



Convention sur la lutte contre la désertification

Distr. générale
18 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conférence des Parties

Dixième session

Changwon (République de Corée), 10-21 octobre 2011

Point 8 b) de l'ordre du jour provisoire

Suite donnée à l'évaluation du Mécanisme mondial par le Corps commun d'inspection

**Évaluation des arrangements relatifs au Mécanisme mondial qui ont déjà
été adoptés ou qui pourraient l'être en matière d'établissement de rapports,
d'obligation de rendre des comptes et de dispositions institutionnelles**

Application de la décision 6/COP.9 – Évaluation du Mécanisme mondial

Rapport du Bureau de la Conférence des Parties à sa neuvième session

Résumé

Dans sa décision 6/COP.9 relative au rapport du Corps commun d'inspection sur l'évaluation du Mécanisme mondial, la Conférence des Parties a demandé au Bureau de la Conférence d'entreprendre et de superviser une évaluation des arrangements relatifs au Mécanisme mondial qui ont déjà été adoptés ou qui pourraient l'être en matière d'établissement de rapports, d'obligation de rendre des comptes et de dispositions institutionnelles, ainsi que de présenter à la dixième session de la Conférence des Parties un rapport sur cette évaluation pour examen et décision à prendre.

Faisant suite à cette demande, le Bureau de la Conférence des Parties a exprimé le souhait de faire appel à une aide extérieure pour la présentation des principaux apports nécessaires aux fins de l'exécution de son mandat. Il a en conséquence établi le mandat d'un service de consultants et une feuille de route pour l'établissement de son rapport à la dixième session de la Conférence.

Le présent rapport sur l'évaluation du Mécanisme mondial a été adopté par le Bureau de la neuvième session de la Conférence des Parties à sa cinquième réunion intersessions tenue les 23 et 24 mai 2011. Le rapport est soumis aux Parties pour examen final à la dixième session de la Conférence, et il est publié tel qu'il a été reçu, sans édition ultérieure des données.

Le présent document doit être lu conjointement avec les documents présentés à l'annexe 1.

**Convention des Nations Unies sur la lutte contre la
désertification**

**Rapport du Bureau de la neuvième session de la Conférence
des Parties**

Évaluation du Mécanisme mondial

**Application de la décision 6 prise à sa neuvième session par
la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies
sur la lutte contre la désertification**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–11	5
II. Principaux textes juridiques à prendre en considération.....	12–22	6
A. Dispositions pertinentes de la Convention.....	12–16	6
B. La Convention habilite la Conférence des Parties à prendre des mesures pour résoudre les questions de mise en œuvre.....	17	8
C. Mémoire d'accord entre la Conférence des Parties et le Fonds international de développement agricole (FIDA).....	18–19	8
D. Décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande au Mécanisme mondial et au secrétariat permanent d'agir collectivement et de manière cohérente.....	20–21	8
E. Principales conclusions des évaluations précédentes des activités du Mécanisme mondial.....	22	9
III. Conséquences et déficiences du Mémoire d'accord entre la Conférence des Parties et le FIDA.....	23–29	10
A. Dispositions du Mémoire d'accord entre la Conférence des Parties et le Fonds international de développement agricole (FIDA).....	23–25	10
B. Conséquences du Mémoire d'accord conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA.....	26–31	11
C. Le FIDA prend ses distances par rapport aux responsabilités en matière de gestion énoncées dans le Mémoire d'accord.....	32	12
D. Problèmes juridiques découlant du Mémoire d'accord: affaires portées devant la CIJ et le Tribunal administratif de l'OIT.....	33–39	13
IV. Évaluation de la gouvernance, de l'établissement des rapports, de l'obligation de rendre des comptes et des arrangements et relations institutionnels.....	40–61	14
A. Impacts des décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande au Mécanisme mondial et au secrétariat permanent d'agir collectivement et de manière cohérente (y compris le Comité de facilitation).....	40–42	14
B. Opérations du Mécanisme mondial et soutien à apporter aux programmes d'action nationaux (PAN).....	43–46	15
C. Efficacité de l'introduction d'une gestion axée sur les résultats et du programme de travail commun.....	47–51	17
D. Chevauchement des tâches dû à un manque de coordination.....	52	18
E. Gouvernance et contrôle du Mécanisme mondial exercé par le FIDA.....	53–55	18
F. Rapport présenté par le Mécanisme mondial à la Conférence des Parties et au FIDA/aux auditeurs concernant ses trois comptes.....	56	19
G. Incohérences dans les rapports sur le budget du Mécanisme mondial.....	57	22
H. Recrutement de personnel du Mécanisme mondial sans approbation de la Conférence des Parties.....	58–61	23
V. Institution la mieux à même d'accueillir le Mécanisme mondial.....	62–64	25

VI.	Autres arrangements et possibilités qui en découlent de remédier aux causes sous-jacentes des problèmes identifiés.....	65–73	26
A.	Proposition I: Améliorer le statu quo.....	66	26
B.	Proposition 2: Introduction d'un mécanisme procédural/institutionnel pour faciliter la mise en œuvre effective de la Convention (équipe de direction)...	67–68	27
C.	Proposition 3: Révision du Mémorandum d'accord, intégration du personnel et des comptes, sans déplacement physique du Mécanisme mondial	69–71	29
D.	Proposition 4: Suppression du Mémorandum d'accord, pleine intégration du Mécanisme mondial et installation à Bonn.....	72	30
E.	Transformation en un fonds pour la désertification.....	73	30
VII.	Mesures que la dixième session de la Conférence des Parties pourrait prendre	74	31
Annexes			
I.	Liste des documents INF à présenter à la Conférence des Parties à sa dixième session		32
II.	Liste des abréviations.....		33

I. Introduction

1. L'évaluation du Mécanisme mondial par le Corps commun d'inspection des Nations Unies (CCI) a été prescrite par la Conférence des Parties, à sa huitième session, qui a demandé au paragraphe 27 de sa décision 3/COP.8 que le CCI procède à une évaluation du Mécanisme mondial assortie de recommandations, à lui soumettre pour examen à sa neuvième session.

2. Le CCI s'est acquitté de son mandat et a présenté son rapport (JIU/REP/2009/4) à la neuvième session de la Conférence des Parties, laquelle l'a accueilli avec intérêt dans sa décision 6/COP.9.

3. Dans sa décision 6/COP.9 sur la suite donnée au rapport du CCI sur l'évaluation du Mécanisme mondial de la Convention, la Conférence des Parties a demandé:

a) Au Bureau de la neuvième session de la Conférence des Parties, en concertation avec le Directeur général du Mécanisme mondial et le Secrétaire exécutif, et compte tenu des vues d'autres entités compétentes telles que les pays hôtes et le Fonds international de développement agricole, d'entreprendre et de superviser une évaluation des arrangements relatifs au Mécanisme mondial qui ont déjà été adoptés ou qui pourraient l'être en matière d'établissement de rapports, d'obligation de rendre des comptes et de dispositions institutionnelles, ainsi que de leurs incidences juridiques et financières, y compris la possibilité de définir une nouvelle institution/organisation pour abriter le Mécanisme mondial, compte tenu des scénarios présentés dans l'évaluation du Mécanisme établie par le Corps commun d'inspection (document JIU/REP/2009/4) et de la nécessité d'éviter des doubles emplois et des chevauchements dans les travaux du secrétariat et du Mécanisme mondial; et

b) Au Bureau de la Conférence des Parties de lui présenter à la dixième session de la Conférence un rapport sur cette évaluation pour examen et décision à prendre sur la question de l'établissement de rapports par le Mécanisme mondial, de son obligation de rendre des comptes et des modalités institutionnelles.

4. Le Bureau de la neuvième session de la Conférence des Parties, en concertation avec le Directeur général du Mécanisme mondial et le Secrétaire exécutif, et compte tenu des vues d'autres entités compétentes telles que les pays hôtes et le Fonds international de développement agricole, a pris les dispositions demandées conformément aux spécifications du paragraphe 9 du dispositif de la décision 6/COP.9, telles que précisées à l'alinéa a du paragraphe 3 ci-dessus, pour entreprendre et superviser cette évaluation.

5. Ce faisant, le Bureau a pris pleinement en considération d'autres dispositions de la décision 6/COP.9, en particulier celles indiquées ci-après:

a) *Soulignant la nécessité d'assurer le respect de l'obligation de rendre compte, l'efficacité, l'efficacite, la transparence et la coherence institutionnelle dans la fourniture de services par les institutions et organes de la Convention en vue de la mise en oeuvre de la Convention et de sa Strategie decennale, conformement aux dispositions pertinentes de la decision 3/COP.8;*

b) *Resolue à eviter les doubles emplois et les chevauchements dans les activites et à promouvoir une complementarite entre le Mechanisme mondial et le secretariat afin d'ameliorer la cooperation et la coordination et d'utiliser de facon efficace les ressources de la Convention;*

c) *Soulignant également la nécessité d'apporter des éclaircissements sur la filière suivie par le Mécanisme mondial pour rendre compte à la Conférence des Parties (COP) conformément au paragraphe 5 d) de l'article 21 de la Convention;*

d) *Notant qu'il est urgent d'examiner les questions de l'exercice de l'autorité, de la coordination, de la responsabilité, de la communication, de l'établissement de rapports et de la gestion par le biais d'un cadre institutionnel clairement défini.*

6. En sa qualité d'organe chargé de la gestion des méthodes de travail qui s'est vu confier une tâche pendant l'intersession, le Bureau a exprimé le souhait de faire appel à une aide extérieure pour la présentation des principaux apports aux fins de l'exécution de son mandat, s'agissant aussi bien de travaux de recherche thématique que de l'élaboration de rapports ciblés et de la rédaction de documents techniques. Il a également décidé à cet égard d'obtenir cette aide sous la forme d'une équipe de consultants. La méthodologie à suivre par les consultants pour l'établissement de leur rapport ainsi que le processus d'examen du rapport des consultants par le Bureau ont été arrêtés par voie de consultations et avec l'accord de tous les membres du Bureau.

7. Le Bureau a également étudié et adopté le mandat à confier à cette équipe de consultants et a arrêté une feuille de route précise pour l'établissement de son rapport à présenter à la Conférence à sa dixième session.

8. À la demande du Bureau, le secrétariat a mobilisé les ressources financières nécessaires pour répondre aux besoins identifiés.

9. Deux consultants présentant les titres voulus ont été choisis par le Bureau au terme d'un appel à candidatures ouvert et transparent, et il leur a été demandé de présenter un avant-projet indiquant la structure proposée pour leur rapport.

10. Les consultants ont présenté un premier et second projets de rapport, établis conformément à la structure préalablement convenue, aux fins d'examen par le Bureau aux réunions intersessions qu'il a tenues en novembre 2010 et février 2011, respectivement. S'inspirant des observations formulées par le Bureau au cours de ces réunions et sur de nouveaux échanges, les consultants ont présenté un rapport final en février 2011.

11. Le présent rapport a été élaboré par le Bureau de la neuvième session de la Conférence des Parties, qui a procédé à une analyse comparative des informations évaluées, conformément au mandat défini dans la décision 6/COP.9. Il a également repris les éléments d'information fournis par les consultants, compte dûment tenu des vues et contributions apportées par les «autres entités intéressées» ainsi que de l'affaire soumise à la Cour internationale de Justice dont il est question plus loin.

