

**Évaluation du Mécanisme mondial de la Convention
des Nations Unies sur la lutte contre la désertification**

Établi par

*Even Fontaine Ortiz
Tadanori Inomata*

Corps commun d'inspection

Genève, 2009



Nations Unies

JIU/REP/2009/4

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Évaluation du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

Établi par

*Even Fontaine Ortiz
Tadanori Inomata*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève, 2009

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION.....	1 – 11	1
II. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION; LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU MÉCANISME MONDIAL.....	12 – 56	3
A. Historique.....	12 – 17	3
B. Le rôle de la Convention.....	18 – 31	3
C. Les attributions prévues par la Convention.....	32 – 56	6
III. ÉVALUATION DU MÉCANISME MONDIAL	57 – 93	11
A. Évaluation des activités.....	60 – 72	11
B. Contrôle de la mobilisation des ressources	73 – 86	13
C. Évaluation des activités de terrain.....	87 – 93	17
IV. LE MÉCANISME MONDIAL DANS LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA CONVENTION ET DANS SES PARTENARIATS	94 – 130	19
A. Comité de la science et de la technologie	101 – 103	20
B. Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention	104 – 105	21
C. Secrétariat permanent de la Convention	106 – 111	21
D. Fonds international de développement agricole.....	112 – 119	22
E. Autres institutions internationales.....	120 – 128	24
F. Leçons à tirer de la structure de gouvernance et des partenariats	129 – 130	25
V. LES CONVENTIONS DE RIO: SYNERGIE ET MOBILISATION DES RESSOURCES	131 – 147	26
A. Synergie entre les Conventions de Rio	131 – 133	26
B. Mécanismes de mobilisation des fonds des Conventions de Rio.	134 – 146	26
C. Le Mécanisme mondial et les synergies entre les Conventions de Rio	147	28

TABLE DES MATIÈRES (suite)

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
VI. SOLUTIONS INSTITUTIONNELLES FAVORABLES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION; LEURS CONSÉQUENCES POUR LE MÉCANISME MONDIAL.....	148 – 192	29
A. Conditions d’une mise en œuvre effective de la Convention.....	148 – 158	29
B. Scénarios de mise en œuvre effective et coordonnée de la Convention.....	159 – 192	31

Annexe

MANDATS DU SECRÉTARIAT ET DU MÉCANISME MONDIAL DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES POUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION, TELS QU’ILS SONT FIXÉS DANS CELLE-CI.....	38
--	----

I. INTRODUCTION

1. Au paragraphe 27 de la décision 3/COP.8 qu'elle a prise à sa huitième session, la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a demandé au Corps commun d'inspection (CCI) de procéder à l'évaluation du Mécanisme mondial et de lui présenter ses résultats à sa neuvième session. Dans ses résolutions 62/193 et 63/218, l'Assemblée générale a pris note de cette demande, en déclarant qu'elle en attendait les résultats avec intérêt.

2. Le CCI a donc procédé de janvier à juillet 2009 à l'«Évaluation du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification».

3. Ce travail avait trois objectifs:

a) Définir et recommander les mesures à prendre pour rendre plus cohérents les services fournis aux Parties par le secrétariat de la Convention et le Mécanisme mondial et tirer profit de leur complémentarité;

b) Donner des orientations et des directives supplémentaires au secrétariat de la Convention et au Mécanisme mondial pour l'élaboration et la réalisation des programmes de travail communs axés sur les résultats, et dotés d'indicateurs mesurant le succès de leur coopération au regard de leurs efforts;

c) Suivre et mettre à jour les recommandations du rapport précédent¹ du CCI approuvé dans la décision 3/COP.7, en ayant égard aux dispositions du plan stratégique et du cadre de travail décennaux «Stratégie», en vue de faire mieux appliquer la Convention (2008-2018).

4. Cette évaluation a conduit les Inspecteurs à procéder à l'analyse globale du Mécanisme mondial dans son contexte institutionnel et dans son milieu de travail. Ils ont conclu qu'il était impossible de faire un diagnostic et une évaluation valables sans prendre en compte la configuration institutionnelle du Mécanisme et sans évaluer précisément les tâches effectivement réalisées au regard des attributions que lui ont confiées la Conférence et les décisions successives qui ont eu une incidence directe ou indirecte sur ce mandat. Les Inspecteurs ont placé leur analyse dans le contexte d'une comparaison des mandats des institutions et des organes centraux – comme le secrétariat et les organes subsidiaires que sont le Comité de la science et de la technologie et le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention (CRIC) – et des partenaires compétents, par exemple les membres du Comité de facilitation du Mécanisme. Ils ont décidé de tirer de leurs conclusions un plan de marche, après avoir procédé à l'état des lieux institutionnel de la réalisation effective de la Stratégie, laquelle concrétise la conception que se font à long terme les Parties du développement de la Convention et de son statut parmi les préoccupations de la communauté internationale.

5. Il convient dès l'abord de rappeler que l'évaluation qui va suivre porte sur le Mécanisme mondial dans son contexte, non seulement pour déterminer la valeur ajoutée qu'il apporte, mais aussi de savoir si ses activités relèvent bien de son mandat ou empiètent sur celles du secrétariat de la Convention, de certains autres programmes ou de certaines autres institutions. C'est la même approche analytique que celle du rapport précédent¹, consacré aux résultats du secrétariat replacés dans un contexte de gouvernance plus général. Elle est conforme au mandat convenu avec la Conférence, qui invite les Inspecteurs à considérer le suivi qui a été donné aux recommandations

¹ JIU/REP/2005/5.

du rapport précédent, en particulier celles qui portaient sur les procédures, et à juger des travaux et des résultats du Mécanisme en tenant compte des dispositions pertinentes de la Stratégie.

6. Conformément aux normes, aux directives et aux procédures internes du CCI, la méthode suivie par les Inspecteurs comprenait une analyse préliminaire, un questionnaire, des entretiens et une analyse approfondie. Une vaste enquête a été faite sur Internet auprès de toutes les Parties à la Convention et de certains autres témoins, par exemple les partenaires d'exécution et les experts indépendants. Tout cela a servi à juger les effets des activités du Mécanisme et le niveau de satisfaction des Parties d'abord quant à la réalisation des intentions de la Convention, ensuite quant au concours apporté par le Mécanisme à cette réalisation.

7. Les résultats de l'enquête complètent les données qualitatives et quantitatives recueillies grâce aux entretiens et à l'étude des dossiers.

8. Des entretiens ont eu lieu avec le Mécanisme mondial, le secrétariat de la Convention, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et divers intéressés, à savoir les représentants des Parties, les organismes partenaires, les membres du Comité de facilitation, les représentants locaux des associations civiles et des organisations non gouvernementales intervenant dans les activités du Mécanisme sur le terrain et, enfin, des spécialistes indépendants. Les Inspecteurs ont également pris l'avis des secrétariats des deux conventions voisines, la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ainsi que celui du mécanisme financier auquel la Convention a actuellement accès, le fonds pour l'environnement mondial (FEM). Les entretiens ont eu lieu au siège des organisations considérées, dans les bureaux de liaison, sur le terrain ou par visioconférence. On a sollicité l'opinion du Mécanisme mondial, du secrétariat et des autres organismes interrogés, et on en a tenu compte chaque fois qu'elle était pertinente pour la version finale du rapport.

9. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du CCI, le présent rapport a été «mis au point après consultation entre les Inspecteurs, de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun».

10. Les Inspecteurs insistent sur le fait que toutes les recommandations issues de leur évaluation restent valables dans tous les scénarios proposés en fin de rapport. Elles visent à améliorer la cohérence institutionnelle générale et à favoriser l'amélioration des résultats des institutions et organes subsidiaires de la Convention, indépendamment de la stratégie générale que la Conférence arrêtera éventuellement pour donner suite à la présente évaluation.

11. Les Inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont prêté leur concours à la rédaction du présent rapport, en particulier ceux qui ont participé aux entretiens et gracieusement offert leurs connaissances et leurs compétences.

II. LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION; LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU MÉCANISME MONDIAL

A. Historique

12. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a été adoptée à l'issue de longues négociations entre des groupes qui n'étaient pas d'accord sur le phénomène de la désertification et sur ses effets planétaires.

13. Il n'y avait aucun terrain d'entente à partir duquel on aurait pu définir la nature même de la désertification, conçue comme un phénomène écologique ou comme un problème de développement. Ces divergences se voyaient à la préférence que certains pays donateurs marquaient pour la solution des programmes de développement rural et agricole établis de coopération bilatérale plutôt que pour celles des accords multilatéraux sur l'environnement. Si la désertification devait être comprise comme un aspect essentiellement local du problème plus général du développement, il fallait s'en occuper cas par cas, dans le contexte de la coopération pour le développement, l'agriculture, la sécurité vivrière et la solution d'autres problèmes transsectoriels. De leur point de vue, il était redondant et superfétatoire de conclure une convention sur la lutte contre la désertification.

14. On a depuis beaucoup avancé, sans jamais atteindre pourtant au véritable consensus. Il est de plus en plus couramment admis que les stratégies de prévention du phénomène et d'atténuation de ses effets répondent utilement au principe de précaution.

15. Il est plus facile de définir, d'intégrer dans des politiques concrètes et de faire adopter collectivement des mesures tendant à inverser la tendance à la dégradation et en atténuer les effets que des mesures visant à prévenir des perturbations potentielles. Pourant, l'alinéa 2 c) de l'article 10 la Convention prévoit que les mesures préventives jouent un rôle clef comme dispositif d'alerte permettant non seulement d'inverser la tendance à la dégradation des terres mais aussi de prévenir le phénomène.

16. Contrairement à la désertification, la diversité biologique et les changements climatiques ont fait l'objet de consensus solides parce qu'ils touchent à l'environnement et concernent toute la planète, condition *sine qua none* d'accès au Fonds pour l'environnement mondial, accès refusé dès le départ à la Convention.

17. Pour régler la question controversée du financement de la mise en œuvre de la Convention, il a fallu mettre en place un dispositif particulier. Le Mécanisme mondial est donc né de considérations politiques, comme expédient de dernière minute qui ne correspondait à aucune des positions des groupes régionaux et des parties intéressées. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un fonds, le Mécanisme mondial a été inscrit à l'article 21, relatif aux mécanismes financiers qui doivent soutenir la Convention.

B. Le rôle de la Convention

18. Le but essentiel de la Convention est de mobiliser la communauté internationale pour résoudre effectivement et correctement le problème de la désertification. C'est en ce sens qu'elle cherche à lui donner une meilleure place dans les préoccupations de la communauté internationale, dans la Déclaration de Paris, dans le Programme d'action d'Accra, à l'ordre du jour des grands sommets mondiaux, comme le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Doha sur le

financement du développement, parmi les objectifs à long terme fixés par le Sommet mondial du développement durable et dans le Plan de mise en œuvre de Johannesburg.

1. Un nouveau point de départ théorique

19. Il est indispensable de disposer d'une définition claire des problèmes que la mise en œuvre de la Convention doit régler et des problèmes qui ne relèvent pas de son champ d'application. Le fait que la notion de désertification et la portée exacte de la Convention restent floues a provoqué un débat entre les Parties, débat coûteux en temps et en ressources qui nuit aux interventions plus cohérentes et plus ciblées.

20. Toutes les Parties devraient préciser et adopter d'un commun accord les notions de base de manière que l'action se centre davantage sur des objectifs bien définis, concrétisés en cibles mesurables, conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats, comme le CCI l'a déjà recommandé et comme la Stratégie l'a consacré.

21. La Conférence des Parties devrait préciser, en l'actualisant au besoin, la portée de la Convention et convenir d'une certaine interprétation des problèmes fondamentaux au regard de ses buts et des décisions prises par la suite sur ce sujet.

2. La désertification dans l'actualité socioéconomique et politique internationale

22. Si l'on s'accordait sur le champ d'application et les notions fondamentales de la Convention, celle-ci pourrait jouer son rôle clef de catalyseur dans l'inscription de la désertification parmi les préoccupations socioéconomiques et politiques internationales. Elle doit être l'agent principal de la diffusion des connaissances et de la sensibilisation aux aspects transsectoriels de la désertification, qui ont au niveau mondial des effets directs et indirects qui intéressent expressément toutes les Parties, indépendamment de la division traditionnelle entre monde développé et monde en développement et contrairement à l'idée fausse que la Convention a «deux clientèles». Le fond du problème est bien la nécessité de faire valoir les liens puissants qui unissent la désertification et d'autres domaines comme ceux des changements climatiques, de la diversité biologique, de la lutte contre la pauvreté, de la paix et de la sécurité, des migrations, de la lutte contre les catastrophes, de la crise vivrière, de la santé publique, de l'égalité entre hommes et femmes, etc.

23. La désertification doit être replacée au centre d'une stratégie gagnant-gagnant, réaménagée à l'avantage de toutes les Parties et visant à en faire disparaître les effets immédiats au niveau local et, ainsi, les effets multiplicateurs au niveau mondial. La désertification affecte également toutes les Parties, directement ou indirectement, et elle appelle la réponse coordonnée dont les bénéfices planétaires iront bien au-delà du phénomène lui-même. Du point de vue des politiques publiques, toutes les Parties doivent être considérées comme affectées par le phénomène décrit à l'article premier de la Convention.

24. La Convention donne pour mission principale à la Conférence des Parties de «... promouvoir sa mise en œuvre effective»². Cette idée même de «promotion» – et non d'«exécution» – doit rester le pivot des organes de la Convention et du Mécanisme mondial. La Conférence des Parties a aussi un rôle décisif de catalyseur à jouer pour rappeler la désertification à l'ordre du jour politique, social et économique de la communauté internationale, faire adopter des solutions inédites pour la

² Art. 22, par. 2.

mise en place d'un cadre mondial d'exécution mais en concentrant son attention sur son rôle stratégique fondamental plutôt que sur les questions administratives et budgétaires.

25. La Conférence des Parties a un rôle déterminant de catalyseur à jouer pour inscrire le phénomène de la désertification à l'ordre du jour politique, social et économique de la communauté internationale et faire adopter des solutions inédites pour la mise en place d'un cadre mondial d'exécution.

26. Du point de vue institutionnel, le Comité pourrait jouer un rôle plus actif en aidant la Conférence des Parties à se concentrer sur la place qui revient à la désertification dans l'actualité de la politique internationale. **Les Inspecteurs espèrent que le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention tiendra compte des conclusions de la présente évaluation lorsqu'il procédera à l'examen de son propre fonctionnement que lui a demandé la Conférence des Parties.**

3. Expertises scientifiques et alerte avancée

27. Deux circonstances décisives déterminent fortement le statut international de la désertification: la qualité des fondements scientifiques et les démarches à base empirique qui soutiennent les stratégies politiques. Aucune cible, aucune mesure ne peut être précisément définie aux fins d'une stratégie générale cohérente et axée sur les résultats sans des assises scientifiques solides. La hiérarchie des priorités des politiques publiques doit se fonder sur un système efficace d'alerte avancée, qui suppose l'existence d'une bonne méthode et d'un système de contrôle efficace et de connaissances scientifiques permettant de définir des indicateurs utiles. Le Comité de la science et de la technologie devrait jouer un rôle central en présentant des expertises scientifiques à jour et en concourant à la mise en place d'un dispositif efficace d'alerte avancée et de sensibilisation. Dans son rapport de 2005, le CCI recommandait déjà de revivifier cet organe subsidiaire et la décision prise à la huitième session de la Conférence a amené des changements actuellement apportés à son fonctionnement et au réseau qu'il a formé avec les milieux scientifiques de l'extérieur, dans le sens des conclusions de l'examen institutionnel entrepris dans ce domaine par le Secrétaire exécutif de la Convention.

