

Vérification indépendante des jalons de la lettre d'intention entre la RDC et CAFI

Recommandations - draft

Financé par



Réalisé par



DATE

30/09/2019



terea.net

78, la Canebière
13001 Marseille

+33 (0) 491 941 539
france@terea.net



AUTEUR(S)

Yann Petrucci
TEREA
y.petrucci@terea.net

Christine Langevin
Consultante principale
langevin.christine@gmail.com

Sophie Dirou
TEREA
s.dirou@terea.net

Jean Michel Pierre
Consultant
jmpierre.consult@gmail.com

	Nom, Prénom, fonction	Date
Rédigé par	Yann Petrucci & al	30/09/2019
Validé par	Benoit Demarquez	30/09/2019

78, la Canebière
13001 Marseille

+33 (0)491 941 539
france@terea.net

SOMMAIRE

1. Recommandations a CAFI	3
1.1. Sur la conception de la Lol et des jalons	3
1.2. Sur la mise en oeuvre du fonds	4
2. Recommandations au FONAREDD	5
2.1. De la conception des programmes et leur mise en oeuvre	5
2.2. Du système de suivi et de contrôle	6
2.3. De la coordination des activités des programmes	7
3. Recommandations sur l'amélioration du processus multi-acteurs	8
4. Recommandations générales	9

1. RECOMMANDATIONS A CAFI

1.1. Sur la conception de la Lol et des jalons

L'élaboration de la Lol s'est inscrite dans le cadre d'une volonté politique conjointe des différentes parties d'aboutir à un consensus sur les différents jalons à atteindre. Ceux-ci font partie intégrante de la Lol et sont donc au service d'un engagement politique négocié. Cette volonté, très compréhensible, de consensus dans la conception de la Lol a cependant parfois participé à la non-atteinte ou l'atteinte partielle des jalons.

Les recommandations suivantes ne permettent pas d'ajuster la Lol actuelle, mais pourraient être suivies pour développer de prochaines Lol.

Recommandation 1.

Une attention particulière doit être portée à la formulation des jalons (et à leur traduction). Autant que faire se peut, les jalons doivent expliciter un seul objectif. De plus, l'utilisation de termes spécifiques dans l'énonciation des objectifs permet non seulement de clarifier cet objectif (*utile pour la vérification*) mais également d'en créer une vision commune et partagée.

De plus, la catégorisation nul, partiel ou atteint, si elle peut convenir à des jalons programmatiques, est mal adaptée à des jalons politiques.

Recommandation 2.

L'élaboration d'une Lol doit prendre en compte un délai nécessaire à la mise en place des programmes (sectoriels ou PIREDD) et des activités (*incluant le lancement des Appels à Manifestations d'Intérêt, la réception et l'analyse de ces AMI, les échanges avec l'AE sélectionnée dans l'élaboration du PRODOC et la signature effective avec l'AE*) en adéquation avec l'ampleur de ces derniers. Dans le meilleur des cas, et sans retard dû aux procédures internes des AE, cette phase de démarrage prend au minimum un an.

Recommandation 3.

Accorder plus de temps et de moyens au processus de négociation de la Lol de manière à impliquer l'ensemble des partenaires pour assurer son appropriation. En effet, plusieurs parties prenantes (notamment la société civile et les ministères sectoriels en dehors de ceux des Finances et de l'Environnement) se sont plaintes du manque de concertation ce qui a fortiori entraîne un manque d'appropriation et d'intérêt dans la mise en œuvre des engagements consentis.

La recommandation suivante pourrait s'appliquer pour l'atteinte des jalons de la présente Lol.

Recommandation 4.

À défaut de pouvoir revenir dans le temps sur la Lol existante, il y a nécessité de **clarifier avec les parties prenantes**, en particulier les AE et les bénéficiaires, les **moyens déjà disponibles et/ou à mobiliser** (*dans la mesure du possible de manière chiffrée*) ainsi que les responsabilités de chacun en vue de l'atteinte des jalons.

Bien qu'un travail soit en cours par le biais de réunions régulières liées à la matrice de suivi des jalons, il n'a pas abouti à une clarté suffisante sur la répartition des responsabilités et son sujet n'a pas été une réflexion entre ambitions et moyens.

Recommandation 5.