II. Principaux textes juridiques à prendre en considération

A. Dispositions pertinentes de la Convention

12. Il importe de souligner que la Convention n'a pas créé en soi de «mécanisme financier». Au lieu de cela, il est spécifié au paragraphe 1 de son article 21 que la Conférence des Parties favorise la disponibilité de mécanismes financiers et encourage ces mécanismes à s'efforcer de veiller à ce que les pays en développement touchés parties, en particulier ceux qui se trouvent en Afrique, disposent du maximum de fonds pour mettre en œuvre la Convention.

13. Au paragraphe 4 du même article, la Convention créait un Mécanisme mondial afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des mécanismes financiers existants et, à cette fin, d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement, au profit des

pays en développement touchés, 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.

14. Ce faisant, la Convention spécifiait expressément que le Mécanisme mondial fonctionnait sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et serait responsable devant elle. La Conférence des Parties devait, à sa première session ordinaire, identifier une organisation qui abriterait le Mécanisme mondial pour les besoins des «modalités administratives ... du Mécanisme mondial», et elle devait, avec l'organisation qu'elle avait identifiée, convenir de modalités relatives à ce Mécanisme afin de veiller notamment à ce qu'il:

a) *Identifie les programmes de coopération bilatéraux et multilatéraux pertinents qui sont disponibles pour mettre en œuvre la Convention et en dresse l'inventaire;*

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;*

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; et*

d) *Fasse rapport à la Conférence des Parties sur ses activités à partir de la deuxième session ordinaire de celle-ci.*

15. Il convient également de relever les points d'ordre institutionnel importants mentionnés ci-après qui découlent du texte de la Convention:

a) À l'article 22, la Convention crée une Conférence des Parties qui est l'organe suprême de la Convention et lui confère le pouvoir de prendre les décisions nécessaires pour promouvoir la mise en œuvre effective de la Convention;

b) À l'article 23, elle crée un secrétariat permanent qui est habilité, notamment, à organiser les sessions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires créés en vertu de la Convention *et de leur fournir les services voulus;*

c) La quatrième partie de la Convention, relative aux «institutions», ne crée que trois institutions, à savoir la Conférence des Parties (art. 22); le secrétariat permanent (art. 23) et le Comité de la science et de la technologie (art. 24). Le Mécanisme mondial est créé en vertu de la troisième partie de la Convention relative aux mesures d'appui, ce qui a probablement une incidence sur les compétences juridiques relatives du Mécanisme mondial et du secrétariat permanent, dans le contexte des pratiques mises en place au cours de la dernière décennie par le Mécanisme mondial, qui s'est ainsi doté d'une personnalité distincte, comme l'indiquent les parties qui suivent.

16. Enfin, il est également important de noter que le paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement intérieur de la Conférence des Parties dispose expressément que *«le chef du secrétariat permanent prend les dispositions voulues pour fournir le personnel et les services dont la Conférence des Parties et ses organes subsidiaires ont besoin, dans la limite des ressources disponibles. Le chef du secrétariat permanent assure la gestion et la direction du personnel et des services et apporte aux présidents et aux autres membres du Bureau de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires l'appui et les conseils nécessaires»* (décision 1/COP.1). Il en ressort donc clairement que la nomination et la gestion du personnel du Mécanisme mondial par le Président du FIDA contreviennent au Règlement intérieur de la Conférence des Parties.

B. La Convention habilite la Conférence des Parties à prendre des mesures pour résoudre les questions de mise en œuvre

17. L'article 27 de la Convention dispose que «La Conférence des Parties examine et adopte des procédures et des mécanismes institutionnels pour résoudre les questions qui peuvent se poser au sujet de la mise en œuvre de la Convention». La Conférence des Parties est donc tout à fait en droit d'adopter une décision visant à résoudre les problèmes concernant la mise en œuvre de la Convention qui découlent de la gouvernance, de l'obligation de rendre des comptes et des dispositions institutionnelles en rapport avec le Mécanisme mondial.

C. Mémorandum d'accord entre la Conférence des Parties et le Fonds international de développement agricole (FIDA)

18. Par sa décision 24/COP.1, la Conférence des Parties a décidé de choisir le Fonds international de développement agricole (FIDA) pour y installer le Mécanisme mondial, et par sa décision 10/COP.3, elle a adopté le Mémorandum d'accord joint en annexe à la décision, ce qui a eu pour effet de le mettre en vigueur.

19. Le Mémorandum d'accord relatif à l'hébergement du Mécanisme mondial, conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA, et que la Conférence des Parties a approuvé par sa décision 10/COP.3, contient plusieurs dispositions qui ont régi les relations du Mécanisme mondial avec l'institution qui l'héberge de même qu'avec les organes et institutions de la Convention. Ainsi qu'il est exposé plus en détail dans la troisième partie ci-après sous «Dispositions du **Mémorandum d'accord entre la Conférence des Parties et le Fonds international de développement agricole (FIDA)**», ces dispositions revêtent une importance primordiale pour régler les problèmes liés à la gouvernance du Mécanisme mondial, à l'obligation de rendre des comptes et à l'établissement de rapports.

D. Décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande au Mécanisme mondial et au secrétariat permanent d'agir collectivement et de manière cohérente

20. Bien que, dans les décisions qu'elle a prises successivement, la Conférence des Parties ait demandé au Mécanisme mondial de travailler en étroite coopération avec le secrétariat, ces organes subsidiaires n'ont pas encore établi de relations systémiques ou institutionnelles allant au-delà des exigences minimales découlant des obligations liées à l'établissement de rapports conjoints. Un certain nombre de chevauchements entre les domaines d'activité ont été mis en évidence au travers du programme de travail commun. Toutefois, les progrès accomplis dans la coordination des efforts ainsi déployés demeurent ponctuels et limités, et les résultats obtenus se rapportent pour l'essentiel à la procédure à suivre et à l'exécution des obligations en matière d'établissement de rapports sans pour autant s'inscrire dans une consultation et collaboration continues, ce qui entraîne des doubles emplois persistants. Ces tendances se trouvent aggravées et la vision d'une unité offerte par la Convention prise en défaut du fait par exemple de l'élaboration par le Mécanisme mondial d'une identité visuelle et d'une image publique qui lui soient propres, de l'individualisme qu'il a manifesté dans l'orientation de son programme (Stratégies de financement intégrées), et de ses efforts de mobilisation des ressources, sans lien avec ceux déployés par le secrétariat et avec la Convention dans son ensemble.

21. La dichotomie institutionnelle actuelle entre le Mécanisme mondial et le secrétariat permanent qui s'est développée au cours d'une décennie ou plus se trouve de même en

contradiction avec la démarche «Unis dans l'action» adoptée par les Nations Unies ainsi qu'avec les règles de gestion financière et règlements financiers de l'ONU, qui stipulent, par exemple, que les questions financières sont soumises à une surveillance étroite et à un examen attentif sous la conduite de l'organe habilité, lequel est la Conférence des Parties dans le cas de la Convention.

E. Principales conclusions des évaluations précédentes des activités du Mécanisme mondial

22. Les activités du Mécanisme mondial ont fait l'objet de plusieurs évaluations réalisées à la suite soit d'une demande expresse des organes directeurs de la Convention soit d'initiatives indépendantes des grands partenaires financiers, par exemple l'évaluation entreprise par la Banque mondiale par le biais de son mécanisme d'octroi de dons pour le développement. Les principales conclusions de ces évaluations sont exposées ci-après:

a) «En pratique, le Mécanisme mondial a en quelque sorte réaménagé son *modus operandi* en matière de mobilisation de fonds pour devenir une sorte d'atelier de réflexion spécialisée qui entreprend des recherches de fond sur des questions d'écologie» (JIU, 2009, p. 11) «Le manque de coordination des services devant répondre aux besoins des Parties a conduit le secrétariat et le Mécanisme mondial 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 fondées sur l'exploitation de la complémentarité¹»;

b) «Le Mécanisme mondial n'a pas atteint son objectif principal qui était la mobilisation et la diversification des ressources. Il a choisi au contraire de faire porter tous ses efforts sur la structuration de la demande par le biais de son approche "d'intégration"²»;

c) «Pour soutenir ses efforts de mobilisation des ressources, le Mécanisme mondial s'occupait de questions sortant du cadre de son mandat (par exemple l'intégration des objectifs de la Convention dans la politique de développement) au détriment des possibilités de financement³»;

d) «Le Mécanisme mondial a réussi à mobiliser des ressources pour l'administration et les processus de planification mais n'est pas encore parvenu à mobiliser des fonds d'investissement importants» (Banque mondiale, 2003, p. 7 du texte anglais);

e) «La Conférence des Parties a donné du mandat du Mécanisme mondial de nombreuses définitions aux orientations différentes, certaines d'entre elles étant apparemment contradictoires⁴»;

f) «En priant le Mécanisme mondial de répondre aux demandes des Parties touchées, la Conférence des Parties a encouragé dans bien des cas la multiplication des activités du Mécanisme sans prendre les dispositions nécessaires pour qu'il dispose du financement et des ressources voulus pour s'acquitter de ses nouvelles tâches⁵»;

g) «La Conférence des Parties a certes défini clairement le mandat global du Mécanisme mondial dans le texte de la Convention mais un certain nombre des décisions

¹ CCD/COP(9)/9 JIU, 2009.

² ICCD/CRIC(2)/5.

³ ICCD/COP(6)/MISC.1 Évaluation indépendante du Mécanisme mondial. Rapport final au mécanisme d'octroi de dons pour le développement de la Banque mondiale. Soumis par l'équipe d'évaluation le 26 juin 2003. COP6.

⁴ ICCD/CRIC(2)/5.

⁵ ICCD/CRIC(2)/5.

qu'elle a prises par la suite ont semé la confusion quant au rôle que le Mécanisme devrait jouer dans leur exécution⁶»;

h) «La Conférence des Parties a envoyé au Mécanisme mondial des signaux contradictoires au travers de ses nombreuses directives détaillées, en insistant sur le fait que le Mécanisme avait l'obligation d'être totalement axé sur la demande tout en lui demandant de fixer des priorités. De ce fait, il a été difficile d'établir des priorités et de chercher à influencer les grands flux financiers⁷»;

i) «Le Mécanisme mondial peut être totalement "axé sur la demande" en fournissant des informations sur demande, mais il n'a pas la capacité de donner suite à toutes les demandes de financement de grands projets de lutte contre la désertification⁸».

III. Conséquences et déficiences du Mémorandum d'accord entre la Conférence des Parties et le FIDA

A. Dispositions du Mémorandum d'accord entre la Conférence des Parties et le Fonds international de développement agricole (FIDA)

23. Par sa décision 24/COP.1, la Conférence des Parties a décidé de choisir le Fonds international de développement agricole (FIDA) pour y installer le Mécanisme mondial, et par sa décision 10/COP.3 elle a adopté le Mémorandum d'accord joint en annexe à la décision, ce qui a eu pour effet de le mettre en vigueur.

24. Le Mémorandum d'accord de 1997 relatif à l'hébergement du Mécanisme mondial, conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA et que la Conférence a approuvé par sa décision 10/COP.3, contient les dispositions ci-après (caractères gras ajoutés) qui ont régi les relations du Mécanisme mondial avec le FIDA, la Conférence des Parties, le secrétariat permanent et d'autres institutions de la Convention. Ces dispositions sont au cœur des difficultés liées à la gouvernance, à l'obligation de rendre des comptes et à l'établissement de rapports:

a) Le Mécanisme mondial aura une identité distincte, mais n'en constituera pas moins **un élément organique de la structure du Fonds** et relèvera directement de son président;

b) Concernant les ressources reçues par le Fonds en vertu des alinéas *a*, *b* et *c*⁹ ci-dessus, **la responsabilité fiduciaire en incombera au Fonds conformément à ses règles et procédures**, y compris celles applicables à la gestion de ses propres fonds supplémentaires (Fonds d'affectation spéciale);

⁶ ICCD/COP(6)/MISC.1 Évaluation indépendante du Mécanisme mondial. Rapport final au mécanisme d'octroi de dons pour le développement de la Banque mondiale. Soumis par l'équipe d'évaluation le 26 juin 2003. COP6.

