



GEF/A.2/4
3 Septembre 2002

Deuxième Assemblée du FEM
Beijing, China
16-18 Octobre 2002

Ordre du jour, point 12

FEM: DIX ANS D'EXISTENCE AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

FEM: DIX ANS D'EXISTENCE AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

Deuxième bilan global

25 janvier 2002

MEMBRES DE LA MISSION D'ÉVALUATION

Équipe internationale de base

Leif Christoffersen, chef de mission
Ogunlade Davidson
María Concepción Donoso
John Fargher
Allen Hammond
Emma Hooper
Thomas Mathew
Jameson Seyani

Consultants nationaux

Afrique du Sud	Joseph Asamoah, Colleen Lowe Morna
Argentine	Lilian Laborde, Patricia Feliu
Brésil	Andres Mendes
Chine	Ma Keping, Wu Yusong
Jamaïque	David Smith
Jordanie	Ma'an Al-Huneidi
Népal	Santosh Rayamajhi
Ouganda	Telly Eugene Muramira
Roumanie	Arinda Cadariu, Despina Pascal
Samoa	Elitise Suluvale
Sénégal	Ngone Sow-Cisse

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont celles des membres de l'équipe internationale de base et ne reflètent pas nécessairement le point de vue des consultants nationaux, ni celui du FEM.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	v
Préface	vii
Résumé analytique	viii
Sigles	xv
I. Introduction	2
A. Méthode retenue aux fins de l'exercice d'évaluation	2
B. Les Conventions et le mandat du FEM	3
C. Le FEM dans le contexte du développement	6
D. Considérations d'ordre général	7
II. Le contexte mondial	10
A. Évolution au plan environnemental	10
B. Évolution au plan économique et social	13
III. Impact, résultats, orientation des programmes et cadre d'intervention	16
A. Ozone : Impact et résultats	17
B. Ozone : Orientation des programmes et cadre d'intervention	18
C. Changements climatiques: Impact et résultats	19
D. Changements climatiques: Orientations des programmes et cadre d'intervention	27
E. Diversité biologique: Impact et résultats	31
F. Diversité biologique: Orientation des programmes et cadre d'intervention	39
G. Les eaux internationales : Impact et résultats	42
H. Eaux internationales : Orientation des programmes et cadre d'intervention	45
I. Dégradation des sols : Impact et résultats	47
J. Dégradation des sols : Orientation des programmes et cadre d'orientation	50
K. Nouveaux domaines d'intervention	51
L. Résultats globaux	53
IV. Relations du FEM avec les instances des conventions	56
V. Rôle du FEM au niveau national	60
VI. Orientation des programmes et cadre d'intervention	70
A. Effets positifs sur l'environnement mondial et surcoût	70
B. Intégration des objectifs, cofinancement des projets et réplique des résultats	72
C. Associer le secteur privé aux opérations	82

D. Participation et contribution du public.....	84
E. Rôle des ONG et des populations locales.....	93
F. Mécanismes particuliers	94
G. Développement et utilisation des connaissances scientifiques.....	98
H. Information et communication	99
I. Partager les enseignements de l'action menée	100
J. Approche systémique à long terme	100
VII. Aspects institutionnels et organisation interne	102
VIII. Principales conclusions et grandes recommandations	120

Annexes

Annexe 1 Mandat de la mission chargée de dresser le Deuxième bilan global du FEM	134
Annexe 2 Profil professionnel des membres de la mission d'évaluation	140
Annexe 3 Méthode suivie pour dresser le Deuxième bilan global du FEM.....	142
Annexe 4 Groupe consultatif de haut niveau	152
Annexe 5 Dix principes opérationnels régissant l'élaboration de l'exécution du programme de travail du FEM	153
Annexe 6 Recommandations issues du Premier bilan global du fonctionnement du FEM	155
Annexe 7 Prise en compte des objectifs du FEM dans les programmes ordinaires des Agents d'exécution	165

AVANT-PROPOS

Le premier bilan global du fonctionnement du FEM a été réalisé en 1997 et présenté à l'Assemblée du FEM tenue à New Delhi en 1998. Le Conseil du FEM, à sa réunion de mai 2000, a demandé qu'un deuxième bilan global du FEM soit dressé. Le plan d'ensemble de cette deuxième évaluation a été approuvée par le Conseil en septembre 2000. L'exercice devait être entrepris à temps pour que ses conclusions puissent être prises en compte dans le cadre de la troisième reconstitution des ressources du FEM et examinées à l'occasion de la deuxième Assemblée du Fonds.

Ce deuxième bilan global du FEM devait permettre de déterminer dans quelle mesure le FEM a atteint ou est en passe d'atteindre les principaux objectifs énoncés durant la phase de restructuration (1994) et dans les politiques adoptées par le Fonds au cours des années qui ont suivi (voir le mandat de la mission d'évaluation à l'Annexe 1).

En consultation avec le Directeur général et Président du FEM, j'ai engagé les membres de l'équipe de base, qui était constituée de Leif Christoffersen (chef de mission), Ogunlade Davidson, Maria Concepcion Donoso, John Fargher, Allen Hammond, Emma Hooper, Thomas Mathew et Jameson Seyani. La liste des membres de l'équipe figure à l'Annexe 2. Tous ont été choisis en raison de leurs compétences dans des domaines tels que l'environnement mondial, la formulation des politiques, la gestion et l'évaluation des projets. Ils sont originaires de diverses régions du monde et ne sont pas liés au FEM, ni à aucune des entités qui le composent. Ils justifient par ailleurs de compétences reconnues et de toute l'expérience requise pour évaluer le fonctionnement du FEM en se fondant sur des appréciations à la fois professionnelles et indépendantes.

Le 10 février 2001, l'équipe a présenté un rapport initial dans lequel étaient définies les modalités pratiques applicables à l'exercice d'évaluation. Ce rapport, établi

sur la base d'informations obtenues de multiples sources, a été transmis au Conseil et publié sur le site web du FEM. Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM avait préparé, en perspective du Deuxième bilan global, quatre grandes études sectorielles sur l'impact et les résultats des activités financées par le FEM dans ses domaines d'intervention et dans le cadre de composantes « dégradation des sols ». Dix autres évaluations de programmes et examens de l'état d'avancement des projets ont également été mis à la disposition de la mission. Par ailleurs, les unités d'évaluation et de coordination des activités du FEM dans les services des Agents d'exécution ont préparé 41 rapports d'évaluation et d'achèvement de projets qui ont également été transmis à l'équipe chargée du bilan.

En un premier temps, la mission a consulté le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution, le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP), les organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi et les Secrétariats de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC), de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et de la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD). La mission d'évaluation a sélectionné les 11 pays dans lesquels elle souhaitait se rendre pour rencontrer les administrations nationales, les parties prenantes aux projets du FEM et les représentants des ONG. Ont été retenus l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Jamaïque, la Jordanie, le Népal, l'Ouganda, la Roumanie, le Samoa et le Sénégal. À la Jamaïque, en Roumanie et au Sénégal, de même qu'au Kenya, au Mexique et en Thaïlande, la mission a également pris part à des consultations régionales avec les points focaux des opérations du FEM et les ONG agréées. Elle s'est rendue sur les sites d'exécution de plusieurs projets menés en Bulgarie, en Hongrie, au Kenya, au Liban et en Tanzanie et a bénéficié du concours de quinze consultants et experts nationaux engagés pour faciliter son travail sur place.

En un deuxième temps, le chef de mission et moi-même avons constitué, avec l'accord du Conseil du FEM, un Groupe consultatif de haut niveau, qui se composait de Jose Goldemberg (Brésil), Hisham Khatib (Jordanie), Akiko Domoto (Japon), Corinne Lepage (France) et Zhang Kunmin (Chine) (voir Annexe 4). En mars 2001, les membres du Groupe consultatif ont exprimé à titre individuel des observations sur le rapport initial. Le Groupe s'est réuni en juin 2001 et a donné son avis sur les conclusions préliminaires que la mission d'évaluation avait tirées de ses déplacements dans les pays. Par la suite, certains des membres du Groupe consultatif ont aussi fait des observations sur les premières versions du projet de rapport.

Le premier projet de rapport a été transmis au Secrétariat du FEM, aux Agents d'exécution, au STAP et au Groupe consultatif de haut niveau le 21 août 2001. Les destinataires du projet de rapport ont fait des commentaires détaillés que la mission d'évaluation a examinés.

Un rapport provisoire a été établi en vue de la réunion de reconstitution des ressources du FEM tenue à Édimbourg (Écosse), les 11 et 12 octobre 2001. Les membres du Conseil du FEM qui n'ont pas assisté à cette réunion ont pu consulter le rapport provisoire sur le site web du Fonds.

La version finale du projet de rapport présentant le bilan global du FEM a été soumise à l'examen lors des réunions du Conseil et de reconstitution des ressources qui ont eu lieu en décembre 2001. Les participants à ces réunions et tous les participants aux projets et program-

mes du Fonds ont été invités à faire part de leurs observations avant le 20 décembre.

La version définitive du rapport a été arrêtée le 25 janvier 2002 et sera présentée à la prochaine réunion de reconstitution des ressources prévue en février 2002 et à la prochaine réunion du Conseil, en mai. Le rapport sera traduit en arabe, chinois, espagnol, français et russe et sera diffusé bien avant la deuxième Assemblée du FEM qui doit avoir lieu à Beijing en octobre 2002.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à tous ceux qui ont contribué à cette entreprise, et en particulier les membres de la mission d'évaluation, qui ont été constamment aux prises avec un programme de voyage très chargé et des événements extérieurs inhabituels ayant entraîné des retards, sans parler des délais très courts qui leur ont été impartis pour mener à bien leur tâche. Je remercie tout spécialement le Secrétariat du FEM, les services du siège et des bureaux nationaux des Agents d'exécution, les Secrétariats des Conventions, le Groupe consultatif de haut niveau, les points focaux du FEM, le réseau FEM-ONG et toutes les personnes rencontrées dans les pays où la mission s'est rendue. Bien que les membres de la famille du FEM, les administrations nationales, les consultants et les divers interlocuteurs de la mission aient joué un rôle clé dans la préparation de cette évaluation, les opinions qui y sont exprimées sont celles des membres de la mission et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du FEM, ni celui des personnes consultées.

Jarle Harstad
Coordonnateur du suivi et de l'évaluation

PRÉFACE

Pendant toute la durée de l'exercice d'évaluation, qui s'est déroulé sur l'ensemble de l'année 2001, la mission d'évaluation a dû faire face à une tâche colossale qui consistait à évaluer les résultats et l'impact des activités financées par le FEM au cours de ses dix premières années d'existence et l'influence des politiques, stratégies et modalités institutionnelles du Fonds sur les retombées des projets. Les deux précédentes évaluations du FEM ne traitaient pas des résultats des interventions du FEM dans la mesure où le nombre de projets menés à terme était insuffisant. En 2001 par contre, un nombre suffisant de projets avaient été menés à terme et avaient déjà donné lieu à plusieurs rapports d'évaluation qui visaient à déterminer, entre autres, dans quelle mesure les activités achevées et en cours avaient atteint leurs objectifs de départ.

