etat et à la coopération externe.

4.3. La participation des parties prenantes

4.3.1. La participation des peuples autochtones

Le Document du PNC indique que la COONAPIP « sera responsable des activités pendant la phase préparatoire du Programme ONU-REDD aux territoires autochtones » (Ibid), mais, que pour « la consultation et la mise en œuvre de la Stratégie national REDD+ les Congrès Autochtones donneront leur soutien » (page 38). Le Document reflète une certaine ambiguïté par rapport au rôle de la COONAPIP, car ce n'est pas clair si la COONAPIP avait un rôle vis-à-vis de la communication et la coordination ou si elle allait être responsable directement des activités aux territoires.

La discussion des rôles a été liée à la discussion des possibles modalités pour la canalisation des fonds à la COONAPIP. Le PNC reconnaît la COONAPIP comme interlocuteur et représentant des peuples autochtones ; mais la COONAPIP ne compte pas avec le statut juridique formel. Ce statut est une condition administrativo-juridique pour pouvoir recevoir des fonds publics de la coopération externe. Jusqu'au juin 2012, il se prévoyait que la COONAPIP allait solliciter le statut juridique (avec le soutien financier du PNC) ; mais en juin 2012 la COONAPIP a informé qu'elle n'allait plus suivre ce chemin, car elle serait

obligée d'assumer un rôle d'ONG. La structure juridique d'une PNG ne serait pas congruente avec son rôle de représentant des peuples autochtones.

La portée thématique et l'affectation budgétaire pour les travaux à faire avec les peuples autochtones est sujet de désaccord. La COONAPIP, avec le soutien du PNC, a travaillé à partir de novembre 2010 jusqu'à août 2011 avec l'élaboration des statuts, du Manuel de Procédures et du Plan stratégique d'incidence politique (PEIP). Ce dernier contient une proposition détaillée sur la participation autochtone dans la préparation de la REDD+ et couvre de vastes sujets de gouvernance liés aux territoires et ressources naturelles. Peu après la validation du PEIP de la part des autorités autochtones, de longues et infructueuses discussions ont commencé entre la COONAPIP et l'ONU-REDD sur les composants du PEIP qui feraient partie du cadre des résultats du PNC. Lié à la discussion de la portée thématique des travaux avec les peuples autochtones, est né la discussion sur le budget à affecter pour les activités, puisque le PNC n'avait pas défini un cadre budgétaire avant de soutenir la COONAPIP pour entrer dans le processus de formulation du PEIP. Ce que la COONAPIP voulait c'était que le PEIP soit financé en sa totalité (US\$ 1,7 millions), tandis que le PNC indiquait que c'était connu que plusieurs éléments d'un plan stratégique pourraient aller au-delà de la portée d'action du programme. L'« offre » finale de l'ONU-REDD, après de longues et infructueuses discussions a été d'US \$ 300.000.

Jusqu'au présent, on n'a pas défini quel serait le mécanisme idéal pour que la COONAPIP puisse fonctionner en tant que gérant des fonds de coopération externe. On n'a pas réussi à arriver à un accord sur les sujets à travailler ou le budget nécessaire. La collaboration prévue avec le PNC n'a pas été concrétisée. En plus, la COONAPIP n'a pas réussi à compter avec une équipe technique propre qui lui permette de participer ou de contribuer entièrement au processus lié avec la REDD+.

La participation de la COONAPIP a commencé avec un esprit de bonne foi, mais au fur et à mesure qu'elle ne se concrétisait pas, les relations ont commencé à se détériorer. Ceci s'est aggravé dû à l'absence des cadres définis des sujets, budgets et modalités de collaboration. Tout cela a abouti à l'échec du dialogue, soit du côté intentionnel que personnel. Apparemment, il n'y a plus de confiance en la bonne foi des parties impliquées. Ceci, à son tour, a eu des conséquences négatives pour les autorités traditionnelles qui ont prêté leur légitimité et soutien au Programme depuis le début, mais qui n'ont pas pu atteindre les attentes des communautés.

A côté de la collaboration avec la COONAPIP qui a échoué, il y a eu la participation des dirigeants autochtones aux deux réunions de la Table ronde nationale REDD+ et aux sous-tables. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de participation des peuples autochtones au Comité directeur. D'après l'ANAM, la participation des peuples autochtones et autres acteurs importants au Comité est une tâche en suspens.

4.3.2. La participation de communautés d'ascendance africaine

Les communautés de descendance africaine se trouvent dans la Province de Darién, où les 19 communautés représentent 25% de la population. Les communautés se trouvent dans la zone tampon du Parc National Darién, où elles pratiquent un système de culture rotatif. Les communautés ne comptent pas avec une législation de leurs terres collectives, dont quelques-unes se trouvent dans des zones autochtones. La Coordination des communautés noires de Darién n'a pas non plus de statut juridique. La Coordination a participé au PNC à partir de la première réunion de la Table ronde nationale REDD+ en septembre 2012. A partir de ce moment, elle a participé de façon active, vu l'importance du sujet de la REDD+ pour ses communautés tributaires des forêts, et en sachant que les attentes de la REDD+ pourraient contribuer à la conservation des forêts, le contrôle du reboisement, l'adjudication des terres et le développement d'alternatives économiques.

La Coordination regrette la suspension des activités du PNC et est encore dans l'attente d'une réponse à des demandes présentées au PNC pour diffuser de l'information via station radio et réaliser trois formations avec les communautés noires.

4.3.3. La participation des institutions et organisations de la société civile

Au début, on a pensé que la COONAPIP pourrait se charger de tous les processus de consultation, de participation, de formation et de communication avec les peuples autochtones et qu'il était possible d'organiser les processus avec d'autres secteurs non-autochtones avec le soutien du PNUD régional à partir de la coordination du PNC.

La décision a été évaluée à nouveau en 2012 et à la fin de 2012, les consultants spécialisés ont été embauchés pour s'occuper de la communication et de la Table ronde nationale REDD+. En 2013, le PNUD s'est servi des services consultatifs pour la Réalisation des scénarios environnementaux qui comprenait une cartographie et une analyse des acteurs importants au Panama pour la REDD+. A peine en juin 2013, un consultant a été embauché concernant le sujet de la consultation et de la participation des parties prenantes dans la préparation pour la REDD+ Panama, comme le résultat d'un processus de recherche d'experts qui a commencé mi-2012. La participation des acteurs de la société civile a été principalement dans trois milieux :

- 1) La participation de quelques institutions internationales dans l'élaboration des produits spécifiques. Par exemple, le Centre de l'Eau pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CATHALAC), avec un bureau au Panama, a participé à l'élaboration des scénarios de déboisement et de coûts d'opportunité.
- 2) Des alliances avec quelques instances académiques. Par exemple, la succursale au Panama du Smithsonian Tropical Research Institute (STRI) a contribué avec des ateliers d'introduction sur le sujet de la REDD+ pour le personnel de l'ANAM au début du processus de préparation du Programme. De même, un dialogue a eu lieu à l'Université Technologique. Le soutien du personnel de l'ANAM et du PNC a été un facteur

instrumental pour l'établissement d'une licence en ingénierie forestière à cette université.

- 3) La participation des organisations de la société civile à la Table ronde national REDD+ et aux sous-tables techniques. Cet espace venait à peine de prendre de l'élan lors de la suspension des activités en mars 2013.

4.4. La communication avec les parties prenantes

L'élaboration d'une stratégie de communication figure comme une activité indicative dans le cadre des résultats. L'Annexe 4 du Document du Programme donne quelques éléments un peu confus avec des objectifs trop vastes de sensibilisation nationale. Au début du PNC, l'ANAM élaborait quelques matériaux de diffusion générale, mais il n'y a jamais eu de stratégie de communication sur les produits techniques du PNC. Cela fait que plusieurs organisations de la société civile et de l'académie n'ont pas beaucoup d'information sur les produits qui sont en cours, même si c'est prévu d'établir un Géo-site qui mettra les produits à disposition publique.

En parallèle, il était prévu d'inclure toute la communication avec les peuples autochtones dans la collaboration avec la COONAPIP. Et puisque cette collaboration a échoué, plusieurs Congrès autochtones n'ont pas beaucoup d'information sur le PNC.

Ce n'était qu'à la fin de 2012 qu'une consultante a été embauchée à travers le PNUD pour travailler avec le sujet de communication et la diffusion de façon plus systématique. La stratégie de communication qui a été élaborée est maintenant conceptualisée en deux phases :

La première phase (octobre 2012 – juin 2013, en voie d'implémentation) se focalise sur une divulgation générale des sujets liés aux forêts et à la REDD. Par exemple, à travers la participation en foires, des messages diffusés à la radio, etc. Il y a des travaux également avec l'ANAM pour lancer une page web sur la REDD+. Un autre élément de cette phase est le renforcement de la communication interne (établissement du Dropbox) et de l'image corporative et de la visibilité du PNC (définition des messages unifiés, conception graphique, etc.). Pour optimiser les ressources d'un budget très limité, la consultante s'est montrée créative dans la recherche d'opportunités de communiquer à travers des médias sociaux et autres canaux gratuits. Elle est en train de construire des alliances avec d'autres acteurs qui puissent renforcer les messages, par exemple, travailler avec le Ministère de l'éducation pour que l'ANAM puisse communiquer aux professeurs sur la REDD+ lors de leurs actualisations. Le budget attribué pour 2013 est de 50'000 USD.