28. Les Inspecteurs espèrent que la neuvième session de la Conférence des Parties donnera au Comité de la science et de la technologie des orientations pratiques et concrètes pour qu'il puisse poursuivre et approfondir sa modernisation.

4. Recherche, mobilisation et acheminement des ressources

29. La recherche, la mobilisation et l'acheminement des ressources sont indispensables si l'on veut effectivement aider les Parties à mettre en œuvre les politiques et les mesures définies par la Conférence.

30. Au moment de sa création, la mission du Mécanisme mondial était essentiellement de concourir à la recherche de nouvelles sources pour promouvoir les objectifs de la Convention et de jouer un rôle d'intermédiaire financier pour aider les Parties à exploiter ces sources. Son rôle a été défini comme un moyen d'«accroître le flux de ressources disponibles aux fins de la mise en œuvre de la Convention, tout en renforçant l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants»³, en évitant les doubles emplois avec eux et en leur donnant de la valeur ajoutée. Il était

³ ICCD/COP(1)/11/Add.1, annexe à la décision 25/COP.1.

donc censé «saisir les possibilités qui se présentent» et rechercher des financements à sources et acheminements multiples.

31. La Conférence des Parties devrait:

a) Préciser les notions de désertification et de dégradation des terres, selon les objectifs de la Convention et les contours des domaines où elle s'applique;

b) S'occuper de placer la désertification en position stratégique dans l'actualité politique, sociale et économique internationale et créer un cadre mondial favorable à la mise en œuvre de la Convention:

- i) En favorisant l'adoption de mesures concrètes et en recueillant des données objectives afin de sensibiliser la communauté internationale aux causes et aux conséquences de la désertification, à ses liens avec d'autres grands problèmes planétaires;
- ii) En rendant plus visibles ses compétences en matière d'activités militantes et de sensibilisation dans ce domaine;
- iii) En renforçant ses capacités d'alerte avancée afin de mettre à la disposition des autorités nationales et de la communauté internationale des informations sûres à partir desquelles elles prendront les mesures préventives et correctives concrètes qu'appelle la lutte contre la désertification.

Les mécanismes auxquels la Convention confie la mobilisation des ressources devraient rester en relations étroites avec les organes subsidiaires de la Convention, éviter d'empiéter sur leurs fonctions techniques et consultatives et favoriser la complémentarité. Ils devraient s'occuper surtout des fonctions financières qui sont les leurs, se doter de leurs propres compétences financières et renforcer leur rôle central de diffuseur d'information sur les sources possibles de financement de la mise en œuvre de la Convention.

C. Les attributions prévues par la Convention

1. La Convention et son rôle unique

32. Les mandats du secrétariat de la Convention et du Mécanisme mondial devraient se compléter et se corroborer si l'on veut que les besoins des Parties à la Convention, qu'elles soient touchées ou non par le phénomène soient pleinement satisfaits.

33. Il faut donc empêcher que la formulation des politiques couvertes par la Convention et leur mise en œuvre ne se heurtent trop souvent à des prises de position polémiques qui se polarisent autour de la distinction entre «pays touchés» et «pays non touchés».

34. Les Parties devraient se considérer comme partenaires à égalité devant un problème mondial qui appelle d'urgence une action collective, considérer que la coopération entre les organes subsidiaires est une nécessité qui évitera de gaspiller des ressources limitées, et voir la définition stratégique des programmes de travail communs en aspect nécessaire de la mise en œuvre réelle de la Convention.

2. Le dilemme d'une double structure d'appui

35. Les travaux des Inspecteurs ont révélé que les mandats respectifs du secrétariat de la Convention et du Mécanisme mondial, en évoluant au fil des années au lieu de rester en relation de complémentarité et de synergie, se sont chevauchés et doublés de plus en plus fréquemment en raison de diverses circonstances, dont le fait que ni leurs compétences ni leurs tâches respectives n'ont été correctement délimitées⁴, l'absence d'une structure d'autorité unique veillant à la coordination de la définition et de l'exécution des programmes de travail, et l'absence de mécanisme permanent veillant à ce que les chevauchements et doubles emplois laissent place à la cohérence et à l'intégration.

36. Pour ce qui est de la coordination, la préparation d'un programme de travail commun est en cours, comme le veut la Stratégie, mais on est encore loin de réaliser et développer le potentiel de coopération et de coordination qui est indubitable entre le secrétariat et le Mécanisme mondial. Le programme de travail commun ne répond pas, sous sa forme actuelle, aux recommandations du rapport précédent, ni à la volonté de la Conférence des Parties qui l'a adopté dans sa décision 3/COP.8.

37. Dans leur rapport précédent⁵, les Inspecteurs réclamaient déjà une meilleure répartition des tâches et une différenciation effective des fonctions revenant au secrétariat et au Mécanisme. En pratique cependant, les deux organes assument des fonctions analogues, sans consultation préalable: ils interviennent tous deux au niveau local, ont des activités de soutien technique et cherchent à mobiliser des fonds pour financer leurs activités en plus des ressources que leur donne le budget de base. C'est pour les Parties une source de confusion quand elles doivent savoir à quel interlocuteur institutionnel présenter leurs demandes d'assistance technique.

38. Pendant leur évaluation, les Inspecteurs ont rencontré plusieurs cas de coordination défailante et de concurrence qui attestent qu'il est urgent de créer des dispositifs permanents pour s'assurer de la cohérence et de l'intégration des activités. Il y a notamment le cas de l'utilisation sans autorisation du nom du Secrétaire exécutif dans une publication, et le cas dans lequel le Mécanisme n'a pas avisé le secrétariat de l'annulation d'une réunion alors que le personnel de celui-ci s'était déplacé en mission officielle. Ce qui semblait naguère relever de la méfiance entre personnes a fini par devenir à l'évidence un dysfonctionnement institutionnel: deux entités qui servent la même clientèle et assument des fonctions analogues, mais qui le font sans se concerter.

39. La présente évaluation n'a pas simplement pour objet de montrer si les activités du Mécanisme sont couronnées de succès, elle cherche plutôt à vérifier que ces activités restent dans les limites du mandat du Mécanisme, sans déborder des domaines d'intervention qui lui ont été assignés, ne font pas double emploi ni n'empiètent sur les missions qui sont de la compétence du secrétariat de la Convention ou des organes subsidiaires de celle-ci, et ne relèvent pas du mandat d'autres partenaires, par exemple les organismes du système des Nations Unies ou les autres membres du Comité de facilitation.

40. En adoptant des programmes de travail qui sont autant d'étapes en direction des objectifs lointains de la Stratégie, la Conférence ouvre la voie à l'adoption éventuelle, à un stade ultérieur, d'un protocole de mise en œuvre. Elle pourrait en effet, en partant des rôles politiques et consultatifs techniques du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention et du Comité de la science et de la technologie, définir clairement, après dix ans, les mesures, les

⁴ Voir annexe.

⁵ JIU/REP/2005/5, recommandation 14.

instruments et les indicateurs qui feraient l'objet d'un tel protocole. Celui-ci serait un instrument de plus au service de la Convention, permettant de s'attaquer systématiquement aux domaines qui en relèvent, mais compte tenu également du débat scientifique et politique général qui anime la communauté internationale, et des synergies avec d'autres traités environnementaux, en particulier les Conventions de Rio.

41. La Stratégie a défini pour dix années la manière dont la Convention doit être mise en œuvre, mais elle n'a pas prévu de protocole particulier à cet effet. D'autres traités relatifs à l'environnement se sont dotés d'instruments particuliers pour cela fin en adoptant des protocoles de mise en œuvre.

42. **Les Inspecteurs estiment que la Conférence des Parties devrait envisager, comme objectif à long terme, d'adopter un protocole de mise en œuvre en s'inspirant des leçons tirées des dix années d'expérience d'exécution de la Stratégie.**

3. Le mandat du Mécanisme mondial et la Stratégie

43. Les objectifs et la raison d'être du Mécanisme mondial ont été consacrés dans la Convention et dans la version la plus récente (2007) de la Stratégie. Il n'empêche que lorsqu'il s'agit de définir ces objectifs, les deux textes se présentent en termes de politique générale. Ils ne proposent ni de mesures concrètes, ni jalons, ni objectifs, ni indicateurs spécifiques mesurables, réalisables, orientés vers les résultats et assortis de délais, dits indicateurs SMART⁶ pour juger le succès et le résultat des activités entreprises par le Mécanisme pour s'acquitter de l'ensemble de son mandat.

44. La création du Mécanisme mondial comme mécanisme de financement de la Convention parmi d'autres est prévue au paragraphe 4 de l'article 21 de celle-ci, le paragraphe 5 détaillant son mandat.

45. La Stratégie fixe le cadre qui correspond à ce que les Parties envisagent à long terme. Ce cadre, repris dans de nombreuses recommandations du rapport du CCI précédent, est un document essentiel du point de vue de l'état actuel et du développement futur de la Convention. De plus, il élargit à l'aide aux pays d'Europe centrale et d'Europe orientale la compétence de Mécanisme. La Stratégie définit en particulier cinq objectifs opérationnels et les résultats à attendre pour chacun d'eux, et confie au Mécanisme un rôle de chef de file pour l'Objectif 5 et un rôle d'appui pour les Objectifs 1 et 2, comme le montre le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1

Répartition des tâches entre le secrétariat et le Mécanisme mondial selon la Stratégie

Répartition des tâches	Secrétariat de la Convention	Mécanisme mondial
Objectif opérationnel 1: plaidoyer, sensibilisation et éducation <i>Influer activement sur les mécanismes et les acteurs internationaux, nationaux et locaux compétents pour s'attaquer efficacement aux problèmes de la désertification/dégradation des terres et de la sécheresse</i>	<u>Chef de file</u>	Appui

⁶ Voir *supra*.

Répartition des tâches	Secrétariat de la Convention	Mécanisme mondial
Objectif opérationnel 2: cadre d'action <i>Œuvrer à la création d'un climat général favorable à la recherche de solutions pour combattre la désertification et la dégradation des terres et atténuer les effets de la sécheresse</i>	<u>Chef de file</u>	Appui
Objectif opérationnel 3: science, technologie et connaissances <i>Faire autorité au niveau mondial dans le domaine des connaissances scientifiques et techniques concernant la désertification/dégradation des terres et l'atténuation des effets de la sécheresse</i>	<u>Chef de file</u>	
Objectif opérationnel 4: renforcement des capacités <i>Recenser et satisfaire les besoins en matière de renforcement des capacités pour prévenir et enrayer la désertification</i>	Appui	
Objectif opérationnel 5: financement et transfert de technologie <i>Mobiliser des ressources financières et technologiques aux niveaux national, bilatéral et multilatéral, et faire en sorte de mieux les cibler et les coordonner pour en accroître l'impact et l'efficacité</i>	Appui	<u>Chef de file</u>

46. S'il est indéniable que la Stratégie a donné un nouvel élan à la Convention en ouvrant des perspectives pour les dix ans à venir, elle n'a pas réussi à éliminer les zones grises de la définition des tâches des deux organes en précisant leurs objectifs opérationnels; dans certains cas, elle a peut-être même ajouté aux incertitudes en rendant plus confuses encore les attributions du Mécanisme et du secrétariat.

47. Le secrétariat a un rôle à jouer dans la réalisation de tous les objectifs opérationnels, et le Mécanisme dans trois d'entre eux. L'occasion s'est perdue de fixer dans le texte de la Stratégie des indicateurs SMART et des objectifs clairs de gestion axée sur les résultats, et de tracer un plan de marche sans ambiguïté quant à l'interprétation des diverses responsabilités d'exécution, ce qui aurait en aval jeté les bases d'une meilleure coordination entre les diverses institutions de la Convention.

48. De nouveaux efforts ont été entrepris pour se rapprocher d'une gestion précisément axée sur les résultats et ce travail a été présenté à la septième session du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, tenu à Istanbul. Ces efforts louables représentaient certainement une amélioration puisque la gestion axée sur les résultats s'applique au programme de travail, mais les indicateurs proposés sont encore trop vagues, trop souvent définis en termes relatifs (nombre de ..., augmentation de ...) sans objectifs chiffrables, voire dans certains cas sur la base des résultats d'autres intervenants auprès desquels ni le secrétariat ni le Mécanisme n'ont d'influence réelle.

49. On mentionnera enfin l'effort entrepris par le Mécanisme pour dresser l'inventaire prévu à l'alinéa 5 b) de l'article 21 de la Convention. Le moteur de recherche et d'informations financières sur la déclaration des terres (FIELD, pour Financial Information Engine on Land Degradation) donne les informations utiles non seulement au Mécanisme mais aussi aux autres institutions, comme les Inspecteurs ont pu le vérifier au cours des entretiens. Cet outil pourrait, après mise à jour, amélioration de la consultation et mise en réseau, être encore plus pertinent en matière de dégradation des terres et faciliter les interventions sur les «points chauds» mis au jour par un contrôle continu exercé systématiquement dans le cadre d'une coopération effective entre partenaires spécialisés dans la dégradation des terres et leur mise en valeur durable.

50. L'édition de 2002 du moteur de recherche FIELD a été marquée par le lancement d'un nouvel inventaire des réactions à la sécheresse, établi grâce au Bureau de la coordination des affaires humanitaires. La collaboration entre le Mécanisme et ce service devrait être renforcée dans le sens de la prévention des catastrophes face aux risques potentiels de sécheresse. Le Mécanisme pourrait jouer un rôle dans le cadre des appels éclair lancés par le Bureau, en offrant ses compétences et en partageant les ressources que ces appels permettent de mobiliser quand ils portent sur les sécheresses. Il conviendrait de définir une stratégie fixant clairement les limites du rôle du Mécanisme dans ces appels.

4. Le mandat du secrétariat de la Convention

51. Outre qu'il assure le service de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires, le secrétariat est chargé d'organiser l'assistance destinée aux pays en développement touchés qui sont parties à la Convention, à leur demande, notamment en Afrique, pour les aider à collecter et diffuser les informations prévues à l'alinéa 2 c) de l'article 23 de la Convention.

52. Pour aider les Parties touchées à donner les informations qu'exige la procédure de présentation des rapports que prévoit la Convention, le secrétariat doit s'assurer qu'il dispose de moyens financiers pour les seconder dans la collecte et la synthèse des données nécessaires selon les normes fixées par la Convention (en matière de collecte, d'analyse et de mise en forme). De son côté, le Mécanisme a pour mission d'aider les pays à mobiliser des ressources et doit disposer à cette fin d'informations à jour, recueillies au niveau des pays. C'est un travail essentiellement analogue à celui que suppose l'objectif ultime du secrétariat, c'est-à-dire la collecte de données et l'évaluation des besoins des pays.