⁷ ICCD/COP(6)/MISC.1 Évaluation indépendante du Mécanisme mondial. Rapport final au mécanisme d'octroi de dons pour le développement de la Banque mondiale. Soumis par l'équipe d'évaluation le 26 juin 2003. COP6.

⁸ ICCD/COP(6)/MISC.1 Évaluation indépendante du Mécanisme mondial. Rapport final au mécanisme d'octroi de dons pour le développement de la Banque mondiale. Soumis par l'équipe d'évaluation le 26 juin 2003. COP6.

⁹ ICCD/COP(2)/4/Add.1 et Conseil d'administration du FIDA, soixante-sixième session. EB 99/66/INF.10.

c) Le Directeur général du Mécanisme mondial (ci-après appelé «le Directeur général») **sera proposé par l'Administrateur du PNUD et nommé par le Président du Fonds;**

d) Le Directeur général **rendra compte directement au Président du FIDA;**

e) **Il y aura un lien hiérarchique direct entre le Directeur général, le Président du Fonds et la Conférence des Parties.** Le Directeur général soumettra des rapports à la Conférence au nom du Président du Fonds;

f) Le Directeur général sera responsable de l'établissement du programme de travail et du budget du Mécanisme mondial, y compris le tableau d'effectifs envisagé, **qui seront soumis à l'examen et à l'approbation du Président du Fonds** avant d'être transmis au Secrétaire exécutif aux fins de leur communication tels quels à la Conférence des Parties;

g) **Au nom du Président du Fonds, le Directeur général** présentera à chaque session ordinaire de la Conférence des Parties un rapport sur les activités du Mécanisme mondial. Ce rapport sera soumis au Secrétaire exécutif aux fins de diffusion à la Conférence.

25. Toutes ces considérations font clairement ressortir la nécessité de réexaminer et modifier selon que de besoin le Mémoire d'accord de 1997 conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA, comme le prévoit la partie VII D) du Mémoire: «Le présent mémorandum d'accord peut être révisé par accord mutuel écrit entre la Conférence et le Fonds.»

B. Conséquences du Mémoire d'accord conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA

26. Les conséquences indiquées ci-après des dispositions susmentionnées du Mémoire d'accord ont une incidence directe sur les difficultés liées à la gouvernance, à l'établissement de rapports et à l'obligation de rendre des comptes se rapportant au Mécanisme mondial et à l'anomalie institutionnelle qui a caractérisé les relations du Mécanisme mondial avec la Conférence des Parties, le secrétariat permanent et d'autres institutions de la Convention dont il est fait état dans la décision 6/COP.9.

27. Recrutement du personnel par le FIDA en violation du Règlement intérieur de la Conférence des Parties:

a) Le personnel du Mécanisme mondial est nommé et administré par le FIDA; il est considéré comme faisant partie du personnel du FIDA et il rend compte au Directeur général du Mécanisme mondial, lequel est lui-même un membre du personnel du FIDA;

b) Le Directeur général est nommé par le Président du FIDA sur désignation de l'Administrateur du PNUD, ce qui supprime tout lien entre le Directeur général et la Conférence des Parties.

28. Contradictions entre le Mémoire d'accord et la Convention:

a) La disposition institutionnelle qui fait du Mécanisme mondial un «élément organique» de la structure du FIDA prescrit que tous les fonds du Mécanisme mondial (autres que les ressources de base fournies par la Conférence des Parties) sont administrés par le FIDA conformément à ses règles et procédures. La gestion des fonds mobilisés par le Mécanisme mondial se trouve ainsi placée sous l'autorité exclusive du Président du FIDA, en violation directe des dispositions de l'article 21 de la Convention;

b) Le fait que la chaîne de présentation des rapports et les voies hiérarchiques du Mécanisme mondial passent par le Président du FIDA place le Mécanisme sous l'autorité fonctionnelle du FIDA, ce qui est contraire aux dispositions expresses du paragraphe 4 de l'article 21 aux termes duquel le «Mécanisme mondial fonctionne sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et est responsable devant elle».

29. Autres déficiences du Mémoire d'accord

Les autres déficiences importantes du Mémoire d'accord sont les suivantes:

- a) Le Directeur général rend compte directement au Président du FIDA¹⁰;
- b) La chaîne hiérarchique va directement du Directeur général au Président du Fonds et à la Conférence des Parties;
- c) Le programme de travail et le budget du Mécanisme mondial, y compris le tableau d'effectifs envisagé établi par le Directeur général du Mécanisme mondial, sont soumis à l'examen et à l'approbation du Président du Fonds avant d'être transmis au Secrétaire exécutif aux fins de leur communication tels quels à la Conférence des Parties;
- d) Le Directeur général présente les rapports à la Conférence des Parties au nom du Président du FIDA.

30. De ce fait, le Mécanisme mondial ne consulte aucun des autres organismes subsidiaires de la Convention au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre de son programme de travail financé par des contributions extrabudgétaires ou volontaires à deux de ses trois comptes. En fait, le Mécanisme mondial n'a pas soumis de rapport à la Conférence des Parties ou au CRIC au sujet de ces deux comptes ou de leurs utilisations respectives pendant plus de dix ans et jusqu'à ce que la Conférence des Parties lui enjoigne de le faire à sa neuvième session.

31. De surcroît, la structure institutionnelle dichotomique exposée plus haut, désignée dans le rapport du CCI de 2009 comme étant «Le dilemme d'une double structure d'appui», a ouvert la porte à des interprétations divergentes du champ d'application du mandat des institutions de la Convention. Par exemple, les consultants du CCI et ceux du Bureau ont les uns et les autres souligné que le Mécanisme mondial affirme qu'il est en droit et autorisé à agir aux niveaux (sous-)régional, national et local indépendamment du secrétariat alors que celui-ci doit se concentrer exclusivement sur le niveau mondial. Cependant, une interprétation aussi tranchée n'est pas nécessairement étayée par le texte de la Convention ou par des décisions de la Conférence des Parties. Le Mécanisme mondial affirme en outre qu'il est en droit de faire appel à cet effet aux ressources extrabudgétaires qu'il avait mobilisées, sous la conduite du Président du FIDA et donc sans être soumis au contrôle et à la direction de la Conférence des Parties.

C. Le FIDA prend ses distances par rapport aux responsabilités en matière de gestion énoncées dans le Mémoire d'accord

32. Le FIDA a informé le Bureau à sa quatrième réunion intersessions qu'il souhaite réviser complètement le Mémoire d'accord afin d'en supprimer les contradictions et incohérences et de se dégager de toute responsabilité liée à la gestion du Mécanisme mondial et de son personnel ainsi qu'à toute action du Mécanisme mondial, et a notifié le Bureau qu'à l'avenir toute fourniture au Mécanisme mondial s'accompagnera du versement

¹⁰ Voir également dans la quatrième partie du présent rapport, la section intitulée «Gouvernance et contrôle du Mécanisme mondial exercés par le FIDA (y compris la question du Groupe consultatif technique)».

d'une somme appropriée. La position actuelle du FIDA concernant ses relations avec le Mécanisme mondial résulte également de l'appel dont est actuellement saisie la CIJ contre une décision du Tribunal administratif de l'OIT.

D. Problèmes juridiques découlant du Mémoire d'accord : affaires portées devant la CIJ et le Tribunal administratif de l'OIT

33. En février 2010, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a rendu un jugement contre le FIDA et donnant raison à un ancien membre du personnel du Mécanisme mondial dont le contrat n'avait pas été renouvelé par le Directeur général du Mécanisme mondial en 2006 et qui a reçu par la suite des dommages-intérêts équivalant à 450 000 dollars des États-Unis, au moins. Dans sa décision, le Tribunal déclarait que «le Mécanisme mondial doit, à toutes fins administratives, être assimilé aux divers services administratifs du Fonds» et que «les décisions administratives prises par le Directeur général au sujet du personnel du Mécanisme mondial sont, en droit, des décisions du Fonds».

34. La CIJ, qui est actuellement saisie de l'appel du FIDA contre cette décision, devrait l'examiner en 2011. En présentant sa cause à la fois au Tribunal administratif de l'OIT et à la CIJ, le FIDA a réaffirmé qu'il n'était en aucune façon responsable des actions du Mécanisme mondial ou de son personnel, et qu'il ne faisait que fournir au Mécanisme mondial un soutien administratif, dont la gestion de ses trois comptes, un soutien logistique et des services, pour lesquels le Mécanisme mondial versait une contribution prélevée sur son budget de base.

35. Si l'appel du FIDA n'est pas couronné de succès, celui-ci sera tenu de verser près d'un demi-million de dollars au titre du préjudice matériel causé par le Mécanisme mondial. Dans une telle situation, il reste encore à voir si le FIDA demanderait le remboursement de cette somme au Mécanisme mondial ou à la Conférence des Parties et, dans ce cas, en invoquant quels motifs. Si, par contre, l'appel est couronné de succès, il exonérera le FIDA de toute responsabilité découlant d'actions du Mécanisme mondial et de son personnel à l'avenir. Dans une telle situation, la question se pose de savoir quel organe sera tenu pour responsable. Comme le Mécanisme mondial a été créé en vertu de la Convention, il est possible que la Conférence des Parties serait tenue pour responsable des actions du Mécanisme mondial, ce qui créera une sérieuse anomalie étant donné que la Conférence des Parties n'exerce pas un contrôle absolu sur le personnel du Mécanisme mondial puisque celui-ci fait partie, selon le Mémoire d'accord actuel conclu avec le FIDA, du personnel du FIDA dont la gestion relève du Président du FIDA.

36. Le FIDA a également demandé au Bureau de la Conférence des Parties de formuler des observations dans le contexte de l'affaire portée devant la CIJ. Suivant un avis juridique demandé par le Bureau et fourni par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU par l'intermédiaire du secrétariat et un examen plus poussé de la question, le Bureau a décliné toute participation à cette étape tardive du processus, faisant valoir que la Conférence des Parties n'avait jamais été informée auparavant de cette action, soit par le FIDA soit par le Mécanisme mondial.

37. Il semble que le seul moyen qui permettrait à la Conférence des Parties d'exercer son contrôle sur le Mécanisme mondial et son personnel serait de mettre un terme au Mémoire d'accord conclu avec le FIDA ou de le modifier et de faire nommer le personnel du Mécanisme mondial par le Secrétaire exécutif, tout comme le personnel d'autres conventions est désigné et administré par le Secrétariat.

38. Il vaut également la peine de mentionner qu'en plus des questions relatives à des arrangements contractuels *stricto sensu* concernant le personnel, le Bureau des affaires

juridiques a également fait savoir que le Mécanisme mondial n'a pas été doté de la personnalité morale qui l'habiliterait à conclure des accords juridiques ayant force obligatoire à moins que le Président du FIDA n'en ait délégué le pouvoir au Directeur général en application des règles et règlements du Fonds¹¹. Dans ces conditions, les accords juridiques contractuels signés par le Mécanisme mondial l'ont été sans que la gouvernance nécessaire lui ait été conférée et l'éventuelle responsabilité qui en découle peut être opposable à la Conférence des Parties.