Le travail plus systématique de communication a démarré de manière très tardive et a été limité par la suspension d'activités. On perçoit des progrès importants à partir de l'entrée de la consultante, mais l'Equipe a l'impression qu'il faut réorienter la stratégie, en considérant que :

- Il n'y a pas de clarté du processus ou cadre de temps exigé pour la finalisation de la Stratégie nationale REDD+

- Le Budget affecté pour la mise en œuvre de la stratégie de communication est très limité
- Le PNC est en train de produire des produits très importants pour l'analyse et le contrôle national des forêts et les possibles stratégies REDD+, qui n'ont pas été communiqués aux acteurs importants.

Basé sur ces considérations, l'Equipe remarque le besoin de réorienter la stratégie de communication pour la focaliser sur les produits créés par le PNC et renforcer la cohésion du Programme. Ceci entraîne aussi le besoin de faire de la communication une tâche de tous, avec la spécialiste en tant que conseillère de tous les acteurs impliqués.

4.5. Le renforcement des capacités

Un élément crucial du PNC est le renforcement des capacités sectorielles aux différents niveaux, pour la REDD+.

Entre 2011-12 il y a eu plusieurs ateliers d'information et formation sur la REDD+ avec des fonctionnaires de l'ANAM et une série d'ateliers régionaux avec les gouvernements locaux, des dirigeants communautaires et des fonctionnaires de l'ANAM en 2012. Le composant de renforcement des capacités des peuples autochtones n'a pas démarré, car il était prévu comme un élément de la collaboration avec la COONAPIP.

Il y a un élément positif : les capacités installées auprès de l'ANAM et quelques partenaires impliqués dans la collaboration des produits d'analyse et contrôle. Par exemple, les travaux du plan de couverture forestière et les scénarios ont suscité une grande capacité institutionnelle et nationale chez les techniciens de l'ANAM.

Quelques acteurs de la société civile, comme l'ONG ODESCA et la Coordination des communautés noires ont exprimé à l'Equipe leur intérêt de collaborer avec PNC en termes de formation. Par exemple, ODESCA a été partenaire d'un programme conjoint antérieur sur le changement climatique et a formé 60 promoteurs communautaires qui pourraient être des agents de communication, de consultation et de formation vis-à-vis de la REDD+.

Le cadre des résultats stipule qu'un programme de formation national allait être défini en 2010. Toutefois, ce n'était qu'à la fin de 2012 que l'on a embauché l'Ecole virtuelle du PNUD pour faire un diagnostic participatif pour « *connaître le meilleur contexte de mise en œuvre de la REDD+ au Panama, ainsi que les caractéristiques, les besoins et les préoccupations des populations prioritaires sur ce sujet* ». Basée sur ce diagnostic, l'Ecole virtuelle était en train d'élaborer des modules de formation pour plusieurs acteurs clés comme les peuples autochtones, les communautés paysannes, les fonctionnaires, les autorités locales, etc. mais, avec la suspension d'activités, ce travail s'est arrêté.

4.6. Les observations sur la participation, la consultation, la communication et le renforcement des capacités

Malgré la participation active initiale de la COONAPIP et de beaucoup d'efforts tant de la COONAPIP comme du PNC, les mécanismes formels n'ont pas été ni établis ni institutionnalisés pour garantir la participation pleine et efficace des peuples autochtones. Une autre faiblesse, dès la conception du PNC, est le manque de définition précise et adéquate des rôles, des responsabilités et des compétences entre les agences des Nations Unies et les instances gouvernementales panaméennes en ce qui concerne la participation et les priorités des peuples autochtones dans le contexte du Programme. Le départ de la COONAPIP du PNC en février 2013 peut, en grande partie, s'expliquer par l'échec postérieur de la concrétisation et l'opérationnalisation des compromis et des attentes initiales créés par rapport à la participation pleine et efficace des peuples autochtones au PNC.

La Table ronde national REDD+ avec ses sous-tables a démarré de manière tardive, mais elle reste un espace national de grande importance et très prometteur de participation qui a malheureusement été arrêté en mars 2013. Hors cet espace, la participation d'autres partenaires et secteurs au PNC a été relativement faible.

En 2012-13, trois consultants en communication, en participation et en consultation ont été embauchés. Ceci est un pas positif, mais les consultants ont commencé à une période dans laquelle le niveau de conflit et la suspension d'activités limitaient gravement leur travail. Il a fallu avoir, dès le début du PNC, une conceptualisation proactive, des stratégies de consultation, de participation ; de communication et du renforcement des capacités comme sujets constamment liés entre eux et des processus continus. Le faible progrès de ces sujets nuit également l'utilité et la durabilité des produits techniques pour l'analyse et le contrôle et oblige le personnel à travailler de façon rétroactive. Il affecte la cohésion entre les composants et le PNC en soi, et limite la titularisation nationale sur le processus.

Depuis la conception, il y a eu une tendance de conceptualisation du processus de préparation REDD+ comme une série de séquences ou étapes bien définies qui, dans la mesure où elles n'ont pas avancé comme prévue, sont devenues des barrières pour le progrès d'autres sujets. Par exemple, comme le plan de renforcement de la COONAPIP n'a pas commencé, les peuples autochtones n'ont pas été informés sur le PNC. Comme la Stratégie national REDD+ n'a pas été finie, la stratégie de communication sur les produits techniques n'a pas été conçue. Également, on n'a pas pensé à la durabilité de la Table ronde national REDD+, car elle a été conçue comme une instance temporaire jusqu'à l'adoption de la Stratégie. De plus, il n'y a pas eu une réponse flexible aux expressions d'intérêt et aux initiatives de plusieurs secteurs et institutions. Puisque le processus pour la REDD+ prévoit tant d'hypothèses non-prouvées, il serait recommandable de penser à des stratégies plus flexibles et dynamiques, construites de façon plus participative et en cueillant des initiatives locales qui pourraient commencer à consolider des résultats partiels et plus immédiats.

5. La gestion adaptative

5.1. Le Comité de Direction et autres corps de prise de décision

La description des organes de prise de décision au Document du Programme n'est pas claire. Le document indique que le Comité national REDD+ sera établi pour fournir la coordination opérationnelle, coordonner les activités au niveau national et intégrer la Stratégie nationale REDD+ aux processus de la planification nationale (document du programme, p. 37). Le texte du Document ne spécifie plus sur la composition du Comité national REDD+. Néanmoins, dans le résumé exécutif (p. 7), il est mentionné que le Comité sera constitué par « *des acteurs du gouvernement et des représentants de la société civile et des groupes autochtones. Il devra, comme partie de ses fonctions, fournir des directives stratégiques, garantir la participation des acteurs clés et donner conseil et suivre les actions programmées pour la phase préparatoire* ».

Au début de 2012, le Comité directeur, de haut niveau, a été établi. Il est intégré par les représentants des trois agences de l'ONU, l'ANAM et le MEF. Le Comité directeur a eu trois réunions jusqu'à présent. Les comptes rendus reflètent qu'il s'agit d'un espace important vis-à-vis des révisions du progrès, des discussions et des approbations des plans de travail et budgets et des problèmes émergents lors de la mise en œuvre. Le Comité directeur a aussi été très important pour accroître l'exécution du PNC en 2012. Toutefois, dans la structure complexe de l'ONU-REDD comme programme mondial, composé par des agences avec leurs propres structures de gouvernance et leur propre Comité directeur et Secrétariat. Le Comité directeur n'est pas forcément l'instance de plus haut niveau pour la prise de décisions. Ceci se reflète sur le fait que la décision de suspendre les activités en mars 2013 a été prise par une troïka de fonctionnaires du PNUD, du PNUE, de la FAO et du Secrétariat de l'ONU-REDD qui a visité le Panama lors de la nouvelle du retrait de la COONAPIP du PNC. Jusqu'à présent, le Comité directeur ne s'est pas réuni pour discuter sur cette décision.

Il était prévu que la COONAPIP pourrait participer au Comité directeur en tant qu'observateur, mais cette participation n'est pas encore devenue réelle. Selon l'ANAM, la participation des peuples autochtones, et d'autres acteurs importants, au Comité directeur est une tâche en suspens. Le Comité directeur a discuté sur la situation avec la COONAPIP lors de ses trois réunions, mais sans la participation de la COONAPIP, le Comité n'a pas pu jouer un rôle direct de médiation ou de résolution du conflit.