53. Ainsi donc, et bien que le cycle de travail et les objectifs explicites du Mécanisme et du secrétariat soient différents, les deux organes ont en commun d'être engagés dans un certain type d'activités, mais à des phases différentes de leur cycle. S'ils avaient mieux collaboré entre eux, leur avantage comparatif respectif se serait naturellement renforcé et, en fin de compte, la coordination des ressources aurait été plus efficace et la répartition des compétences meilleure, sans compter que le Mécanisme se serait plus spécialisé dans la mobilisation des fonds, qui relève de ses responsabilités.

54. Le secrétariat ne dispose pas d'assez de ressources pour soutenir la mise en œuvre de la Convention comme il le faudrait, tant sur le plan financier que sur le plan technique et scientifique. Par exemple, son Service de la gestion des connaissances, de la science et de la technologie manque de personnel: il ne compte que 4 fonctionnaires, dont 2 seulement émargent au budget de base.

55. Le manque de coordination des services devant répondre aux besoins des Parties a conduit le secrétariat et le Mécanisme à mettre au point séparément leur programme de travail, provoquant

une diversification constante des fonctions et compromettant les résultats qui auraient dû découler naturellement d'une spécialisation des fonctions fondée sur l'exploitation de la complémentarité.

56. Ni la création de capacités ni la sensibilisation ne sont clairement définies et le Mécanisme les entreprend dans le cadre de l'énorme travail qu'exige le programme «Conception de stratégies intégrées de financement pour lutter contre la désertification». Il n'y a même pas de consultations avec le secrétariat à propos du contenu des modules de formation, ce qui signifie en pratique qu'il n'y a ni harmonie ni cohérence dans ce que l'on veut faire comprendre aux pays. C'est un handicap pour le rôle militant que joue la Convention car cela répand l'idée qu'il y a un seul traité mais qu'il a deux têtes.

III. ÉVALUATION DU MÉCANISME MONDIAL

57. Le caractère singulier du Mécanisme, organe lié à la Convention qui figure à l'article 21 consacré aux mécanismes de financement, s'interprète de diverses façons. Pour certains, il est le résultat d'un compromis simplement politique, à l'origine d'une institution à laquelle on n'a donné ni les moyens nécessaires ni les objectifs concrets qui lui auraient permis d'exécuter avec succès le mandat qui lui était confié. D'autres au contraire voient dans la définition vague des moyens et des objectifs du Mécanisme une sorte d'ambiguïté constructive.

58. C'est sur ce fond de divergences que les Inspecteurs ont conclu qu'une évaluation objective du succès du Mécanisme au regard de sa mission ne peut se faire que dans le paysage d'ensemble de la Convention, dans lequel il est censé fournir ses services.

59. Les recommandations faites dans le présent chapitre et dans ceux qui vont suivre visent précisément à promouvoir les mesures qui permettraient d'obtenir de meilleurs résultats dans la réalisation des buts de la Convention, par l'amélioration des relations entre ses organes subsidiaires que sont le Mécanisme mondial et le secrétariat. Ces recommandations sont et resteront valables quel que soit le scénario que la Conférence des Parties pourrait retenir après examen du présent rapport.

A. Évaluation des activités

60. Le Mécanisme mondial a axé sa stratégie politique sur l'objectif opérationnel 5, plus précisément le résultat 5.1: «Les pays parties touchés mettent en place des cadres d'investissement intégrés visant à mobiliser des ressources nationales, bilatérales et multilatérales pour accroître l'efficacité et l'impact des interventions.».

61. En pratique, il a réaménagé son *modus operandi* en matière de mobilisation de fonds pour devenir une sorte d'atelier de réflexion spécialisé qui entreprend des recherches de fond sur des questions d'écologie, c'est-à-dire non seulement la désertification mais aussi plusieurs problèmes transsectoriels comme les changements climatiques, la diversité biologique, les forêts, le commerce, le développement durable, etc. C'est non seulement une tâche pour laquelle il n'a pas d'attributions officielles mais aussi une fonction au niveau de laquelle il ne peut pas entrer en concurrence avec d'autres institutions mieux dotées et plus puissantes.

62. L'analyse des descriptions d'emplois et de la composition du personnel du Mécanisme mondial au regard de ses activités oblige à conclure que le domaine financier ne représente qu'une partie, et même pas la plus importante, des compétences qu'il s'est acquises. En fait, son organigramme est bien celui d'une organisation consacrée à la recherche sur des questions de fond. On remarquera à cet égard que la structure actuelle de l'effectif ne correspond pas aux tâches

prévues dans le mandat fondamental du Mécanisme. Une bonne partie de ce personnel soutient la fonction fondamentale de mobilisation des ressources de base en donnant des conseils techniques et spécialisés sur les questions de fond afin de soutenir les stratégies de mobilisation.

63. Travaillant ainsi dans le vide et avec une coopération qu'il pouvait espérer meilleure de ses partenaires, le Mécanisme s'est donné l'image d'un organisme autosuffisant, qui ne correspond en fait qu'à des institutions plus importantes ayant un mandat beaucoup plus général en matière de mobilisation de ressources. Son efficacité dans la prestation de ses services aux Parties et son respect du mandat fixé dans la Convention auraient été grandement améliorés s'il avait renforcé ses réseaux et procédé à des échanges d'informations et à des coréalizations avec d'autres organismes, au lieu de chercher systématiquement à intégrer des connaissances et à réduire au minimum les consultations à l'extérieur.

64. Si l'élaboration des projets exige évidemment des informations de fond et des données techniques qui seront intégrées dans les descriptifs pour justifier les ressources demandées, il y a d'autres moyens de recueillir et d'harmoniser ces informations, par exemple la mise en réseau et le partenariat. Les membres du Comité de facilitation, en particulier les institutions ayant leur siège à Rome, dont le FIDA lui-même, pourraient être chargés de développer l'aspect thématique des projets et de réunir et d'harmoniser les informations au niveau des pays et au niveau des régions, ce qui permettrait au Mécanisme de se consacrer davantage à sa mission particulière, qui est de rechercher de nouvelles sources de financement et de favoriser l'adoption de solutions inédites pour les mobiliser.

65. La qualité des travaux que réalisent le Mécanisme et son personnel est indubitable mais il reste à déterminer la nature des travaux de fond qui relèvent de leur compétence ou qui outrepassent les attributions que leur confie la Convention.

66. La mise au point de stratégies-cadres intégrées, tâche centrale du Mécanisme, doit s'appuyer sur des évaluations environnementales. Les intentions du Mécanisme doivent être de donner le maximum d'effet à ses compétences spécialisées en liaison et en coordination avec ses partenaires, en particulier les membres du Comité de facilitation et les autres institutions du système des Nations Unies, dans l'esprit du principe «Une seule ONU», conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. **Les Inspecteurs estiment que le Mécanisme mondial n'a pas assez étudié les travaux déjà réalisés par ses partenaires, entre autres les évaluations environnementales nationales du Programme des Nations Unies pour l'environnement.** C'est pourquoi sa capacité d'intermédiation en matière de mobilisation de ressources reste sans une assise cohérente d'évaluations environnementales scientifiques, lacune à laquelle il ne peut suppléer avec les seules compétences internes dont il s'est doté. De surcroît, lorsqu'il planifie et organise ses travaux dans le domaine de la gestion durable des terres, il ne noue pas avec ses partenaires – par exemple le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le PNUE – les relations de travail efficaces et opérationnelles qui permettraient à chacun de faire valoir son avantage comparatif.

67. La création effective de réseaux impliquant de nouveaux partenaires doit aller au-delà des expédients pour prendre la forme d'une entreprise de longue haleine de communication des connaissances les plus pointues disponibles en externe. Par exemple, le secrétariat a fait savoir qu'il aurait été fort utile à sa fonction d'intermédiaire que l'on organise à la demande du Mécanisme mondial des réunions d'échange d'informations sur les sujets touchant aux changements climatiques et de coordination des questions étudiées et de la démarche des institutions.

68. Le Mécanisme mondial devrait exploiter plus activement les capacités disponibles ailleurs, par exemple au PNUE et au secrétariat, pour compléter ses compétences propres en matière d'évaluation environnementale. L'aide-mémoire conclu avec le PNUD et le PNUE devrait clairement mettre en valeur le rôle du secrétariat eu égard au caractère politique de son mandat, afin de renforcer au maximum la collaboration avec le PNUE. Celui-ci et sa Division de la coordination du Fonds mondial pour l'environnement ont rédigé en 2002 un document d'orientation sur la gestion des terres et la conservation des sols⁷ qui fait valoir le rôle du PNUE dans les aspects écologiques de la gestion des terres, dans la mise en œuvre de la Convention et dans le soutien dont bénéficie l'Initiative pour l'environnement africain dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le Mécanisme mondial devrait répondre à l'appel lancé par le Conseil exécutif du PNUE invitant à recourir davantage à son Ecosystem Management Programme.

69. Pour ce qui est de la fonction centrale du Mécanisme, qui est de trouver des méthodes de financement innovantes, elle n'a qu'une petite place dans la stratégie générale de la mobilisation des fonds du Mécanisme, à une époque où le secteur privé s'intéresse visiblement aux stratégies de responsabilisation sociale de l'entreprise et à l'amélioration de son image dans l'opinion publique, et où il soutient à ce titre des grandes causes. Il serait certainement intéressant pour la Convention de cultiver les relations entre le Mécanisme et les milieux d'affaires, le secteur privé et les fondations, afin d'y trouver de nouvelles sources de financement.

70. On pense trop souvent que le Mécanisme mondial s'adresse aux mêmes donateurs que les autres organismes de financement et que cela ne rend pas les concurrents plus efficaces ni ne facilite l'obtention de conseils actualisés et d'informations récentes sur les nouvelles sources qui pourraient compléter le financement.

71. Les entretiens ont fait apparaître que le programme de travail du Mécanisme mondial est plus façonné par les donateurs qu'il n'est fondé sur les demandes des Parties qui peuvent prétendre en bénéficier. Une proportion de 20 à 30 % seulement des besoins actuels du Mécanisme sont couverts par son budget de base. Il recourt donc essentiellement à des contributions volontaires, qui sont souvent préaffectées en fonction des priorités de leurs donateurs. Ceux-ci sont peu nombreux à tenir vraiment à verser des contributions sans préaffectation.

72. Le programme de travail du Mécanisme mondial est fonction de l'offre; or, les promesses de financement sont imprévisibles et improgrammables parce que le Mécanisme manque totalement du cadre de fonctionnement clair et cohérent qu'il n'a pas cherché à mettre en place. Il n'a pas non plus adopté encore une approche axée sur les résultats, alors qu'un bilan d'étape doit être présenté à la neuvième session dans le cadre des efforts actuellement entrepris sur le terrain par le Mécanisme mondial et le secrétariat.

B. Contrôle de la mobilisation des ressources

73. Au cours de leur travail d'évaluation, les Inspecteurs ont analysé l'ensemble des ressources mobilisées par le Mécanisme mondial au cours des années et mesuré le degré de satisfaction des parties intéressées devant l'emploi de ces ressources et les résultats obtenus grâce aux réponses des donateurs et des bénéficiaires du Mécanisme, des partenaires et d'autres parties prenantes.

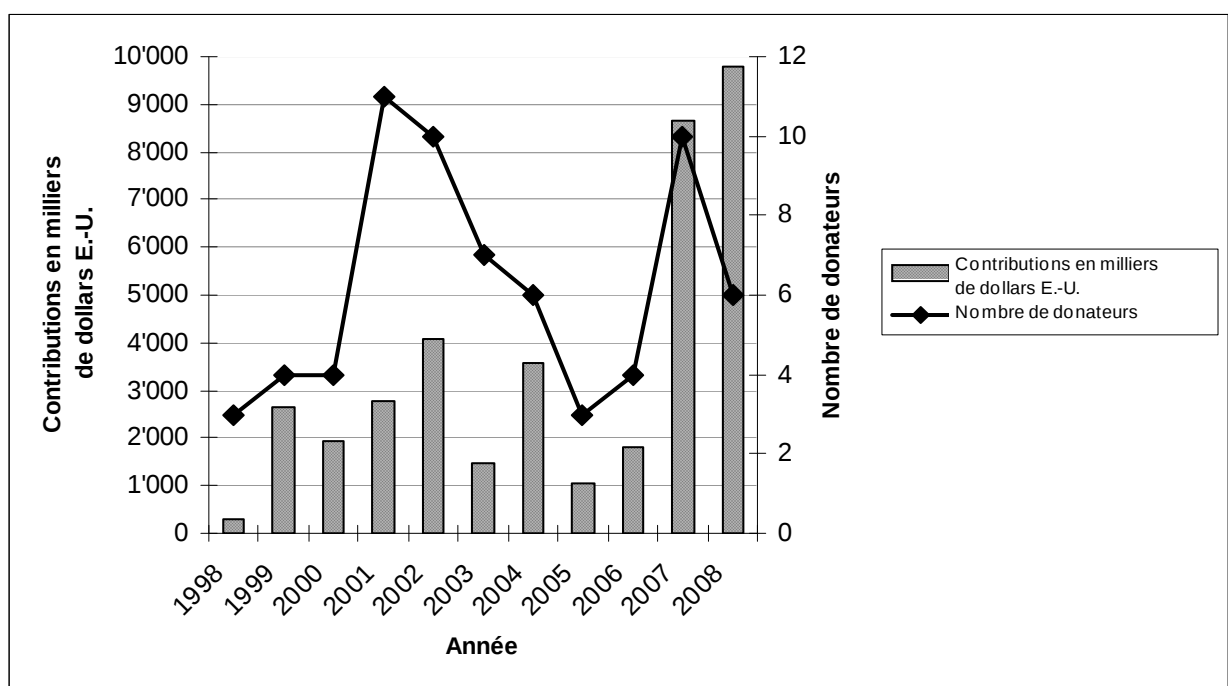
74. Comme on l'a dit plus haut, le Mécanisme a entrepris en 2005 de changer de style de gestion des activités prévues dans sa Stratégie. Parmi les changements, il y a l'abandon du système

⁷ «Land use management and soil conservation of UNEP: strengthened function approach» (UNEP/GC.22/INF/25).

de microfinancement et tous les microdons en suspens ont été liquidés en 2007. Les objectifs de gestion actuels sont des projets plus importants, appuyés sur le développement systématique dans le monde entier des études de viabilité des investissements dans les pays qui ont titre à en bénéficier.

75. Les contributions versées par les donateurs entre 1998 et 2008 attestent d'une nette évolution des montants fournis à partir de 2005, qui coïncide avec le changement de direction et la disparition progressive des projets microfinancés. Dans l'ensemble, le Mécanisme mondial a reçu de divers donateurs 38 millions de dollars entre 1998 et 2008, dont plus de 20 millions entre 2005 et 2008. Le nombre de donateurs a fléchi mais le montant moyen de leur contribution a augmenté, comme le montre la figure qui suit.