39. L'importance de ces questions juridiques, et surtout leur impact potentiel sur les aspects juridiques et financiers du processus de la Convention, illustrent la nécessité de trouver d'urgence des solutions à ces problèmes et celle de parvenir d'un commun accord à une meilleure cohérence institutionnelle de la Convention.

IV. Évaluation de la gouvernance, de l'établissement des rapports, de l'obligation de rendre des comptes et des arrangements et relations institutionnels*

A. Impacts des décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande au Mécanisme mondial et au secrétariat permanent d'agir collectivement et de manière cohérente (y compris le Comité de facilitation)

40. Les décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande au Mécanisme mondial de coopérer avec le secrétariat pour s'acquitter de ses obligations, dont bon nombre imposaient des règles en matière de présentation de rapports, ont beaucoup augmenté depuis la neuvième session de la Conférence des Parties, probablement à la suite du rapport d'évaluation du CCI et pour tenter de remédier au manque de cohésion entre les deux organes. Toutefois, la plupart des décisions dans lesquelles la Conférence des Parties demande que les activités soient menées conjointement par le Mécanisme mondial et le secrétariat ne précisent pas l'organe qui est responsable au premier chef d'en assurer l'exécution et qui doit donc en rendre compte à la Conférence des Parties, ce qui a conduit à une complexité et une confusion accrues en ce qui concerne cette obligation, comme le font ressortir le rapport d'évaluation¹² tout comme le rapport de 2009 du CCI.

41. Le plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention («la Stratégie») adopté en application de la décision 3/COP.8 en 2008 pour la période 2008-2018, chargeait le Secrétaire exécutif et le Mécanisme mondial de mettre en œuvre la Stratégie dans le cadre de leurs mandats respectifs pour garantir la cohérence et la complémentarité des services fournis, de renforcer la coordination de leurs activités et leur coopération et de mettre au point des indicateurs de coopération réussie dans leur programme de travail commun, établi selon une méthode de gestion axée sur les résultats, même s'il ne précisait pas clairement leurs rôles respectifs concernant la mobilisation des ressources pour ce qui est de la collecte de fonds en plus des relations avec le FEM, du cadre d'action, du renforcement des capacités et de la coopération régionale, pour ne citer que quelques domaines d'activité.

¹¹ ICCD/COP(9)/9/Add.2.

* Le Mécanisme mondial a mis en doute la fiabilité de certaines informations figurant dans les tableaux 1 et 2 telles qu'elles ont été tirées du rapport des consultants: voir le document ICCD/COP(10)/Inf.6 sur la réponse concernant la gestion du Directeur général du Mécanisme mondial.

¹² ICCD/COP(10)/Inf.2.

42. Malgré l'introduction de la Stratégie et de nombreuses décisions prises précédemment par la Conférence des Parties, dans lesquelles elle demandait au Mécanisme mondial et au secrétariat permanent de coopérer, il est évident que la coopération escomptée n'a pas été obtenue, et de ce fait le Mécanisme mondial n'a pas communiqué toutes les informations ni rendu pleinement compte à la Conférence des Parties. Même si, à partir de sa troisième session, la Conférence des Parties a adopté au moins 22 décisions dans lesquelles elle demande au Mécanisme mondial et au secrétariat de réaliser conjointement diverses activités et fonctions, ils ont fait peu de progrès, voire aucun, en vue d'institutionnaliser leur coopération et de se montrer unis dans l'action, et cela tient presque entièrement i) au Mémoire d'accord qui a fait du Mécanisme mondial un «élément organique de la structure du FIDA», ii) à l'absence de dispositions portant sur la procédure ou les institutions sous la direction de la Conférence des Parties afin d'assurer une coopération et une application conjointe ainsi que l'interprétation qui en aurait découlé des prescriptions réglementaires; de ce fait, le Mécanisme mondial considère qu'il n'est pas expressément tenu par la Conférence des Parties de lui rendre compte de la mobilisation et de l'utilisation des fonds extrabudgétaires qu'il place dans ses deuxième et troisième fonds d'affectation spéciale.

B. Opérations du Mécanisme mondial et soutien à apporter aux programmes d'action nationaux (PAN)

43. Dans 11 décisions au moins adoptées par la Conférence des Parties depuis sa création, le soutien à apporter aux PAN a été l'une des principales fonctions déléguées au Mécanisme mondial dans le cadre de son mandat fondamental, qui est d'encourager les actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement des ressources aux fins de l'application de la Convention (art. 21, par. 4). Avec l'arrivée du nouveau Directeur général en 2005, le Mécanisme mondial a élaboré une nouvelle stratégie opérationnelle, connue également sous le nom de Stratégie unifiée et approche plus volontariste (CSEA) et adoptée par le CRIC à sa quatrième session et, la même année, par la Conférence des Parties à sa septième session. Cette stratégie soulignait combien il importe d'aligner les programmes d'action nationaux (PAN) sur les principaux cadres nationaux de développement. Elle plaçait l'élaboration de stratégies de financement intégrées au premier plan des activités de mobilisation des ressources du Mécanisme mondial comme moyen de créer plus largement «un environnement propice à l'investissement et au financement pour une gestion durable des terres».

44. L'attention accrue qu'il a accordée à ses stratégies de financement intégrées a conduit le Mécanisme mondial à délaissier les PAN, au lieu d'élaborer un outil qui en soutienne pleinement et en complète le processus d'alignement. Là encore, cette évolution s'explique par les dispositions institutionnelles actuelles qui ont permis au Mécanisme mondial d'agir en toute indépendance des autres organes subsidiaires. Jusqu'à l'adoption de la CSEA, le Mécanisme mondial avait axé une grande partie de ses travaux sur l'attribution de petites subventions destinées à soutenir l'élaboration des PAN conformément à l'article 9 de la Convention, lesquelles étaient prélevées sur le troisième compte du Mécanisme mondial, à savoir le compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention. Cependant, une fois que la Conférence des Parties a approuvé à sa septième session la CSEA du Mécanisme mondial, celui-ci a informé le Conseil exécutif du FIDA «qu'il était de l'intention de la Conférence des Parties de ne plus utiliser les fonds détenus dans le troisième compte pour le seul octroi de subventions et que le Mécanisme mondial devrait être en mesure de les verser directement ... sous réserve de l'accord des donateurs qui avaient apporté des contributions au troisième compte». Le Mécanisme mondial demandait également que le FIDA l'autorise à «utiliser le solde des subventions reçues du FIDA ... et détenues dans le troisième compte pour des versements

directs ... conformément à sa nouvelle stratégie unifiée et approche plus volontariste». Ces demandes, qui ont été approuvées par le Conseil d'administration du FIDA, sans l'approbation expresse de la Conférence des Parties ou sans qu'elle en ait connaissance, ont permis au Mécanisme mondial de devenir financièrement indépendant de la Conférence des Parties et ont corroboré la cessation de son aide financière aux PAN. Même si, dans bon nombre de ses décisions, la Conférence des Parties a prescrit au Mécanisme mondial et au secrétariat de travailler ensemble en faisant porter leurs efforts sur les PAN, le Mécanisme mondial a élaboré sa nouvelle démarche stratégique axée sur les stratégies de financement intégrées indépendamment de la Conférence des Parties, du CRIC ou d'autres organes subsidiaires et a effectivement créé un second instrument d'«intégration» en dehors du processus de la Convention.

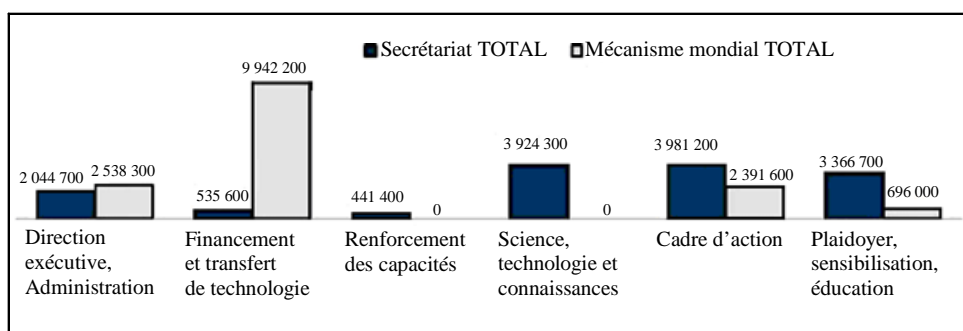
45. Il a également été relevé que les stratégies de financement intégrées constituent en fait un outil de mise en œuvre et comprennent tous les éléments constitutifs d'une structure d'échange et de collecte de fonds avec les pays Parties. L'incertitude quant au rôle du Mécanisme mondial vis-à-vis du processus d'alignement des PAN pourrait être due également à une compréhension très différente de la part du Mécanisme mondial de son rôle en matière de mobilisation des ressources. Par exemple, dans la décision 7/COP.8, le Secrétaire exécutif et le Mécanisme mondial sont priés de sensibiliser les donateurs à l'importance d'un appui financier à l'établissement des rapports nationaux, s'agissant notamment du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Or, abstraction faite de la mise en œuvre des stratégies de financement intégrées au niveau des pays, il n'existe aucune trace d'action ou d'initiative prise par le Mécanisme mondial pour mobiliser des ressources aux fins des processus des PAN depuis 2006. Il a également été relevé que le secrétariat a entrepris des consultations avec le FEM afin d'assurer un financement pour la mise en œuvre de la Stratégie dans le cadre du nouveau système transparent d'allocation des ressources (STAR) et l'allocation de ressources réservées pour favoriser des activités menées au titre de la Convention, sans l'engagement du Mécanisme mondial.

46. Le tableau ci-après montre les ressources allouées simultanément par le Mécanisme mondial et par le secrétariat à un certain nombre de grands domaines d'activité, conformément aux objectifs opérationnels, dont bon nombre ne sont pas efficacement coordonnés. Les rapports communiqués à la Conférence des Parties à sa neuvième session indiquaient que le secrétariat et le Mécanisme mondial ventilaient tous les deux les objectifs opérationnels selon les mêmes catégories: direction exécutive, administration, cadre d'action, financement et transfert de technologie, et plaidoyer, sensibilisation, éducation.

Figure 1

Crédit budgétaire pour 2010-2011 selon les objectifs opérationnels

(En euros)



Référence: Décision 9/COP.9, tableau 1, décision 9/COP.9, annexe I – Programmes de travail; COP(9)/5.

C. Efficacité de l'introduction d'une gestion axée sur les résultats et du programme de travail commun

47. Le recours à une gestion axée sur les résultats et l'application des normes et principes de la méthode de budgétisation axée sur les résultats, suggérés dans le rapport d'évaluation du Corps commun d'inspection en 2005 ont été inscrits parmi les objectifs de la Stratégie décennale adoptée par la Conférence des Parties en 2008. En outre, chaque organe subsidiaire de la neuvième session de la Conférence des Parties a décidé que le Mécanisme mondial et le secrétariat présenteraient désormais un rapport commun et non plus des rapports individuels élaborés en parallèle, ainsi qu'un programme de travail global et une estimation totale des coûts (pour l'exercice biennal et à moyen terme) conformément aux principes d'une gestion axée sur les résultats. Elle a également exigé la mise au point d'un programme de travail commun, ce qui avait été décidé à la huitième session de la Conférence des Parties. Le budget-programme consolidé pour 2010-2011 présenté en conséquence à la neuvième session de la Conférence des Parties reposait pour la première fois sur une gestion et une méthode de budgétisation axées sur les résultats; le Mécanisme mondial et le secrétariat ont donc dû normaliser la présentation de leurs rapports. Cela a permis d'améliorer la transparence entre les organes de la Convention ainsi que le niveau de détail des programmes, en particulier pour ce qui concerne les finances de la Convention. Cependant, le Mécanisme et le secrétariat ne sont tenus de respecter les prescriptions relatives à la gestion axée sur les résultats que pendant les sessions et l'intersession pour la préparation des sessions de la Conférence des Parties et de celles du CRIC. Il n'existe pas de cadre institutionnalisé assurant une coopération quotidienne régulière concernant la prise de décisions, la communication, les relations avec les organismes et les donateurs internationaux, la mobilisation des ressources, le renforcement des capacités, la sensibilisation et autres éléments essentiels de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes.