Toutefois, en septembre 2012, la Commission de haut niveau a été établie, sur demande de la COONAPIP, pour discuter sur les problèmes et obstacles du Programme. Ensuite, un Comité technique établi par la Commission de haut niveau s'est réuni quatre fois entre septembre et janvier 2013, mais le travail du Comité n'a pas été rendu dû au départ de la COONAPIP du Programme en février 2013.

5.2. Les mécanismes de coordination

Les espaces formels de coordination du PNC sont le Comité directeur et les réunions bihebdomadaires de coordination entre l'ANAM, les agences et l'Unité de coordination du Programme. Au niveau international, le PNC, à travers l'agence leader (le PNUÉ) est en relation avec le Conseil d'orientation et le Secrétariat de l'ONU-REDD. Néanmoins, les conditions et espaces informels de coordination, de communication et de prise de décision sont beaucoup plus complexes que ceux qu'on visualisait dans les organigrammes formels. Ceci est un défi et exige un énorme effort de la part du personnel impliqué.

LE PNC implique directement trois agences du SNU et l'ANAM dans l'exécution, plus une Unité de coordination avec deux co-coordonateurs (un coordinateur de l'ANAM et un autre embauché par le PNC). Chacune des agences et l'ANAM ont leurs propres structures et mécanismes de prise de décision et de coordination, qui en cas d'urgence, impliquent des niveaux régionaux et globaux, et dans le cas de l'ANAM, les institutions provinciales et locales. Pour la partie technique, les fonctionnaires des trois agences ont confirmé avoir reçu des produits importants de leurs sièges ou des programmes spécialisés. Par exemple, le PNUD a travaillé avec l'École virtuelle du PNUD, et la FAO a coordonné des produits techniques pour le contrôle et les aspects économiques REDD avec les sièges.

De plus, l'ONU-REDD a sa propre structure de prise de décision et de coordination (Comité directeur et Secrétariat), qui rapporte aux donateurs et aux structures de prise de décision et de coordination des agences. L'Unité de coordination dépend administrativement des trois agences qui gèrent les budgets qui financent les différents consultants et les activités. Il y a un autre niveau de coordination entre les fonctionnaires et les consultants directement impliqués dans l'élaboration de différents produits du PNC. En outre, au niveau du pays, le PNC doit se coordonner avec une vaste gamme de partenaires et acteurs gouvernementaux et de la société civile et avec les 11 autorités territoriales et l'instance nationale des peuples autochtones.

Une autre dimension est celle de l'ONU-REDD, en général, et le PNC du Panama en particulier, ce qui a attiré l'attention de nombreuses ONG, chercheurs et autres acteurs de la société civile et internationale. Beaucoup d'entre eux ont leurs propres intérêts ou des préoccupations particulières. Ces acteurs ont leurs propres canaux de communication avec des acteurs impliqués dans l'ONU-REDD au niveau national, régional ou international.

Les agences impliquées au Panama avaient déjà des expériences antérieures avec un programme conjoint. Ces expériences ont été appliquées comme des enseignements tirés pour le PNC. Par exemple, les fonctionnaires connaissaient déjà les particularités de chaque agence, les différences de philosophie, d'orientation et de procédures d'administration. Ils étaient donc plus conscients des défis et de l'importance de ne pas prendre à la légère le sujet de la coordination. Toutefois, les fonctionnaires responsables ont travaillé conjointement dès le début, et ils ont établi l'Unité de coordination, même si elle n'était pas réglementée ou spécifiée dans le Programme.

Même comme ça, toutes les parties impliquées remarquent que la coordination prend beaucoup de temps. Le Rapport annuel de 2012 identifie comme défis « *les longs délais dans l'équipe du programme pris pour les procédures de prise de décision, définition d'activités, définition et approbation des TORs, approbations pour les embauches et autres aspects administratifs* » et que « *les processus internes de l'ANAM causaient des retards, dont quelques-uns très importants, dû à la façon dont ils doivent définir et approuver les activités. Ces tâches ont parfois besoin de l'approbation des plus hauts commandements de l'ANAM, indépendamment de la magnitude ou de l'impact des activités proposées* ». L'Equipe a l'impression que ces facteurs ne sont pas forcément pris en compte lors de l'attribution de ressources humaines ou de la définition des cadres de temps.

L'Equipe a remarqué que les instances formelles de coordination sont beaucoup plus nombreuses que celles visualisées dans l'organigramme du PNC, puisque ce dernier reflète seulement les instances établies par le PNC. En outre, les fonctionnaires impliqués doivent répondre à un grand nombre d'instances institutionnalisées, (soit horizontales ou verticales) de coordination et de prise de décision. Ces instances sont particulières pour chaque acteur et elles ne sont pas forcément synchronisées dans les processus de coordination et de prise de décision. A ceci, on ajoute les instances informelles. L'Equipe a l'impression que cette complexité est exigeante vis-à-vis des ressources humaines et du temps et qu'elle exige de la flexibilité et des très grands efforts de la part du personnel, qui fait, en grande partie, fonctionner le programme à travers des relations et espaces informels.

5.2.1. L'Unité de coordination

Le Coordinateur du PNC a été embauché en juillet 2011, avec la responsabilité de garantir la mise en œuvre, la coordination, l'intégration et le contrôle de l'exécution du PNC. De même, l'ANAM a nommé un coordinateur. La relation formelle entre les deux coordinateurs n'est pas claire, mais dans la pratique, tous les deux coordinateurs coordonnent et se partagent les tâches et responsabilités entre eux.

Au début, l'on s'attendait à ce que l'Unité de coordination soit plus formelle, comme une institution dépendante de l'ANAM, mais jusqu'au présent l'Unité n'a pas été formalisée. Selon la modalité d'exécution directe à travers les agences, le budget est géré par les trois agences et l'Unité de coordination n'a pas le contrôle financier.

La plus grande partie du personnel du Bureau de l'ONU-REDD est technique, parmi lesquels les interprètes des images de satellite pour le plan de couverture forestière constituent une majorité. Quelques-uns sont des consultants embauchés selon les procédures de chaque agence et d'autres sont des fonctionnaires de l'ANAM, délégués au PNC. Ceci veut dire que le personnel du Bureau dépend de quatre institutions différentes. Chaque institution a ses propres procédures différentes de contrôle, d'évaluation, échelle des salaires, etc. En plus, il y a des consultants qui travaillent aux bureaux des agences, ce qui rend difficile la programmation et le suivi de la part des coordinateurs de l'Unité.

En ce qui concerne la modalité d'exécution directe, beaucoup de fonctions d'une unité d'exécution restent dans les agences. L'Unité de coordination, d'après les fonctions (TORs) du coordinateur, a des responsabilités vis-à-vis de la mise en œuvre, la coordination, l'intégration et le contrôle de l'exécution, mais en réalité elle a une autorité limitée. L'Equipe a l'impression que l'Unité de coordination est responsable de trop de tâches centrales de coordination, mais que en ce qui concerne la dépendance financière, administrative et de coordination et prise de décision, c'est plutôt les agences qui jouent un rôle plus direct dans la mise en œuvre, d'après ce que l'on visualise.

5.3. Le travail de planification

La planification annuelle de travail et du budget, à travers le Comité directeur, constitue le plan de route macro du PNC. La planification micro se fait à partir des processus et réunions de coordination entre les responsables des agences, l'ANAM et le Bureau de l'ONU-REDD. Les techniciens et les consultants embauchés élaborent leurs plans de travail selon leurs fonctions (TORs). A la fin de 2012, le PNUD a embauché une consultrice au Bureau de l'ONU-REDD afin de renforcer la planification et le suivi du PNC.

En général, dû aux faiblesses de la conception du PNC, le cadre des résultats n'a pas pu être utilisé directement comme guide pour l'exécution. Dû à la complexité des processus de prise de décision, les changements nécessaires du cadre n'ont toujours pas été faits. Pour certains produits spécifiques, comme la Stratégie nationale REDD+, un plan de route spécifique a été élaboré.

5.4. Le personnel

Chaque agence a nommé des techniciens au PNC comme point focal ou coordinateur. Formellement, ils dédient entre 15-20% de leur temps au Programme, mais en réalité, le temps consacré varie entre 20-50%.

Dans le cas de la FAO, le responsable technique a consacré 50% de son temps au PNC et en plus, il a embauché quelqu'un à temps plein pour la coordination, la gestion, la coordination des actions de la FAO pour le programme et la gestion des contrats des consultants qui travaillent au plan de couverture forestière, etc. En outre, la FAO a nommé des points focaux techniques au siège pour s'occuper des programmes nationaux en Amérique Latine. Un d'eux est spécialiste de travail avec l'équipe technique de la FAO et l'ANAM.