Contributions reçues par le Mécanisme mondial, 1998-2008



76. La nouvelle direction du Mécanisme mondial a réussi à trouver et faire fructifier des contributions plus généreuses des donateurs actifs mais elle n'a pas étudié et intégré systématiquement et efficacement les possibilités de financement qui existent en dehors des milieux traditionnels des donateurs, déjà prospectés par toutes les organisations intergouvernementales. Les relations du Mécanisme mondial avec les donateurs, le secteur privé et les donateurs non traditionnels ne sont pas considérées comme l'axe de la stratégie de mobilisation des fonds et se limitent donc aux efforts faits ponctuellement au niveau des pays – et encore, uniquement de ceux où le Mécanisme a des activités, par exemple des journées d'études ou des séminaires sur des études de rentabilité des investissements auxquels il invite les ONG, les associations civiles et les associations privées pour qu'ils échangent des vues avec les fonctionnaires et les donateurs multilatéraux.

77. Récemment, le Mécanisme mondial a officiellement lancé sa plate-forme multibailleurs à sa première session (Prague, mai 2009) avec la participation des donateurs déjà actifs ou potentiels,

qu'il a ouverte à tous les organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux effectifs ou éventuels qui soutiennent ses activités; il pourra s'entendre avec les donateurs sur un relèvement du niveau de financement de la mise en œuvre de la Convention au niveau national et sur les mesures qui rendraient plus prévisible le financement de ses opérations, grâce à un dialogue régulier et structuré.

78. On constatera que, selon sa définition, cette plate-forme vise elle aussi et encore les organismes donateurs, mais pas les donateurs non traditionnels ni le secteur privé. Le Mécanisme mondial semble donc s'entêter dans une stratégie de mobilisation des fonds qui ne réussit pas à respecter l'une des prescriptions fondamentales de son mandat, qui est de trouver de nouvelles voies de financement, par exemple, le parrainage des grandes sociétés, l'intervention des fondations et d'autres formes de soutien financier encore inexplorées.

79. Sur le plan financier, le Mécanisme mondial est alimenté par trois types de fonds:

a) Le compte administratif du budget de base: premier compte statutaire, alimenté par les crédits du budget de base de la Convention alloués par la Conférence des Parties pour subvenir à certaines dépenses administratives et opérationnelles;

b) Le compte de contributions volontaires pour les dépenses d'administration: deuxième compte administratif spécial où sont versés les petits montants qui couvrent les dépenses accessoires que le Mécanisme mondial doit engager comme tout autre organisme, par exemple les frais d'audit ou l'assurance-santé des retraités;

c) Le compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention: troisième compte, alimenté par les contributions volontaires des donateurs multilatéraux et bilatéraux. Il finance directement les opérations et les cofinancements concernant les interventions du Mécanisme dans les pays et aux niveaux national et sous-régional. C'est le compte qui reçoit toutes les contributions volontaires qui passent par la plate-forme multibailleurs. Jusqu'à présent, il n'existe pas de dispositif d'affectation spéciale ni d'abondement pour l'ensemble du programme de travail et du budget du Mécanisme. Toutes les contributions volontaires sont discutées et négociées par celui-ci avec chacun des donateurs. Cela pourrait changer après la première réunion de la plate-forme qui doit se tenir en mai 2009, mais, au moment de la rédaction du présent rapport, on ne savait rien de précis sur les modalités envisagées.

Présentation de rapports et voie hiérarchique

80. Le Mécanisme mondial rend compte de ses activités à la Conférence des Parties par le truchement du FIDA, selon le mémorandum d'accord conclu entre ceux-ci. Ses états financiers font partie du rapport présenté au nom du Président du FIDA à la session ordinaire de la Conférence des Parties. Le Président du FIDA prend d'abord l'avis du Secrétaire exécutif de la Convention avant de présenter le texte à la Conférence. On rappellera que les premières dispositions prises pour organiser la coopération entre le Mécanisme mondial et le secrétariat de la Convention prévoyaient que ce dernier exercerait une fonction consultative grâce au siège qu'il occupait au Groupe technique consultatif, ce qui lui permettait de se prononcer sur la répartition des montants inscrits au compte des ressources spéciales. Toujours est-il que cette structure consultative n'existe plus et qu'on n'a mis en place ni dispositif ni processus de consultations préalables en remplacement des consultations avec le secrétariat sur le projet de budget du Mécanisme, avant que celui-ci soit approuvé par le Président du FIDA.

81. Même si toutes les contributions sont intégralement consignées dans les états financiers, **les Inspecteurs ont eu du mal à trouver des données détaillées transparentes sur l'utilisation finale des fonds, en ce qui concerne surtout le troisième compte (ressources spéciales volontaires)**. L'utilisation des contributions volontaires pour les dépenses d'appui au programme n'a pu être vérifiée malgré tout ce qui a été fait pour obtenir des informations détaillées et transparentes sur ce point. Le Mécanisme mondial dit que le secrétariat n'a pas su présenter un budget digne de foi des 5 % qu'il retient sur les 13 % de dépenses d'appui au programme imputées sur la part du budget de base qui revient au Mécanisme mondial et au FIDA. Malgré cette circonstance, on n'a pas pu vérifier non plus l'utilisation qui était faite des 8 % restants par le Mécanisme mondial. Cela illustre encore une fois la complexité et les limites d'un budget non consolidé traité en une seule opération. De surcroît, la notion de frais généraux est absente au niveau des ressources qui vont au FIDA par l'intermédiaire du troisième compte. Ces frais ne sont pas identifiés comme tels dans les états financiers et, en particulier, il n'en est pas question dans les mémorandums d'accord régissant les contributions en question.

82. Pour ce qui est d'évaluer l'utilisation des financements et les rapports adressés aux donateurs, la plate-forme multibailleurs procède dans le cadre de relations spécifiques avec chaque donateur et rédige chaque fois un rapport distinct. Ces relations sont toujours pour ainsi dire sur mesure et il n'y a ni formulaire standard pour rendre compte des activités ni indicateurs de résultats convenus.

83. Les représentants des donateurs actifs qui participent aux réunions de la plate-forme ont reconnu qu'ils n'avaient pas dans certains cas défini d'indicateur spécifique ni de paramètre d'évaluation des effets qu'avaient leurs contributions sur la réalisation des buts de la Convention. Ceux qui avaient versé une contribution au Mécanisme mondial se disaient en général satisfaits des résultats et des rapports qui en faisaient état.

84. Les représentants des donateurs non actifs se sont dits quelque peu inquiets des tendances de la direction du Mécanisme mondial, qui leur semblaient aller dans le sens d'une scission de la Conférence des Parties parce qu'elles donnaient à penser que la Convention avait «deux clientèles». Cela allait à leur avis à l'encontre du but recherché puisqu'on avait l'impression qu'il y avait quelque chose de polémique dans la Convention, et les rapports qu'elle induit entre les divers groupes d'intéressés. Le manque de collaboration de bonne foi entre le secrétariat et le Mécanisme mondial était naguère imputé à certains facteurs humains, mais l'explication ne peut plus être considérée valable quand les dysfonctionnements déjà connus persistent et que l'on a nommé un nouveau Secrétaire exécutif.

85. Les causes profondes de la rivalité entre les deux têtes qui dirigent les opérations sur le terrain et les relations avec les Parties et les autres institutions ne pourront être connues tant que les deux organes n'échangeront pas des informations en temps utile. Le descriptif du budget de base ne couvre pas les ressources extrabudgétaires du Mécanisme mondial, et celui-ci n'est pas informé des ressources dont dispose le Fonds supplémentaire de la Convention. Cette situation illustre le cas des deux budgets pour une même procédure.

86. Ni la Conférence des Parties ni son Bureau n'ont jamais régi ni contrôlé réellement la totalité des ressources utilisées par le Mécanisme mondial. Celui-ci a reçu du budget de base de la Convention des versements de 5,8 millions de dollars pour l'exercice biennal 2008-2009, soit en moyenne 2,9 millions de dollars par an⁸. Les contributions volontaires se sont élevées à 9,3 millions de dollars, dont 5,2 millions du FIDA et 4,1 millions d'autres donateurs. La Conférence n'a aucune

⁸ Les chiffres exacts ne seront connus qu'après la clôture de l'exercice financier 2009.

autorité sur ces ressources extrabudgétaires. Le Mécanisme mondial a déjà dans le passé proposé aux donateurs un dispositif d'abondement qui utiliserait la nouvelle procédure de la plate-forme multibailleurs pour garantir la prévisibilité des contributions. Cependant, les donateurs ne se sont pas entendus dans ce contexte sur le principe de contributions générales sans préaffectation pour garantir la disponibilité des ressources nécessaires au financement d'un service qui serait commun à tous les donateurs.

Recommandation 1:

Le Mécanisme mondial et le secrétariat de la Convention devraient présenter à la Conférence des Parties un rapport expliquant le programme de travail général et le total des prévisions de dépenses de leurs futurs plan et programme de travail pour l'exercice biennal et à moyen terme, afin que la Conférence puisse maîtriser et contrôler la mobilisation, la répartition et l'utilisation des contributions volontaires et des ressources de base de tous les organes de la Convention, Mécanisme mondial et secrétariat compris.

C. Évaluation des activités de terrain

87. Les Inspecteurs ont fait un certain nombre de tournées sur le terrain et participé en qualité d'observateurs à plusieurs activités régionales de formation organisées par le Mécanisme mondial pour faire mieux connaître ses méthodes en matière d'étude de rentabilité des investissements.

88. L'examen du portefeuille des programmes d'intervention du Mécanisme mondial au niveau des pays, auquel les Inspecteurs ont procédé à partir de documents maison, permet de différencier les deux catégories de projets que montre le tableau ci-dessous.

Tableau 2

Interventions du Mécanisme mondial au niveau des pays, 1999-2009

Projet	Afrique		Asie		Amérique latine et Caraïbes		Europe du Centre et de l'Est		Total
	Nombre de projets	En pourcentage	Nombre de projets	En pourcentage	Nombre de projets	En pourcentage	Nombre de projets	En pourcentage	
Assistance technique en matière financière	125	54	65	28	42	18	-	-	232
Financement*	36	31	28	24	49	43	2	2	115
Total	161	46	93	27	91	26	2	1	347

Source: «GM Country Interventions», document interne du Mécanisme mondial.

* Voir les détails au tableau 3.

Tableau 3

Interventions du Mécanisme mondial au niveau des pays bénéficiant d'un financement direct, 1999-2009

Région	Nombre de projets	Financement (en dollars É.-U.)
Afrique	36	4 767 313
Asie	28	937 388
Amérique latine et Caraïbes	49	1 715 440
Europe du Centre et de l'Est	2	220 000
Total	115	7 640 141

89. Pour ce qui est des interventions au niveau des pays qualifiées d'activités de financement dans les rapports, le montant versé entre 1998 et 2008 s'élève à 7,6 millions de dollars, à comparer au total mobilisé pendant la même période, soit 38 millions de dollars (selon les données de la figure de la section B ci-dessus).

90. Le mandat que le Corps commun d'inspection s'est donné (et qu'il a présenté à la septième session du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention) prévoyait que les Inspecteurs fixeraient des indicateurs chiffrés des résultats de la coopération entre le Mécanisme mondial et ses partenaires. Ces résultats pouvaient être mesurés par les investissements débloqués pour la gestion durable des terres sur intervention du Mécanisme. Le Mécanisme a dit qu'en 2004 il avait mobilisé environ 700 millions de dollars pour la mise en œuvre de la Convention (voir le rapport annuel du FIDA de 2004, p. 73, de la version anglaise). À la demande des Inspecteurs, il a exposé les ressources financières mobilisées pour la gestion durable des terres grâce à ses interventions en 2008 et 2009. Les Inspecteurs, s'étant penchés sur le cas des initiatives d'aménagement du territoire des pays d'Asie centrale (CACILM), ont trouvé que ce programme était effectivement soutenu par un accord de partenariat stratégique avec le Mécanisme mondial, accord visant la réalisation du programme sous-régional d'action lié à la Convention en Asie centrale. Plusieurs donateurs qui souhaitaient lancer un programme sous-régional d'action en faveur des pays d'Asie centrale luttant contre la désertification dans le contexte de la Convention (programme adopté par cinq pays de la sous-région le 3 septembre 2003 à la Havanne⁹) avaient signé en 2001 à Genève, à l'initiative du Mécanisme mondial, un mémorandum de partenariat stratégique. Les pays d'Asie centrale et les donateurs multilatéraux et bilatéraux qui sont par exemple la Banque asiatique de développement, le Fonds pour l'environnement mondial, le FIDA, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) et le Centre international de recherches agricoles dans les zones arides (ICARDA), ont reconnu que le Mécanisme mondial avait été le «fer de lance» de ce partenariat stratégique, tendant à mettre en œuvre la Convention dans les pays d'Asie centrale et à définir la réaction coordonnée, intégrée et globale des donateurs face à leurs besoins. C'est aussi le Mécanisme mondial qui a lancé le mouvement qui devait conduire à l'adoption des initiatives CACILM déjà citées¹⁰. L'accord de partenariat s'est accompagné d'un financement d'amorçage initial de 50 000 dollars fourni par le Mécanisme mondial, devenu au total 1,4 milliard

⁹ À consulter à l'adresse <http://www.unced.int/actionprogrammes/asia/subregional2003/srapcd-eng-pdf>.

¹⁰ Banque asiatique de développement, «Project Development Facility Block B (PDF-B) Proposal to the Global Environment Facility for the Central Asian Countries Initiative for Land Management», décembre 2004, p. 3, 17 et 18.

de dollars des États-Unis en dix ans; la phase 1 des réalisations a bénéficié de promesses atteignant 155 millions de dollars et de versements effectifs de 9,86 millions de dollars au 31 mars 2008.

91. Un problème n'a cessé de ressurgir au cours de l'évaluation lorsque les Inspecteurs ont voulu quantifier les résultats obtenus par le Mécanisme mondial dans la mobilisation de ressources. S'il est facile de chiffrer les contributions versées par les donateurs bilatéraux aux fins des activités opérationnelles du Mécanisme, il l'est moins de mesurer l'effet de ces activités sur la mobilisation des ressources. Aucune méthode ne permet d'attribuer les fonds mobilisés à l'intermédiation du Mécanisme ni d'en mesurer le niveau. Il semble qu'un système devrait être mis au point sans tarder selon les principes de la gestion axés sur les résultats pour que l'on dispose d'un cadre d'évaluation fiable rendant compte des résultats du Mécanisme et donnant plus de visibilité aux effets réels des contributions des donateurs. De manière générale, toutes les activités dont le Mécanisme est le fer de lance (formation, journées d'étude à participants multiples, activités correspondant aux objectifs opérationnels 1, 2 et 5 de la Stratégie) peuvent être l'occasion de conclure des accords de partenariat stratégique sur le modèle des initiatives CACILM.