Une attention particulière devrait être portée aux différents niveaux de participation de chacun en fonction de chaque objectif sous-tendu par les jalons. Ceci permettra d'avoir une **compréhension partagée des objectifs**, des besoins, du domaine du possible en fonction des moyens à mettre en œuvre et des responsabilités attendues.¹

1.2. Sur la mise en oeuvre du fonds

Le financement du PGDF a été suspendu et le COPIL ne l'a pas validé. Sans préjuger de la pertinence ou non de cette suspension, dont les raisons sont liées à l'attribution de concessions en dehors du processus légal d'adjudication, cela a empêché l'atteinte d'un grand nombre de jalons, car leur réalisation est entièrement dépendante de la mise en oeuvre d'un programme d'appui au secteur forestier. L'absence d'un tel programme est donc réellement préjudiciable à l'atteinte des jalons.

Recommandation 6.

Un programme d'appui au secteur forestier et à la gouvernance forestière doit rapidement être mis en œuvre afin d'aborder non seulement les jalons liés à la thématique forestière, mais également ceux relatifs à l'aménagement du territoire, au foncier, à la gouvernance ainsi que la mise en œuvre des PIREDD.

Le montage de la mise en œuvre de CAFI via le MPTF a des conséquences directes sur la gestion des fonds. La volonté de minimiser le plus possible les risques de gestion fiduciaire se fait, de fait, au détriment des avancées techniques et implique, a fortiori, des retards sur l'atteinte des jalons liés aux procédures de recrutement et de décaissement des fonds par l'AE auxquelles sont imposées ces procédures de gestion plus lourdes.

Recommandation 7.

Clarifier les priorités de CAFI quant à l'équilibre à trouver entre résultats d'ordre technique et respect des règles fiduciaires les plus strictes. Permettre aux AE de mettre en œuvre des procédures moins exigeantes pourra leur permettre d'avoir une flexibilité plus importante pour mener à bien certaines activités concrètes. Il faudrait envisager la mise en œuvre du fond, au moins en partie, à travers des modalités d'exécution nationale et pas directe. Ceci permettrait également de faciliter l'appropriation des programmes par les partenaires nationaux (notamment dans le cadre de réformes, etc.).

Note : plusieurs parties prenantes ont souligné que le parcours de gestion, de mise en œuvre du fonds et d'attribution des marchés était biaisé -ou perçu comme étant biaisé- avec le positionnement du fonds au sein du PNUD, la gestion du FONAREDD au travers d'un projet PNUD et l'attribution des fonds principalement au PNUD en tant qu'AE. Ces conflits d'intérêts - ou jugés comme tels par ces parties prenantes- sont ainsi régulièrement soulevés ; bien que n'ayant pas un impact direct sur les jalons, ce point est d'importance.

La durée de mise en œuvre des programmes par les agences à partir de la réception des fonds doit être réduite.

¹ Pour illustrer cette recommandation : dans le cadre de l'appui à la réforme de l'Aménagement du Territoire, il a été observé des incompréhensions concernant les objectifs des études de base qui doivent être réalisées ainsi que sur les responsabilités de leur réalisation.

Recommandation 8.

Élargir le champ des Agences d'Exécution éligibles pour CAFI auprès de structures ayant des capacités de mobilisation interne prouvées (*ONG internationales type WWF, Bureaux d'études ou structures de recherche internationalement reconnues type CIFOR*) par exemple via la soumission de CV dans l'élaboration du PRODOC ou la proposition dans ce même document de structures locales d'exécution avec lesquelles des accords sont passés (*pas besoin de recrutement d'une Maîtrise d'Oeuvre*) et qui peuvent s'engager sur une durée de mise en œuvre inférieure à 6 mois, dès la signature de l'accord avec le MPTF.

Note : À défaut d'ouverture du processus à plus d'AE, une solution intéressante de montage a pu être trouvée dans le cas particulier du programme démographie dans lequel 3 ONGs disposant des compétences requises et d'une bonne implémentation sur le terrain ont pu être sélectionnées via un portage par une agence des Nations Unies. Cette solution reste malgré tout assez complexe et chronophage à mettre en œuvre et nécessiterait, pour être répliquée, de mettre à disposition plus de moyens humains et financiers pour sélectionner les agences et proposer des montages adaptés.