Dans le cas du bureau du PNUD au Panama, le point focal d'environnement consacre 20-30% de son temps au PNC. PNUD Panama n'a pas embauché quelqu'un en particulier pour le PNC. Néanmoins, le point focal compte sur le soutien de l'équipe régionale. L'équipe régionale du PNUD (2 personnes, un conseiller régional et un expert en implication des acteurs) a plusieurs fonctions pour les 14 pays membres de l'ONU-REDD en Amérique Latine et aussi aux 4 pays de la région où le PNUD est partenaire d'exécution du FCPF. Parmi les fonctions l'on distingue :

- Le lien entre le secrétariat de l'ONU-REDD et les équipes aux pays (gouvernement, personnel du SNU et autres contreparties) et avec des

- observateurs du Conseil d'orientation des peuples autochtones et la société civile au niveau régional
- Conseil technique/politique aux pays ONU-REDD (14 dans la région), réponses aux demandes ad hoc des pays
- Conseil, suivi et contrôle de qualité pour la conception et pendant la mise en œuvre des programmes nationaux et soutiens spéciaux
- Contribution à la coordination et relation entre les agences et les autres initiatives de préparation pour la REDD au niveau régional aux différents pays
- Renforcement de l'apprentissage et échange d'expériences, enseignements tirés et contribution au flux de l'information

L'équipe régionale estime qu'il consacre 20-30% de son temps au PNC Panama. En plus, le PNUD a embauché une personne pour soutenir le PNC en ce qui concerne la planification, le suivi et l'évaluation afin d'équilibrer la charge de travail.

Au PNUE, le point focal consacre 40% de son temps au PNC et l'assistante administrative y consacre un pourcentage similaire.

En ce qui concerne les vides dans la conception du PNC, il était impossible d'estimer les ressources humaines nécessaires dès le début. Par exemple, la responsabilité de conformer une unité de coordination et d'établir les bureaux du PNC est retombée sur le PNUD, mais elle ne figure pas dans le cadre des résultats. En outre, il semblerait que toutes les agences ont sous-estimé les besoins en termes des ressources humaines. Cette sous-estimation semble encore plus grave au PNUC, puisqu'à la fin de 2012 il y avait un seul point focal qui consacré 20-30% de son temps au PNC, pour tous les sujets de consultation, participation, communication et renforcement des capacités.

5.5. Les systèmes de contrôle et les rapports

Le contrôle des budgets et la gestion financière se fait aux agences, tandis que le contrôle des résultats, en accordance avec les Plan opérationnels annuels (POAs) se fait à plusieurs niveaux, y compris l'Unité de coordination, les agences, le Comité directeur et le Conseil d'orientation de l'ONU-REDD.

Les fonctionnaires de l'ANAM rédigent des rapports mensuels à l'ANAM. L'assistante administrative du PNC, consolide mensuellement les données d'exécution du PNC avec des mécanismes qui vont dès la consultation en ligne des données d'exécution (PNUD) jusqu'à la coordination directe avec le personnel administratif des agences (PNUE et FAO). Les consultants rédigent des rapports mensuels qu'ils envoient simultanément à l'ANAM et à l'Agence du SNU qui l'a embauché. Les agences effectuent le paiement aux consultants, selon leurs propres procédures.

En tant qu'agence leader, c'est le rôle du PNUE, conjointement avec le coordinateur du PNC, de collecter les produits et consolider les rapports semestriels et annuels qui se présenteront au Conseil d'orientation de l'ONU-

REDD. L'ANAM révisera ces rapports et remplira la case destinée aux autorités nationales.

Les premiers rapports 2010 et 2011 sont trop généraux et présentent une situation optimiste par rapport aux progrès du PNC. L'on perçoit un grand effort dans les rapports de concilier les progrès avec le cadre des résultats.

Le rapport de 2012 présente un saut qualitatif vis-à-vis du rapport des progrès (2012 a été l'année avec les progrès plus substantifs), mais aussi vis-à-vis du reflet les défis de basse exécution, procédures administratives et de processus de prise de décision lents et complexes.

Le PNC reçoit des commentaires et des produits des rapports de la part du Secrétariat de l'ONU-REDD et des sièges des agences, qui, en plus, certifient l'information financière. Même si les rapports sont publics, le PNC n'a pas reçu des commentaires d'autres acteurs.

5.6. La gestion des risques

Les risques identifiés au Document du Programme sont :

1. Faible appropriation du PNC de la part de l'ANAM
2. Niveau bas de participation des peuples autochtones
3. Haut niveau de conflits entre les acteurs clés
4. Changement au cadre réglementaire
5. Rotation du personnel de l'ANAM
6. Unité de Coordination peu familiarisée avec les politiques, les règles et les procédures de donneurs
7. Difficulté de coordination entre les agences
8. Difficulté de coordination entre l'ONUREDD et le FCPF
9. Augmentation du taux de déboisement
10. Affectation de la liquidité de donneurs

Les risques 4 et 7-10 n'ont pas eu un grand impact sur l'exécution du PNC, tandis que les autres risques ci-dessus ont eu un impact très profond sur l'exécution. Les risques 1 et 5, liés avec l'appropriation et le personnel de l'ANAM a été résolu, car l'administrateur actuel de l'ANAM et son équipe technique ont montré un haut niveau d'engagement envers le PNC. Le risque numéro 6 a été résolu à travers la formation et le renforcement de l'Unité de coordination. Le risque lié à la coordination entre les agences (7) continue à être un facteur critique, dû aux difficultés étroitement liées aux programmes conjoints comme les procédures administratives et les prises de décision lentes et complexes entre les agences.

Les risques 2 et 3 sur le conflit et la participation des peuples autochtones continuent, malheureusement, à être des facteurs critiques qui ont mené à la suspension d'activités.

Les risques sont en train d'être contrôlés trimestriellement à travers le système des risques du PNUD. Ce document est lu au siège du PNUD et au Secrétariat de l'ONU-RED. Néanmoins, il n'est pas clair dans quelle mesure ce système produit

une rétro alimentation au PNC, ou bien s'il facilite l'attribution des ressources techniques ou financiers pour contribuer à la résolution des problèmes.

5.7. La Résolution des problèmes

Le conflit avec la COONAPIP a eu un impact très grave au PNC qui a fini par la suspension d'activités avec les peuples autochtones et les activités considérées comme nouvelles. Le conflit a aussi eu un impact transversal, avec beaucoup d'attention et ressources dirigées à ce propos. Malgré les nombreux efforts, les réunions, les échanges des lettres, les commissions, etc., il n'a pas été possible d'établir des mécanismes formels ou institutionnalisés pour garantir la participation pleine et efficace des peuples autochtones ni au Programme ni aux instances de prise de décision. L'Equipe a l'impression que ceci est dû principalement au manque de stratégies diversifiées pour la consultation, la communication, la participation et la formation dès le début, ainsi qu'au manque de représentation des peuples autochtones au Comité directeur. Ceci veut dire qu'il n'y a pas eu des processus participatifs qui, petit à petit, atteignaient des résultats. Il n'y a pas eu des espaces formels et institutionnalisés pour résoudre les obstacles et défis trouvés. Les mécanismes ad hoc, établis sur demande de la COONAPIP, n'ont pas pu combler ce vide. En outre, la complexité des mécanismes de prise de décision de l'ONU-REDD et du PNC (et le rôle diffus entre l'ANAM et les agences vis-à-vis des compromis avec les peuples autochtones) sont des facteurs qui ont rendu plus grave le conflit. Face aux problématiques trouvées, le PNC a manqué d'instances formalisées et régulières de solution de problèmes et qui s'est caractérisé par un certain irréalisme par rapport à la détection, la description et la solution des problèmes.

A partir des plaintes et du départ de la COONAPIP du PNC, l'ONU-REDD a pris la décision de suspendre les activités avec les peuples autochtones et les activités considérées nouvelles. Simultanément, on a décidé de mener une enquête indépendante et l'évaluation de moyen terme. Le rapport préliminaire de l'enquête a été présenté de manière informelle à la réunion du Conseil d'orientation de l'ONU-REDD en juin 2013, avec la présence de l'ANAM et de la COONAPIP. En répondant aux découvertes préliminaires de l'enquête, l'ANAM a mis l'accent sur son compromis en la continuation de la mise en œuvre du PNC et a reconnu qu'il y a eu des erreurs tout au long du processus. L'ANAM s'est engagé à présenter une proposition pour la soumettre à l'approbation de l'Assemblée de la COONAPIP, qui, à son tour, a confirmé que pour eux, le PNC est fermé. Néanmoins, la COONAPIP a exprimé sa volonté de considérer la proposition gouvernementale à son Assemblée et a suggéré que le dialogue avec le Gouvernement pourrait se renouer.

L'Equipe a l'impression que le fait de suspendre les activités qui peuvent affecter directement ou impliquer les peuples autochtones et à la réalisation d'une enquête a été un pas plutôt positif pour ne pas rendre le conflit encore plus grave. Il paraît que, maintenant, il y a une opportunité pour que la COONAPIP et l'ANAM reprennent le dialogue, basés sur la proposition que l'ANAM élaborera.