Le FEM est un partenariat unique en son genre puisqu'il rassemble plusieurs institutions clés de la famille des Nations Unies et du système de Bretton Woods : le PNUD, le PNUE et le Groupe de la Banque mondiale. Complété de deux autres entités, le Secrétariat du FEM et le Groupe consultatif du FEM pour la science et la technologie (STAP), ce partenariat interinstitutions a été créé pour aider les pays en développement parties aux Conventions à entreprendre des activités ayant des effets positifs sur l'environnement mondial. En conséquence, notre travail consistait notamment à bien cerner les liens opérationnels entre les différentes composantes de ce partenariat interinstitutions pour le moins complexe et inhabituel.

Une autre tâche tout aussi importante nous avait été confiée : évaluer les résultats obtenus sur le terrain. En dernière analyse, les interventions du FEM se jugent par leur efficacité à convaincre les autorités et la population des pays pouvant prétendre à l'aide du Fonds de l'intérêt de prendre part aux accords internationaux sur l'environnement.

Nombre de facteurs positifs ont contribué à faire de cette évaluation ambitieuse une expérience constructive. J'ai eu avant tout la chance de travailler avec sept personnes aux compétences et à l'expérience internationale de haut niveau. Bien qu'issues de milieux professionnels très différents, nous avons réussi à travailler en bonne équipe et nous

sommes parvenus à un accord unanime sur chacune des grandes conclusions et recommandations formulées à l'issue de cet exercice.

Notre travail sur le terrain nous a permis de mesurer tout l'intérêt que suscitent les interventions du FEM et l'ampleur du soutien dont elles bénéficient. Les personnes rencontrées dans les services officiels ont fait preuve d'une grande franchise et se sont montrées très ouvertes et soucieuses de nous aider. Nous avons par ailleurs bénéficié du précieux concours de consultants locaux dans chacun des pays où nous nous sommes rendus. Nos discussions avec les représentants d'ONG rencontrés dans les pays ou lors de consultations régionales ont mis en évidence l'esprit d'ouverture et la transparence avec lesquels opère le FEM, caractéristique sans pareille dans les autres organisations multilatérales.

Nous avons été frappés par la motivation, le professionnalisme et la sincérité de nos interlocuteurs et par l'ampleur du soutien que nous avons reçu du STAP, des agents du Secrétariat du FEM à Washington et du personnel du siège et des bureaux nationaux/régionaux du PNUD, du PNUE et de la Banque mondiale. Je me dois en particulier de rendre hommage à Jarle Harstad, Ramesh Ramankutty, Elizabeth George et à tous les autres membres du groupe de suivi et d'évaluation du FEM pour leur efficacité, leur professionnalisme et le soutien administratif qu'ils nous ont apporté. Je tiens aussi à remercier Elizabeth Mook des modifications éditoriales qu'elle a apportées à ce rapport et qui ont contribué à le rendre plus clair. Le succès de cette évaluation externe et indépendante doit beaucoup à l'attitude constructive, à la remarquable ouverture d'esprit et aux contributions très utiles de nos différents interlocuteurs et collaborateurs.

Leif E. Christoffersen, Chef de mission
Deuxième bilan global du FEM
et Directeur de recherche
Centre international pour l'environnement et le développement - Noragric
Université d'agriculture de Norvège

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Deuxième bilan global du FEM avait pour principal objet de répondre aux quatre questions suivantes:

1. Quel est l'impact des activités financées par le FEM sur l'environnement mondial ?
2. En quoi les relations entretenues par le FEM avec les instances des Conventions sur l'environnement et les pays influent-elles sur les résultats des projets ?
3. En quoi les politiques et les programmes appliqués par le FEM influent-ils sur les résultats obtenus ?
4. En quoi les modalités et relations institutionnelles du FEM influent-elles sur sa performance ?

Compte tenu de la spécificité des modalités institutionnelles existantes, cette dernière question en appelle une autre: le FEM, partenariat interinstitutionnel, obtient-il des résultats qu'aucune des institutions partenaires n'aurait pu obtenir seule ?

Impact et résultats des projets du FEM

Le premier rôle de la mission d'évaluation était de déterminer si les projets financés par le FEM avaient obtenu des résultats appréciables. Le portefeuille du FEM est encore jeune et au 30 juin 2000, seuls 95 des projets entrepris étaient achevés. À cette date, seuls 41 d'entre eux avaient déjà fait l'objet d'une évaluation finale ou d'un rapport de fin d'exécution susceptibles d'être utilisés par la mission. Ces 41 projets représentent environ 12 % des projets à part entière approuvés par le FEM depuis sa création. En outre, les projets aujourd'hui achevés ont été approuvés pour la plupart durant la phase pilote du FEM, une phase d'essai et d'expérimentation. Ces projets ne suivent donc pas les principes énoncés dans la Stratégie opérationnelle et les programmes d'opérations, qui n'ont été mis au point et adoptés par le Conseil qu'en 1996.

Hormis ces quelques réserves, **la mission d'évaluation considère que les projets financés par le FEM ont eu un impact important et des effets positifs sur l'environnement mondial.** Dans le cadre du programme d'intervention consacré à l'ozone, mis en œuvre à l'appui de l'application du Protocole de Montréal dans les pays en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale, les émissions de substances nocives pour l'ozone ont fortement diminué. Dans le domaine des changements climatiques, le FEM s'est employé avec beaucoup d'efficacité à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et a œuvré avec un certain succès au raccordement de cen-

Recommandations

Le FEM doit revoir et rationaliser le nombre et les objectifs de ses programmes d'opérations à la lumière des enseignements tirés des projets, afin d'assurer leur cohérence et de faire en sorte qu'ils visent tous à avoir des effets positifs sur l'environnement mondial. À cette fin, la mission considère que le FEM doit veiller à ce que la planification et l'exécution des nouveaux projets s'appuient toujours sur une base scientifique solide dans tous les domaines d'intervention. Les analyses scientifiques de situation transnationale doivent demeurer au cœur des efforts qui visent à conclure des accords régionaux sur les mesures à prendre pour lutter contre les menaces pesant sur les eaux internationales. Elles doivent aussi rester à la base de la mise au point des plans d'action stratégiques. La mission recommande au FEM d'étendre cette approche aux projets axés sur la lutte contre la dégradation des sols, qui est en passe de devenir un domaine d'intervention à part entière.

trales exploitant les énergies renouvelables aux réseaux de distribution électrique. S'agissant de la diversité biologique, les projets du FEM ont favorisé l'amélioration progressive des normes régissant la gestion participative des zones protégées. Les interventions du FEM dans le domaine des eaux internationales ont beaucoup contribué à l'application des accords mondiaux et régionaux sur la protection et la régénération des écosystèmes dulcicoles et marins. Les activités de lutte contre la dégradation des sols ont eu des effets plus modestes dans la mesure où les efforts déployés sur ce plan visent essentiellement à atteindre des objectifs en rapport avec les changements climatiques, la préservation de la diversité biologique et la protection des eaux internationales. Cela étant, la mission note que nombre de projets se sont attaqués aux causes mêmes de la dégradation des sols et ont contribué à renforcer les capacités des populations locales à gérer durablement leurs ressources foncières.

Il est difficile de dire si ces résultats ont eu un impact sur l'environnement mondial. Compte tenu de la création relativement récente du FEM et des ressources limitées dont il dispose, il ne serait guère réaliste d'attendre que les résultats obtenus suffisent à enrayer ou à inverser les tendances observées actuellement, lesquelles vont plutôt dans le sens d'une dégradation de l'environnement. En revanche, il ne fait aucun doute que les projets du

FEM ont permis d'obtenir toute une série de résultats importants qui peuvent être considérés comme d'utiles indicateurs du déroulement des activités, laissant entrevoir l'impact positif qu'elles auront plus tard sur l'environnement.

Relations du FEM avec les instances des conventions et les pays

Le FEM s'est montré attentif aux besoins découlant des conventions sur l'environnement mondial, notamment de celles pour lesquelles il fait office de mécanisme financier (la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention sur la diversité biologique). La Stratégie opérationnelle et les programmes d'opérations reflètent les objectifs et les priorités de ces conventions. Le FEM a également aidé les pays à communiquer les informations nécessaires en application des Conventions, conformément aux demandes qui lui ont été présentées en ce sens par les Conférences des parties. Cependant, le FEM a eu du mal à déterminer précisément comment il devait donner suite aux directives assez générales reçues au titre des Conventions. De même, les instances des Conventions ont peiné à définir les actions les mieux adaptées au contexte général du développement durable. Des progrès considérables et encourageants ont toutefois été faits au cours des dernières années. Des consultations étroites sont

Recommandations

Le FEM doit envisager avec prudence l'ouverture de tout nouveau cycle de financement d'activités habilitantes en application des mêmes conventions. Il faut évaluer avec soin le financement des activités passées pour déterminer si elles ont permis de répondre efficacement aux besoins des pays et aux directives reçues au titre des Conventions. Il est important d'évaluer l'utilisation des rapports, des communications et des programmes d'action nationaux dans le contexte du cadre stratégique du programme de développement durable d'un pays et des activités de programmation et de préparation des projets du FEM. Dans le même ordre d'idées, la mission recommande que le Conseil du FEM examine la possibilité que chaque pays rende compte directement aux instances de la Convention voulue de l'efficacité et des résultats de l'aide que le FEM lui apporte sous forme d'activités habilitantes comme de projets.

Dans son dialogue avec les instances de chacune des Conventions dont il facilite l'application, le FEM devrait chercher régulièrement à actualiser et préciser les priorités et les engagements existants à la lumière des nouvelles directives qu'il reçoit.

Recommandations

Le FEM doit continuer à s'efforcer de renforcer les capacités des points focaux techniques, les mécanismes de coordination nationale de ses activités et les ateliers de dialogue avec les pays. La mission recommande en outre au Secrétariat du FEM de donner aux points focaux techniques les moyens d'agir en les tenant mieux informés de l'état d'avancement des projets en préparation et en cours. À cette fin, le Conseil doit allouer des fonds spéciaux, administrés par le Secrétariat, pour organiser régulièrement des ateliers nationaux d'examen du portefeuille du FEM, conduits par les points focaux nationaux au niveau technique avec la participation des points focaux pour les Conventions concernées ainsi que des Agents et organismes d'exécution.

nécessaires pour faire en sorte que les priorités actuelles soient convenablement interprétées et tiennent compte des directives reçues auparavant. Il est également recommandé d'envisager avec prudence le lancement de tout nouveau cycle d'activités habilitantes en application des mêmes conventions, l'efficacité des activités en cours devant être auparavant évaluées.

Au niveau national, il faut améliorer la coordination entre les points focaux techniques du FEM et ceux des Conventions. Les pays doivent également rendre compte des activités financées par le FEM, autres que les activités habilitantes, aux instances des Conventions voulues. Il conviendrait d'aider les pays à intégrer à leurs activités ordinaires les rapports nationaux et les plans d'action à présenter au titre des Conventions.