Recommandation 9.

Chaque **PRODOC pourrait intégrer un plan de décaissement** qui serait lié au niveau de réalisation (à définir conjointement entre AE et FONAREDD) des activités ou des jalons.

Recommandation 10. A destination du MPTF

Formaliser et légitimer le rôle de vérificateur/contrôleur du SE du FONAREDD (*en amendant le contrat avec les AE*), afin d'assurer une meilleure redevabilité des AE.

Recommandation 11. A destination du MPTF

Formaliser et légitimer le rôle de coordinateur du SE du FONAREDD (*en amendant le contrat avec les AE*), afin d'assurer la cohérence de la programmation des programmes entre eux.

2. RECOMMANDATIONS AU FONAREDD

2.1. De la conception des programmes et leur mise en œuvre

En parallèle de la recommandation 2, à propos d'intégrer dans la mise en œuvre de CAFI une phase de démarrage (*AMI, analyse, attributions des marchés, etc.*), une recommandation pour le FONAREDD est ici proposée.

Recommandation 12.

En plus de prévoir une **phase de démarrage** entre le moment de la signature de la Lol et celui de la mise en œuvre de programmes et d'activités, le **FONAREDD devrait proposer une planification claire** adaptée aux ambitions des objectifs de la Lol, en fonction, par exemple, des priorités des jalons, du nombre de programmes sectoriels ou PI-REDD à monter, etc.

L'absence d'un plan de mobilisation des Parties Prenantes spécifique dans chacun des programmes impacte directement leur performance.

Recommandation 13.

Les AE devraient, soit directement dans le PRODOC, soit ultérieurement si le **PRODOC** est déjà validé, **élaborer et diffuser leur plan de mobilisation des parties prenantes** (*qui décrit succinctement et de manière explicite qui est concerné, qui fait quoi, qui est informé, concerté, qui décide...*).

Ce plan devrait s'appuyer sur les outils élaborés par le FONAREDD et la société civile dans le cadre des processus participatifs (manuel, principes participatifs du FONAREDD...)

Recommandation 14.

Afin de renforcer l'ancrage des programmes, il faudrait **améliorer la participation du ou des Ministères pertinents en premier lieu lors de l'élaboration des programmes, au travers de réunions organisées par les AE, ainsi que lors de l'instruction des programmes concernés par le Comité technique, tout en veillant aux conflits d'intérêt.**

Les thématiques abordées par CAFI sont très variées et touchent à des domaines sur lesquels les AE n'ont pas spécialement l'habitude de travailler. Il y a ainsi un manque d'identification préalable, sur la base de critères communs et objectivement vérifiables, des compétences des différents partenaires potentiels, nationaux et internationaux, qui peuvent intervenir sur ces sujets : cela affecte la mise en oeuvre rapide et performante des programmes.

Recommandation 15.

A l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de PROMIS, **faire un état des lieux des compétences disponibles au niveau national, voire régional, pour faciliter la sous-traitance par les AE et le recrutement de l'assistance technique.** De plus, s'assurer que le PRODOC identifie des critères de sélection des ALE auxquelles seront sous-traitées des activités voire identifie un panel d'experts sur la base de critères préalablement définis qui pourra être mobilisée par les programmes.

2.2. Du système de suivi et de contrôle

La mise en oeuvre des différents programmes n'est pas assujettie à un suivi permettant de formuler des avis et la proposition de résolutions à suivre par les AE. Le suivi qui est actuellement réalisé, sur la base de la documentation fournie par le AE, est d'abord déclaratif. Ce suivi ne s'appuie pas sur un contrôle effectif des avancées des programmes sur le terrain.

Lors de la vérification de nombreuses barrières à l'atteinte des jalons telles que la compréhension partagée de ceux-ci, le suivi non homogène de l'atteinte des jalons effectués par les programme et le SE du FONAREDD, les disparités de méthodologies employées (notamment avec celle des vérificateurs), le système de scoring des jalons (null, partiel, atteint) qui ne permet de distinguer si un jalon peut être atteint plus ou moins rapidement, etc. ont été identifiées.