Dans ce sens-là, un des défis est garantir que les nombreuses instances et niveau impliqués de la part de l'ONU-REDD et les acteurs externes aient une

compréhension commune sur le processus accordé entre l'ANAM et la COONAPIP, sans offrir leurs propres interprétations, initiatives ou interférences.

Finalement, il semble faisable de recommencer les activités du PNC qui n'affectent pas ou qui n'impliquent pas directement les peuples autochtones ; car la suspension d'autres activités, par exemple, l'établissement du Géo-site pour y mettre les plan, les données et les scénarios créés à la disposition du public, n'affecte pas les droits des peuples autochtones et peut mener à d'autres effets négatifs.

5.8. L'efficacité de la gestion

L'Equipe a remarqué plusieurs facteurs limitant l'efficacité de la gestion, parmi lesquels on distingue les suivants :

La structure de gestion du PNC est bien plus complexe et fatigante que ce que l'on visualise formellement ; entre les agences (au niveau national, régional, sièges), l'ANAM, l'unité de coordination, le programme mondial ONU-REDD. En outre, il y a des partenaires et des acteurs au niveau national et des acteurs externes au niveau régional et international qui d'une façon ou d'une autre ont de l'influence sur l'exécution.

La conception a des vides critiques en ce qui concerne la définition des rôles, les responsabilités et les mécanismes de gestion. Ceci conduit à des rôles confus entre les différents acteurs impliqués.

L'exécution du PNC fonctionne en grande partie grâce au compromis, aux efforts et aux relations informelles bi- et multilatérales qui constituent des espaces de coordination et de prise de décision. Ceci est positif dans la mesure où cela aide à surpasser les barrières institutionnelles. D'autre part, ça implique des risques, car ça rend difficile la gestion adéquate des processus ; particulièrement en situations de conflit. Parfois, les processus de prise de décision et les canaux sont confus, même pour les fonctionnaires impliqués, et encore plus pour les partenaires. En général, selon l'échelle de qualification d'aménagements de gestion indiquée dans les fonctions (TORs). L'Equipe considère que les aménagements sont modérément insatisfaisants.

6. La gestion financière et l'efficacité

6.1. L'exécution financière et le cofinancement

Le PNC a un budget de US \$ 5,3 millions provenant de l'ONU-REDD, plus les ressources de l'ANAM. La contribution des agences se fait particulièrement en termes de ressources humaines de personnel, équipement, etc.

La contribution de l'ANAM en ce qui concerne les ressources financières a été de US\$ 1, 477,969. Les ressources ont été utilisées pour l'achat des véhicules, pour que les institutions régionales de l'ANAM soutiennent les activités du plan de couverture forestière.

Il faut encore ajouter la contribution de l'ANAM de 23 personnes travaillant à temps plein à plusieurs intervalles entre 2011-2013. Cette contribution est estimée en US\$ 262'000 USD.

<i>ANNEE</i>	<i>Attribué</i>	<i>Exécuté</i>
2011	960,000.00	740,177.00
2012	768,366.00	715,392.00
2013	32,224.00	22,400.00
<i>Sous-total</i>		1, 477,969.00
<i>Personnel (2011-13)</i>		262,200
<i>Grand total</i>		1, 740,169.00

Le démarrage tardif du PNC a eu des conséquences pour les taux d'exécution. Ce n'était qu'en 2011 que le budget a été activé ; le taux d'exécution en 2011 était de seulement 16,5%. L'élan pour accélérer l'exécution en 2012 se voit reflété sur le taux d'exécution jusqu'au 31 décembre 2012 avec le 39%. Les pourcentages d'exécution varient entre 29,5% et 75,2% entre les agences. Ceci s'explique avec les différentes séquences et dynamiques des résultats travaillés par les différentes agences.

Taux d'exécution 31 décembre 2012

	Total attribué	Quantité transférée	Dépenses accumulées jusqu'au 31.12.2012	Pourcentage exécuté
FAO	2189000	1679900	646726	29, 5 %
PNUD	2067350	906290	636419	30,7 %
PNUE	1043650	833530	785554	75,2 %
Total	5300000	3419720	2068699	39,0 %

L'Equipe n'a pas pu concilier les chiffres d'exécution jusqu'au juin 2013, mais même si beaucoup d'activités ont été suspendues, il y a toujours des dépenses fixes. Par exemple, dans le cas du PNUD, l'exécution accumulée (y compris les compromis) jusqu'au juin 2013 est de 43,3%. Les fonctionnaires responsables des agences estiment qu'avec le budget disponible il serait possible de finaliser la grande majorité des produits en cours si le PNC se prolonge d'environ un an. Ceci exclue la finalisation de l'Inventaire national forestier, qui représente un challenge particulier (voir sections 3.2.4. et 8.1.3.).

Le PNC fait face à deux défis par rapport à la gestion financière : dans l'immédiat, à exception de la FAO, les agences ont des problèmes de liquidité, car le PNC dans la situation actuelle de suspension d'activités n'a pas demandé le transfert prévu des fonds. A long terme, le PNC a comme défi le réajustement du budget aux changements nécessaires du programme, y compris les réaménagements du cadre des résultats, du cadre de temps, et, selon les résultats du dialogue entre l'ANAM et la COONAPIP, des travaux à faire avec les peuples autochtones.

L'Equipe considère pertinent que le PNC demande le transfert du prochain versement, pendant qu'il révisé le budget en accord avec les changements du cadre des résultats et de temps. En outre, l'Equipe considère pertinent que le PNC demande le soutien spécial de l'ONU-REDD afin de renforcer la collaboration avec les peuples autochtones, si l'ANAM et la COONAPIP arrivent à un accord.

6.2. L'efficacité

Dû à la modalité d'exécution directe, le budget est administré sous les différents règlements des agences impliquées. C'est pourquoi l'Unité de coordination, les institutions et les consultants embauchés opèrent sous différentes modalités, ce qui entraîne des désavantages évidents que l'on a surmonté, par exemple, à travers des formations au personnel de l'Unité.

Les règlements et procédures des agences du SNU, en général, ne sont pas ni flexibles ni agiles. Par exemple, le système de la FAO doit enregistrer préalablement les pièces d'identité et les photos de tous les participants d'un atelier, ce qui s'avère difficile lors des ateliers dans des communautés autochtones.

De même, il y a eu des changements internes aux systèmes de gestion qui ont affecté, par exemple, la gestion de la FAO. L'avantage de travailler avec trois systèmes de gestion financière différents est que ça donne un peu de flexibilité par rapport aux aménagements internes entre les agences pour financer des activités à travers l'agence qu'offre plus de facilité pour certaines dépenses. Dans ce sens-là, le PNUE est un exemple, car il a pu transférer les fonds pour la COONAPIP pour le paiement du loyer de ses bureaux.

Un problème commun entre les agences est le fait que leurs systèmes réguliers de gestion financier sont bas » sur des lignes budgétaires et non pas sur des activités et des résultats. Par conséquent, les fonctionnaires doivent maintenir un système parallèle (opéré manuellement) afin de réconcilier des budgets et des rapports liés au budget et des rapports de l'ONU-REDD (par résultat) et des systèmes réguliers.

Dû aux difficultés décrites ci-dessus et la complexité supplémentaire d'un programme conjoint, la gestion a besoin de beaucoup d'investissement de temps du personnel, sans que cet investissement ait une valeur ajoutée par rapport aux résultats. C'est pourquoi l'Equipe considère que les coûts de transaction sont élevés, même si elle n'a pas pu quantifier ces coûts.

Le personnel a fait des efforts pour rendre plus agile et flexible les procédures administratives, mais la lenteur et la complexité des procédures est un facteur qui leur échappe, même si l'équipe est impliquée directement dans la collaboration avec les partenaires, parfois, ces derniers interprètent les barrières bureaucratiques comme des expressions de mauvaise foi.

7. Impact

Puisqu'il s'agit d'une évaluation intermédiaire, il est encore prématuré essayer de mesurer l'impact du PNC. Néanmoins, l'Equipe considère, basé sur les produits créés pour l'analyse, la prise de décision, la planification et le contrôle, que le PNC a un bon potentiel pour réussir un impact positif vis-à-vis de la contribution avec des produits techniques clé pour la définition d'une Stratégie nationale REDD+ au Panama et vis-à-vis du renforcement de la gouvernabilité du secteur forestier. Toutefois, dû aux multiples retards et difficultés d'exécution du PNC, atteindre cet impact positif requerra d'une extension du cadre de temps.

Le potentiel pour atteindre l'impact prévu par rapport à la consultation, la participation et le renforcement des capacités dépendra en grande partie du résultat du dialogue entre l'ANAM et la COONAPIP. Ceci reste encore un facteur inconnu.