Recommandation 2:

Le Mécanisme mondial devrait mettre au point des indicateurs chiffrés de résultats après analyse des données et collecte d'informations sur les ressources financières mobilisées grâce à ses interventions aux niveaux national et régional, avec renseignements attestant que sont reconnus son rôle de chef de file et le concours qu'il apporte à la réalisation des initiatives convenues sur le plan national, sous-régional ou régional concernant les programmes et les projets de gestion durable des terres.

92. Certains pays, qui se félicitent néanmoins d'avoir l'occasion de participer aux activités de formation en matière d'études de rentabilité des investissements, se disent sceptiques quant à la valeur ajoutée réelle de cette initiative, souvent perçue comme un procédé déjà ancien remis au goût du jour et rebaptisé par le Mécanisme.

93. L'étude de rentabilité des investissements est au centre de la stratégie de développement actuelle du Mécanisme mondial, et son large développement est à la base de la proposition présentée au Mécanisme pour un développement propre pour en faire le moyen principal par lequel le premier fournit son appui au niveau national. Cette stratégie a été mise au point en interne sans qu'y aient vraiment concouru les partenaires potentiels, le Mécanisme, en particulier le FEM, les membres du Comité de facilitation et les institutions des Nations Unies sises à Rome, ce qui oblige à se demander si elle est bien pensée, représentative et reconnue et soutenue dans l'ensemble du système des Nations Unies.

IV. LE MÉCANISME MONDIAL DANS LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA CONVENTION ET DANS SES PARTENARIATS

94. Le fait d'avoir donné des mandats larges et des attributions amples au secrétariat et au Mécanisme mondial sans les doter des moyens nécessaires ni délimiter leurs domaines de spécialisation s'est traduit par l'inexorable élargissement de leur mission respective au-delà de leurs compétences propres, finalement, par des doubles emplois et des fonctions redondantes.

95. Si la collaboration et la coordination entre les deux organes avaient été plus actives et plus efficaces, on aurait pu utiliser les quelques ressources disponibles pour le plus grand profit des Parties. Un simple schéma de collaboration aurait suffi à obtenir ce résultat essentiel avec spécialisation, différenciation des tâches et concentration plus poussée. Les choses auraient pu être

simples et efficaces si le Mécanisme s'était attaché à la mobilisation des fonds et à son rôle d'intermédiaire et avoir permis au secrétariat de se consacrer à l'exécution de son mandat politique.

96. Sur le plan pratique, cette situation a fait que les Parties qui pouvaient y prétendre ont fini par croire à tort que l'aide leur serait fournie soit par le Mécanisme mondial, soit par le secrétariat, selon l'organe auquel elles s'adresseraient d'abord, faute de différenciation claire du but de leurs interventions et de leurs fonctions. Cette idée fausse a largement alimenté l'impression, de plus en plus répandue, d'une convention «bicéphale» sous le couvert de laquelle l'assistance fournie reste ponctuelle, inconstante, imprévisible et privée de la programmation globale qui en organiserait l'exécution. De surcroît, les activités du Mécanisme ne semblent pas être suffisamment connues du secrétariat, en termes d'information et de coordination, et même de certains partenaires d'exécution comme le PNUD, le PNUE, la Banque mondiale, les autres banques régionales, et les membres du Comité de facilitation, sans compter les organismes et programmes compétents du système des Nations Unies.

97. L'objectif que son mandat d'origine fixe au Mécanisme mondial consiste à donner de la valeur ajoutée au dispositif déjà en place, à éviter les doubles emplois et à trouver des solutions nouvelles en matière de ressources financières et de transfert de technologie. Or, l'examen auquel les Inspecteurs ont procédé montre qu'au contraire le Mécanisme mondial a fait, en pratique, l'objet d'une interprétation différente de ses attributions, et par conséquent d'une autre façon de les assumer, et qu'il a atteint un certain degré d'autonomie et de liberté d'initiative sans que soient contrôlés son programme de travail et le choix des Parties touchées auquel il s'intéresse, degré qui se situe adessus qui va bien au-delà de ce que l'on attendait de lui.

98. En quinze ans, le Mécanisme mondial et le secrétariat n'ont pas su formaliser et consolider par leur pratique une coopération harmonieuse ce qui montre bien que cette coopération doit être induite de l'extérieur. Cela peut se faire avec une nouvelle configuration institutionnelle où les frontières seront claires et renforcées par un programme de travail axé sur les résultats et dotée d'indicateurs de performance SMART, au regard duquel pourra être effectivement contrôlée en continu la mise en œuvre de la Convention.

99. Considérant que les divergences d'orientation et de coordination des activités vont s'aggravant entre le Mécanisme et le secrétariat, et soucieux de restaurer un environnement de travail favorable aux synergies, à la réalisation effective des buts de la Convention et à l'utilisation optimale des ressources, les Inspecteurs estiment qu'un remaniement institutionnel bien pensé serait à l'avantage des Parties et mettrait en place un nouveau cadre de collaboration.

100. Dans le cadre de l'analyse globale du Mécanisme mondial dans son contexte institutionnel, on examinera rapidement ci-dessous les organes subsidiaires de la Convention sous l'angle du rôle qu'ils jouent actuellement et de la consolidation que permettrait éventuellement le remaniement proposé; cet examen devrait donner une idée théorique des scénarios selon lesquels ce remaniement pourrait avoir lieu.

A. Comité de la science et de la technologie

101. Comme l'a indiqué l'analyse de situation menée par le Groupe de travail intergouvernemental intersessions à la suite des recommandations du CCI¹¹, le rôle réel du Comité de la science et de la technologie apparaît bien faible au regard de ce que l'on attendait de lui, dans

¹¹ Voir ICCD/COP(8)/INF.5, par. 14 et 15.

la mesure où il a produit très peu de résultats scientifiques de qualité. La procédure de nomination des représentants qui y siègent, et qui participent à d'autres réunions comme les sessions de la Conférence des Parties ou du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, a fait que le Comité se caractérise par une représentativité plus politique que technique. Cela a sans aucun doute limité le contenu et la portée des débats de fond et cet organe a donc été dans l'impossibilité de produire des résultats scientifiques conformes aux progrès les plus récents.

102. Un tournant important dans l'histoire du Comité a été l'adoption de la Stratégie à la huitième Conférence des Parties; de grandes décisions ont alors été prises pour procéder à la neuvième session au réaménagement envisagé, en particulier la décision 13/COP.8 demandant la création de «groupements scientifiques» susceptibles de collaborer avec le Comité.

103. La décision 13/COP.8 et l'évolution qui s'est ensuivie en direction d'un Comité remanié vont bien dans la direction qu'indiquait le rapport du CCI précédent. Il n'en faut pas moins s'efforcer davantage de concentrer les efforts, notamment sur la qualité de la programmation des sessions qui devrait permettre de présenter en temps utile les conclusions scientifiques à la Conférence des Parties. Les sessions coïncident actuellement, circonstance qui empêche le Comité d'apporter effectivement son concours à l'élaboration des politiques de la Conférence.

B. Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention

104. Le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention a été créé en 2001 par la décision 1/COP.5. Il a pour mandat de concourir efficacement à la mise en œuvre de la Convention en procédant à l'analyse des informations et en recherchant les goulets d'étranglement, les techniques à recommander et les exemples de succès à imiter.

105. En pratique, le potentiel que présentait ce mandat n'a pas été réalisé de façon optimale du point de vue des intérêts de la Convention, le Comité ayant joué plutôt le rôle de l'intermédiaire qui fait passer les rapports plutôt que celui d'un organe ajoutant une valeur concrète à la chaîne de présentation des rapports. L'enquête sur Internet montre qu'à peine 13 % des personnes interrogées estiment que le Comité de la science et de la technologie et le Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention réalisent les espérances qu'a fait naître leur création. **Les Inspecteurs pensent qu'il faut repenser et renforcer le rôle du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention de manière à lui donner un rôle politico-stratégique dans la structure générale de celle-ci.**

Recommandation 3:

La Conférence des Parties devrait confier au Comité de la science et de la technologie et au Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention un mandat qui renforcera et réaménagera leurs rôles de manière qu'ils puissent lui donner les avis scientifiques et politiques envisagés dans leurs attributions respectives.

C. Secrétariat permanent de la Convention

106. L'article premier de l'accord de coopération conclu en 1999 par le secrétariat et le Mécanisme mondial fixe les mesures censées éviter les doubles emplois et favoriser l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention.

107. L'article 6, relatif aux activités de sensibilisation, rappelle également que le secrétariat de la Convention a la responsabilité première de l'information de l'opinion publique en ce qui concerne

la Convention, et que le secrétariat et le Mécanisme mondial doivent limiter leurs activités dans ce domaine à leurs fonctions propres, telles qu'elles sont définies dans la Convention et dans les décisions ultérieures de la Conférence des Parties.

108. Le fait que les deux organes aient reçu des mandats vaguement délimités pour le même genre d'activité a ouvert la porte à des interprétations nombreuses et souvent divergentes. À lire les articles pertinents de la Convention, il apparaît clairement que l'on aurait pu définir clairement la répartition des tâches si les mandats et les décisions prises par la suite par la Conférence avaient été plus explicites et plus précis dans la définition des domaines de compétence.

109. La transparence est une condition nécessaire à l'amélioration de la coopération et de l'échange d'informations; elle devrait aller de soi. Lorsqu'un mémorandum d'accord est conclu avec d'autres partenaires, comme le Mécanisme mondial l'a fait avec le PNUD et le PNUE, le secrétariat devrait être informé avant la signature et mis au fait des conditions négociées, surtout lorsque ces conditions sont réputées ne pas relever du mandat officiel du Mécanisme. Or, les Inspecteurs ont constaté que le secrétariat permanent ne disposait même pas d'une copie des mémorandums.

110. Dans le courant de leur évaluation, les Inspecteurs ont demandé un avis juridique au Bureau des affaires juridiques de l'ONU par l'intermédiaire du secrétariat permanent, pour qu'on leur explique dans quelle mesure et sur quel fondement le Mécanisme mondial était autorisé à conclure des accords de son propre chef, à l'écart du secrétariat permanent. L'accord d'hébergement conclu avec le FIDA évoque l'identité distincte du Mécanisme mondial, mais c'est dans un contexte *inter se* spécifique. On a également constaté que certains des mémorandums d'accord conclus par le Mécanisme mondial n'avaient pas été signés par le Directeur lui-même, mais par le Directeur des programmes stratégiques agissant à titre intérimaire.

111. Les Inspecteurs n'ont rien trouvé qui atteste que le Mécanisme mondial soit juridiquement indépendant du secrétariat, alors que celui-ci est l'organe officiellement désigné pour représenter la Convention, en ce qui concerne en particulier les accords conclus avec les institutions partenaires qui ont un lien avec le système des Nations Unies. Ils ont demandé l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'ONU sur cette question et sur certaines autres liées aux effets que le remaniement de l'organigramme actuel pourrait avoir sur la Convention. Le Corps commun d'inspection regrette de n'avoir pas eu de réponse avant l'achèvement du présent rapport.

D. Fonds international de développement agricole

112. Le FIDA a été choisi pour héberger le Mécanisme mondial selon la décision 24/COP.1. Le mémorandum d'accord conclu avec lui par la Conférence des Parties¹² définit les voies hiérarchiques et la chaîne de documentation qui font partie des conditions d'hébergement. La procédure qui veut que les rapports destinés à la Conférence des Parties soient présentés par le Mécanisme mondial au nom du Président du FIDA a fait de cette chaîne de présentation un raccourci entre le Mécanisme mondial et la Conférence puisque c'est au FIDA qui, le premier, doit d'abord rendre des comptes.

113. Pour le Président du FIDA, les rapports entre son institution et le Mécanisme mondial sont fondés sur un rapport où chacun trouve son compte. Il a ajouté que le Mécanisme profite des services administratifs et du soutien logistique que lui offre le FIDA, y compris la possibilité pour celui-ci de mettre à sa disposition des fonds pour financer ses opérations sur la foi de promesses

¹² ICCD/COP(3)/20/Add.1, décision 10/COP.3.

fermes des donateurs, ce qui évite les inconvénients de versements tardifs ou reportés. Le Président du FIDA a reconnu l'existence de synergies entre les fonctions du FIDA et celles du Mécanisme mondial et souligné que le fait que le premier abrite le second devrait ajouter de la valeur à ses propres opérations. Les arrangements actuels ne prévoient aucunement que le FIDA exerce à l'égard du Mécanisme mondial aucune fonction de responsabilisation, de contrôle et de coordination, prérogative de la Conférence des Parties.

114. En plus du rôle primordial que joue le FIDA en tant qu'institution d'accueil, une complexité nouvelle a été ajoutée par la compensation due aux deux autres institutions s'étant offertes à le faire, la Banque mondiale et le PNUD, en leur donnant un rôle au Comité de facilitation et un siège au jury qui sélectionne le directeur du Mécanisme mondial.

115. Les Parties interrogées pendant l'opération d'évaluation ont toutes déclaré que la Conférence des Parties consacrait le gros de son temps, pourtant limité, aux négociations ardues auxquelles donnent lieu le projet de budget et la répartition des crédits entre le secrétariat et le Mécanisme mondial. Il a aussi été souligné qu'il serait avantageux pour toutes les Parties de trouver une solution constructive à cette anomalie institutionnelle chronique qui compromet l'efficacité des sessions de la Conférence en détournant du temps et de l'énergie dans un débat stérile sur la répartition du budget. Il est de fait que les représentants des pays qui participent à ces sessions ont perdu pour cette raison une part considérable de l'intérêt qu'ils y portaient, ce qui se traduit par une baisse du niveau de participation et de présence. Le réaménagement des voies hiérarchiques et de la chaîne de transmission des rapports est une condition préalable à l'intégration des procédures de présentation à la Conférence des documents administratifs et budgétaires.

116. On peut mettre en valeur de nouvelles synergies entre le FIDA et le Mécanisme mondial pour que le second puisse mieux concourir à la mobilisation des ressources. L'examen du portefeuille de projets du FIDA montre que 60 à 70 % des dossiers sont liés soit à la sécheresse soit à la gestion des terres. Le Mécanisme mondial a aussi de bonnes perspectives de coopération dans le domaine du financement du développement agricole. Elles devraient être exploitées avec d'autres partenaires, après revue systématique des portefeuilles de projets et recherche des réalisations et des «points chauds» liés à la gestion durable des terres; ce sont des opérations auxquelles le Mécanisme pourrait concourir en trouvant et en mobilisant des ressources.

117. Outre l'appui administratif et financier qu'il fournit au Mécanisme, le FIDA assure aussi la couverture maladie de son personnel et prend ses fonctionnaires sous le couvert de ses accords sur les privilèges et immunités. Il autorise des avances d'une année de salaire aux fonctionnaires émargeant au budget de base, ce qui permet au Mécanisme d'absorber les retards de versement des contributions réclamées à certaines Parties. Le FIDA fournit aussi des locaux à usage de bureaux gratuitement.