48. L'introduction du programme de travail commun du secrétariat et du Mécanisme mondial – reposant lui aussi sur les principes de la gestion et de la méthode de budgétisation axées sur les résultats – a de même exigé une coopération plus étroite, quoique à court terme et ponctuelle entre ces deux organes. Ce programme de travail commun représente un minimum en matière de coopération. Il doit constituer un outil de collaboration pour rendre compte des résultats mais non un objectif en lui-même qui permettrait d'éviter le double emploi. Ainsi, malgré l'adoption d'une gestion axée sur les résultats et du programme de travail commun, le Mécanisme n'a pas encore communiqué de données complètes sur le budget, comme il est dit dans le rapport d'évaluation. De plus, selon le projet de rapport qu'il a élaboré pour la neuvième session du CRIC, le Mécanisme a estimé que le coût total du respect des prescriptions en matière d'établissement de rapports à l'intention de la Conférence des Parties et du CRIC ainsi que l'élaboration du programme de travail commun et la réalisation d'efforts de communication conjoints s'élèverait à 1 756 103 dollars des États-Unis rien que pour 2010. Par comparaison, jusqu'à présent, le Mécanisme n'a communiqué aucune dépense concernant le processus d'examen du système d'examen des résultats et de l'évaluation de la mise en œuvre bien que des contributions en espèces et autres aient pu être consenties, et seulement un montant de 387 877 dollars des États-Unis pour des activités directement liées au PAN.

49. Tant le Mécanisme mondial que le secrétariat ont été priés de faire rapport entre les sessions de la Conférence des Parties à la réunion intersessions du CRIC et une équipe spéciale de l'information a été créée au niveau opérationnel afin de satisfaire à ces prescriptions en matière d'établissement de rapports. C'est là un pas dans la bonne direction, mais ces efforts demeurent ponctuels et ont souvent exigé l'intervention du Secrétaire exécutif et du Directeur général du Mécanisme, les rôles et fonctions de ces deux organismes n'étant pas clairement définis. Par conséquent, la situation institutionnelle

actuelle, en dépit de l'introduction d'une gestion axée sur les résultats et d'un programme de travail commun, n'oblige ni le secrétariat ni le Mécanisme à mettre en place une collaboration ou une coopération régulière; le respect des prescriptions en matière d'établissement conjoint de rapports n'exige qu'une coopération ponctuelle.

50. Le rapport du Corps commun d'inspection¹³ et le rapport d'évaluation¹⁴ ont démontré de manière concluante que depuis sa création, le Mécanisme mondial n'a pas présenté à la Conférence des Parties de rapports complets sur sa situation financière et le recrutement de personnel et n'a fait l'objet d'aucun audit. On peut donc se demander si le Mécanisme rend compte à la Conférence des Parties conformément aux termes de la Convention et du Mémorandum d'accord conclu avec l'organisation qui l'accueille.

51. Dans la mesure où le Mécanisme mondial ne communique pas les informations nécessaires sur ces points et d'autres, ni la Conférence des Parties ni les organes subsidiaires mandatés n'ont pu s'acquitter de la gouvernance ou de la surveillance des activités du Mécanisme dont ils étaient chargés pas plus qu'ils n'ont pu superviser le rôle du Mécanisme dans la mobilisation des ressources financières ou leur utilisation appropriée aux fins de la mise en œuvre de la Convention.

D. Chevauchement des tâches dû à un manque de coordination

52. De nombreux exemples de chevauchement des tâches, de double emploi et de manque de coordination entre le Mécanisme mondial et le secrétariat ont été mis en évidence par l'étude de multiples documents soumis à la Conférence des Parties, y compris les évaluations indépendantes et la correspondance entre le secrétariat et le Mécanisme. Ces exemples ont été examinés de manière approfondie dans le rapport d'évaluation à la section II.B.3e¹⁵. Il s'agit de chevauchement et de double emploi dans le travail et les ressources, par exemple dans les domaines suivants:

- a) Plaidoyer, sensibilisation, communication et éducation, identité visuelle et image publique de la Convention (objectif opérationnel 1 de la stratégie);
- b) Efforts de mobilisation des ressources du secrétariat et du Mécanisme (objectif opérationnel 5);
- c) Coopération avec le FEM (objectif opérationnel 5);
- d) Coopération concernant l'examen du système d'examen des résultats et de l'évaluation de la mise en œuvre (objectif opérationnel 4);
- e) Mécanismes de coordination régionale/Unités de coordination régionale;
- f) Double emploi des ressources humaines¹⁶.

E. Gouvernance et contrôle du Mécanisme mondial exercé par le FIDA

53. Le Mémorandum d'accord a établi un rattachement hiérarchique indirect du Directeur général du Mécanisme à la Conférence des Parties par l'intermédiaire du Président du FIDA. Le Mécanisme doit présenter divers rapports à la Conférence des Parties conformément au Mémorandum d'accord et aux pratiques de gestion du FIDA, il

¹³ ICCD/COP9/9 JIU, 2009.a.

¹⁴ ICCD/COP(10)/Inf.2.

¹⁵ ICCD/COP(10)/Inf.2.

¹⁶ Pour plus d'information se reporter à la section H du présent rapport «Recrutement de personnel du Mécanisme mondial sans approbation de la Conférence des Parties» et son tableau 2.

doit également présenter des rapports au Conseil des gouverneurs et au Conseil d'administration du FIDA, il est en outre visé par les décisions publiées dans les bulletins du Président du FIDA. Ainsi, en 2006, une décision du Conseil d'administration a autorisé le Mécanisme à déboursier directement les fonds dont il disposait sur le compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention, c'est-à-dire sans plus exiger que ces ressources soient consacrées à l'élaboration de plans d'action nationaux (PAN) ou avec l'aide du groupe consultatif technique du Mécanisme. Le Mécanisme n'a pas demandé l'approbation de la Conférence des Parties pour cet arrangement et ne l'en a même pas informée. Il convient également de noter que le Mémorandum d'accord n'autorise pas le Conseil d'administration du FIDA à accorder au Mécanisme de tels droits qui sont contraires à la Convention conformément à laquelle le Mécanisme doit rendre compte à la Conférence des Parties.

54. Toutefois, depuis 2005-2006, aucune décision interne du Conseil des gouverneurs, du Conseil d'administration ou du Président du FIDA ne semble avoir été prise concernant le Mécanisme; le Groupe consultatif technique informel et le Groupe consultatif du Mécanisme mondial établis par le FIDA pour conseiller et orienter le Mécanisme ont été dissous. Le Comité de facilitation¹⁷ est le seul organe constitué d'agences externes qui conseille le Mécanisme dans ses activités, notamment concernant l'utilisation des fonds provenant de ses trois comptes. Il ressort des documents de l'organe directeur et des consultations internes du FIDA que, dans les faits, la gouvernance et le contrôle exercés par le FIDA sur le Mécanisme se sont limités aux questions administratives en dépit des dispositions susmentionnées du Mémorandum d'accord en vertu desquelles le Mécanisme mondial constitue un élément organique de la structure du Fonds relevant directement du Président de ce dernier. Cela a été confirmé par les hauts responsables du FIDA qui ont déclaré sans équivoque qu'actuellement le FIDA n'exerçait aucun contrôle sur le Mécanisme et ne lui donnait aucune orientation mais se contentait de lui fournir des services consultatifs sur la manière de satisfaire aux exigences des auditeurs externes.

55. En conséquence, dans son rapport de 2009 présenté à la neuvième session de la Conférence des Parties, le Corps commun d'inspection a conclu que «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». Cependant, comme cela était souligné plus haut, le Mécanisme **agissant dans le cadre de ses relations avec le FIDA, telles qu'établies par le Mémorandum d'accord** continue de mobiliser des ressources financières extrabudgétaires sur ses deuxième et troisième Fonds d'affectation spéciale et utilise ces fonds comme il juge approprié, en dehors de toute directive ou surveillance de la Conférence des Parties. Cette situation est encore aggravée par le fait que, dans le cadre des arrangements institutionnels conclus en application du Mémorandum d'accord, le Directeur général et le personnel du Mécanisme sont nommés par le Président du FIDA et ni la Conférence des Parties ni le secrétariat permanent n'ont leur mot à dire concernant les nominations ou la gestion du personnel.

F. Rapport présenté par le Mécanisme mondial à la Conférence des Parties et au FIDA/aux auditeurs concernant ses trois comptes

56. La figure 2 ci-dessous reprend les données relatives aux trois comptes du Mécanisme mondial tirées du rapport d'audit réalisé par Price Waterhouse Cooper (PWC). Comme il est précisé dans le Mémorandum d'accord (Décision 10/COP/3), le Mécanisme

¹⁷ Décision 25/COP.1 sur les modalités institutionnelles de collaboration à l'appui du Mécanisme mondial.

dispose de trois comptes: le compte administratif du budget de base, le compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention et le compte de contributions volontaires pour les dépenses d'administration. Le Mécanisme n'a fourni un rapport détaillé, qu'à une seule occasion, à la neuvième session de la Conférence des Parties, et uniquement concernant le premier compte, en fournissant un exemplaire du rapport d'audit de PWC pour 2007-2008. Il apparaît cependant que le Mécanisme n'a pas fait de rapport détaillé à la Conférence des Parties ni au CRIC sur des montants considérables mobilisés au cours de la dernière décennie, y compris l'utilisation des fonds reçus sur les deuxième et troisième comptes et en particulier sur le total de ses avoirs. En conséquence, il n'a rendu compte en détail à la Conférence des Parties que concernant moins de 5 à 7 % du total de ses avoirs et concernant en gros 25 à 35 % de ses dépenses totales par le passé. Comme cela a été confirmé au cours des réunions, le Mécanisme a obtenu l'essentiel des 75 à 65 % restants de son budget principalement dans le cadre d'accords bilatéraux avec les donateurs et l'a utilisé pour ses dépenses opérationnelles en relation avec la stratégie de financement intégré ou le cadre d'investissement intégré. Le projet de rapport qui doit être présenté à la neuvième session du CRIC en 2011 indique également que plus de 50 % des dépenses opérationnelles du Mécanisme pour 2010 sont consacrées aux services consultatifs et activités connexes (estimation: 3,9 millions de dollars É.-U.), et 25 % à l'établissement des rapports que le Mécanisme est tenu de présenter à la Conférence des Parties et au CRIC ainsi qu'à la coopération avec le secrétariat (estimation: 1,8 million de dollars É.-U.).