La mission a constaté que les pays connaissaient mal le FEM; sa notoriété est faible, même quand il est la seule source de financement des projets. **Il est indispensable que le FEM améliore son fonctionnement à l'échelon national et renforce ses supports d'information et sa**

communication pour mieux se faire connaître. Les ateliers de dialogue avec les pays ont amélioré la situation mais le manque général d'informations sur le FEM reste important au niveau national. Dans l'ensemble, les projets semblent pouvoir compter sur l'adhésion des pays concernés, bien que beaucoup n'aient pas été lancés à leur initiative si l'on en juge par la participation du point focal désigné pour suivre les opérations du FEM. Souvent, ce sont les Agents d'exécution, avec l'aide de leurs principaux points de contact dans le pays, qui sont à l'origine des projets. Il convient de mettre en place un dispositif plus performant, s'articulant sur les points focaux techniques dans les différents pays, pour coordonner les activités du FEM. Le FEM doit aussi prendre des mesures pour renforcer les capacités des points focaux nationaux, surtout dans les pays de petite ou moyenne taille. Enfin, si son site web est un outil de communication utile, il ne peut attendre de cette seule source qu'elle réponde aux principaux besoins d'information des pays membres. D'autres moyens (publications, CD-ROM, supports visuels) sont tout aussi indispensables.

Politiques et programmes du FEM

Les projets du FEM sont, le plus souvent, préparés de façon interactive. La mission d'évaluation a constaté que divers projets du FEM s'appuyaient sur une dynamique participative, comportaient des mécanismes redistributifs et avaient un impact socio-économique positif, quel que soit le domaine d'intervention. Elle estime cependant que **la participation des parties prenantes aux activités du FEM doit être prise en compte plus systématiquement.**

Les projets gagneraient à aborder plus en détail les aspects socioéconomiques et ceux liés aux moyens de subsistance. Les mécanismes de participation doivent être assortis d'indicateurs de suivi pour traiter plus efficacement des questions relatives à la mobilisation des différents acteurs et à la viabilité des activités.

L'examen de la phase pilote du FEM et le premier bilan global de son fonctionnement ont tous deux fait ressortir l'importance de définitions plus claires et de directives opérationnelles plus efficaces pour mettre en évidence les « effets positifs sur l'environnement mondial » et chiffrer le « surcoût », notamment dans les domaines de la diversité biologique et des eaux internationales.

Selon la mission, le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution ont progressé dans la mise au point d'une méthode fonctionnelle pour régler ces questions au niveau technique, mais ces notions restent floues pour les pays et les autres parties prenantes aux projets. **Il faut donc aider les pays et les acteurs locaux à mieux comprendre les notions d'« effets positifs sur l'environnement mondial » et de « surcoût », et faire de cet objectif une priorité élevée.** Il convient de préparer des directives opérationnelles qui indiquent clairement comment définir les effets positifs sur l'environnement mondial pendant l'élaboration d'un projet et comment les mesurer à son achèvement. En ce qui concerne le surcoût, il est indispensable que des supports similaires permettent aux gouvernements et aux autres acteurs d'appliquer uniformément ces principes.

La mission constate que malgré l'adoption de plusieurs mesures destinées à alléger le cycle des projets, **il y a encore lieu d'améliorer les procédures d'examen et d'instruction des dossiers de projets, et la gestion de ces mécanismes.** Il semble possible de raccourcir le délai d'instruction, surtout pour les projets de moyenne envergure «medium-sized projects».

La Stratégie opérationnelle du FEM repose sur l'un des principes suivants: « Afin de maximiser les avantages pour l'environnement mondial, le FEM mettra l'accent sur son rôle catalyseur et mobilisera des financements supplémentaires auprès d'autres sources. » **Il faut davantage mettre l'accent sur ce rôle moteur, qui procède de la prise en compte des objectifs du FEM dans**

Recommandations

Le Secrétariat doit monter un groupe de travail interinstitutionnel chargé de définir un mécanisme permettant un recueil efficace et systématique des données sur la consultation et la participation des parties prenantes aux projets financés par le FEM, et notamment sur le rôle des populations autochtones.

Recommandations

Afin de permettre aux pays, aux services des Agents d'exécution et aux nouveaux organismes d'exécution de mieux appréhender le principe du surcoût convenu et la notion d'effets positifs sur l'environnement mondial, la mission recommande que le document sur les surcoûts, présenté au Conseil en 1996 (GEFF/C.7/Inf.5), serve de point de départ aux travaux d'un groupe d'étude interinstitutionnel. Ce groupe cherchera à relier les effets salutaires sur l'environnement mondial aux surcoûts dans un cadre de négociation que les pays partenaires et le FEM utiliseront pour parvenir à un accord sur le montant à retenir. Il conviendrait de mettre ce dispositif à l'essai dans quelques pays, et de le réviser en fonction de l'expérience acquise avant de le diffuser largement, sous forme de directive pratique, auprès des points focaux techniques, des Agents d'exécution et des services du Secrétariat du FEM.

les programmes des Agents d'exécution, de la mobilisation de cofinancements et de la réplication des projets.

La mission considère que les trois Agents d'exécution se sont raisonnablement efforcés d'intégrer la protection de l'environnement mondial à leurs programmes de travail ordinaires. Sur le plan du cofinancement, les résultats ont été plutôt modestes. Une poignée seulement des projets achevés et examinés durant l'évaluation ont mobilisé la majeure partie des cofinancements. Tous les engagements et tous les résultats obtenus en matière de cofinancement doivent être systématiquement suivis et évalués à toutes les phases du cycle des projets. Même si peu de progrès sont enregistrés sur ces deux fronts, il reste possible de rééditer ailleurs les expériences réussies. Peu de projets étant achevés, il est toutefois difficile d'évaluer à ce jour l'effet d'entraînement des opérations du FEM.

Recommandations

L'efficacité économique, l'obligation de responsabilité et le contrôle des frais généraux ayant été des sujets de préoccupation à la naissance du FEM, la mission préconise deux mesures: i) l'établissement d'une liste type des tâches confiées aux Agents d'exécution et couvertes par des allocations de frais; ii) l'adoption d'un mécanisme simple de défraiement des Agents d'exécution en fonction des résultats obtenus, comportant deux ou trois versements échelonnés dans le temps et associés aux grandes étapes du projet.

Le taux de réussite des projets de petite et moyenne envergure du portefeuille du FEM semble bon. Dans de nombreux cas, ces projets pourraient être le meilleur moyen de lancer des activités nouvelles et innovantes. Il s'agit d'un mode de financement bien adapté aux ONG, mais aussi aux petits pays, notamment aux petits États insulaires. Les ressources du FEM étant de plus en plus sollicitées, **il pourrait être judicieux de faire de l'allocation de fonds à des projets de petite et moyenne envergure, une étape préalable à la programmation ultérieure de projets à plus grande échelle.**

La mission conclut que malgré les efforts encourageants du FEM pour associer le secteur privé à ses activités, beaucoup de possibilités restent inexploitées et de nombreux éléments font encore obstacle à une participation plus large des entreprises. La mission **estime qu'il existe d'excellentes raisons de se tourner beaucoup plus largement vers le secteur privé.** L'aval du Conseil à une participation accrue du secteur privé et une acceptation clairement affirmée des risques qui en découlent permettrait de dissiper les doutes au sein du FEM.

Organisation interne et relations entre les entités du FEM

Les réalisations du FEM portent la marque d'une vaste collaboration faisant intervenir plusieurs partenaires. L'expérience pratique et la compétence technique des trois Agents d'exécution, et l'appui solide et déterminé des gouvernements, ont largement contribué aux résultats obtenus. Le rôle actif du Secrétariat au sein du FEM a beaucoup aidé à maintenir fermement et rigoureusement le cap sur la dimension mondiale des objectifs du Fonds en privilégiant l'application de sa Stratégie et de ses politiques opérationnelles. Par ailleurs, si chacun des trois Agents d'exécution a apporté diverses contributions d'importance stratégique au FEM, aucun ne semble posséder les compétences environnementales, la crédibilité et l'acceptation internationales, et les capacités opérationnelles nécessaires pour s'acquitter à lui seul de l'ensemble des fonctions du FEM. La mission estime que le FEM est un exemple particulièrement encourageant de coopération constructive entre différents organismes.

Recommandations

Chaque Agent d'exécution a ses propres points de contact au niveau opérationnel dans les services des gouvernements partenaires. Ces points de contact jouent un rôle très important car ils doivent s'assurer que les activités des projets du FEM s'inscrivent bien dans le cadre de politiques et des programmes nationaux de développement durable. Le FEM doit néanmoins avoir un point focal central dans chaque pays pour faire en sorte que ses projets soient bien coordonnés, conformes aux priorités et aux politiques du gouvernement, envisagés dans le contexte des conventions internationales sur l'environnement et des autres accords connexes auxquels le pays est partie, et dotés des moyens nécessaires pour avoir des effets positifs sur l'environnement mondial.

Recommandations

Lors des phases de conception et d'exécution des opérations, le FEM doit mettre davantage l'accent sur la viabilité à long terme et la transposabilité des projets. La mission lui recommande en particulier d'associer plus efficacement le secteur privé à toutes les phases du cycle des projets, en veillant notamment à ce que le Secrétariat dispose des compétences nécessaires à cette fin. Le FEM doit chercher à créer un environnement favorable par l'adoption de stratégies plus ciblées et davantage axées sur le jeu du marché, ainsi que de modalités opérationnelles élargies, qui permettront une interaction avec le secteur privé, jetant ainsi les bases de la pérennité de ses opérations.

Cela étant, si le dispositif du FEM donne dans l'ensemble satisfaction, **il y aurait lieu de définir plus clairement le rôle et le mandat institutionnels des entités qui le composent**, tout en continuant à promouvoir la formule d'un partenariat dynamique à tous les stades des opérations.

En premier lieu, un renforcement du rôle et des effectifs du Secrétariat s'impose. Il faut mettre en place une antenne d'aide aux pays, puis examiner avec le plus grand soin les conséquences qu'auront pour le Secrétariat les conclusions et recommandations de la mission en termes de programme de travail et de budget. Il faut ensuite que les trois Agents d'exécution reçoivent la garantie d'un niveau de financement à moyen terme pour qu'ils maintiennent leurs engagements institutionnels et les ressources humaines nécessaires. Troisièmement, il convient d'intégrer méthodiquement au FEM les nouveaux organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi pour qu'ils jouent un rôle dans les domaines d'intervention où ils ont acquis des compétences techniques et opérationnelles qui inspirent confiance. Quatrièmement, il faut optimiser la fonction du

STAP dans le cycle des projets. Il est recommandé de surveiller attentivement l'utilisation et l'administration de son fichier d'experts. Cinquièmement, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM doit renforcer son mode de diffusion de l'information et ses liens institutionnels avec les Agents d'exécution et les points focaux techniques pour favoriser une gestion évolutive à l'échelon des projets, faciliter l'administration du portefeuille au niveau des programmes, et nourrir une dynamique d'amélioration au niveau institutionnel.