Recommandation 16. Au SE du FONAREDD

Revoir le processus de suivi des jalons avec les partenaires de mise en oeuvre (SE CAFI, AE et partenaires nationaux). Des groupes de travail par jalons ou groupe de jalons rassemblant les AE et les ministères concernés pourraient être mis en place par le SE du FONAREDD pour revoir les aspects de compréhensions, les méthodologies de suivi et la planification afférente qui sera mise en oeuvre AE en fonction des moyens disponibles. Cette activité devrait par ailleurs être accompagnée par le SE de CAFI ce qui permettrait à celui-ci de mieux appréhender les problèmes rencontrés en faire le lien plus rapidement avec le Board pour mettre en place des actions correctives appropriées.

Note : Plus spécifiquement, par rapport au jalon 8a, cette activité pourra permettre de revoir le système de suivi et de mise à disposition du public des résultats avec un système plus clair d'homogénéisation et de publication des résultats.

Recommandation 17. Au SE du FONAREDD

Renforcer le système de suivi des programmes par le SE du FONAREDD en pratiquant des missions régulières sur le terrain, au moins semestrielles (*ce qui implique de renforcer l'équipe en charge du suivi au SE du FONAREDD*). Le SE de FONAREDD fera état des résultats du suivi semestriellement au CT.

L'absence de rôles du CT et du COFIL du FONAREDD dans le suivi de la mise en œuvre des programmes et plus particulièrement des engagements pris dans la Lol a été souvent souligné comme étant une des causes des difficultés rencontrées dans le cadre du suivi.

Recommandation 18. Au CT du FONAREDD

Il conviendrait également de **renforcer l'exercice du mandat de suivi du CT pendant la mise en œuvre du programme**, par exemple au travers de recommandations issues de l'analyse des rapports semestriels et/ou annuels des programmes, ainsi que de comptes rendus des missions de terrain effectuées par le SE FONAREDD pour le suivi des programmes.

Les services techniques des ministères sectoriels pourraient être directement impliqués dans le suivi des programmes par le CT.

Recommandation 19. Au COFIL du FONAREDD

Envisager une mobilisation accrue du COFIL via par exemple des courriers du Ministre des Finances (en tant que président du COFIL) adressés aux agences non réactives aux recommandations et avis du CT. En l'absence de réaction et de changement positif, envisager éventuellement des mesures qui pénalisent les agences les moins performantes et continuer à chercher des solutions conjointes.

Recommandation 20.

Le FONAREDD devrait mobiliser des fonds pour une **évaluation indépendante de chaque programme sectoriel et de chaque PIREDD**. Ces EMP pourront servir à évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, les impacts, ainsi que la durabilité des programmes. Elles serviront également à capitaliser sur les premiers retours d'expérience des programmes pour favoriser le déploiement des nouveaux programmes et ajuster les approches (cas des PIREDD en particulier). Ces budgets pourraient également être intégrés dans les budgets des programmes.

Les évaluations internes réalisées par les AE devraient se faire en lien avec le FONAREDD et les résultats être partagés avec ce dernier.

2.3. De la coordination des activités des programmes

Recommandation 21.

Renforcer la synergie entre les différents programmes sectoriels, en particulier pour les programmes AT et Foncier (*ex: réunions d'harmonisation et d'échanges plus fréquentes et incluant le suivi des accords qui y sont trouvés, renforcer la cohérence d'approches des programmes, etc.*).

Note : Il est important de saisir que cette recommandation s'adresse aussi bien au SE FONAREDD qu'aux AE, qui doivent mettre à disposition le temps et les bonnes personnes pour ces réunions de coordination.

3. RECOMMANDATIONS SUR L'AMELIORATION DU PROCESSUS MULTI-ACTEURS

L'implication du secteur privé dans les différents programmes du FONAREDD est très faible, qui se traduit par une faible mobilisation dans le processus global. Une meilleure compréhension par les acteurs du secteur privé des enjeux liés aux différentes thématiques de la Lol permettrait d'avoir leur soutien dans la mise en œuvre des programmes.

Recommandation 22.

Une stratégie d'implication du secteur privé devrait être développée par un consultant au cours de l'année 2020 afin de stimuler sa vision prospective des investissements et modèles économiques des affaires à moyen et long termes liés aux réformes de l'aménagement du territoire et du foncier portées par CAFI. Cela devrait passer entre autres par des réunions spécifiques et thématiques, la diffusion de plaquettes d'information en lien avec les enjeux, opportunités et contraintes économiques et d'accès aux ressources naturelles.