Figure 2
Vue d'ensemble des comptes du Mécanisme mondial

Dépenses du Mécanisme (Audit des trois comptes réalisés par PWC)



Dépenses*	2006	2007	2008	2009
CBAA	2 007 696	2 919 031	1 686 733	3 113 290
VCAE	2 810 743	2 337 136	2 591 083	2 428 266
SRCF	189 700	599 066	2 165 551	3 368 114
Total (en dollars É.-U.)	5 008 139	5 855 233	6 443 367	8 909 670

Total des avoirs du Mécanisme (Audit des trois comptes réalisés par PWC)



Avoirs*	2006	2007	2008	2009
CBAA	2 643 696	1 059 314	1 319 831	1 489 252
VCAE	10 439 522	10 781 543	11 544 025	14 270 933
SRCF	6 344 110	3 324 896	10 570 796	17 279 951
Total (en dollars É.-U.)	19 427 328	15 165 753	23 434 652	33 040 136

CBAA = Compte administratif du budget de base.

VCAE = Compte de contributions volontaires pour les dépenses d'administration.

SRCF = Compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention.

* Données tirées des audits des comptes du Mécanisme mondial pour 2007, 2008 et 2009 réalisés par Price Waterhouse Coopers.

G. Incohérences dans les rapports sur le budget du Mécanisme mondial

57. Une comparaison des rapports sur le budget du Mécanisme (rapports à la Conférence des Parties, au FIDA et à Pricewaterhouse Coopers pour l'audit annuel) fait apparaître diverses incohérences, encore aggravées par le peu de détails donnés par le Mécanisme sur l'utilisation des fonds des trois comptes dont il dispose¹⁸. Ceci est illustré par le tableau 1 ci-dessous qui reprend les données figurant dans les rapports du Mécanisme. Ainsi, le Mécanisme a fait état pour 2010-2011 d'un budget estimé à 18,8 millions de dollars des États-Unis au CRIC, de 22,1 millions à la neuvième session de la Conférence des Parties et de 16,9 millions de dollars au FIDA. Il convient cependant de noter qu'il est difficile de comparer les rapports faits par le Mécanisme à la Conférence des Parties et au FIDA (et pour les audits) étant donné que les normes comptables appliquées et les cycles d'audit sont différents; par exemple, les rapports au FIDA et à PWC sont *annuels* et établis en dollars des États-Unis tandis que les rapports à la Conférence des Parties et au CRIC sont *biennaux* et en euros. Des incohérences mineures ont également été constatées dans les rapports faits à la Conférence des Parties; ainsi, le Mécanisme a annoncé un budget total de 15 568 100 euros pour l'exercice 2010-2011 dans la décision 9/COP.9 mais les dépenses détaillées se montent à 14 666 209 euros dans son projet de programme de travail biennal chiffré (COP(9)/5/Add.2), soit un écart de près d'un million d'euros (901 891 euros). En outre, contrairement à ce qu'exigent les règles de gestion financière de la Convention, le Mécanisme n'a jamais fait l'objet d'un audit normalisé conforme aux normes comptables du système des Nations Unies comme les autres organes de la Convention. Ces règles exigent notamment la présentation d'un état des comptes consolidés et du détail des dépenses et des contributions reçues, imposent l'obligation de rendre compte de tous les éléments à inscrire éventuellement au passif, comme les affaires portées devant la Cour internationale de Justice et le Tribunal administratif de l'OIT, et prescrivent la présentation par les auditeurs de recommandations financières, tous ces éléments devant être publiquement disponibles. Il convient également de noter que le Bureau des services de contrôle interne de l'Organisation des Nations Unies était chargé de réaliser un audit de la «gestion financière de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification» en 2009, mais n'a pas examiné le Mécanisme mondial, se concentrant sur le secrétariat, le CST et le CRIC.

Tableau 1

Rapports sur le budget du Mécanisme mondial: chiffres et sources

(En dollars É.-U.)

<i>Rapports sur le budget du Mécanisme Mondial</i>	<i>2006-2007</i>	<i>2008-2009</i>	<i>2010-2011</i>	<i>Total</i>
À la Conférence des Parties* (total communiqué)	11 185 112	20 966 000	22 133 000	54 284 112
Au FIDA** (chiffres non disponibles pour 2011)	n.a.	24 080 596	16 868 989	40 949 585
Audit***, dépenses totales	10 863 372	15 353 037	n.a.	26 216 409
Audit***, total des avoirs	34 593 081	56 474 788	n.a.	91 067 869
Dont:				
Budget de base (communiqué à la Conférence des Parties*)	3 886 000	5 098 000	n.a.	8 984 000
CBAА (communiqué à l'audit***)	4 926 727	4 800 023	n.a.	9 726 750
Fonds extrabudgétaires (Conférence des Parties*)	7 299 112	15 868 000	n.a.	23 167 112
VCAE + SCRF (audit***)	5 936 645	10 553 014	n.a.	16 489 659

¹⁸ Voir ICCD/COP(10)/Inf.2.

- CBAA: Compte administratif du budget de base (Mécanisme mondial).
 SRCF: Compte des ressources spéciales pour le financement des activités au titre de la Convention (Mécanisme mondial).
 VCAE: Compte de contributions volontaires pour les dépenses d'administration (Mécanisme mondial).
 * Décision 9/COP.9, COP(9)/5/Add.2, tableau 7, documents publics.
 ** Mémoire interne du Mécanisme au Président du FIDA, documents internes communiqués par le FIDA.
 *** Audits (annuels) du Mécanisme mondial réalisés par Pricewaterhouse Coopers pour les années 2006 à 2009, chiffres communiqués par le Mécanisme mondial (non trouvés/non disponibles publiquement).

H. Recrutement de personnel du Mécanisme mondial sans approbation de la Conférence des Parties

58. Le fait que la Conférence des Parties n'exerce apparemment pas de contrôle sur le budget et le fonctionnement du Mécanisme est également illustré par le recrutement de personnel financé par un compte autre que le budget de base comme il ressort du tableau 2 ci-dessous. Actuellement, le Mécanisme emploie 10 administrateurs de catégorie P, recrutés au cours de l'exercice biennal 2010-2011 ou plus tôt, qui n'étaient pas prévus dans le projet de budget du Mécanisme pour 2010-2011 et dont le traitement est assuré par des «ressources extrabudgétaires» ou des contributions volontaires sans approbation explicite de la Conférence des Parties. Cette pratique, s'ajoutant au fait que le personnel du Mécanisme est nommé et géré par le FIDA, semble contraire au Règlement intérieur de la Conférence des Parties et plus précisément au paragraphe 2 de l'article 34 aux termes duquel «Le chef du secrétariat permanent prend les dispositions voulues pour fournir, dans la limite des ressources disponibles, le personnel et les services dont la Conférence des Parties et ses organes subsidiaires ont besoin. Le chef du secrétariat permanent assure la gestion et la direction du personnel et des services et apporte au Président et aux autres membres du Bureau de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires l'appui et les conseils nécessaires.» (décision 1/COP.1). L'article 23 de la Convention crée un secrétariat permanent et le charge d'apporter son appui aux sessions de la Conférence des Parties et à *tous les organes subsidiaires* de la Convention, ce qui inclut le Mécanisme selon l'avis du Bureau des affaires juridiques repris dans le document ICCD/COP(9)/9/Add.2 (annexe II, par. 4 et 9).

Tableau 2
Personnel du Mécanisme mondial, septembre 2010

<i>Personnel du Mécanisme mondial 2010-2011</i>	<i>Mécanisme mondial Demandé***</i>	<i>Conférence des Parties Approuvé***</i>	<i>Mécanisme mondial Nommé****</i>	<i>Pas d'approbation de la Conférence des Parties</i>
Catégorie D (budget de base)	2	2	2	0
Catégorie P (budget de base)	7	7	7	0
Catégorie P (ressources extrabudgétaires)	5	0	10	10
Catégorie G (budget de base)	5/0**	5	5	0
Catégorie G (ressources extrabudgétaires)	1	0	0	0
Total	20/15**	14	24	10

Note: Personnel actuel: 2 D (1 D-2, 1 D-1), 17 P (3 P-5, 4 P-4, 6 P-3, 2 P-2, 2 P-1) 5 G (4 G-5, 1 G-4), 14, consultants non compris.

* COP(9)/5/Add.2, tableau 5 (cinq agents de la catégorie G demandés au titre du budget de base).

** ICCD/COP(9)/5, par. 23, tableau 3 (aucun agent des services généraux demandé au titre du budget de base).

*** Décision 9/COP.9, par. 5, tableau 2.

**** Mandat du Mécanisme mondial.

59. Le rapport d'évaluation démontre que le Mécanisme ne s'est pas pleinement acquitté de son obligation d'établir des rapports et de rendre compte à la Conférence des Parties et au CRIC, comme il lui incombe au titre de la Convention, ce qui a entraîné un certain nombre de problèmes de gouvernance. Il est évident que, le Mécanisme n'ayant pas, comme il le devait, communiqué ces éléments et d'autres, la Conférence des Parties n'a pas été en mesure de s'acquitter de son mandat de gouvernance et de contrôle pas plus qu'elle n'a pu surveiller le rôle du Mécanisme dans la mobilisation des ressources financières ou leur utilisation appropriée aux fins de la mise en œuvre de la Convention. Les exemples en sont les suivants:

- a) Toutes les informations relatives au budget n'ont pas été communiquées à la Conférence des Parties;
- b) Il n'existe pas de budget-programme unifié et intégré pour la totalité des institutions de la Convention;
- c) Les procédures de gestion des comptes et autres décisions approuvées par le FIDA n'ont pas été pleinement communiquées;
- d) Le recrutement de personnel se fait sans notification préalable de la Conférence des Parties et sans son approbation;
- e) Des accords institutionnels sont conclus par le Mécanisme sans autorité juridique directe ou indirecte;
- f) La Conférence des Parties n'a pas été informée des problèmes juridiques soulevés par les affaires portées devant le Tribunal administratif de l'OIT ou la Cour internationale de Justice.

60. Les propositions de budget soumises par le secrétariat et le Mécanisme à la neuvième session de la Conférence des Parties montrent, elles aussi, qu'il aurait été possible d'obtenir des gains d'efficacité en termes d'incidences fiscales et d'améliorer l'efficacité dans son ensemble.

61. En résumé, les pratiques actuelles du Mécanisme en matière de présentation de rapports (et de recrutement de personnel), de même que le Mémoire d'accord qui favorise de telles pratiques, sont en contradiction avec:

- a) **Le mandat de base du Mécanisme** qui «fonctionne sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties et est responsable devant elle» et fait «rapport à la Conférence des Parties sur ses activités» (Convention, art. 21, par. 4 et 5);
- b) **Le mandat de base de la Conférence des Parties** qui «approuve son programme d'activités et son budget, y compris ceux de ses organes subsidiaires» (art. 22, par. 2 g) de la Convention);
- c) **L'article 22 de la Convention** en vertu duquel la Conférence des Parties «arrête et adopte, par consensus, son règlement intérieur et ses règles de gestion financière ainsi que ceux de ses organes subsidiaires» (par. 2 e));
- d) **Les règles de gestion financière de la Convention sur la lutte contre la désertification**, établies par la première Conférence des Parties, qui «régissent l'administration financière de la Conférence des Parties ... de ses organes subsidiaires et du secrétariat de la Convention» (décision 2/COP.1);

e) **Le Règlement intérieur de la Conférence des Parties** en vertu duquel «le chef du secrétariat permanent prend les dispositions voulues pour fournir ... le personnel et les services dont la Conférence des Parties et ses organes subsidiaires ont besoin. Le chef du secrétariat permanent assure la gestion et la direction du personnel et des services et apporte au Président et aux autres membres du Bureau de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires l'appui et les conseils nécessaires» (décision 1/COP.1).