Enfin, il est judicieux et opportun d'envisager d'affirmer davantage l'existence institutionnelle du FEM. Plusieurs raisons militent en faveur d'une telle recommandation : l'augmentation du nombre des domaines d'intervention et des programmes d'opérations, l'élargissement des relations du fait de l'apparition de nouvelles conventions et de nouveaux protocoles, la multiplication des partenaires institutionnels, la nécessité d'améliorer la coordination au niveau des pays et de renforcer les partenariats avec le FEM, et l'augmentation des demandes de financements présentées au FEM. Le Conseil du FEM devrait se pencher sans plus attendre sur le meilleur moyen de mieux asseoir l'existence institutionnelle du FEM.

Recommandations

Pour que son action ait des effets positifs et concrets sur l'environnement mondial, le FEM doit amorcer un recentrage institutionnel pour passer d'une logique d'approbation de projets à une culture de résultats et de qualité des produits. Il faut pour cela une dynamique de coopération faisant davantage appel aux groupes d'étude inter-institutionnels pour se pencher sur les programmes et les grandes orientations et mettant mieux le travail en équipe au service de l'exécution et de l'évaluation des projets.

Recommandations

Le Conseil du FEM doit s'attacher à renforcer les effectifs et les capacités de gestion du Secrétariat en:

- créant une unité distincte, l'antenne d'aide aux pays, qui possèdera les compétences voulues et la connaissance des régions et des langues nécessaires pour fournir rapidement aux points focaux techniques nationaux, en étroite collaboration avec les Agents et organismes d'exécution, des orientations sur les politiques et procédures applicables;
- le rendant mieux à même de préparer et de faire connaître des modalités opérationnelles susceptibles d'encourager la participation active du secteur privé, notamment par le recrutement de spécialistes travaillant dans les secteurs voulus du secteur privé et par le détachement d'experts venant des services des Agents d'exécution, de la SFI ou des entreprises privées;
- demandant la réalisation d'une étude spéciale des besoins en personnel dans la perspective de l'expansion envisagée du rôle du Secrétariat, sans perdre de vue les implications en termes de programme de travail et de budget, afin de présenter au Conseil du FEM des recommandations plus précises en la matière;
- confiant à un cabinet d'étude une évaluation des systèmes de gestion des ressources humaines actuels et des besoins futurs du Secrétariat en la matière.

Sans remettre en cause le principe selon lequel l'exécution et l'évaluation des projets relèvent de la compétence générale des Agents d'exécution, il conviendrait que le Conseil du FEM renforce et élargisse les fonctions du groupe de suivi et d'évaluation de manière à ce que celui-ci puisse collaborer aux examens à mi-parcours et aux évaluations de projets, notamment en donnant son avis sur le cadre de référence applicable à ces exercices, en contribuant à l'examen de chacun des rapports établis, en étudiant et en regroupant les résultats mis en lumière par le travail d'évaluation, et en les répercutant, selon les besoins, sur tous les partenaires du FEM.

Pour renforcer les fondements scientifiques et techniques des projets du FEM, la mission recommande d'échelonner les mandats des membres du STAP, d'étudier avec eux des mécanismes permettant de mieux exploiter les compétences scientifiques et techniques nationales au sein du FEM, et de solliciter l'avis du STAP sur les modifications à apporter pour améliorer le mode d'examen des projets et tirer un meilleur parti du fichier d'experts.

Pour accompagner le recentrage du FEM sur une culture de résultats et de qualité des produits, et veiller à ce qu'il puisse s'acquitter efficacement des nouvelles tâches qui lui sont demandées, la mission préconise un renforcement de son statut et, à cette fin, recommande au Conseil d'examiner les solutions possibles pour affirmer davantage son existence institutionnelle, notamment en lui conférant un statut juridique distinct.

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CNULD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
GES	Gaz à effet de serre
PDF	Mécanisme de préparation des projets
PME	Petites et moyennes entreprises
PNAE	Plan national d'actions environnementales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
SABONET	Réseau de préservation de la biodiversité botanique d'Afrique australe
SFI	Société financière internationale
STAP	Groupe consultatif (du FEM) pour la science et la technologie
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. INTRODUCTION

Le Deuxième bilan global du FEM consiste principalement en une évaluation de l'impact et des résultats des activités du Fonds dans ses quatre domaines d'intervention (ozone, changements climatiques, diversité biologique et eaux internationales) et dans le secteur de la dégradation des sols pour autant qu'il se rapporte à ces domaines. L'évaluation porte par ailleurs sur des questions intersectorielles telles que participation des différents acteurs et les aspects sociaux des projets du FEM.

Le bilan dressé ici examine l'influence, positive ou négative, des politiques, des structures institutionnelles et des modalités de coopération du FEM sur les résultats enregistrés à ce jour. Cette analyse porte sur trois principaux aspects: les effets des politiques et programmes du FEM sur les résultats obtenus; le renforcement des capacités des pays à mettre en œuvre des activités aux retombées positives sur l'environnement mondial; et le renforcement de la capacité du FEM à contribuer à des projets avec effets salutaires sur l'environnement à l'échelle planétaire.

Les récents rapports sur l'exécution des projets soulignent que le FEM doit abandonner l'approche fondée sur l'approbation des projets au profit d'une démarche axée sur l'obtention de résultats concrets. Dans le mandat de la mission, par « résultats » on entend les impacts, les effets ou les produits des projets et programmes du FEM. On entend par « impact » les changements (positifs ou négatifs) résultant de ces projets/programmes, « par effets » les retombées à plus long terme des interventions du FEM, et par « produits » les retombées plus immédiates. La définition des résultats des opérations et des programmes du FEM procède de la Stratégie opérationnelle et des programmes d'opérations du FEM.

A. Méthode retenue aux fins de l'exercice d'évaluation

La mission d'évaluation a dressé le Deuxième bilan global du FEM à la lumière de documents présentant les



résultats des programmes et projets, de consultations avec les responsables et le personnel des Agents d'exécution et de conclusions tirées de ses déplacements dans les pays, lesquels ont donné lieu à des visites sur le site d'exécution des projets et à des entretiens avec des représentants des pouvoirs publics, des parties prenantes aux projets et des représentants d'ONG. Parmi les principales sources d'information utilisées aux fins de l'exercice d'évaluation figurent notamment quatre études sectorielles complètes sur la diversité biologique, les changements climatiques, les eaux internationales et la dégradation des sols réalisées par le groupe de suivi et d'évaluation du FEM, en coopération avec les Agents d'exécution. La mission s'est aussi appuyée sur une évaluation indépendante des projets intéressant l'ozone.

D'autres sources ont été consultées, notamment les conclusions du premier bilan global du fonctionnement du FEM, les rapports d'évaluation des 41 projets achevés, les rapports d'avancement des projets en cours et les examens annuels de l'état d'avancement des projets, réalisés par les trois Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM. La mission a également reçu la liste des 95 projets à part entière achevés au 30 juin 2000. Cet ensemble de projets représente approximativement 28 % des 341 projets à part entière approuvés au cours de la période 1991-2000. Parmi les projets achevés, 61 ont fait l'objet de rapports d'évaluation dont 41 ont été communiqués à la mission au début de son travail. Ainsi, les projets achevés pour lesquels la mission d'évaluation disposait de rapports d'évaluation représentaient environ 12 % de l'ensemble des projets approuvés par le FEM au 30 juin 2000.

La mission d'évaluation a également mis en échelle la réalisation des objectifs pour déterminer comment les différents acteurs jugeaient la participation et l'adhésion à l'action menée ainsi que les méthodes employées par le FEM (la méthode d'évaluation utilisée est exposée en détail à l'Annexe 3).

Une des toutes premières tâches de la mission a consisté à essayer de confirmer les résultats annoncés dans les rapports. Des consultations ont eu lieu avec les responsables et le personnel du siège et de plusieurs bureaux

locaux des Agents d'exécution, le STAP, les Secrétariats des Conventions, certains des organismes d'exécution, les ONG et les points focaux nationaux des opérations du FEM à l'occasion de six réunions sous-régionales.

La mission d'évaluation s'est rendue dans 11 pays, a rencontré les principales parties prenantes aux opérations du FEM et s'est déplacée sur le site d'exécution de quelque 23 projets. L'équipe de base a décidé seule de la sélection finale des pays et a retenu l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, la Jamaïque, la Jordanie, le Népal, l'Ouganda, la Roumanie, le Samoa et le Sénégal. D'autres visites sur le site de projets en cours ont été effectuées en Bulgarie, en Hongrie, au Kenya, au Liban et en Tanzanie. Des consultations régionales auxquelles ont pris part les points focaux nationaux au niveau technique et les ONG accréditées auprès du FEM ont été organisées dans le cadre de déplacements à la Jamaïque, au Kenya, au Mexique, en Roumanie, au Sénégal et en Thaïlande. D'autres pays ayant déjà fait l'objet, ces dernières années, d'évaluations réalisées par le groupe de suivi et d'évaluation du FEM dans la perspective du présent bilan, la mission a eu accès à ce complément d'information pour préparer son travail (voir le Tableau 1 à l'Annexe 3). Enfin, elle était représentée à la réunion du Conseil du FEM tenue en mai 2001, aux consultations avec les ONG organisées en parallèle, à la réunion de reconstitution des ressources du FEM tenue à Édimbourg et à la réunion du Conseil du FEM de décembre 2001.

Les observations et conclusions présentées dans ce rapport reflètent le point de vue indépendant de la mission d'évaluation.

B. Les Conventions et le mandat du FEM

À l'origine, les activités engagées au titre de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) et de son Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987) n'étaient pas financées par des bailleurs de fonds. Aussi l'adoption en 1990 des amendements de Londres, qui portaient création d'un mécanisme de financement spécifique, a-t-elle été considérée comme une étape décisive des efforts de gestion de l'environnement mondial. Ce mécanisme, le Fonds multilatéral pour la mise en

œuvre du Protocole de Montréal, a reçu des pays développés un soutien financier appréciable.

La Convention-cadre des Nations Unie sur les changements climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui ont été négociées parallèlement aux préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992, reconnaissent la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement international des activités de protection de l'environnement mondial.

Durant les négociations relatives au Sommet de la Terre (CNUED) et aux Conventions sur les changements climatiques et la diversité biologique, divers arguments ont été avancés en faveur de la création d'un mécanisme financier distinct pour chacun de ces nouveaux instruments. L'idée était qu'en finançant ces mécanismes, les pays du Nord pourraient aider ceux du Sud à atteindre les objectifs des Conventions. La création d'un mécanisme de financement dans le cadre même du Protocole de Montréal a suscité un vif intérêt et certains ont songé à mettre en place un mécanisme similaire pour chacune des nouvelles conventions.

Pourtant, les pays bailleurs ont accueilli avec beaucoup de scepticisme, voire avec hostilité, la perspective de la création d'un mécanisme financier distinct pour chaque convention, estimant notamment qu'une telle formule était susceptible d'entraîner une trop grande dispersion au plan institutionnel.

C'est ainsi qu'a germé l'idée d'un mécanisme financier commun à plusieurs conventions.