118. Pour ce qui est de la collaboration entre le FIDA et le Mécanisme mondial, on rappellera que celui-ci a prié Unisféra¹³ de procéder de l'extérieur à l'évaluation de ses perspectives stratégiques. Mais la demande a été faite après que la Conférence des Parties eut prié le Corps commun d'inspection d'intervenir et, de ce point de vue, l'évaluation demandée aurait pu préjuger des résultats et des conclusions des Inspecteurs. Selon le Directeur du Mécanisme mondial, l'Unisféra a interrompu son travail à la demande du Mécanisme mondial afin que les faits nouveaux concernant en particulier la procédure d'abondement et les rapports puissent être examinés davantage avant qu'elle en ait fini.

¹³ Organisation sans but lucratif basée au Canada qui se consacre à la promotion du développement durable.

119. On remarque dans les réponses à l'enquête sur Internet à laquelle le CCI a procédé aux fins de la présente évaluation, un consensus remarquablement nombreux autour de la question de l'amélioration possible de la vie administrative dans la configuration institutionnelle actuelle du Mécanisme. Plus de 75 % des interrogés jugent qu'il est très important d'améliorer les dispositions concernant l'administration et l'hébergement de celui-ci, et plus de 80 % considèrent que les voies hiérarchiques et la chaîne des rapports doivent être améliorés par l'aménagement des règles administratives actuelles du Mécanisme.

Recommandation 4:

La Conférence des Parties devrait réexaminer les dispositions qui fixent actuellement les voies hiérarchiques du Mécanisme mondial et la chaîne de présentation de ses rapports à la Convention, afin d'éliminer les effets secondaires qui ont empêché le développement d'une collaboration effective et aggravé l'aliénation de cet organe de financement par rapport à la Conférence et ses instances de direction et de contrôle.

E. Autres institutions internationales

120. Le Mécanisme mondial est secondé par un comité consultatif composé des organismes considérés comme les partenaires principaux de l'exécution de son mandat. Les membres du Comité de facilitation¹⁴ étaient donc censés jouer un rôle décisif en leur qualité de partenaires stratégiques, dans le développement des activités du Mécanisme.

121. Selon les réactions observées au cours des entretiens et dans l'enquête sur Internet, la plupart des partenaires ont l'impression générale que le Mécanisme mondial n'exploite pas suffisamment son propre potentiel de mise en réseau et celui de ses partenaires. Les partenaires ne sont sollicités qu'au coup par coup, selon les besoins, et selon la stratégie propre au Mécanisme, mais rares sont ceux qui ont l'impression d'avoir le statut de partenaires permanents participant à l'exécution d'une stratégie coordonnée. Les partenariats se forment parfois de façon si ponctuelle que les représentants officiels des organismes interrogés n'étaient même pas au courant de la collaboration en cours entre leur organisation et le Mécanisme mondial.

122. Les Inspecteurs ont également constaté que l'on n'exploitait pas suffisamment le potentiel de collaboration avec les institutions spécialisées dans l'agriculture et l'alimentation, par exemple la FAO et le Programme alimentaire mondial, qui font partie des institutions du système des Nations Unies ayant Rome pour tête de réseau, avec lesquels le Mécanisme mondial aurait certainement pu fonder de nouveaux partenariats et élaborer des stratégies communes face à des problématiques aussi indissociables que la gestion durable des terres et l'étiologie des catastrophes concernant la terre et les disettes vivrières. Cela aurait été conforme à l'idéal «Une ONU».

123. Ceux qui ont répondu à l'enquête ont exprimé une opinion analogue: 70 % considéraient que le Mécanisme mondial devait renforcer ses partenariats pour exécuter son mandat, dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

124. De plus, le travail en relations étroites avec d'autres institutions a été expressément mentionné dans la décision 25/COP.1 relative aux arrangements institutionnels de collaboration qui doivent soutenir le Mécanisme, où est explicitement évoquée la collaboration de la FAO, du FEM, du PNUE, du PAM, du PNUD, de la Banque mondiale et des organisations régionales.

¹⁴ La Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, le Centre international de recherches agricoles sur les terres arides, la Banque mondiale, le PNUD, la FAO, le PAM, le FEM, le secrétariat de la Convention et le FIDA.

125. Au cours de leur travail, les Inspecteurs se sont entretenus avec des représentants des diverses institutions mentionnées dans l'accord de collaboration qui siègent aussi au Comité de facilitation. Ils ont constaté que les activités de collaboration, d'échange d'informations et de coréalisation ne sont pas aussi nombreuses que l'on aurait pu l'espérer des dispositions institutionnelles en vigueur, même dans les cas couverts par un mémorandum d'accord particulier.

126. Ainsi, le mémorandum signé par le Mécanisme mondial, le PNUD et le PNUE «pour harmoniser la programmation des trois institutions, profiter des synergies, trouver des activités complémentaires ou à réaliser en commun, réduire les chevauchements potentiels et exploiter avec le maximum d'efficacité les ressources dans les sous-régions et dans les pays intéressant les trois organismes», offrait un bon cadre de coopération sur le terrain, conformément aux bilans communs de pays – plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, mais il aurait fallu consulter au préalable le secrétariat de la Convention et l'impliquer dans la structure triangulaire.

127. Dans le cas du PNUE, l'absence de relations entre le Mécanisme mondial et les fonctionnaires chargés des études environnementales amène à s'interroger légitimement sur le rang de priorité que le premier accorde à son rôle d'intermédiaire pour être pris au sérieux par les parties prenantes et des donateurs. Il y a là un obstacle à l'action du Mécanisme dans un domaine comme celui de la compensation des émissions de carbone, où il pourrait tirer profit d'un cadre scientifique, technique, juridique et financier très perfectionné pour promouvoir la réduction des émissions de CO₂, avec piégeage du carbone. On peut se demander comment un organe aussi modeste que le Mécanisme mondial pourrait développer son cadre opérationnel sans s'appuyer sur les compétences du PNUE qui lui seraient accessibles s'il collaborait avec le secrétariat.

128. Le Mécanisme mondial n'a pas su soutenir la rationalisation des moyens financiers employés à la lutte contre la désertification dans le contexte de la coopération régionale pour la gestion durable des terres et il a eu tendance à doubler ou laisser passer les grandes initiatives qui animent actuellement la région Asie-Pacifique. Il devrait profiter de la présence d'autres institutions internationales, en particulier du pouvoir d'attraction de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique et de ses installations matérielles pour tenir ses séminaires et ses journées d'étude, et négocier les programmes et les projets d'investissement.

F. Leçons à tirer de la structure de gouvernance et des partenariats

129. Le mandat d'origine que fixe la Convention, en termes assez larges pour l'exposer à des interprétations divergentes, et les décisions suivantes qui ont encore élargi les zones grises entre les attributions respectives des deux organes, ne constituent pas un cadre bien clair pour répartir les tâches entre eux. De plus, le potentiel qu'offraient les accords initiaux est sous-exploité, comme le montre le cas du mémorandum d'accord conclu entre le Mécanisme mondial et le secrétariat.

130. Les Inspecteurs insistent sur la nécessité de préciser clairement et de définir nettement les obligations et les domaines de compétence afin de réduire leurs chevauchements, de mieux exploiter les possibilités de collaboration et de rendre les activités plus efficaces en adoptant un point de vue collectif fondé sur une spécialisation différenciée et en les organisant selon les orientations sans équivoque données par la Conférence des Parties. Plus de 90 % des interrogés ont répondu au sondage sur Internet qu'il était nécessaire d'améliorer le *modus operandi* actuel du Mécanisme mondial pour préciser les contours de son programme de travail et renforcer l'exécution de ses activités.

Recommandation 5:

La Conférence des Parties devrait donner des orientations effectives au Mécanisme mondial pour qu'il définisse un programme de travail évitant doublons et chevauchements avec les mandats d'autres organismes ou avec ceux des organes subsidiaires et des institutions de la Convention, et favorisant la coopération, la coordination et l'efficacité en faisant s'impliquer les organismes apparentés, en particulier les membres du Comité de facilitation.

V. LES CONVENTIONS DE RIO: SYNERGIE ET MOBILISATION DES RESSOURCES

A. Synergie entre les Conventions de Rio

131. Non seulement les trois Conventions de Rio sont nées ensemble mais elles couvrent aussi des domaines dont les progrès des connaissances scientifiques depuis 1992 ont montré combien ils étaient liés entre eux. Près de vingt années ont confirmé l'importance de problèmes qui n'étaient abordés qu'à titre provisoire à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, renforçant l'idée qu'une action coordonnée face à ces problèmes présentait des avantages pour tout le monde en termes d'efficacité de l'emploi des ressources et des mesures prises.

132. En 2002, les secrétariats des trois Conventions de Rio ont créé un groupe commun de liaison pour faciliter leur coopération et tirer parti de leur synergie et de leur complémentarité. Ce groupe s'est par la suite élargi pour accueillir la Convention de Ramsar relative aux zones humides. Il offre un exemple des progrès que le PNUE envisageait dans sa décision 17/25 (1993), c'est-à-dire la promotion de la coordination des conventions sur l'environnement, y compris leurs secrétariats, afin d'améliorer la façon dont ces instruments sont appliqués.

133. Le groupe est encore en activité et il a tenu sa session la plus récente, la neuvième, en marge de la dix-septième session de la Commission du développement durable, à New York, en mai 2009. Mais il y a encore énormément à faire pour porter la coopération interconventions actuelle au bon niveau, en particulier dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de leurs effets, et des recoupements avec la diversité biologique et la désertification. L'enquête sur Internet a également révélé que beaucoup d'interrogés (plus de 70 %) pensent qu'il faut renforcer encore la collaboration en exploitant la synergie actuelle. Le Secrétaire exécutif de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification a attiré l'attention sur la nécessité de travailler, au moins à titre expérimental, à la mise en œuvre commune dans certains pays des programmes d'action nationaux et des programmes nationaux d'adaptation, pour faire la démonstration de la convergence des Conventions de Rio dans l'action et répondre aux Parties qui souhaitent faire valoir les synergies surtout au niveau national.

B. Mécanismes de mobilisation des fonds des Conventions de Rio

134. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est l'institution désignée pour être le mécanisme financier centralisateur de la Convention sur la diversité biologique. Les relations qu'il a avec cette dernière sont régies par un mémorandum d'accord conclu entre la Conférence des Parties de la Convention et le Conseil du FEM et adopté à la troisième session de la Conférence (décision III/8).

135. Le FEM a pour mission de trouver des ressources financières pour réaliser des projets de portée mondiale et écologiquement bénéfiques. Il n'a donc pas été affilié à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification à sa naissance en raison des divergences de vues sur le caractère planétaire du phénomène. Cette controverse réapparaît dans le débat actuel sur le point de savoir si la désertification est un phénomène environnemental ou un effet de développement.

136. La deuxième Assemblée du FEM, tenue à Beijing en octobre 2002, a fait de la dégradation des terres, surtout la désertification et le déboisement, le domaine de concentration du Fonds, pensant ainsi faciliter la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification grâce à la réalisation du programme opérationnel OP15 relatif à la gestion durable des terres. Un temps précieux a été perdu dans la mise en œuvre de la Convention à cause de cette intégration tardive, mais beaucoup de pays considèrent que le programme OP15 ne s'est occupé que tangentiellement de la désertification.

137. De surcroît, l'ouverture de ce nouveau guichet financier «Gestion des terres» a rendu confuse la liste des critères d'admissibilité du programme OP15 en mélangeant la désertification et le déboisement. Si le domaine couvert par la Convention avait été bien défini, il n'y aurait pas eu cette inflation des problèmes à régler.

138. Comme le tableau 4 ci-dessous le confirme, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification reste la «cousine pauvre» des Conventions de Rio. Le financement fourni par le FEM pour la biodiversité et les changements climatiques est plus de deux fois supérieur à celui qui reçoit la dégradation des terres pendant la même période.

Tableau 4

Appui du FEM dont bénéficient les trois Conventions de Rio, 2005-2008 (en dollars É.-U.)

Domaine	Montant des projets	Commissions	Don pour la préparation des projets	Commissions
Diversité biologique	799 592 705	76 333 213	22 115 031	5 000
Changements climatiques	799 145 346	77 381 703	22 761 673	73 887
Dégradation des terres	355 915 844	35 361 528	13 601 041	69 000

Source: Secrétariat du FEM, mai 2009.

139. On voit bien que même si le FEM est l'un des mécanismes de financement de la Convention, il ne soutient pas la lutte contre la dégradation des terres autant que les projets concernant la diversité biologique et les changements climatiques.

140. Le programme OP15 est ouvert à la problématique de la dégradation des terres et peut donc s'étendre au déboisement et aux zones humides, au-delà de la désertification et des terres arides. Cette définition large de l'enveloppe de financement auquel la Convention peut prétendre semble

avoir été un des facteurs déclenchants du débat théorique sur le champ d'application de la Convention.

Autres mécanismes de financement des Conventions de Rio

141. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques s'est dotée de mécanismes financiers nouveaux, essentiellement des mécanismes de marché, pour assurer sa mise en œuvre. En particulier, le Mécanisme pour un développement propre a été à l'origine d'une augmentation marquée des ressources mises à la disposition de la Convention. D'autres fonds ont été créés, en particulier le Fonds pour l'adaptation au titre du Protocole de Kyoto, pour acheminer ce qui devrait être un montant considérable de ressources.

142. La Convention sur la diversité biologique au contraire ne s'est pas dotée d'une structure particulière pour recueillir les fonds extrabudgétaires. Elle n'en annonce pas moins 13 millions de dollars de contributions volontaires pour 2008, reçues essentiellement sur le plan bilatéral.

143. Le Mécanisme mondial et le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification ont pris langue séparément avec la Convention-cadre sur les changements climatiques pour étudier la possibilité de mettre leurs spécialités en relation, étant donné le rôle évident que l'aménagement des terres joue dans l'adaptation. Les modalités de cette collaboration n'ont pas encore été exactement définies et le fait que le Mécanisme mondial et le secrétariat s'en occupent sans se concerter ne facilite pas les choses.

144. Il faut aussi développer la collaboration avec le Forum des Nations Unies sur les forêts, qui est en voie de se doter d'instruments de financement assez étroitement liés à la problématique de la gestion des terres.

145. Il est clair que les synergies entre ces divers instruments offrent un potentiel de travail stratégique efficace dans la recherche et la mise en valeur de sources de financement nouvelles et de moyens à mettre au service de la Convention.

146. À sa dernière session, le groupe de liaison commun s'est demandé comment promouvoir les indicateurs et les objectifs communs qui permettraient d'harmoniser les rapports que ses membres ont à présenter sur les réalisations conjointes. Des instruments choisis d'un commun accord pour tirer parti des synergies évidentes dans certains domaines faciliteraient la réalisation de stratégies intégrées axées sur les objectifs de chacun mais améliorant la gestion des ressources. Il faudra cependant que ce renforcement de la coordination soit approuvé par les organes directeurs des trois conventions, qui ont à répondre à des clientèles qui ne sont pas forcément les mêmes.

C. Le Mécanisme mondial et les synergies entre les Conventions de Rio

147. Il faut exploiter l'avantage comparatif que détient le Mécanisme mondial afin d'améliorer les programmes communs aux Conventions de Rio qui concernent la dégradation des terres, les changements climatiques et la diversité biologique. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dispose effectivement en son article 8, relatif aux liens avec d'autres conventions, que «les Parties encouragent l'exécution de programmes communs, en particulier dans les domaines de la recherche, de la formation, de l'observation systématique ainsi que de collecte et d'échange d'informations, dans la mesure où ces activités peuvent aider à atteindre les objectifs des accords en question».