V. Institution la mieux à même d'accueillir le Mécanisme mondial

62. Conformément aux dispositions du paragraphe 9 de la décision 6/COP.9 et en vue de régler les problèmes qui se posent, la présente section propose les différentes options possibles concernant les arrangements institutionnels relatifs au Mécanisme.

63. Pour identifier l'institution la mieux adaptée pour accueillir le Mécanisme il faut tenir compte des considérations juridiques et institutionnelles fondamentales qui permettront d'évaluer les avantages comparatifs de chacune d'entre elles. Compte tenu des dispositions juridiques existantes et grâce à son mandat et à son statut institutionnel parmi les organes de la Convention sur la lutte contre la désertification, l'institution choisie sera clairement en mesure de contribuer à régler de manière systémique la question de la gouvernance du Mécanisme et à contrôler la manière dont celui-ci s'acquitte de son obligation d'établir des rapports et de rendre compte. Dans cette perspective, il convient de tenir compte de ce qui suit:

a) L'article 23 de la Convention crée un secrétariat permanent et le charge d'apporter un appui aux sessions de la Conférence des Parties et de tous les organes subsidiaires de la Convention, ce qui inclut le Mécanisme. De plus, le paragraphe 2 de l'article 34 du Règlement intérieur de la Conférence des Parties prévoit que «le chef du secrétariat permanent prend les dispositions voulues pour fournir, dans la limite des ressources disponibles, le personnel et les services dont la Conférence des Parties et ses organes subsidiaires ont besoin. Le chef du secrétariat permanent assure la gestion et la direction du personnel et des services et apporte au Président et aux autres membres du Bureau de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires l'appui et les conseils nécessaires» (décision 1/COP.1);

b) Le secrétariat permanent tire son statut juridique du fait qu'il a été créé par l'Organisation des Nations Unies (de même que les secrétariats de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique). (Voir à cet égard la résolution 47/188 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1994, A/RES/49/234; la résolution 241/27 de l'Assemblée générale, en date du 12 septembre 1994, A/AC.241/27; voir également la réponse du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies dans le document ICCD/COP(9)/9/Add.2, annexes I et interinstitutions.) Le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies a conclu que le Mécanisme n'avait pas de capacité juridique propre, à moins que cette capacité juridique ne lui ait été conférée expressément par le Président du FIDA;

c) Cela facilite la mise en œuvre complète de la politique «Unis dans l'action» conformément aux dispositions de la Convention, ainsi qu'une interaction plus étroite avec d'autres organismes de la Convention;

d) Les institutions d'accueil devraient supprimer la double structure d'appui qui constitue une anomalie institutionnelle, est source d'inefficacité et d'inefficience et soustrait le Mécanisme au contrôle et à l'orientation de la Conférence des Parties; elles devraient améliorer la coopération et la coordination entre les organes de la Convention, en particulier entre le Mécanisme et le secrétariat permanent, établir une chaîne de

responsabilité hiérarchique unique envers la Conférence des Parties et améliorer la présentation de rapports;

e) Les institutions d'accueil devraient faire en sorte que la gestion et l'efficacité institutionnelle permettent des économies d'échelle grâce à l'unification et à la mise en œuvre de la Convention dans son ensemble, ce qui permettrait des économies à long terme;

f) Il convient de faire un plus grand usage des économies d'échelle grâce à une meilleure gestion des ressources financières et humaines (administration globale des ressources financières et humaines); faire un usage plus efficace des ressources humaines et réaliser des économies dans les coûts de transactions (communications, technologies de l'information, ressources humaines, etc.);

g) Les institutions d'accueil devraient faire un meilleur usage des ressources mobilisées pour la mise en œuvre, compte tenu du fait que le FEM est désormais le mécanisme financier de la Convention sur la lutte contre la désertification;

h) Les institutions d'accueil devraient améliorer à l'avenir la mobilisation des ressources pour la Convention en faisant comprendre aux parties prenantes que les organes de la Convention sont en mesure d'agir collectivement et de manière cohérente;

i) Les institutions d'accueil devraient minimiser le coût pour la Convention de la perte de crédibilité des institutions de la Convention au niveau international et du fait qu'elles n'inspirent plus confiance, coût qu'il est difficile de quantifier;

j) La proposition n'entraînera pas de modification de la Convention et pourrait être mise en œuvre grâce à une décision de la Conférence des Parties au titre de l'article 27 de la Convention.

64. Conformément à ce qui précède, et aux dispositions du paragraphe 6 de l'article 21 de la Convention, le secrétariat permanent pourra faire office d'institution d'accueil pour le Mécanisme mondial.

VI. Autres arrangements et possibilités qui en découlent de remédier aux causes sous-jacentes des problèmes identifiés

65. Conformément aux dispositions de la décision 6/COP.9, paragraphe 9, les propositions examinées ci-après tiennent compte des scénarios présentés dans l'évaluation du Mécanisme par le Corps commun d'inspection.

A. Proposition I: Améliorer le statu quo

66. La **première proposition** porte sur des mesures permettant d'améliorer la situation actuelle entre le secrétariat et le Mécanisme mondial, sans introduire de «procédures ou mécanismes institutionnels» pour résoudre les questions de gouvernance. Il est notamment proposé de: préciser le rôle et le mandat du Mécanisme en matière de collecte de fonds; formaliser le programme de travail commun de l'équipe spéciale; veiller à ce que le programme de travail commun porte sur tous les domaines de travail communs et soit axé sur les résultats; consolider les prescriptions en matière d'établissement de rapports des organes subsidiaires; et réaliser des efforts communs en matière de plaidoyer/de sensibilisation et de représentation. Un organe consultatif pourrait aussi être rétabli pour le Mécanisme, éventuellement par l'intermédiaire du CRIC et en communication directe avec le Président du FIDA en vue de revoir le Mémorandum d'accord de manière à en éliminer les contradictions et les incohérences, comme cela est prévu dans la proposition suivante. Cependant, cette première proposition est jugée insuffisante et peu susceptible de réussir

étant donné que le Mécanisme est fermement convaincu qu'il est habilité, au titre de la Convention et du Mémoire d'accord signé entre la Conférence des Parties et le FIDA, à agir en tant qu'entité indépendante. Avec cette proposition on risque de rejeter simplement les efforts déjà déployés par la Conférence des Parties pour promouvoir la coopération entre le secrétariat et le Mécanisme sans malheureusement obtenir les résultats souhaités.

B. Proposition 2: Introduction d'un mécanisme procédural/institutionnel pour faciliter la mise en œuvre effective de la Convention (équipe de direction)

67. La **deuxième proposition** repose sur les mesures suggérées dans la première, mais introduit également des procédures et mécanismes institutionnels qui pourraient être examinés par la Conférence des Parties au titre de l'article 27 de la Convention. Elle prévoit la création d'une équipe de direction composée du Secrétaire exécutif (chef), du Directeur général du Mécanisme et du chef de l'administration du secrétariat (éventuellement du Directeur exécutif adjoint). Cette équipe serait chargée de prendre collectivement des décisions, dans leurs domaines de compétence et conformément à leurs mandats respectifs, sur les questions de politique fondamentales relatives à la mise en œuvre de la Convention, y compris la préparation de programmes, l'élaboration du budget, la mobilisation des ressources, les communications et l'administration. Dans le cadre de cet arrangement, le secrétariat et le Mécanisme feraient rapport conjointement à la Conférence des Parties par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif; le CRIC continuera d'examiner les rapports qui lui sont soumis et de fournir des conseils concernant ces rapports et le Comité de la science et de la technologie (CST) continuera de se concerter avec le Secrétaire exécutif, le secrétariat et le Mécanisme pour les questions qui relèvent de son mandat. Ce mécanisme institutionnel, pour être efficace, devra également comporter une révision ou une renégociation du Mémoire d'accord conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA afin de le rendre conforme à la nouvelle relation, grâce à la suppression des chaînes de responsabilités hiérarchiques indirectes. Le Mécanisme rendra compte de ses activités par l'intermédiaire du Président du FIDA. Cette proposition ne nécessitera cependant aucune modification de la Convention. Les dispositions nécessaires pourraient être prises dans le cadre d'une décision de la Conférence des Parties adoptée grâce au pouvoir qui lui est conféré par l'article 27. Conformément à cette proposition, le Mécanisme continuerait d'opérer dans les bureaux du FIDA à Rome. L'organigramme ci-dessous illustre le mécanisme institutionnel proposé avec l'introduction d'une équipe de direction en rapport avec les organes de la Convention. Il expose également les mandats respectifs du secrétariat et du Mécanisme, tels que définis par la Convention, ainsi que les domaines qui se chevauchent par suite de diverses décisions de la Conférence des Parties.

68. Le mécanisme procédural et institutionnel proposé dans ce scénario, à savoir la création d'une équipe de direction, suppose que la Conférence des Parties adopte une décision dans laquelle elle:

a) **Met en place un arrangement institutionnel systémique au niveau des administrateurs**, conformément à l'article 27 de la Convention de manière à permettre au secrétariat et au Mécanisme de prendre collectivement des décisions portant sur les points ci-dessus, en suivant les orientations que leur donnera la Conférence des Parties, grâce à la création d'une équipe de direction qui sera habilitée à prendre des décisions collectives et cohérentes sur la base de la politique «Unis dans l'action» de l'ONU. L'équipe de direction se consacrera principalement à l'élaboration de propositions d'action qui seront soumises à la Conférence des Parties pour permettre une mise en œuvre collective de la Convention dans son ensemble (programmes de travail régionaux, stratégie de collecte de fonds,

stratégie de communication, etc.), l'élaboration de programmes de travail pour la Convention dans son ensemble (plan d'action sur quatre ans) et la préparation du budget de la Convention dans son ensemble (programme de travail chiffré sur deux ans);

b) **Introduit une gestion institutionnelle claire:** L'équipe de direction serait responsable de la prise de décisions collectives dans le cadre desquelles les divers organes de la Convention réaliseraient leurs activités en vue de développer et de mettre en œuvre le programme de travail de la Convention dans son ensemble, grâce aux conseils et aux orientations de la Conférence des Parties;

c) **Opte pour une prise de décisions conjointe et une division des rôles et des responsabilités:** L'équipe de direction prendrait collectivement les décisions visant à assurer le contrôle et la gestion des travaux du Mécanisme mondial et du secrétariat, aux fins de mettre en œuvre la Convention dans son ensemble. La Conférence des Parties souhaitera peut-être aussi charger l'équipe de direction de prendre des décisions sur des questions de politique générale ayant trait à la mise en œuvre, à l'administration et aux ressources humaines, au budget, y compris des décisions stratégiques concernant la mobilisation et l'attribution des ressources. Ces décisions pourront faire l'objet d'un examen de la part du CRIC puis être approuvées par la Conférence des Parties. L'équipe de direction devrait également s'efforcer de clarifier régulièrement les responsabilités et les rôles respectifs du Mécanisme et du secrétariat issus de diverses décisions de la Conférence des Parties en vue de limiter les doubles emplois, comme il est proposé dans l'encadré du milieu de l'organigramme. Le Mécanisme et le secrétariat continueront cependant d'être habilités à agir dans la limite de leurs mandats respectifs conformément à la Convention, dans le cadre des décisions de politique générale prises par l'équipe de direction. Tant le secrétariat que le Mécanisme continueront de rendre compte directement à la Conférence des Parties, conformément à leurs mandats respectifs.