Créé en 1991, le FEM était un moyen de faciliter l'application de la CCNUCC et de la CDB, et le financement des efforts visant à s'attaquer aux causes profondes de la dégradation de l'environnement au niveau mondial. Institué à cette fin à titre provisoire après de longs pourparlers, le FEM est en fait le seul mécanisme de financement international qui ait vu le jour au terme des négociations internationales de la fin des années 80 et du début des années 90.

Lorsque la version définitive des deux Conventions a été arrêtée, en 1992, le FEM en est devenu le mécanisme financier, d'abord à titre provisoire. Il a été mis en place à la Banque mondiale à titre pilote, sur décision des Administrateurs de cette organisation et en vertu de modalités interinstitutionnelles conclues entre le PNUD, le PNUE et la Banque. Un des principes fondamentaux énoncés dans l'accord international portant création du FEM est que le Fonds n'est pas appelé à devenir une nouvelle institution internationale. Il doit s'appuyer dans une large mesure sur les capacités des organisations internationales existantes et notamment sur trois Agents d'exécution aux compétences techniques reconnues dans le système multilatéral (le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale) pour préparer et exécuter ses activités.

En 1994, le FEM a été restructuré en vertu de l'*Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial*, devenant ainsi un outil de coopération internationale et de financement de projets destinés à s'attaquer aux problèmes environnementaux de dimension planétaire. Depuis cette restructuration, le FEM est constitué des entités suivantes:

- *L'Assemblée*, qui comprend des représentants de tous les Participants, i) examine la politique générale du FEM et évalue son fonctionnement sur la base des rapports présentés par le Conseil; ii) garde à l'étude la composition du Fonds; et iii) étudie, pour approbation par consensus, les amendements proposés à l'Instrument sur la base des recommandations du Conseil. La première Assemblée du FEM a eu lieu à New-Delhi (Inde) en avril 1998 et la deuxième se tiendra à Beijing (Chine) en octobre 2002.
- *Le Conseil* comprend 32 membres¹ et se réunit deux fois par an pour élaborer, adopter et évaluer les politiques opérationnelles et les programmes des activités financées par le FEM, conformément aux dispositions de l'Instrument et en tenant pleinement compte des examens effectués par l'Assemblée. Le Conseil a pour principale responsabilité d'examiner et d'approuver le programme de travail.
- *Le Secrétariat*, qui est placé sous la direction du Direc-

teur général et Président du Fonds, i) applique les décisions de l'Assemblée et du Conseil en consultation avec les Agents d'exécution, ii) coordonne la formulation et supervise la mise en œuvre du programme de travail et iii) coordonne les activités relevant des programmes en consultation avec les Secrétariats des organismes internationaux concernés, en particulier les Secrétariats des Conventions qui régissent les activités du FEM.

- Les Agents d'exécution sont le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale. Ils sont responsables de la préparation et de l'exécution des activités financées par le FEM dans leurs domaines de compétence respectifs.
- Le Groupe consultatif pour la science et la technologie fait fonction d'organe consultatif du FEM.

En mai 1999, élargissant son dispositif de réalisation des projets, le Conseil du FEM a décidé d'accroître le nombre d'organismes internationaux autorisés à préparer et à exécuter directement les activités financées par le Fonds. Cette décision visait la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Par la suite, le Conseil a décidé d'étendre le régime du dispositif élargi à l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), au Programme des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et au Fonds international pour le développement agricole (FIDA).

Au terme de ce processus de restructuration, le FEM est devenu un mécanisme multilatéral d'un genre nouveau constitué de partenariats de dimensions et de niveaux différents. Appuyé par le Conseil et le Secrétariat, il tire ainsi parti des atouts des diverses entités collaboratrices. Le

partenariat le plus important est celui qui s'est établi entre le Secrétariat du FEM, le STAP et les trois Agents d'exécution (PNUD, PNUE et Banque mondiale), entités qui ont fortement contribué à l'évolution du FEM et qui participent largement à la préparation et à la mise en œuvre des activités qu'il finance. La Banque mondiale remplit par ailleurs la fonction d'Administrateur de la Caisse du FEM et apporte un soutien administratif au Secrétariat du FEM.

Selon les termes de sa mission:

« Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un mécanisme de coopération internationale destiné à fournir, sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires pour couvrir le surcoût fixé de mesures visant à améliorer de façon concertée la protection de l'environnement mondial dans les domaines suivants: diversité biologique, changements climatiques, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone. Les activités portant sur la dégradation des sols, et plus particulièrement la désertification et le déboisement, peuvent aussi bénéficier d'un financement du FEM, dans la mesure où elles sont



liées aux quatre domaines d'intervention. Le FEM remplira sa mission en s'en tenant strictement aux principes opérationnels essentiels découlant des deux conventions précitées, de l'Instrument du FEM et des décisions du Conseil. »

Le FEM a donc pour principale mission de financer le surcoût des mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial. Ce principe est à appliquer dans le contexte des objectifs de développement durable, les Agents d'exécution devant pour leur part tenir compte de cette dimension en rattachant les activités financées par le FEM au cadre plus large des politiques de développement et de protection de l'environnement, par le biais de stratégies et de programmes à l'échelon national.

Le FEM a créé plusieurs « domaines d'intervention » qui correspondent aux grands objectifs des Conventions régissant son action. Les deux premiers à avoir été mis en place sont ceux des changements climatiques et de la diversité biologique. Le troisième, qui a trait à l'ozone, regroupe des projets visant à aider les pays en transition d'Europe orientale et d'Asie centrale à lutter contre l'appauvrissement de la couche d'ozone (ces projets s'adressent aux pays non couverts par le mécanisme de financement du Protocole de Montréal). Le quatrième porte sur les eaux internationales, question qui ne fait l'objet d'aucune convention globale, mais qui est en rapport avec les objectifs de certains accords et instruments internationaux, régionaux et sous-régionaux. Enfin, la lutte contre la dégradation des sols est un aspect dit « intersectoriel » pris en compte par le FEM. En 2001, le Conseil du FEM a décidé de créer deux nouveaux domaines d'intervention: le premier intéresse précisément la dégradation des sols, le second la nouvelle Convention sur les polluants organiques persistants.

Constitué à partir de financements versés pour l'essentiel par les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le FEM visait à regrouper les divers mécanismes de financement existants ou à créer dans le cadre de conventions. Conformément à des principes opérationnels et aux fins des mécanismes prévus pour l'application de la CCNUCC

et de la CDB, le FEM se conforme aux directives qu'il reçoit des Conférences des parties à ces conventions, auxquelles il rend compte de son action.

Le FEM, seul mécanisme financier commun à plusieurs conventions, est désormais la principale source de financement de l'application des accords internationaux sur la protection de l'environnement.

Depuis sa création, le FEM a aussi pour principal objectif d'encourager par son action la mobilisation d'autres ressources. Le cofinancement d'autres bailleurs de fonds a pour objet de compléter les ressources que le FEM affecte à des activités aux effets positifs sur l'environnement mondial. Il était en effet entendu que le FEM ne pourrait pas à lui seul assurer le financement de toutes les interventions qu'exigent les objectifs des Conventions. Ces cofinancements sont de surcroît indispensables aux activités connexes de promotion du développement.

Le Secrétariat est chargé de suivre le déroulement et les effets des projets du FEM. Les résultats des projets sont ensuite présentés au Conseil et, par son intermédiaire, à tous les pays participant au FEM.

Les parties aux Conventions sont également tenues informées des résultats des projets par le Directeur général et Président du FEM qui soumet des rapports réguliers sur les activités du Fonds à chacune des Conférences des parties. En outre, il est fréquent que les Agents d'exécution transmettent directement aux Conférences des parties des rapports de portée générale sur leurs programmes institutionnels, dans lesquels figurent généralement des informations sur les activités du FEM dont ils assurent l'exécution. Les pays ne sont pas tenus de rendre directement compte aux Conférences des parties du déroulement et des résultats des projets du FEM. Cette question est examinée de plus près au Chapitre 4.

C. Le FEM dans le contexte du développement

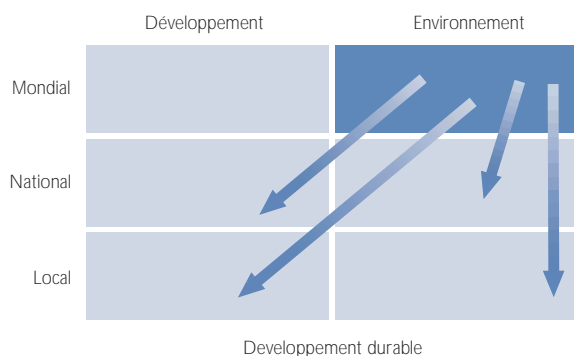
Les 13 programmes opérationnels du FEM sont mis en œuvre conformément aux 10 principes opérationnels énoncés dans la Stratégie opérationnelle de 1996 (voir Annexe 5). L'un de ces principes est le suivant: « Le FEM financera des projets émanant des pays et fondés sur des

priorités nationales visant à appuyer un développement durable et spécifiées dans le cadre de programmes nationaux. »

Le FEM se consacre principalement à la mise en œuvre d'activités ayant des effets positifs sur l'environnement planétaire. Puisque les Conventions qui régissent les opérations du FEM visent essentiellement à la protection de l'environnement mondial, les programmes opérationnels du Fonds doivent tenir compte des aspirations des pays en développement en matière de développement économique et social et tout particulièrement des priorités environnementales au niveau national et local.

Les Conventions qui guident l'action du FEM disposent que les financements du FEM en faveur de la protection de l'environnement mondial doivent s'articuler sur des priorités nationales de développement durable. Ce lien entre protection de l'environnement et développement durable est illustré par le diagramme ci-dessous :

Matrice des liens entre la protection de l'environnement mondial et le développement durable



Comme le soulignent les Conventions, les activités du FEM, principalement axées sur les problèmes environnementaux de portée mondiale, peuvent avoir un impact considérable aux plans national et local. Elles peuvent de surcroît contribuer à mobiliser des cofinancements de nature à élargir cet impact.

Chacun des domaines d'intervention se prête à la promotion d'un développement durable, tant au plan national que local. Ainsi, la réduction des émissions de gaz à effet de serre s'accompagne d'économies d'énergie considérables et contribue à réduire la pollution atmos-

phérique, ce qui a des effets salutaires sur la santé publique. La préservation de la biodiversité d'importance mondiale peut aussi avoir des retombées positives sur le secteur du tourisme d'un pays et favoriser au plan local la création d'emploi et d'activités génératrices de revenus. La protection des eaux internationales contre la pollution peut, quant à elle, entraîner une augmentation du rendement de la pêche et contribuer à l'amélioration de l'état de santé des populations locales.

Les objectifs de développement durable faisant partie des programmes ordinaires des organisations internationales d'aide au développement telles le PNUD et la Banque mondiale, les questions liées à l'environnement mondial peuvent entrer dans le cadre de programmation du développement au niveau national et sectoriel. Ce constat permet d'envisager deux types d'opportunités : financement des objectifs du FEM dans le cadre des programmes ordinaires des Agents d'exécution, et la recherche de cofinancements par ces Agents pour les activités liées aux projets que finance le FEM.