VI. SOLUTIONS INSTITUTIONNELLES FAVORABLES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION; LEURS CONSÉQUENCES POUR LE MÉCANISME MONDIAL

A. Conditions d'une mise en œuvre effective de la Convention

148. À l'issue de leur évaluation, les Inspecteurs estiment que pour harmoniser les fonctions du Mécanisme mondial avec les besoins de la Convention, comme le veut le mandat donné par la Conférence des Parties, il faut améliorer la transparence, la chaîne de présentation des rapports et la voie hiérarchique, et renforcer aussi la coordination et la coopération avec les autres institutions et organes subsidiaires de la Convention, afin de favoriser le succès de la mise en œuvre de celle-ci.

149. Des parties concernées différentes portent un jugement positif sur ce que fait le Mécanisme mondial. Mais elles critiquent aussi le fait qu'il ne demande pas assez souvent de directives à la Conférence des Parties. Il semble définir de son propre chef sa stratégie et son programme de travail en nouant des relations spécifiques ponctuelles avec un sous-groupe de Parties, confirmant ainsi l'impression que la Convention a deux clientèles différentes formant deux groupes antagonistes. Cette impression nuit à la Convention et à l'homogénéité de l'action militante stratégique engagée pour en faire un sujet d'actualité pour la communauté internationale.

150. Même si elles respectent la procédure de présentation de rapports définie dans le mémorandum d'accord conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA, les relations entre le Mécanisme mondial et les organes directeurs de la Convention, qui profitent de l'imprécision du mandat donné par la Conférence, prennent plutôt la forme de communication sur des faits accomplis que celle d'un effort de coordination et de consultation préalable. À long terme, le protocole de mise en œuvre soumis à l'examen de la Conférence des Parties pourrait arrêter des procédures claires et un cadre explicite de mise en œuvre, confiant des tâches définies sans ambiguïté aux diverses institutions et organes subsidiaires de la Convention.

151. Le fait que le Mécanisme mondial ait son identité propre et que ses rapports passent par le FIDA a fait dépérir peu à peu ses relations directes avec la Conférence des Parties et l'a aliéné des travaux de celle-ci. Poussant à l'extrême l'interprétation du vague mandat que lui confiait la Conférence des Parties, le Mécanisme a acquis un degré d'indépendance et d'autonomie qui va au-delà de ce qui n'était, au moment où les Parties l'ont approuvé, qu'un accord d'hébergement administratif. Son autonomie administrative a progressivement élargi le fossé qui, du point de vue des communications de fond et de la coordination des activités, sépare le Mécanisme des autres organes et institutions de la Convention, en particulier le secrétariat de celle-ci.

152. Il faudrait donc lancer des passerelles soutenues par une gouvernance institutionnelle renforcée, fondées sur une structure où la coopération serait, non pas déterminée par la bonne volonté de chacun, mais définie en termes sans équivoque quant à la répartition des tâches et aux mécanismes de coordination. Ce système devrait être associé à des mesures efficaces de contrôle continu et d'exécution. L'enquête a révélé que plus de la moitié des interrogés qualifiaient de «faible» ou «très faible» le niveau de communication et de coopération entre le Mécanisme mondial et le secrétariat dans les conditions actuelles.

153. Selon une recommandation antérieure du CCI reprise dans la Stratégie, il faudrait systématiquement adopter des programmes de travail communs axés sur les résultats, qui sont un moyen unique de préciser les responsabilités des institutions et organes liés à la Convention et les résultats que l'on attend d'eux, ce qui irait dans le sens de la clarification des zones grises où se situent les chevauchements de fonctions.

154. L'élaboration de programmes de travail conjoints a été demandée par la Conférence des Parties (décision 3/COP.8) pour promouvoir la coordination et la coopération entre le secrétariat et le Mécanisme mondial, comme moyens de faire effectivement appliquer la Stratégie. Les Inspecteurs constatent qu'alors que l'exercice biennal touche à sa fin, le programme de travail commun de l'exercice n'a pas encore trouvé sa forme définitive, ce qui lui ôte son utilité d'outil de planification et de coordination. Le programme de la période 2010-2011 est en cours d'élaboration mais, pour l'instant, les versions chiffrées sont rédigées séparément par les deux organes, qui feraient mieux d'adopter d'abord un premier programme préalable duquel ils déduiraient ensuite leur programme de travail respectif. Le temps consacré à la préparation du programme de travail commun de 2008-2009 et du prochain, encore à l'examen, n'a fait qu'aggraver les nombreuses divergences apparues au cours de toutes les consultations avec l'équipe spécialement mise sur pied, et jusqu'aux instances directoriales, ce qui est un signe de dysfonctionnement structurel. Il reste à savoir si les deux institutions offriront à la Conférence des Parties un instrument intégré qui l'aidera à exercer son autorité et sa direction administrative sur l'ensemble des activités consultatives des organes de la Convention et de l'aide qu'ils apportent à la création de capacités. Il faudra faire de nets progrès pendant le prochain exercice biennal pour que le programme de travail commun devienne un outil efficace, faisant de la complémentarité et de la coordination les conditions fondamentales d'une réalisation cohérente et efficace de la Stratégie.

155. Le secrétariat de la Convention et le Mécanisme mondial n'ont d'ailleurs pas de stratégie de la mobilisation de fonds commune. Le Mécanisme considère que c'est au Secrétaire exécutif de la Convention qu'incombe la responsabilité du financement du budget de base, du Fonds de participation et du Fonds supplémentaire de la Convention. Dans son récent rapport d'audit de mars 2009, le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU a recommandé au secrétariat d'explicitier sa stratégie de mobilisation officielle pour le financement des deux Fonds.

156. Il a également été souligné qu'il était urgent que le secrétariat arrête avec le Mécanisme mondial une stratégie de mobilisation des ressources destinées aux activités d'assistance qui complètera celle du Mécanisme. **Les Inspecteurs estiment qu'il faut mettre au point une stratégie de mobilisation des fonds commune, répondant à la fois aux besoins des Parties touchées et aux besoins internes des institutions et des organes subsidiaires de la Convention.** L'enquête a révélé que plus de 85 % des interrogés pensaient que la réforme de la structure administrative et des modes opératoires actuels doit porter par priorité sur le domaine financier et le domaine budgétaire.

157. Le Mécanisme mondial suit les règles et les procédures administratives du FIDA en matière d'administration, d'utilisation des ressources et d'exercice de sa personnalité juridique et de sa responsabilité civile, ce qui ne facilite pas la présentation conjointe des rapports ni l'élaboration des programmes communs.

158. Le Président du FIDA a fait savoir que les scénarios 1 et 2 (qui seront décrits à la section B du chapitre VI ci-dessous) avaient été retenus par son institution. Mais, si la Conférence des Parties décidait d'adopter le scénario du statu quo, elle devrait mettre en place un dispositif concret de responsabilisation et de contrôle du Mécanisme mondial et de coordination de celui-ci avec les autres organes, en particulier le secrétariat permanent. Comme le Mécanisme mondial est une institution indépendante de plein titre, le FIDA n'envisage pas de prendre la responsabilité de ce dispositif supplémentaire. Pour son Président, le fait que le siège du FIDA héberge le Mécanisme mondial ne signifie aucunement que l'un ou l'autre scénario sera mis en œuvre, ni celui du statu quo ni celui de la fusion, étant donné que les deux hypothèses peuvent se réaliser avec ou sans le déménagement matériel du Mécanisme. Le FIDA est donc disposé à débattre des arrangements

d'hébergement actuels, étant entendu que même en cas de fusion institutionnelle, le déplacement administratif du Mécanisme ne serait pas nécessaire.

B. Scénarios de mise en œuvre effective et coordonnée de la Convention

1. Raison d'être des arrangements institutionnels

159. Soucieux d'aider la Conférence des Parties, les Inspecteurs se sont penchés sur les nœuds structurels de l'appareil actuel de gouvernance de la Convention en ce qui concerne le Mécanisme mondial et sa valeur ajoutée, et ont proposé plusieurs axes d'amélioration compte tenu des synergies réalisables avec d'autres organes de la Convention. Ils ont donc imaginé trois scénarios d'évolution institutionnelle, à soumettre à l'examen de la Conférence des Parties. Les inconvénients et les avantages de chacun d'eux sont exposés à la lumière des attributions définies par la Convention et, plus récemment, par la Stratégie.

160. L'idéal qu'envisage la Stratégie doit encore être formalisé sous forme de directives détaillées d'exécution et de corrélation avec les institutions et les organes subsidiaires de la Convention. Il faut aussi disposer des moyens de suivre réellement et de mesurer les progrès et les résultats de la mise en œuvre de celle-ci.

161. Certaines Parties ont dit penser qu'avec la création du FEM en tant que mécanisme de financement de la Convention, celle-ci n'aurait pas à souffrir de la suppression du Mécanisme mondial. Au contraire, cette solution concourrait selon elles à la solution de divers problèmes actuels et donnerait une image plus homogène de la Convention.

162. Ce scénario extrême, s'il résout évidemment tous les problèmes actuels de chevauchement et de manque de coordination, ne tient absolument pas compte de la longue accumulation de connaissances et de compétences au Mécanisme mondial, et encore moins des efforts que celui-ci a déployés ces dernières années pour mobiliser des ressources.

163. La Conférence voudra peut-être débattre de ce scénario, qui correspond à l'opinion d'un bon nombre d'États parties et d'autres parties intéressés, mais les Inspecteurs estiment que cette option laisse de côté un instrument unique et n'exploite pas le fonds d'expérience accumulé sur plusieurs années.

2. Scénario 1: amélioration du statu quo

164. Il faut rappeler que la Conférence des Parties a décidé de ne rien toucher aux arrangements institutionnels conclus entre le Mécanisme mondial et le FIDA. Mais elle a dit aussi qu'elle s'intéressait au contrôle de l'efficacité et de la valeur ajoutée de ces arrangements interorganismes, comme l'avait recommandé le Corps commun d'inspection¹⁵. De ce point de vue, l'option du statu quo exposée ci-dessous serait la bonne. Elle a l'avantage de son évidente simplicité, qui n'oblige à aucun remaniement de structure. Les Inspecteurs ont proposé plusieurs améliorations de gestion et de gouvernance du Mécanisme mondial sans en changer la configuration institutionnelle. L'inconvénient de cette solution tient à ce qu'elle ne résout pas totalement le dilemme de la bicéphalie du Mécanisme mondial-secrétariat permanent. La dualité apparaît surtout sous la forme d'une redondance des services consultatifs rendus aux Parties, de l'aide apportée aux niveaux régional et national (aide à la formulation des plans d'action nationaux) et des cadres multinationaux de coopération auxquels participent les centres régionaux de coordination de la

¹⁵ ICCD/COP(8)/16/Add.1, décision 3/COP.8, annexe, par. 18 a) i) et ii).

Convention et les commissions régionales. Enfin, les deux institutions ayant des façons différentes d'entretenir leurs relations avec les nombreux mécanismes de financement déjà créés dans le domaine de la sécheresse et de la dégradation des terres, ainsi que dans ceux de la diversité biologique et de l'adaptation aux changements climatiques, il faudra harmoniser leurs procédés. Le succès de cette option dépend de l'étroitesse des relations et des communications entre les organes et de la qualité d'une répartition des tâches tenant compte des ressources, des capacités et des avantages comparatifs de chacun.

165. On ne peut maintenir le statu quo sans régler les graves problèmes qu'a fait apparaître la présente évaluation. Même dans la configuration institutionnelle actuelle, il faudrait prendre des mesures strictes pour apporter une solution durable aux problèmes suivants:

- a) La redondance et le chevauchement des activités entreprises sous le couvert de la Convention;
- b) La promotion de la complémentarité, des synergies et des programmes de travail conjoints axés sur les résultats;
- c) La faiblesse de la coordination et de la coopération;
- d) Le manque de précision de la répartition des tâches;
- e) Les redondances et les chevauchements avec le mandat d'autres organisations intergouvernementales, en particulier les organismes d'exécution et les autres mécanismes de financement;
- f) L'insuffisance de synergie avec d'autres projets de l'Évaluation du Millénaire portant sur l'écosystème et la faiblesse des partenariats avec les organisations non gouvernementales et les associations civiles;
- g) L'obscurité des voies hiérarchiques menant à la Conférence des Parties (nécessité particulière de faire disparaître les voies indirectes);
- h) L'obscurité de la chaîne de responsabilisation;
- i) L'imprévisibilité financière à long terme.

166. Il n'est pas inutile de noter que même si la Conférence des Parties a depuis très longtemps connaissance de ces problèmes, les réactions au coup par coup se sont révélées sans grand effet et peu satisfaisantes, hors de tout cadre systématique et intégré. La meilleure façon de procéder serait sans doute de faire mieux comprendre le rôle et les méthodes du Mécanisme mondial en définissant son programme de travail axé sur les résultats et la gamme de services qu'il peut offrir. De leur côté, ni la Conférence ni son Bureau n'ont jamais exercé leur autorité sur la totalité des ressources utilisées par le Mécanisme mondial et n'ont encore pas maîtrisé l'ensemble des contributions extrabudgétaires couvertes par la Convention. Sur la base de propositions communes du Mécanisme mondial et du secrétariat, la Conférence devrait adopter:

- a) Un plan stratégique général des interventions du Mécanisme mondial tenant compte des services consultatifs fournis par le secrétariat permanent en matière réglementaire;

b) Un budget-programme et un budget administratif couvrant à la fois les ressources de base et les ressources extrabudgétaires, y compris les interventions sur le terrain.

167. La Conférence des Parties devrait aussi ménager une partie spéciale de sa session pour examiner les questions mentionnées ci-dessus en vue de mieux maîtriser les politiques et de mieux gérer les ressources prévisible destinées aux opérations du Mécanisme mondial.

3. Scénario 2: fusion institutionnelle du secrétariat et du Mécanisme mondial

168. La fusion du Mécanisme mondial et du secrétariat de la Convention est un scénario que soutiennent un nombre non négligeable de Parties et de partenaires, comme les recherches des Inspecteurs l'ont montré, qui y voient une façon de rationaliser les interactions et la coopération entre organes subsidiaires tout en facilitant le renforcement de la coopération et de la coordination, et l'élaboration d'un programme de travail unique en simplifiant et précisant les chaînes de présentation de rapports et les voies hiérarchiques, tout en gagnant en efficacité grâce à la rationalisation de l'emploi des ressources et à la disparition des doublons.

169. Cette fusion se ferait dans le contexte d'une réforme institutionnelle d'ensemble telle que les fonctions actuellement attribuées au Mécanisme mondial et au secrétariat seraient conservées et que la collaboration entre les divers services de la structure unique envisagée serait clairement définie et délimitée pour éviter toute ambiguïté. La répartition des tâches se ferait selon trois grands domaines portant respectivement sur l'administration et la logistique, la recherche et l'action militante, et la mobilisation de ressources. Les divisions compétentes bénéficieraient du soutien technique et fonctionnel du Comité de la science et de la technologie et du Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention, dont les rôles respectifs seraient renforcés pour améliorer la qualité des constats scientifiques des conseils de politique générale.