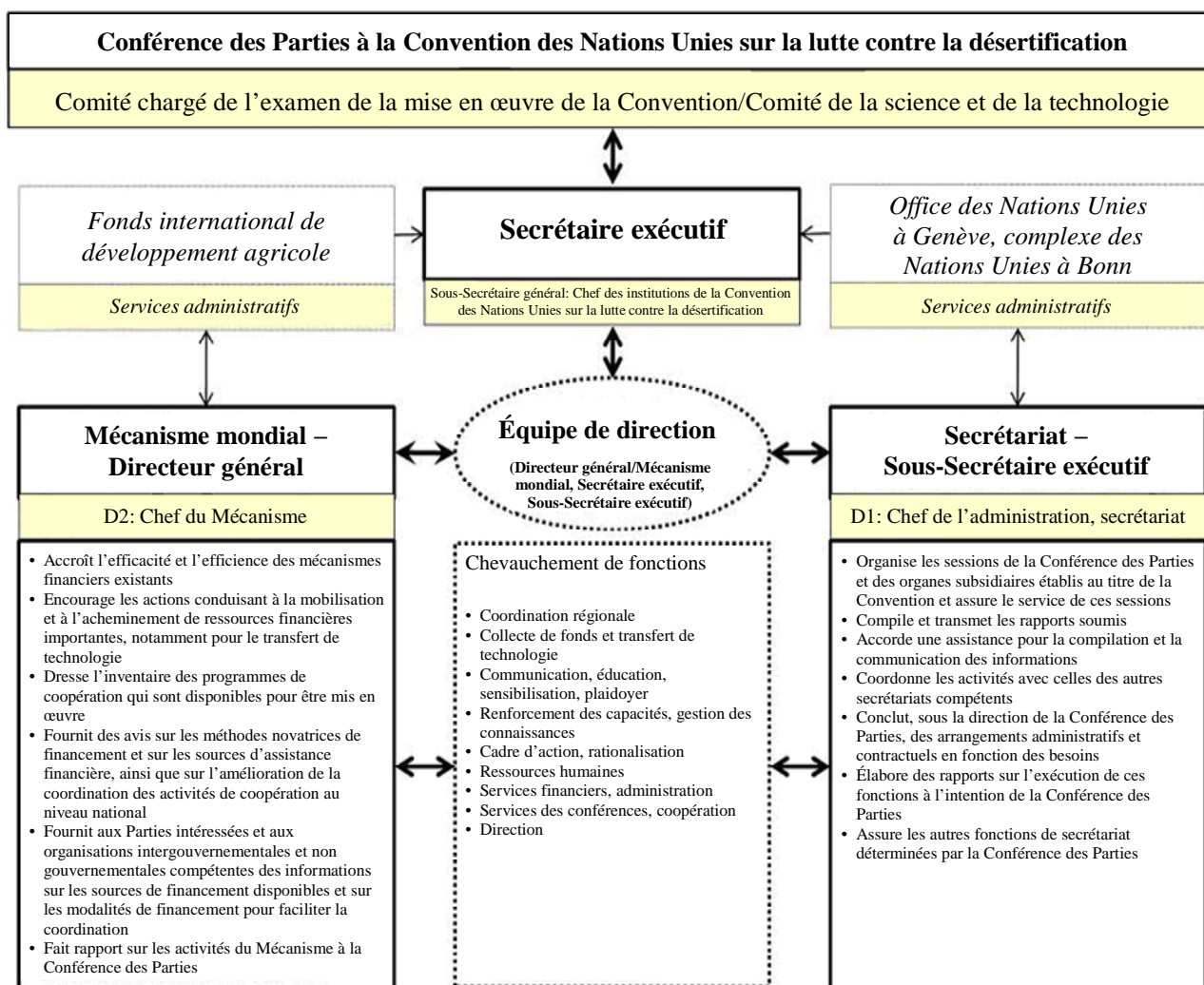
d) **Charge le Secrétaire exécutif, agissant en vertu du mandat que lui a conféré la Conférence des Parties, de lui faire rapport directement** concernant toutes les questions relatives à la mise en œuvre de la Convention dans son ensemble, déchargeant ainsi le Président du FIDA de cette responsabilité (nécessite une modification du Mémorandum d'accord);

e) **Renforce l'obligation pour le Mécanisme de rendre compte directement à la Conférence des Parties** pour toutes les questions relevant de son mandat, par exemple en vertu de la décision 6/COP.9, paragraphe 8, qui exige une représentation directe du Mécanisme à toutes les conférences des Parties;

f) **Clarifie les fonctions respectives du secrétariat et du Mécanisme issues de leur mandat**, en particulier pour ce qui concerne la mobilisation des ressources, les fonctions normatives, le renforcement des capacités et le soutien technologique, ainsi que la communication et la sensibilisation;

g) **Permet à chaque organe de fonctionner de manière pleinement dépendante dans son domaine de compétence respectif**, conformément à son mandat et dans le cadre de leurs décisions collectives;

h) **Prévoit la surveillance** de cet arrangement par la Conférence des Parties/le CRIC.



C. Proposition 3: Révision du Mémorandum d'accord, intégration du personnel et des comptes, sans déplacement physique du Mécanisme mondial

69. La **troisième proposition**, qui s'appuie sur la seconde demandant la création d'une équipe de direction, exige **en outre** l'intégration des ressources humaines et financières du Mécanisme dans celles du secrétariat. Ainsi, tout le personnel serait considéré comme le personnel de la Convention et les comptes du Mécanisme seraient administrés, comme ceux du secrétariat, par l'ONUG ou un autre organisme convenu. Conformément à cette proposition, le Mécanisme restera à Rome, dans les locaux du FIDA, en tant que bureau extérieur du secrétariat. Une telle approche ne nécessiterait pas de modification de la Convention.

70. L'appui accordé par le FIDA au Mécanisme au titre de cette proposition se limitera en conséquence à la fourniture de bureaux, d'équipements et d'installations. Le FIDA sera donc libéré de toute autre obligation à l'égard du Mécanisme. Cette proposition permettrait mieux de résoudre les problèmes de gouvernance, de direction, de chevauchement, de responsabilité et de présentation de rapports à la Conférence des Parties ainsi que le manque de coopération et de coordination entre le Mécanisme et le secrétariat.

71. Cet ajustement des services fournis par le FIDA mentionné au paragraphe 70 ci-dessus exigera une modification du Mémorandum d'accord en vigueur. Il convient cependant de noter que ce Mémorandum d'accord doit être renégocié à la demande du FIDA compte tenu des événements récents et en particulier de l'arrêt rendu par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans l'affaire relative au licenciement d'un membre du Mécanisme. Dans cette affaire, le Tribunal administratif de l'OIT avait arrêté que *les décisions administratives prises par le Directeur général au sujet du personnel du Mécanisme mondial sont, en droit, des décisions du Fonds*. La FIDA fait actuellement appel de cette décision devant la Cour internationale de Justice. Dans ce contexte, il est probable que, tôt ou tard, la Conférence des Parties s'intéresse sérieusement à la question de savoir s'il est rentable que le Mécanisme mondial reste dans les locaux du FIDA à Rome et soit donc séparé du secrétariat, le FIDA se limitant à fournir des bureaux (ce pour quoi la Conférence des Parties verse de toute manière une contribution), et à assurer la gestion financière des trois comptes du Mécanisme. La Conférence des Parties devrait également examiner l'annonce faite par le FIDA au Bureau à sa session de février 2011, à savoir qu'il comptait continuer de fournir ces services au Mécanisme mondial si nécessaire mais en exigeant toutefois le recouvrement total des coûts.

D. Proposition 4: Suppression du Mémorandum d'accord, pleine intégration du Mécanisme mondial et installation à Bonn

72. Enfin, la **quatrième proposition** vise, en intégrant le Mécanisme dans la structure du secrétariat, à l'intégrer pleinement dans le cadre de la Convention au même titre que le secrétariat et les autres organes subsidiaires de cette dernière. Cette option ne nécessitera pas de modification de la Convention et permettra de sauvegarder l'identité et les fonctions distinctes du Mécanisme. Elle exigera cependant le déménagement du Mécanisme à Bonn, suivant un calendrier qui doit encore être établi par la Conférence des Parties. Cette proposition mettrait donc fin au Mémorandum d'accord actuel avec le FIDA.

E. Transformation en un fonds pour la désertification

73. Le fait que le Fonds pour l'environnement mondial ait été récemment désigné comme mécanisme financier de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification rend dans la pratique tout examen de ce scénario inutile, en tout cas pendant la mise en œuvre de la Stratégie. Il ressort des questionnaires, des entretiens qui ont été menés et des échanges de correspondance réalisés dans le cadre de l'évaluation actuelle auprès des principales parties prenantes que cette option n'a pour l'instant aucun soutien et il est peu probable que cette situation change dans un avenir proche. De plus, la conversion du Mécanisme mondial en un fonds exigerait une redéfinition complète de son mandat et par conséquent probablement **une modification de la Convention**¹⁹.

¹⁹ ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009, par. 186 à 192, décision 6/COP.9 (documents ICCD/COP(9)/18/Add.1 et ICCD/COP(10)/INF.2.

VII. Mesures que la dixième session de la Conférence des Parties pourrait prendre

74. Compte tenu de ce qui précède, la Conférence des Parties souhaitera peut-être:

a) Prendre une décision concernant la mise en œuvre d'une des propositions énumérées à la section VI ci-dessus sous le titre «Autres arrangements et possibilités qu'ils offrent de remédier aux causes sous-jacentes des problèmes identifiés»;

b) Examiner et, si nécessaire, modifier le Mémoire d'accord de 1997 conclu entre la Conférence des Parties et le FIDA, conformément à la disposition de la section VII D) de ce Mémoire d'accord selon laquelle «le présent mémorandum d'accord peut être révisé par accord mutuel écrit entre la Conférence et le Fonds»;

c) Prendre en outre une décision demandant au Secrétaire exécutif de procéder à une analyse des décisions de la Conférence des Parties visant le Mécanisme mondial en vue de supprimer les incohérences et les redondances.

Annexe I

Liste des documents INF à présenter à la Conférence des Parties à sa dixième session

1. Consultants' report on the evaluation of the Global Mechanism to the Bureau of the Conference of the Parties at its ninth session (ICCD/COP(10)/INF.2)
2. The Global Mechanism case before the International Court of Justice (ICCD/COP(10)/INF.3)
3. Statement by the International Fund for Agricultural Development on the consultants' report on the evaluation of the Global Mechanism (ICCD/COP(10)/INF.4)
4. The response of the International Fund for Agricultural Development (ICCD/COP(10)/INF.5)
5. The management response of the Global Mechanism (ICCD/COP(10)/INF.6)
6. The report of the Executive Secretary on office space availability and eventual costs (ICCD/COP(10)/INF.7)
7. The 2009 Joint Inspection Unit report (ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009)
8. Advice by the Office of Legal Affairs (ICCD/COP(9)/9/Add.1, ICCD/COP(9)/9/Add.2, et le Mémoire en date du 24 février 2011, annexé au document ICCD/COP(10)/INF.3.

Annexe II

Liste des abréviations

CCI	Corps commun d'inspection
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CIJ	Cour internationale de Justice
CRIC	Comité chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention
CST	Comité de la science et de la technologie
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
OIT	Organisation internationale du Travail
ONUG	Office des Nations Unies à Genève
PAN	Plan action national
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