D. Considérations d'ordre général

L'un des grands aspects du mandat de la mission d'évaluation était de déterminer si les projets financés par le FEM avaient obtenu des résultats appréciables. Bien que le portefeuille de projets du Fonds soit encore jeune, les projets achevés, qui sont de plus en plus nombreux, et une proportion importante des opérations en cours ont donné des résultats d'ores et déjà quantifiables. La mission s'est d'abord employée à répondre à un certain nombre de questions fondamentales sur ce point, essayant notamment de déterminer si les résultats obtenus à ce stade étaient suffisants pour lui permettre de recommander le maintien du FEM. Dès les toutes premières étapes de l'exercice d'évaluation, et notamment lors de ses consultations avec les différentes entités du Fonds et de ses déplacements sur le terrain, la mission d'évaluation s'est attachée à évaluer les résultats et l'impact des opérations financées par le FEM. On se reportera au chapitre 3 pour de plus amples informations sur ce point. Les relations entre le FEM et les instances des Conventions d'une part et le FEM et les pays participants d'autre part sont abordées respectivement aux chapitres 4 et 5.

Le FEM poursuit en parallèle deux buts principaux: intégrer les objectifs de protection de l'environnement mondial aux programmes ordinaires de chacun des Agents d'exécution et obtenir des Agents d'exécution et d'autres partenaires des cofinancements à l'appui de ses interventions. Ces aspects sont examinés au chapitre 6. Sont également abordées au chapitre 6 des questions de portée plus générale intéressant les programmes et les stratégies du FEM telles que la participation et la contribution du public et des parties prenantes aux activités du FEM, et d'autres aspects recoupant tous les domaines d'intervention. Les deux derniers chapitres sont consacrés aux aspects institutionnels, à l'organisation interne et aux conclusions et recommandations de la mission.

Durant son travail, la mission s'est constamment référée aux recommandations formulées il y a quatre ans dans

le Premier bilan global du fonctionnement du FEM, ainsi qu'aux mesures prises par le FEM pour y donner suite et aux rapports qu'il a présentés au Conseil à ce sujet. La liste complète des recommandations de la première mission d'évaluation, accompagnée d'un bref récapitulatif des mesures prises, préparé par le groupe de suivi et d'évaluation du FEM à partir de divers rapports destinés au Conseil, figure à l'annexe 6. La mission s'est penchée sur la plupart des questions soulevées dans le premier bilan. Des efforts considérables ont été déployés dans plusieurs domaines pour donner suite à cette première série de recommandations et des progrès encourageants ont été enregistrés. Cela étant, les sections suivantes de ce rapport démontrent que certaines des conclusions et recommandations clés du premier bilan ont trait à des aspects de l'action du FEM qui, de l'avis de la mission, accusent aujourd'hui encore certaines faiblesses.



Les années 90 ont été marquées par des changements profonds qui ont touché l'ensemble de la planète. Sur le plan écologique, des signes sans équivoque de la dégradation de l'environnement se sont manifestés avec une acuité grandissante. La forte poussée démographique, l'urbanisation galopante et l'exploitation croissante et non viable des ressources naturelles ont entraîné une grave pollution de l'air et des ressources en eau. Sur le plan économique, la décennie a été caractérisée par l'intégration de l'économie mondiale et l'émergence de nouveaux débouchés, mais aussi par la persistance de la pauvreté et l'accroissement des disparités économiques. Le développement rapide de l'internet a conduit à l'apparition de nouveaux modes de communication et élargi l'accès à l'information, tout en accentuant la « fracture numérique » entre les info-riches et les info-pauvres.

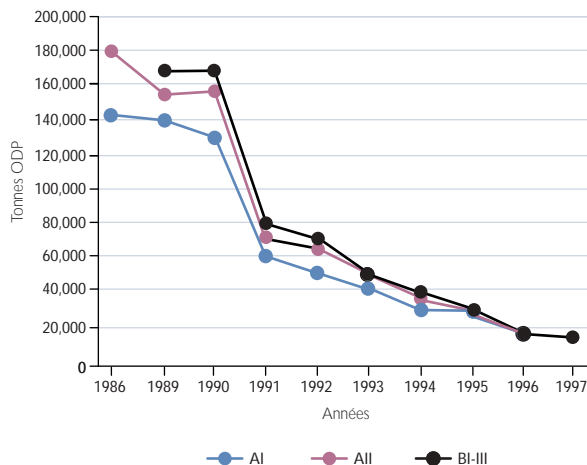
Au plan institutionnel, la période a été marquée par la fin de la Guerre froide et l'apparition de nouveaux organismes et accords internationaux, notamment le programme Action 21, les conventions sur l'environnement mondial et le FEM, le mécanisme de financement mis en place à l'appui de ces conventions. Toute évaluation du fonctionnement et de l'impact du FEM doit donc tenir compte de l'évolution rapide du contexte mondial dans lequel il a été amené à opérer au cours des dix dernières années.

A. Évolution au plan environnemental²

Dès le début de la décennie, la modification rapide de la composition de l'atmosphère et ses conséquences potentielles sur la couche d'ozone, qui protège la Terre, et sur le climat de la planète, ont suscité de vives préoccupations. Dix ans plus tard, les inquiétudes sur la première de ces conséquences s'étaient dissipées grâce aux progrès considérables réalisés en matière d'élimination des émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone³.

En revanche, les inquiétudes liées à l'état du climat ont

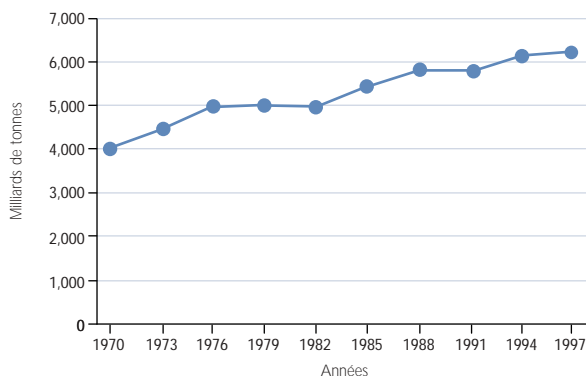
Consommation de substances nocives pour la couche d'ozone en Europe orientale et en Asie centrale



fait place à une certitude grandissante, relayée par un large consensus scientifique international: le réchauffement climatique, l'évolution du régime pluviométrique, la fonte des glaciers et l'élévation du niveau de la mer sont autant de phénomènes que l'on peut directement attribuer, du moins en partie, aux émissions de gaz à effet de serre (GES) dues aux activités humaines. La décennie 1990-1999 a été la plus chaude jamais enregistrée sur Terre depuis que l'on tient des relevés météorologiques.

Au cours des vingt ou trente dernières années, la consommation grandissante de combustibles fossiles a fait rapidement augmenter les émissions de GES. Toutefois, durant les années 90, l'augmentation des émissions mondiales de dioxyde de carbone, principale compo-

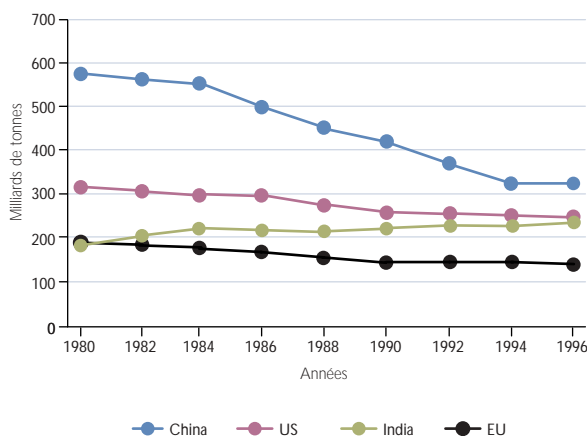
Emissions mondiales de carbone dues à la combustion de combustibles fossiles (1978-98)



sante des GES, s'est légèrement ralenti, le niveau maximum étant atteint en 1997, avec quelque 6,4 milliards de tonnes. Depuis, elles sont en légère baisse⁴, mais demeurent néanmoins supérieures à ce que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) estime être le niveau « soutenable » d'émissions.

Ces tendances mondiales masquent cependant la réduction spectaculaire des émissions de GES qu'a entraîné le repli économique en Russie et dans les pays d'Europe orientale, la forte augmentation des émissions dans les nations occidentales industrialisées (principalement aux États-Unis) et l'accélération de l'augmentation des émissions dans les pays en développement.

Consommation de carbone dans quelques pays



Outre le volume des émissions, certains éléments incitent à penser que la production d'un grand nombre de pays est moins polluante. Rapportées au PIB, les émissions de carbone ont régulièrement baissé au niveau mondial pendant les années 90, la plus forte baisse intervenant en Chine, où cet indice a diminué plus que dans tout autre grand pays au monde⁵.

Durant les années 90, la dégradation des écosystèmes s'est accélérée, menaçant leur capacité à produire de la nourriture et des fibres, à contenir les inondations, à recycler les nutriments et à préserver la diversité biologique, pour ne citer que quelques-unes de leurs nombreuses fonctions.

Les forêts couvrent près de 25 % de la surface terrestre du globe et contribuent à préserver les ressources en eau et à prévenir l'érosion. Elles abritent par ailleurs plus des deux tiers des espèces terrestres connues. Pourtant, les zones forestières sont converties à d'autres fins, en particulier dans les zones tropicales, et disparaissent peu à peu, à raison de quelque 130 000 km² par an. Au Canada, en Russie, en Australie et dans la plupart des pays en développement, l'exploitation forestière progresse aujourd'hui à un rythme supérieur à la capacité de renouvellement des ressources.

Plus des trois quarts du couvert forestier de près de 30 % des grands bassins versants du monde ont été détruits, ce qui réduit la fiabilité et la qualité de la ressource en eau et accroît les risques de crues. Le morcellement des espaces forestiers s'aggrave à mesure que sont aménagées de nouvelles voies d'accès pour défricher et anthropiser et pour faciliter le ramassage du bois de feu. L'ouverture de ces nouvelles routes favorise aussi l'introduction d'espèces envahissantes et le fractionnement des habitats naturels en parcelles trop petites pour que des populations viables d'animaux ou d'oiseaux puissent y survivre. À la fin de la décennie, la conversion des terres forestières et l'abattage, entre autres activités humaines, menaçaient gravement 39 % des écosystèmes forestiers encore intacts⁶. Les forêts étant par ailleurs d'importants puits de carbone, on estime que le défrichage et la dégradation des espaces forestiers ont contribué à accroître de 20 % les émissions mondiales de dioxyde de carbone et, partant, à renforcer la probabilité d'une évolution du climat.