Division de la recherche, de la science, de l'innovation technologique et de l'action militante

170. Une division de la recherche, de la science, de l'innovation technologique et de l'action militante se saisirait des principaux problèmes scientifiques et technologiques afin de mettre en place des systèmes d'alerte avancée et de définir les tâches prioritaires parmi celles qu'envisage fondamentalement la Convention. Elle participerait aussi à la mise à jour constante d'un capital de connaissances en évolution rapide afin de soutenir les travaux du Comité de la science et de la technologie, soit à la demande de celui-ci, soit à partir de ses propres conclusions.

171. Sous la direction du Comité de la science et de la technologie, cette division s'occuperait, de tenir à jour des inventaires des bases de données et des réseaux scientifiques spécialisés dans la dégradation des terres et la désertification; elle renforcerait les travaux des unités de recherche des conventions voisines afin de créer une synergie dans la conception de stratégies communes inspirées par les connexions entre les diverses problématiques, par exemple entre les changements climatiques et la diversité biologique.

172. La division ferait la liaison entre les milieux scientifiques et le Comité de la science et de la technologie pour préparer les futures conférences scientifiques; elle serait en relation avec la division de la mobilisation des ressources pour trouver le financement nécessaire au Comité de la science et de la technologie.

173. Les recherches et les travaux techniques auxquels la division procéderait alimenteraient les réflexions du Comité de la science et de la technologie et du Comité chargé de l'examen de la mise

en œuvre de la Convention, dans le cadre d'une réciprocité fluide. La division assumerait d'autre part auprès de la Convention des fonctions de guetteur pour les problèmes méritant l'attention.

Division de la mobilisation des ressources

174. La Division de la mobilisation des ressources assumerait les fonctions de base du Mécanisme mondial telles que la Convention les définit: elle devrait trouver, mobiliser et canaliser les ressources pour les Parties touchées qui peuvent y prétendre. Elle assumerait aussi d'autres fonctions liées au fonctionnement de la Convention, de son secrétariat et de ses organes subsidiaires afin de mettre en place une stratégie de mobilisation de fonds prévisible aux fins d'un programme de travail intégré et financièrement sûr.

175. La présence d'un dispositif de mobilisation de fonds unique ferait disparaître plusieurs problèmes rencontrés au cours de l'évaluation, en particulier les circonstances qui rendent confuse la recherche d'un interlocuteur valable à qui adresser les demandes d'assistance technique. Elle serait favorable au renforcement de la stratégie de mobilisation de fonds et à l'amélioration du processus budgétaire de la Conférence, qui serait saisie d'un projet de budget global éliminant toute idée de concurrence entre deux organes ennemis et réduisant ainsi le problème de leur dualité.

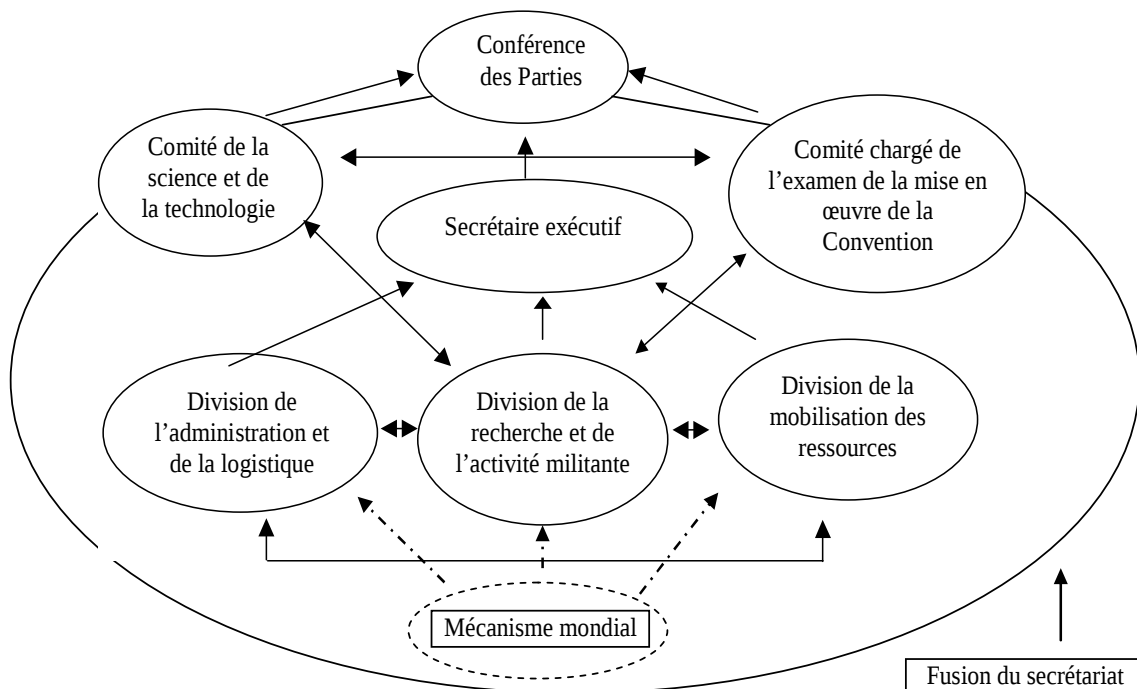
Division de l'administration et de la logistique

176. La division de l'administration et de la logistique répondrait aux besoins de la vie administrative de la Convention, y compris la planification et la gestion des conférences, et s'occuperait de l'appui logistique selon les normes habituelles de l'Organisation des Nations Unies.

177. À ce titre, la division veillerait à ce que les tâches soient bien séparées dans un domaine fondamental relevant du mandat du secrétariat et faciliterait la prestation de services améliorés et renforcés au bénéfice des Parties.

178. Ces trois divisions rendraient compte de leurs activités à la Conférence par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif, selon une voie hiérarchique et une filière de responsabilisation uniques, ce qui résoudrait le problème fondamental rencontré au cours de l'évaluation, celui d'une convention à deux têtes. Ce remaniement se présenterait de la manière suivante.

Fusion du secrétariat et du Mécanisme mondial de la Convention (scénario 2)



179. En pratique, l'amalgame institutionnel peut se faire de diverses façons, avec ou sans déménagement du Mécanisme mondial. Mais les modalités du réaménagement sont ici hors sujet et le CCI ne tient pas à faire de recommandations de microgestion alors qu'il évalue les résultats d'une institution. La cohésion institutionnelle est le but recherché: il s'agit de renforcer la mise en œuvre de la Convention en veillant à la coordination des institutions et des organes subsidiaires qui en relèvent.

180. Que la fusion reste purement organisationnelle ou qu'elle implique un déménagement, les Inspecteurs pensent qu'elle aura pour résultat final la cohérence interne de la définition des services et des prestations offertes aux Parties par un secrétariat unique.

181. Le résultat final de la fusion devrait être la meilleure cohérence interne de la définition des services de secrétariat, et des prestations intégrées de celui-ci. Il est important de rappeler que le Mécanisme mondial ne ferait pas que migrer et prendre le nom de division de la mobilisation des ressources: son personnel et celui du secrétariat seraient répartis entre les trois divisions selon leurs compétences et leurs fonctions. La nouvelle division assumerait les fonctions actuelles du Mécanisme, dont les attributions seraient préservées quelles que soient les modalités de la fusion.

182. On réaliserait des économies parce que, dans la configuration actuelle, le tiers seulement des fonctionnaires du Mécanisme mondial s'occupent précisément de rechercher des financements. On gagnerait aussi en efficacité grâce à la synthèse de deux appareils et de deux procédures administratives, qui n'auraient plus qu'une seule voie hiérarchique et rendraient directement compte à la Conférence des Parties, sans intermédiaire.

183. Dans ce scénario, le Secrétaire exécutif et le chef de la division de la mobilisation des ressources seraient choisis selon la procédure actuelle – maximum de deux mandats triennaux consécutifs – mais avec la règle d'airain du roulement entre régions.

184. Les Inspecteurs estiment que la fusion envisagée réglerait les problèmes centraux rencontrés au cours de l'évaluation, dans la mesure où elle apporterait les changements suivants:

- a) Explicitation des mandats et délimitation nette des champs de compétence;
- b) Direction unique pour la Convention;
- c) Détermination plus nette de la voie hiérarchique et de la chaîne de responsabilisation;
- d) Cadre clair de coopération et de coordination;
- e) Bases institutionnelles d'un programme de travail unifié axé sur les résultats;
- f) Cohérence et prévisibilité de la stratégie de mobilisation des fonds, notamment à long terme;
- g) Disparition des redondances fonctionnelles et des chevauchements et, par-là, économie de ressources;
- h) Renforcement des organes consultatifs scientifiques et politiques de la Convention et meilleure visibilité de la Convention dans les instances internationales.

185. Tous ces avantages élimineraient certainement les principaux problèmes que soulève la configuration actuelle. Il reste à savoir si la Convention bénéficierait des mêmes avantages techniques et administratifs que le Mécanisme mondial dans les arrangements institutionnels actuels.

Scénario 3: Conversion du Mécanisme mondial en fonds pour la lutte contre la désertification et la dégradation des terres

186. La question de savoir si le Mécanisme mondial est ou non un fonds se pose depuis sa création même, en tant que compromis obtenu *in extremis* après d'épuisantes négociations, au centre desquelles se posait justement la question de l'accès éventuel de la Convention à un fonds. Cet accès étant refusé, on a créé le Mécanisme mondial.

187. L'idée d'un fonds répondant aux besoins de la Convention n'a pas été totalement abandonnée et certaines Parties en préconisent encore la création. Le fait qu'avec son accès au FEM la Convention n'ait pu couvrir ses besoins plaide en sa faveur. Mais il faut rappeler que, s'il ne dispose pas de ses propres ressources, le Mécanisme mondial aura du mal à maintenir longtemps son rôle d'intermédiaire.

188. Comme le prévoyait la Stratégie, le FEM a cherché à renforcer le soutien qu'il apporte à la Convention. Il a travaillé en étroite collaboration avec le secrétariat de celle-ci à l'amélioration de leurs relations de travail et au financement des activités dans les domaines qui sont au cœur de la Convention. Il a raccourci de soixante-six à vingt-deux mois le cycle des projets et est en voie d'accélérer ses procédures en adoptant une approche programmatique et en faisant passer de 1 à 3 millions de dollars le plafond de financement des projets de taille moyenne. En réponse aux

demandes de la Conférence des Parties, la Convention est représentée au groupe de travail technique de l'abondement du GEF-5, qui sera aligné sur la Stratégie.

189. Même si le rôle du FEM est en train d'évoluer, certaines Parties considèrent qu'il faudrait créer un fonds pour la lutte contre la désertification, en étroit parallélisme avec la création actuelle des mécanismes de financement des conventions voisines. La participation à un fonds commun tirant profit des synergies entre ces conventions offrirait une solution répondant au maître-mot «Une ONU».

190. Ce scénario présenterait l'avantage de donner de la clarté au fonctionnement et aux attributions du Mécanisme mondial, qui opérerait selon les règles des fonds et disposerait non seulement d'un financement d'amorçage mais aussi d'une masse critique de ressources susceptibles d'influer sur les dossiers d'investissements multiples à moyen et à long terme, et d'en animer la constitution.

191. Si le Mécanisme mondial devient un fonds, il abandonnera son rôle de mécanisme intermédiaire de financement pour prendre celui de mécanisme financier, doté de la capacité de réceptionner et de répartir les fonds dans le sens des besoins de la Convention. Cependant, la question de savoir s'il doit ou non devenir un fonds ramènera le débat au point où il en était au tout début, alors que rien n'indique que les positions aient évolué sur ce point controversé.

192. À l'heure où les donateurs cherchent à rationaliser leur aide et les structures de leur assistance technique, il peut paraître présomptueux de vouloir créer un nouveau fonds dans le domaine de la désertification, surtout qu'il doublerait des fonds existants, comme le FEM. Mais le soutien qu'offre celui-ci serait d'autant plus fort que l'on améliorerait la coopération, ce qui n'a pas été fait dans la gestion actuelle du Mécanisme mondial. Si cette coopération avait été plus affirmée et s'était appuyée sur des consultations et des participations croisées, les résultats de chaque organe auraient sans doute été plus avantageux pour les Parties.

Recommandation 6: La Conférence des Parties est invitée à examiner les dispositions institutionnelles expliquées ci-dessus selon les scénarios 1 et 2 et à adopter à sa neuvième session une solution durable.

Annexe

**MANDATS DU SECRÉTARIAT ET DU MÉCANISME MONDIAL
DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES POUR
LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION,
TELS QU'ILS SONT FIXÉS DANS CELLE-CI**

Secrétariat de la Convention (art. 23, par. 2)	Mécanisme mondial (art. 21, par. 4 et 5)
a) Organiser les sessions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires créés en vertu de la Convention et leur fournir les services voulus;	Un mécanisme mondial chargé d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement au profit des pays en développement touchés parties de ressources financières importantes, notamment pour le transfert de technologie , sous forme de dons et/ou à des conditions de faveur ou à d'autres conditions, est établi par la présente Convention. Ce Mécanisme mondial fonctionne sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et est responsable devant elle.
b) Compiler et transmettre les rapports qu'il reçoit;	La Conférence des Parties identifie, à sa première session, une organisation pour y installer le Mécanisme mondial. La Conférence des Parties et l'organisation qu'elle a identifiée conviennent de modalités relatives à ce Mécanisme mondial afin de veiller notamment à ce qu'il:
c) Faciliter , à leur demande, l'octroi d'une aide aux pays en développement touchés parties , en particulier ceux qui se trouvent en Afrique aux fins de la compilation et de la communication des informations requises en vertu de la Convention;	a) Identifie les programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux pertinents qui sont disponibles pour mettre en œuvre la Convention et en dresse l'inventaire ;
d) Coordonner ses activités avec celles des secrétariats des autres organismes et conventions internationaux pertinents ;	b) Fournisse, aux Parties qui le demandent, des avis sur les méthodes novatrices de financement et les sources d'assistance financière, ainsi que sur l'amélioration de la coordination des activités de coopération au niveau national;
e) Conclure, selon les directives de la Conférence des Parties, les arrangements administratifs et contractuels qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions;	c) Fournisse aux Parties intéressées et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes des informations sur les sources de financement disponibles et sur les modes de financement afin de faciliter la coordination entre elles;

Secrétariat de la Convention (art. 23, par. 2)	Mécanisme mondial (art. 21, par. 4 et 5)
f) Établir des rapports dans lesquels il rend compte de la façon dont il s'acquitte des fonctions qui lui sont assignées par la présente Convention et les présenter à la Conférence des Parties;	d) Fasse rapport à la Conférence des Parties sur ses activités à partir de la deuxième session ordinaire de celle-ci.
g) Remplir les autres fonctions de secrétariat que la Conférence des Parties peut lui assigner.	