8. Durabilité

Le PNC a mis l'accent sur la création de multiples avantages. Ceci se reflète sur la création des produits comme le plan de couverture forestière et les scénarios de coût d'opportunité, qui auraient de multiples utilisations. Ce qui est un élément important de durabilité. Néanmoins, en termes générales, l'absence d'un fondement économique de la REDD+ entraîne un risque et un besoin fondamental de chercher une autre forme de durabilité financière, en considérant aussi les coûts d'opportunité et de transaction. Tout cela est un facteur à prendre en compte, non seulement par le PNC ou l'ONU-REDD, mais aussi par tous les acteurs impliqués dans la REDD+.

Avec les retards du PNC et la suspension d'activités, la première condition pour garantir la durabilité des résultats en cours est prolonger le cadre de temps. Comme ça, il y aura le temps nécessaire pour garantir la finalisation, la publication et la diffusion des produits techniques comme les plans et les scénarios.

L'autre considération générale est que la durabilité dépend en grande partie des stratégies de communication, consultation, participation et formation qui puissent éveiller l'intérêt de la société civile et des peuples autochtones, ainsi que la volonté politique de l'état et créer une titularisation des produits créés et des progrès par rapport à la Stratégie REDD+. Dans ces considérations générales, l'Equipe donne une particulière importance aux éléments suivants ou risques de durabilité.

8.1. Les liens avec les acteurs et les instances gouvernementales

L'existence d'autres donneurs pour la préparation de la REDD+ au Panama présente des opportunités pour chercher des synergies, de la complémentarité et la consolidation des résultats. Particulièrement, le programme du FCPF, avec un possible démarrage en 2014, sera peut-être un complément pour le PNC, puisque ce dernier est censé être de portée nationale. L'ANAM est en train de mettre à jour la proposition pour le FCPF, ce qui doit s'adapter aux expériences créées, aux résultats atteints et aux tâches à faire du PNC. De même si l'on adapte les méthodologies et les approches s'adaptent, les projets pilotes financés par GIZ et USAID seraient des compléments importants pour la consolidation des résultats du PNC et la garantie que ces projets pilotes peuvent avoir les avantages de s'inscrire dans un plan national REDD, ce qui entraînerait potentiellement des meilleurs prix, un système de sauvegardes de bonne qualité et des avantages non-monétaires.

Le PNC n'a pas encore atteint de grands résultats en ce qui concerne influencer les politiques sectorielles pour qu'elles incluent des considérations de la REDD+. Réussir ceci serait très important en vue d'atteindre la durabilité et la titularisation nationale et politique. Des instances comme le MEF, le MIDA et l'Assemblée Législative sont des acteurs clés dans ce sens. L'Equipe considère que les stratégies de communication, de consultation, de participation et de formation doivent être réorientées afin de renforcer les liens avec ces acteurs, prenant en compte la Table ronde nationale REDD+ comme une possible instance permanente d'intégration et concertation.

8.2. La Table ronde nationale REDD+

La Table ronde nationale REDD+ a été conceptualisée comme une instance temporaire dans le contexte du PNC, avec une fonction spécifique vis-à-vis de l'élaboration de la Stratégie nationale REDD+. L'Equipe considère qu'il est peu probable que la Stratégie Nationale soit approuvée avant la conclusion du PNC. L'Equipe considère aussi que le processus de discussion, élaboration, pilotage, création et échange d'expériences, etc. soit probablement plus multifacette que ce qu'était prévu initialement.

Par conséquent, l'Equipe considère important de chercher l'institutionnalité et la titularisation nationale de la Table ronde nationale REDD+, car c'est aussi la façon de garantir la durabilité dans le processus du développement de la Stratégie nationale REDD+. C'est pourquoi, l'ANAM doit chercher la forme de garantir la permanence et la durabilité de la Table ronde comme une vraie plateforme nationale multisectorielle pour le sujet de REDD+.

8.3. La durabilité de l'Inventaire national forestier

La méthodologie de l'INF a été conçue afin d'obtenir un produit de haute qualité et de multiples usages pour le pays, mais il y a des questions sur le balance entre qualité et coût, et, par conséquent, sur la durabilité du résultat. La FAO a calculé qu'il y a un déficit budgétaire d'un million de dollars américains au PNC pour pouvoir finir l'INF. En ce qui concerne la finalisation de l'inventaire, il faut se demander s'il est possible d'obtenir le financement supplémentaire nécessaire.

Par rapport à la durabilité, la question qu'il faut se poser est si le Panama, à long terme, priorisera l'attribution des fonds pour mettre à jour l'INF régulièrement. En vue de prendre une décision urgente sur le chemin à suivre pour avancer avec l'INF, il y a plusieurs considérations qui doivent être prises en compte.

- On peut choisir une méthodologie moins ambitieuse et coûteuse qui se concentre directement sur la mesure du carbone sans les avantages multiples. Néanmoins, le coût principal consiste en arriver aux unités d'échantillonnage et établir les parcelles de mesure. Le coût marginal pour obtenir de l'information supplémentaire est relativement bas.
- On peut limiter la portée de l'INF, en réduisant la quantité d'unités d'échantillonnage.
- On peut chercher des alliances avec autres donateurs/acteurs qui travaillent au niveau sous-national pour collecter des fonds (par exemple ACP), basés sur une méthodologie commune.
- On peut inclure la finalisation de l'INF dans la proposition à présenter au FCPF.

Toutes ces réflexions sur l'INF ont requis des décisions techniques et politiques. Il est important de prendre une décision collégiale entre l'ANAM et la FAO et autres acteurs importants dans les prochains mois. Il est particulièrement important de définir comment se passera l'institutionnalisation de l'INF comme partie du système de contrôle forestier et du carbone.

9. Conclusions, recommandations et enseignements tirés

9.1. Conclusions

Les conclusions plus importantes sur le PNC qui constituent la base pour les recommandations ci-dessous sont les suivantes :

- Le sujet de la REDD+, et par conséquent le PNC, est très important pour le Panama
- La conception trop ambitieuse et inconsciente a eu besoin d'un grand effort d'analyse, d'adaptation et d'opérationnalisation de la part de tous les acteurs impliqués
- Des produits techniques d'avantages multiples sont en train d'être créés ; ils sont de grande importance pour la Stratégie REDD+ au Panama et pour la gouvernabilité du secteur forestier
- Les progrès inégaux des composants et l'absence des stratégies transversales de communication, de consultation et de participation dès le début ont affaibli la cohésion du Programme.
- Il y a eu des réapprentissages inutiles vis-à-vis de la nécessité de travailler les sujets de consultation ; participation, communication et renforcement des capacités de façon systématique dès le début du programme
- La complexité des processus de prise de décision et de gestion administrative et financière a rendu difficile la gestion adaptative, a limité la flexibilité nécessaire dans la collaboration avec des partenaires et a

rendu difficile la réalisation de changements et aménagements nécessaires au cadre des résultats.

- Les ressources nécessaires pour la coordination d'un programme conjoint ont été sous-estimées
- La consolidation et la durabilité de la Table ronde nationale REDD+ est un élément fondamental avec des conséquences sur l'élaboration de la Stratégie nationale REDD+, la concertation, la titularisation et avec d'autres acteurs.
- Les activités avec la COONAPIP ont échoué et le potentiel de recommencer une collaboration dépendra des accords clairs entre la COONAPIP et l'ANAM
- Pas tous les produits prévus sont faisables dans le cadre du temps prévu et le budget disponible, mais avec une extension de temps, le PNC a un potentiel de créer des produits très précieux pour le pays.
- La suspension des nouvelles activités qui n'affectent pas ou qui n'impliquent pas les peuples, comme l'ouverture du Géo-site, nuit la finalisation et la durabilité des produits techniques.
- Il est pertinent de réajuster le cadre des résultats et de réorienter le PNC vers une stratégie plus dynamique et réaliste.
- Si un accord de collaboration entre l'ANAM et la COONAPIP pour la REDD+ est atteint, l'on peut considérer la possibilité de demander le soutien spécial de l'ONU-REDD pour renforcer le budget pour ce travail.
- La réorientation du Programme constitue un moment convenable pour voir la complémentarité avec d'autres acteurs sur le sujet de la REDD+ au Panama (FCPF, GIZ, ACP etc.).

9.2. Recommandations

Les recommandations sur le Programme national conjoint du Panama sont :

- Au PNC : Maintenir la suspension d'activités avec les peuples autochtones jusqu'à ce qu'il y ait des accords exprès avec les autorités autochtones nationales et territoriales sur comment continuer la collaboration.
- A l'ONU-REDD : Prolonger le PNC jusqu'à fin juin 2014 en vue de finaliser et consolider les résultats atteints et chercher leur durabilité.
- Au PNC : Adapter la stratégie du PNC aux progrès inégaux de plusieurs éléments en minimisant la dépendance des résultats qui ne sont pas prévisibles et en renforçant la cohésion entre les éléments en marche.
- Au PNC : Réajuster et ou redimensionner les produits attendus du PNC, en vue d'éliminer des produits qui sont impossibles d'atteindre et de se concentrer sur la création des produits robustes et durables en considérant : le nouveau cadre du temps, le budget restant, la conjoncture nationale et, éventuellement, les accords signés avec les peuples autochtones.
- A l'ANAM : Consolider la Table ronde nationale REDD+ comme une plateforme de dialogue permanente et large de l'ANAM et la société panaméenne pour la définition ; la coordination et l'exécution de la Stratégie REDD+ au Panama.
- A l'ANAM : Demander un soutien spécifique sous le Programme Global ONU-REDD pour renforcer la consultation et la participation des peuples

autochtones, dans la mesure où ce soutien soit accordé et demandé par les autorités autochtones.