Le guide méthodologique sur la participation des parties prenantes n'est pas appliqué en l'état par les différents programmes sectoriels et PIREDD.

Recommandation 23.

Le **guide méthodologique doit être diffusé et appliqué par les PIREDD avant la fin de l'année 2019**. Une version simplifiée, accessible et explicite pour toutes les parties prenantes au sein des CLPA doit être élaborée, testée et diffusée avant mi-2020, afin de s'assurer que les résultats atteints à fin 2020 intègrent bien les éléments et orientations du guide quant au processus participatif.

Le dispositif multiacteurs mis en place est très complexe et de surcroît peu explicite pour un grand nombre d'acteurs, notamment les CLPA. Compte tenu de la diversité des parties prenantes dans le processus multiacteurs, de son étendue et de sa portée, de la diversité et de la complexité des thématiques abordées, de la diversité du niveau de connaissances thématiques et d'instruction des acteurs, le dispositif mis en œuvre est très difficile à appréhender.²

Recommandation 24.

Il est vivement recommandé au SE du FONAREDD, à travers la mobilisation d'une expertise de court terme appropriée, d'élaborer des **supports pédagogiques infographiques adaptés** quant au montage institutionnel du programme CAFI (Cf. *Recommandation ...*), des grandes réformes en cours (*aménagement du territoire et foncier*) et de la spécificité de chacun des programmes.

Recommandation 25.

Pour la programmation des ateliers et rencontres, s'assurer en amont du délai nécessaire pour que **les CLPA soient informées de manière éclairée des enjeux et contenus techniques, et de l'expression du**

² Pour rappel, La Lol mentionne clairement que les objectifs et les jalons doivent être remplis " *de manière participative et transparente*". Toutes les recommandations vont dans ce sens et participent de fait à la réalisation des jalons.

point de vue dominant et collégial par leurs représentants. Pour se faire, compte tenu du nombre d'acteurs au sein des CLPA à prendre en compte, répartis sur de vastes territoires souvent difficilement accessibles, et des moyens financiers alloués aux programmes pour ce faire, il est recommandé de **renforcer significativement les ressources budgétaires allouées dans l'accompagnement de la société civile.**

4. RECOMMANDATIONS GENERALES

Il y a un manque d'informations claires et, pour corollaire, des incompréhensions parmi les partenaires (AE et administrations nationales) quant au fonctionnement institutionnel de CAFI et du FONAREDD, avec en particulier des confusions sur le positionnement des maîtrises d'ouvrage et d'oeuvre au sein des programmes et sur les prises de décisions techniques et fiduciaires.

Recommandation 26.

Le FONAREDD devrait mettre en place un **support concis de communication** explicite (utilisant par exemple des infographies) qui **présente de manière claire le montage institutionnel, le fonctionnement de CAFI, du FONAREDD et le positionnement des partenaires dans le dispositif.**

Le manque de financement pour certains des programmes ou encore les retards occasionnés suite à la suspension des financements sont pour une grande partie des jalons des causes de la non-atteinte de ceux-ci. Conformément aux objectifs du plan d'investissement (dont les besoins ne sont couverts que partiellement par la Loi), de la Loi et de l'ensemble du système de coordination mis en place, il est clair que le **FONAREDD avec potentiellement l'appui de CAFI devrait pouvoir renforcer leur système de mobilisation des financements qui ne doit pas se limiter aux financements CAFI.**

Recommandation 27.

À ce titre, il serait intéressant de faire **un état des lieux des financements potentiellement mobilisables pour la mise en oeuvre du Plan d'Investissement en particulier sur les autres fonds mobilisables** tels que le FVC, le FEM, les fonds climatiques de la Banque Mondiale, IKI, etc. Les fondations philanthropiques privées peuvent aussi être des sources de financements intéressantes à mobiliser. L'équipe FONAREDD devrait ainsi être également renforcée pour jouer un rôle d'appui et d'intermédiaires pour les négociations avec les partenaires internationaux et nationaux ainsi que dans la conception d'idée de programme pour les fonds multilatéraux, etc.