Les écosystèmes marins et dulcicoles sont de plus en plus fragilisés. En Asie du Sud-Est et dans les Caraïbes, le tourisme, les méthodes de pêche destructives et la pollution d'origine tellurique, entre autres facteurs d'agression, menacent gravement 70 % des écosystèmes coralliens⁷. La prolifération d'algues nuisibles s'intensifie rapidement dans toutes les zones côtières de la planète. Le nombre d'incidents provoqués par des toxines algales dangereuses pour l'homme, les ressources halieutiques ou la faune aviaire est passé de 200 dans les années 70 à 700 dans les années 90⁸. Le nombre de zones hypoxiques et dépourvues de toute forme de vie est en hausse dans

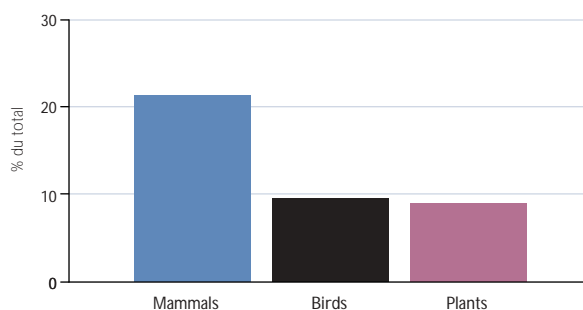
les eaux côtières situées à proximité des grands centres industriels et bassins hydrographiques où s'est développée une agriculture intensive. L'incidence des maladies touchant les mammifères marins et les récifs coralliens a augmenté de manière spectaculaire.

Les produits de la mer constituent la principale source de protéines de près d'un milliard de personnes. Pourtant, les perspectives de la pêche dans le monde se sont assombries au cours des années 90. Selon les estimations, près de 75 % des ressources halieutiques marines seraient aujourd'hui menacées, contre 69 % à la fin des années 80⁹. Les flottilles de pêche ont aujourd'hui la capacité de réaliser des captures de 40 % supérieures au niveau d'exploitation durable des stocks océaniques. La pêche au chalut, méthode de pêche particulièrement destructive qui consiste à racler les fonds marins à l'aide de filets lestés, s'est développée et se pratique désormais sur une superficie estimée au total à 15 millions de kilomètres carrés¹⁰.

Les écosystèmes dulcicoles sont mis à mal par les prélèvements d'eau croissants dus principalement à l'irrigation, entre autres facteurs anthropiques. La consommation d'eau a augmenté deux fois plus vite que la population de la planète et au milieu des années 90, 40 % de la population mondiale manquait d'eau. Le morcellement des écosystèmes dulcicoles s'est poursuivi à un rythme soutenu: en 1998, 349 grands barrages étaient en construction sur des cours d'eau à travers le monde, nombre d'entre eux sur des fleuves traversant des frontières internationales.

Dans l'ensemble, la production vivrière a progressé au même rythme que la croissance démographique, du fait du développement de l'irrigation et de l'amélioration constante des rendements agricoles. Toutefois, l'appauvrissement et l'érosion des sols, et la surexploitation des nappes souterraines vont à l'avenir peser sur les agroécosystèmes. Vers la fin de la décennie, les superficies consacrées à la culture de variétés transgéniques se sont considérablement étendues, passant de 1,7 millions d'hectares en 1996 à 40 millions d'hectares en 1999.

Espèces menacées (1990 – 1999)



Le nombre d'espèces végétales et animales menacées d'extinction a atteint un niveau record dans les années 90: au total, 1,096 espèces de mammifères (soit 24 % des espèces connues), 1 107 espèces aviaires (11 %) et 25 971 espèces végétales (10 %) risquent de disparaître.

Les agressions sur l'environnement sont dues à de multiples facteurs anthropiques et principalement à l'accroissement de la population et à l'intensification encore plus rapide de l'exploitation des ressources naturelles. La population mondiale a augmenté de près de 700 millions d'individus dans les années 90 (soit 13 %), alors même que le taux moyen de fécondité baissait sensiblement dans les pays en développement, passant de 3,4 à 2,9 naissances par femme entre 1990 et 1999. L'urbanisation s'est accélérée, les villes accueillant 50 millions d'habitants supplémentaires chaque année. Pendant les dix dernières années, les dépenses de consommation des ménages ont augmenté de 40 %, celles des pays à revenu élevé représentant presque systématiquement 80 % du total mondial. Si toute la consommation ne porte pas directement atteinte à l'environnement, l'exploitation des ressources naturelles a néanmoins continué d'augmenter. À titre d'exemple, la consommation énergétique mondiale a progressé de 17 % entre 1987 et 1997 et la consommation d'électricité de 32 % durant la même période. On compte actuellement dans le monde 500 millions de véhicules de tourisme, soit 25 % de plus qu'au début de la décennie.

B. Évolution au plan économique et social

Avec la fin de la guerre froide et le passage progressif de l'économie planifiée à l'économie de marché, l'expansion et l'intégration mondiales des marchés se sont ac-

célérées dans les années 90. Les investissements directs étrangers ont plus que quadruplé, passant de 200 milliards de dollars en 1990 à 884 milliards en 1999. Si les pays en développement ont profité en partie de ces apports de capitaux (qui ont représenté quelque 185 milliards de dollars en 1999 dans les pays à revenu moyen ou faible, contre 24 milliards de dollars en 1990), les investissements se sont concentrés pour l'essentiel dans un petit nombre de pays. Dans leur très grande majorité, les pays en développement n'ont pratiquement tiré aucun avantage de ces investissements. Durant cette même période, les flux mondiaux de capitaux ont plus que doublé, représentant 18,3 % du PIB mondial en 1999. En dix ans, le commerce des biens et des services mondial est passé de 39 % à 52 % du PIB mondial. L'importance économique des marchés mondiaux des capitaux et des grandes multinationales n'a cessé de s'affirmer. Cette mondialisation de l'activité économique explique en partie l'augmentation de la production, qui a été de 3,2 % en moyenne sur l'ensemble de la décennie dans les pays en développement et de 2,3 % dans les pays à revenu élevé.

Le rôle grandissant de l'informatique et des télécommunications et le développement rapide de l'internet ont favorisé la mondialisation. Au cours des années 90, la « révolution numérique » a contribué à promouvoir la diffusion de l'information et a fait naître de nouveaux moyens de communication et de nouvelles formes de commerce. À la fin de la décennie, la quasi-totalité des pays du monde était connectée à l'internet. Cela étant, les possibilités d'accès et les coûts de raccordement au réseau varient considérablement d'un pays à l'autre.

Toutefois, ni les vecteurs ni les retombées de cette prospérité grandissante n'ont été équitablement répartis. À la fin de la décennie, le monde développé représentait un cinquième de la population mondiale mais était à l'origine des trois quarts de la production économique mondiale. L'écart entre le revenu moyen des pays industrialisés et des pays en développement s'est accentué, passant de 16 873 dollars en 1990 à 18 375 dollars en 1997.

On estime que 1,5 milliard d'individus (soit 38 % de la population rurale) n'ont toujours pas accès à une eau salubre. La pauvreté sévit toujours dans de vastes pro-

portions: plus d'un milliard de personnes vivent avec moins de 1 dollar par jour et 2,7 milliards avec moins de 2 dollars par jour. Outre ce dénuement matériel, les pauvres sont particulièrement vulnérables et doivent faire face à l'exclusion sociale et sont davantage confrontés aux risques écologiques. Parmi les maladies graves qui menacent la planète, l'épidémie de sida touche aujourd'hui un adulte sur cent dans le monde. L'Afrique subsaharienne abritant plus de 66 % de la population séropositive dans le monde, les pays de la région subissent de plein fouet les ravages que provoque la maladie, tant au plan humain qu'économique.

En dépit des besoins grandissants du monde en développement, l'aide publique au développement (APD) a baissé, passant de 0,3 % à 0,2 % du PIB mondial entre 1990 et 1999, et représente au total à peine 48,5 milliards de dollars. La décennie écoulée a également été marquée par une réaffectation massive de l'APD en faveur des pays en transition, au détriment des pays en développement.

La mondialisation a ouvert de nouvelles perspectives économiques dans les pays en développement, tout en accentuant la vulnérabilité des populations les plus pauvres. Ces communautés, souvent victimes de forces sur lesquelles elles n'ont aucune prise, comme les catastrophes naturelles, sont par ailleurs à la merci des bouleversements provoqués par la volatilité des mouvements de capitaux et par les politiques de gouvernements de plus en plus tentés par l'exploitation intensive des ressources naturelles. En outre les populations pauvres sont souvent privées d'accès à l'eau, aux domaines forestiers et aux zones côtières de premier ordre, toutes des ressources dont elles sont pourtant fortement dépendantes.

Dans un monde en pleine mutation, face à la dégradation continue de l'environnement planétaire, le rôle du FEM est fondamental. Dans le même temps, compte tenu de sa création somme toute récente et de ses ressources relativement limitées, il ne serait guère réaliste d'attendre du Fonds qu'il parvienne à lui seul à renverser les tendances observées en matière d'environnement. C'est dans ce contexte général que la mission d'évaluation a entrepris de dresser le Deuxième bilan global du FEM.

IMPACT, RÉSULTATS, ORIENTATION DES PROGRAMMES ET CADRE D'INTERVENTION

La mission d'évaluation avait spécifiquement pour tâche d'évaluer l'impact et les résultats des activités du FEM, dont le portefeuille gagne en maturité. Elle s'est appuyée à cette fin sur plusieurs sources d'information:

- Les quatre études sectorielles réalisées aux fins du Deuxième bilan par le groupe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM, avec le concours des services des trois Agents d'exécution et de consultants externes, et un rapport d'évaluation externe des projets consacrés à l'ozone ont constitué le point de départ de l'exercice d'évaluation.
- Les rapports d'évaluation des projets achevés et les documents et dossiers des Agents d'exécution sur les opérations en cours ont été utilisés pour compléter et confirmer les conclusions des études sectorielles.
- Les déplacements dans les pays et sur le site d'exécution des projets et les consultations régionales auxquelles a pris part la mission ont également été utilisés pour compléter et confirmer les conclusions des études sectorielles.
- Les entretiens avec les Agents d'exécution, le STAP et les Secrétariats des Conventions (CCNUCC, CDB et CLD) ont aussi éclairé l'exercice d'évaluation.

La mission remarque qu'un certain nombre d'éléments d'information font défaut. Ainsi, en l'absence de données initiales auxquelles se rapporter, les auteurs des études sectorielles ont eu du mal à évaluer avec précision les résultats des projets du FEM, qu'ils soient achevés ou en cours d'exécution, ainsi que leurs effets sur l'environnement mondial. Par ailleurs, le nombre de projets achevés est relativement modeste (95 seulement) et seuls 41 d'entre eux ont fait l'objet de rapports d'évaluation que la mission a pu consulter. En conséquence, les projets achevés analysés dans le cadre du Deuxième bilan



ne représentent que 12 % environ du portefeuille total de projets du FEM. La mission a également eu du mal à évaluer l'impact des projets plus anciens (à savoir ceux qui ont été approuvés au cours de la phase pilote), faute de données suffisantes sur leurs effets. Enfin, il n'existe toujours pas de définition opérationnelle précise des « effets positifs sur l'environnement mondial » des activités du FEM. Or, tant que cette notion n'aura pas été clairement définie, il sera difficile de mesurer avec précision l'impact des interventions du FEM sur l'environnement mondial.