- A l'ANAM et la FAO : Déterminer la portée, la dimension, l'ancrage institutionnel et le mécanisme d'entretien et de durabilité du Système national de contrôle forestier (INF, système par satellite de contrôle terrestre et inventaire du GEI) selon le budget disponible. Déterminer des options pour avoir des financements supplémentaires, le cadre du temps du PNC et la collaboration avec d'autres instances sous-nationales, nationales et internationales.
 - Au PNC : Définir des stratégies diversifiées de consultation, de participation et de renforcement des capacités, selon les besoins et les différentes demandes des acteurs qui participent aux processus liés à la REDD+ au Panama.
 - Au PNC et à l'ONU-REDD : Adopter un protocole de communication pour garantir que le dialogue sur des sujets de consultation et participation dans le contexte du PNC soit directement entre les représentants dûment autorisés du PNC et les organisations panaméennes avec des rôles et des mandats institutionnalisés au sujet de la REDD+ au Panama (instances gouvernementales, peuples autochtones, société civile, académie et autres).
 - Au PNC : Concentrer la stratégie de communication sur la diffusion et la discussion des produits pour l'analyse nationale qui ont été créés par le PNC (Géo-site et autres).

Vu que les directives et conditions globales du Programme ONU-REDD définissent, d'une certaine façon, et impactent la planification et mise en œuvre au niveau national, l'Équipe tient à faire les suivantes recommandations à la considération du Programme mondial ONU-REDD :

- A l'ONU-REDD : Chercher des façons de simplifier et de rendre agile la gestion des programmes nationaux conjoints à travers des modalités d'exécution nationale ou exécution à travers une seule agence.
- A l'ONU-REDD : Adapter les directives d'ONUREDD (implication des acteurs, FPIC) afin de mieux refléter les réalités complexes et les expériences acquises pendant l'exécution sur le terrain.
- A l'ONU-REDD : étudier des modalités possibles pour donner de la flexibilité et résoudre les obstacles issus des règles et procédures du SNU en ce qui concerne la reconnaissance – aussi pour des effets administratifs – les instances politiques et techniques des peuples autochtones dans leurs différentes fonctions en tant qu'instances représentatives et gérants des programmes.

9.3. Enseignements tirés

La REDD+ est un processus changeant qui constitue par soi-même une hypothèse problématique pour la conception d'un Programme. C'est pourquoi les programmes nationaux de l'ONU-REDD doivent avoir une conception simple et flexible, avec des stratégies qui prétendent créer des multiples avantages.

La modalité d'exécution directe à travers trois agences a des coûts de transaction élevés. Elle va contre les principes de l'agenda de l'efficacité et de l'aide, comme exprimé dans la Déclaration de Paris.

Les directives de l'ONU-REDD ont servi de sauvegarde pour garantir la consultation et la validation initiale avec les peuples autochtones, mais elles n'ont pas mené à un contrôle adéquat de la conception du Programme, même par rapport à la définition des rôles et responsabilités parmi les agences, les instances de l'état, les peuples autochtones et la société civile. En particulier, les agences doivent délimiter soigneusement leurs rôles et leurs responsabilités face à l'état et éviter que les programmes créent des attentes qui ne reflètent pas des compromis de la part de l'état.

Il faut, dès le début, conceptualiser des stratégies, liées entre elles, de consultation, de participation, de communication et renforcement des capacités avec la diversité d'acteurs. Il faut également conceptualiser des processus continus liés à plusieurs phases des programmes de l'ONU-REDD et du processus de préparation de la REDD+ en soi. Les processus multiples et flexibles pourraient comprendre, par exemple, les éléments suivants :

- Des processus initiaux de communication et de consultation sur le PNC
- La participation et la consultation comme des processus permanents à travers des instances institutionnalisées de prise de décision
- Des processus de renforcement institutionnel et de formation afin de garantir la participation pleine et efficace
- Des consultations avec plusieurs secteurs sur les sujets importants pour une stratégie nationale REDD+
- Des modalités différentes de participation des partenaires dans l'élaboration des produits
- Des processus de communication diversifiée sur les produits créés
- Des consultations internes des peuples autochtones, selon les usages et coutumes de leurs instances d'autogouvernements afin de consolider des positions sur la REDD+
- Des consultations spécifiques sur les mesures législatives ou administratives qui puissent affecter les peuples autochtones

Annexe A : Liste des personnes consultées

ANAM :

- Silvano Vergara, Administrateur général de l'ANAM
- Gerardo González, Directeur de la gestion intégrée des bassins hydrographiques et Point focal de l'ONU-REDD par l'ANAM
- Eric Rodríguez, Coordinateur de la REDD, ANAM
- Carlos Gómez, Coordinateur responsable de l'ONU-REDD, ANAM
- Carlos Melgarejo, Coordinateur de l'INFC, ANAM
- Víctor Corro, Spécialiste en sols de l'INFC, ANAM
- Raúl Gutiérrez, Ingénieur forestier- Unité de changement climatique, ANAM
- Magalys Castillo, Analyste SIG, ANAM
- Yahaira Cárdenas, Unité de changement climatique, ANAM
- Joaquin Diaz, ANAM
- Orlando Bernal, Directeur d'évaluation et aménagement de l'environnement

Autorité du Canal de Panama

- Ángel Ureña, Gérant de la Section d'évaluation environnementale de la Division de l'environnement de l'Autorité du Canal de Panama

Direction nationale de politique autochtone

- Roberto Lino Pacheco, Conseiller juridique, Direction nationale de politique autochtone, Ministère du Gouvernement et Justice
- Esteban Arosemena, Directeur, Direction nationale de politique autochtone, Ministère du Gouvernement et Justice
- Arelys Midi, Action sociale, Direction Nationale de Politique Autochtone

FAO :

- Lars Gunnar Marklund, Coordinateur du Programme pour la FAO, Bureau sous régional
- Xinia Soto Solano, Coordinatrice FAO, ONU-REDD
- Allan Hruska, Coordinateur sous régional a.i. de la FAO y Représentant a.i. au Panama
- Asdrúbal Calderón, Spécialiste, Inventaires forestiers en Amérique Centrale, FAO
- Tamara Hernandez, FAO, ONU-REDD
- Adolfo Kindgard, Spécialiste en Télédétection ; FAO
- María del Carmen Ruiz, Coordinatrice de l'Inventaire forestier et du carbone, FAO

ONU Panama

- Kim Bolduc, Coordinatrice résidente et Représentante résidente, Système des Nations Unies au Panama et PNUD.

PNUD :

- Gisele Didier, Chef du Programme, PNUD Panama
- Javier Jiménez Pérez, Technicien en participation, Programme, ONU-

REDD Panama

- Irina Madrid, Consultant pour la planification, le suivi et l'évaluation, PNUD
- Pierre-Yves Guedez, Conseiller technique régional, PNUD
- José Arturo Santos, Spécialiste technique régional en Implication des acteurs, PNUD
- Charles McNeill, Conseiller principal pour les politiques, ONU-REDD et Groupe environnement et énergie, PNUD
- Nina Kantcheva, Conseillère, implication des acteurs, PNUD/ONU-REDD
- Gayathri Sriskanthan, Conseillère, implication des acteurs, PNUD/ONU-REDD
- Jennifer Laughlin, Analyste de Programmes, implication des acteurs, PNUD/ONU-REDD
- Iñaki de Francisco, Table ronde de développement autochtone, PNUD

PNUE :

- Gabriel Labbate, Chef du Programme, PNUE
- Margarita Astrálaga, Directrice Régionale, PNUE
- Emilio Mariscal
- [Ricardo G. Montenegro G.](#)

Peuples autochtones

- Betanio Chiquidama, *Cacique General* de la région Emberá-Wounaan et, Président de la COONAPIP
- Héctor Huertas González, Avocat, COONAPIP
- Cándido Mezua, Coordinateur de Projet, Congrès Emberá-Wounaan
- Atencio Lopez, Avocat, Congrès Général Guna Yala
- Kinyapiler F. Johnson, Maniburba Ilemagged, Onmagged Dummad, Guna Yala
- Valerio Núñez, Technicien forestier, Congrès Général Guna Yala
- Blas López, Secrétaire Général, Congrès Général Guna Yala
- Baglio Pérez, *Cacique* Congrès Général Guna Yala
- Eriberto González *Cacique* Congrès Général Guna Yala
- Enrique Inatoy, Congrès Général Guna Yala
- Sara Omi Casama, Technicienne, OJEW/COONAPIP
- Williams Barrigón, Conseiller, COONAPIP
- Heráclio López Gonzalez, Conseiller COONAPIP
- Johny Alvarado, Secrétaire Local
- Eidio Alvarado Pérez, Conseiller, Congrès Guna Wargandi
- Magdalena González, Technicien conseiller, Peuple Bribri
- Marcelo Guerra, Président, Congrès Bugle
- Joaquín González, Bulu, Peuple Bribri
- Tino Quintana, *Cacique* Régional Sambú, Région Embera-Wounaan
- Abigail Grajales, Président, Congrès Général des terres collectives Embera-Wounaan.
- Edilberto Dogirama, Président, Région générale Embera-Wounaan
- Marilizeth Cansarí, Etudiant, Darién
- Sergio Gómez, Conseiller, Conseil Général Bribri

- Clementina Pérez Jiménez, *Cacique* Régional Suplente, Cerro Balsas, Munä
- José Colman, Congrès Général Guna Yala
- Félix Sánchez, Conseiller du Peuple Naso, Bocas del Toro
- Elivardo Membache, *Cacique* Général des terres collectives Embera-Wounaan, Darién
- Reynaldo Santana, Roi du Peuple Naso, Bocas del Toro
- Jeremías Cansarí, *Cacique* Général, Congrès Général Embera de Alto Bayano
- Gloria Tovar, Technicienne, Congrès Dagangunyala
- Flaviano Iglesias, Conseiller, Congrès Dagangunyala
- Evangelisto Santo, *Cacique* Local Bugle, BIEDESHIA
- Luis Bacorizo, Vice-Président, Congrès Général des terres collectives Embera-Wounaan, Darién.
- Neyla Banubio, Membre OJEW, Darién
- Adolfo Mezúa Salazar, Conseiller OJEW
- María Duque
- Gonzalo García, Technicien
- Leonides Quiroz, Président, FUNAEPW
- Rito Ismare, *Cacique* Général Wounaan
- Diogracio Puchicama, Assistant, FUNAEPW.
- Chenier Carpier, Président, Congrès du Peuple Wounaan
- Alina Itucama, Equipe de travail du Projet *Tierra*, Congrès Wounaan.
- Obdulín Isorami, I.E.U., Peuple Wounaan

ONU-REDD

- Clea Paz Rivera, Secrétariat du Programme ONU-REDD
- Nelys Bósquez Flores, Unité de communication, ONU-REDD Panama
- Alexis Baúles, Coordinateur du Programme national conjoint, ONU-REDD Panama
- Narciso Arenas, Facilitateur de la Table ronde nationale REDD, ONU-REDD Panama

Société Académique

- Angela Alemán, Vice-doyenne de la Faculté de Sciences et Technologie de l'Université Technologique de Panama
- Dr. Catherine Potvin, McGill University, Département de Biologie, Canada et Smithsonian Tropical Research Institute, Panama
- Julie Velásquez Runk, Département d'Anthropologie, University of Georgia

Société civile

- Víctor Alcázar, Représentant des Communautés de descendance africaine de Darién
- Noris Alain, ONG ODESCA
- Michelle Szejner, Conseillère nationale pour le Panama, Programme REDD pour l'Amérique Centrale et la République Dominicaine (GIZ)
- Alida Spadafora, Directrice Exécutive, Association nationale pour la conservation de la nature (ANCON)

- Armstrong Wiggins, Directeur, Indian Law Resource Center
- Leonardo Crippa, Avocat Principal, Indian Law Resource Center
- Christopher W. Meyer, Environmental Defense Fund, et représentant des pays développés au Conseil d'orientation du Programme ONU-REDD
- Onel Masardule, Fondation pour la promotion de la connaissance autochtone
- Mikel Barraondo, Groupe Interculturel Almaciga

Annexe B : Validité, appartenance et importance des préoccupations de la COONAPIP

Dans cette section, extraite de la Note Préliminaire de découvertes, conclusions et recommandations de l'Equipe de recherche indépendante du Programme ONU-REDD Panama (22 juin 2013), figure une brève analyse sur l'importance et la pertinence des préoccupations exprimées par la COONAPIP à la lumière du Document du PNC de 2009 et de ses objectifs, politiques et standards.

Plaintes de la COONAPIP	Analyse de l'Equipe
Manque de mécanismes de participation pleine et efficace	Malgré les nombreux efforts, les réunions, les échanges des lettres, les commissions, etc., il n'a pas été possible d'établir des mécanismes formels ou institutionnalisés pour garantir la participation pleine et efficace des peuples autochtones ni au Programme ni aux instances de prise de décision. Il n'y a pas eu également de processus de renforcement de la COONAPIP en tant qu'instance nationale (ou des Congrès en tant qu'instances territoriales), pour leur participation pleine et efficace en accord avec les directives de l'ONU-REDD. Tout cela s'est traduit en manque d'information adéquate sur le Programme chez les peuples autochtones en général.
Manque de reconnaissance des institutions représentatives des peuples autochtones	La COONAPIP a été reconnue, dès le début, comme l'interlocuteur national en représentation des peuples autochtones. Ce rôle est spécifiquement reconnu dans le Document du Programme, où il est décrit comme « <i>un acteur clé et participant du développement et de la mise en œuvre de la stratégie nationale de la REDD+ avec les Congrès Autochtones.</i> » Néanmoins, les rôles n'ont pas été définis avec précision, ni les compétences, ni les responsabilités entre les autorités autochtones territoriales et les autorités nationales dans le contexte du PNC. Ceci a causé des attentes et des interprétations contradictoires.
Inaccomplissement des accords	Le complexe début et développement de ce Programme et les changements importants dans l'administration de l'Etat, plus les retards, due aux élections, aux changements des Ministres et d'orientation, aux procédures administratives lentes et complexes ont clairement affecté l'obtention et

	<p>l'accomplissement des accords clairs, transparents et exécutoires.</p> <p>Comme partie de ses premiers apports au développement du Programme, la COONAPIP a proposé 19 points comme principes d'exécution du Programme, mais il n'y a pas d'accords explicites pour concrétiser les résultats ou les activités concernées.</p> <p>De même, il n'y a pas eu des accords sur le cadre budgétaire pour la participation autochtone. Or, le budget offert semble, finalement, inadéquat pour traiter les sujets reflétés dans les 19 points.</p>
Procédures inadéquates	<p>Depuis le début, la conception du PNC manquait d'une définition claire et adéquate des cadres, mécanismes et procédures pour la consultation, la participation, la prise de décision et le contrôle comme prévu dans le Document du Programme et les directives applicables à l'identique.</p>
Manque de bonne foi	<p>En ce qui concerne la participation des peuples autochtones, le PNC a commencé avec un esprit de bonne foi. Mais, au fur et au mesure que la collaboration prévue dans des activités spécifiques ne se concrétisait pas, les relations ont commencé à se détériorer. La situation s'est aggravée avec le manque de mécanismes définis de consultation, de participation, de prise de décision et des cadres définis des budgets, des mécanismes de collaboration et des accords entre la COONAPIP et de l'ONU-REDD. Tout cela a fini par une situation où le dialogue a échoué, tant institutionnellement que personnellement. Apparemment, il n'y a plus de confiance en la bonne foi de parties impliquées.</p>
Inaccomplissement des responsabilités de l'Etat et des Nations Unies	<p>Les rôles, les responsabilités et les compétences n'ont pas été définis avec précision entre les agences des Nations Unies et les instances gouvernementales panaméennes par rapport à la participation et aux priorités des peuples autochtones dans le contexte du Programme.</p> <p>On n'a pas défini non plus le degré du compromis de l'Etat envers les 19 points définis par la COONAPIP comme essentiels pour sa participation au Programme. Beaucoup d'entre eux dépendent de la volonté politique de l'Etat souverain.</p>
Violations des droits des peuples autochtones	<p>C'est de l'avis de l'Equipe indépendante que les carences dans la conception et l'inaccomplissement des objectifs du PNC ont fait que le Programme n'a pas eu le résultat positif attendu. Toutefois, il n'a pas eu non plus un impact négatif important sur les droits collectifs des peuples autochtones ; puisque il n'y a pas encore eu des mesures législatives ou administratives concrétisées ou émises qui puissent affecter les peuples autochtones comme résultat du Programme. Néanmoins, un impact négatif remarquable de la maladroite exécution du Programme est que, sans se le proposer, elle a créé des pressions inutiles aux instances de représentation</p>

	des peuples autochtones de Panama, épuisant leurs efforts et leurs ressources dans un contexte externe au Programme marqué par beaucoup de conflits et pressions.
--	---