Pour évaluer l'impact de l'action du FEM, la mission d'évaluation s'est principalement intéressée au rôle du Fonds. Rappelons toutefois que les projets du FEM reposent sur des partenariats stratégiques avec les Agents d'exécution, les gouvernements, les organismes nationaux, les ONG, les populations locales et le secteur privé. Ils sont financés en partie par le FEM, en partie par les pays et d'autres organismes ou entreprises des secteurs public et privé. Il se peut donc que le présent rapport ne rende pas expressément compte des contributions respectives des divers partenaires associés aux projets du FEM (en particulier les gouvernements). Les progrès réalisés sont toutefois à porter au crédit de l'ensemble des intervenants.

A. Ozone: Impact et résultats

Durant les dix dernières années, le FEM a engagé 138 millions de dollars pour financer des activités visant l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone dans les pays en transition qui ne peuvent prétendre à l'aide du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal, réservé aux pays en développement. Les investissements du FEM et les cofinancements correspondants, qui devraient atteindre 67 millions de dollars, ont permis de financer 121 opérations dans 17 pays.

De par leur existence et leur effet catalyseur, les projets du FEM relatifs à l'ozone ont indéniablement contribué à l'élimination progressive des substances nocives pour l'ozone dans les pays en transition. En 1999, six de ces pays s'étaient conformés aux dispositions du Protocole de Montréal et six autres devraient en faire autant d'ici

2003. En 1999, la consommation annuelle de substances menaçant l'ozone dans les 14 pays bénéficiaires de projets du FEM pour lesquels on disposait d'un recul suffisant avait baissé de plus de 90 %, passant de quelque 190 000 tonnes à moins de 15 000 tonnes¹¹. La plus grosse baisse, en valeur absolue, a été enregistrée en Russie, pays pourtant à lui seul responsable de plus des deux tiers de la production et de la consommation de ces substances dans les pays en transition bénéficiaires de l'aide du FEM.

Dans ce domaine, le FEM est intervenu au niveau de l'ensemble de plusieurs secteurs et a contribué à l'élaboration de stratégies nationales globales. Les données disponibles montrent clairement que les interventions du FEM ont donné de bons résultats lorsqu'on les compare à des opérations analogues mises en œuvre dans des pays en développement avec le soutien du Fonds multilatéral, destinées à l'origine au financement de microprojets. Ainsi, la consommation de substances détruisant l'ozone a baissé au total de plus de 175 000 tonnes et a fortement diminué dans tous les pays bénéficiaires. Les interventions du FEM ont aussi été assez efficaces du point de vue de leur coût; cela est en grande partie dû à l'approche transectorielle et aux stratégies nationales sur lesquelles elles étaient fondées. Si l'on s'en tient aux réductions directes et vérifiées, le coût moyen s'établit à 7,5 dollars par kilo de substance nocive éliminée.

Selon le rapport d'évaluation externe des projets du FEM relatifs à l'ozone, la baisse vérifiée de la consommation directement attribuable aux investissements du Fonds représente 27 % de la baisse totale enregistrée en 1999¹². Certes, le ralentissement économique, le passage à l'économie de marché et les efforts déployés par les pays désireux d'adhérer à l'Union européenne ont eux aussi fortement influé sur la réduction globale de la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone. Toutefois, en finançant un renforcement des capacités institutionnelles qui a accru la détermination des pays bénéficiaires, le FEM est à l'origine, selon ce rapport, de réductions plus importantes que le chiffre ci-dessus ne l'indique. Il est notamment intervenu en facilitant l'adoption de cadres juridiques adaptés, en améliorant le partage de l'information et en encourageant le lancement

Encadré 3.1 Élimination progressive des substances nocives pour l'ozone en Bulgarie

Le projet du FEM exécuté par la Banque a atteint son objectif: la Bulgarie s'acquitte désormais des obligations que lui impose le Protocole de Montréal et l'objectif de départ, qui était de réduire de 334 tonnes ODP la consommation de substances menaçant l'ozone, a même été dépassé. Pour parvenir à un tel résultat dans le cadre de ce projet, il a fallu impliquer les pouvoirs publics, cibler les secteurs clés de l'économie bulgare, engager une vaste action de renforcement des capacités et lancer des campagnes novatrices de sensibilisation du public. On est ainsi passé d'une consommation annuelle de 1360 tonnes ODP en 1992 à une élimination quasi complète des substances inscrites aux Annexes A et B en 1998, la diminution ayant déjà commencé à se faire largement sentir pendant la phase de planification du projet.

Le projet s'articulait autour de 11 sous-projets axés sur la reconversion technique d'entreprises opérant dans trois secteurs économiques spécifiques. Il a été pleinement appuyé par le ministère bulgare de l'Environnement qui a créé et formé aux fins du projet un groupe de travail composé de trois personnes. Le projet a permis de former 1500 techniciens et agents du service des douanes et d'équiper les postes-frontières d'appareils de détection de substances détruisant l'ozone, contribuant ainsi à la mise en œuvre d'un décret de 1996 interdisant l'importation de ces substances et facilitant la lutte contre la contrebande. Dans le cadre du projet, une ONG a lancé une campagne de sensibilisation destinée aux adolescents. Des affiches et des auto-collants ont été distribués, des concours de dessin ont été organisés et des concerts de rock ont été retransmis dans tout le pays à la radio et à la télévision. Depuis l'achèvement du projet, le ministère de l'Environnement poursuit l'action engagée, avec le concours d'autres bailleurs de fonds.

de campagnes de sensibilisation de l'opinion. La mission d'évaluation s'est rendue en Bulgarie et a pu vérifier sur place les conclusions du rapport de l'évaluation externe (voir encadré 3.1), qu'elle partage dans leur ensemble.

La mission estime globalement que: i) le FEM a bien accompagné l'application du Protocole de Montréal en se montrant attentif aux besoins en découlant; ii) l'intervention du FEM a largement contribué à une baisse sensible de la consommation de substances nocives pour l'ozone; et iii) le FEM a concrètement aidé les pays en transition à s'acquitter des obligations que leur impose le Protocole de Montréal.

B. Ozone: Orientation des programmes et cadre d'intervention

Les opérations qu'a financées le FEM aux fins de l'élimination progressive des substances menaçant l'ozone ont buté sur un certain nombre de problèmes. La mise en œuvre des activités a été retardée dans plusieurs cas par l'instabilité économique des pays bénéficiaires ou par

les délais qu'a exigés la ratification de l'Amendement de Londres au Protocole de Montréal. Dans la plupart des pays, les projets du FEM se sont heurtés à des difficultés liées à la modernisation du secteur du froid du fait de l'absence de produits de remplacement pouvant être utilisés dans les équipements existants. Si les efforts se sont concentrés à ce jour sur les substances des Annexes A et B, les pays en transition se sont également engagés à limiter leur consommation de HCFC et de bromure de méthyle. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Exception faite de ces quelques problèmes, les opérations du FEM consacrées à l'ozone ont globalement réussi à faire appliquer le Protocole de Montréal, l'objectif visé. Parmi les enseignements à retenir, les opérations menées ont fait ressortir l'importance des engagements nationaux et le bien fondé des approches intégrées glob¹³. On citera à titre d'exemple les aspects suivants:

- Les pays bénéficiaires ont officiellement adopté des programmes nationaux d'élimination des substan-

ces menaçant l'ozone et les subventions du FEM ont été structurées de manière à renforcer cet engagement.

- Les programmes de portée nationale ont été intégrés à des stratégies sectorielles.
- Des activités de renforcement des capacités visant à lever les obstacles économiques, politiques et juridiques et à améliorer les moyens d'action des principales administrations nationales, en particulier ceux des services des douanes, sont venues compléter les efforts visant l'élimination progressive des substances détruisant l'ozone. L'élaboration des politiques nécessaires a aussi joué un grand rôle.

Le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays en développement reprend maintenant à son compte certaines de ces approches, en particulier par l'adoption de stratégies sectorielles. Par ailleurs, compte tenu des similitudes entre les problèmes que posent ces substances et ceux liés aux polluants organiques persistants (POP), les stratégies adoptées au titre des projets relatifs à l'ozone et les leçons qui s'en dégagent pourraient peut-être s'appliquer aux nouveaux domaines d'intervention du FEM.

Un des principaux enseignements tirés de ces projets a trait à la politique appliquée par le FEM aux programmes de réduction des substances nocives pour l'ozone. Les éléments recueillis par la mission montrent que ces activités, bien qu'efficaces, auraient pu l'être davantage si l'utilisation d'instruments économiques ne s'était pas limitée aux petites et moyennes entreprises, mais avait été retenue pour l'ensemble du portefeuille de projets. Ainsi, si les financements du FEM avaient été utilisés pour encourager les autorités nationales à intervenir à l'appui des projets ou pour garantir les investissements, ils auraient pu accélérer l'engagement des pouvoirs publics

et l'intervention des différents décideurs. Ce constat vaut peut-être aussi pour d'autres projets du FEM, en particulier ceux intéressant les changements climatiques, et peut inciter à associer plus étroitement le secteur privé aux actions menées, quel que soit le domaine d'intervention considéré. Il n'en reste pas moins que la relative discrétion laissée aux autorités pour utiliser, dans le cadre d'un programme approuvé, les fonds du FEM destinés aux activités de réduction des substances nocives pour l'ozone semble avoir été un facteur déterminant de l'adhésion des pays et met en évidence l'intérêt d'une stratégie qui place le gouvernement aux commandes.

Les projets sur l'ozone ayant atteint la plupart de leurs objectifs, les activités du FEM axées sur la réduction des substances inscrites aux Annexes A et B touchent à leur fin. En revanche, les efforts visant l'élimination progressive du méthyle de bromure et des HCFC se poursuivent.

C. Changements climatiques: Impact et résultats

Dans ce domaine, 270 projets ont été approuvés dans 120 pays depuis la création du FEM, soit un budget d'environ 1 milliard de dollars. Les cofinancements correspondants devraient atteindre 5 milliards de dollars.

Sur les 43 projets achevés ou en cours d'exécution de-



puis au moins deux ans au 30 juin 2000, 19 ont été mis en œuvre en Asie, 12 en Europe orientale, huit en Afrique et quatre en Amérique latine.

Les projets du FEM dans ce domaine s'appuient sur des approches très diverses qui visent à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux énergies renouvelables. Le travail a d'abord privilégié la mise au point et la démonstration de nouvelles technologies et s'est plus récemment réorienté sur le développement des marchés, la démonstration de modèles viables d'exploitation commerciale, l'élaboration de mécanismes de financement et l'adoption de mesures incitant à intervenir au niveau de la demande.

La mission d'évaluation relève que l'impact des projets dans le domaine des changements climatiques tarde à se faire sentir, seules 28 opérations ayant été à ce jour menées à leur terme. Elle note cependant que des résultats importants ont été enregistrés dans un certain nombre de domaines décrits ci-après et que les projets du FEM ont influé de manière indirecte mais néanmoins importante sur la situation dans ce secteur. Ainsi, dans nombre des pays qu'elle a visités, la mission a constaté que le FEM a aidé à sensibiliser l'opinion publique aux questions intéressant l'évolution du climat. Aujourd'hui, grâce aux interventions du FEM, les responsables politiques, les institutions financières, les sociétés de services énergétiques, les investisseurs et les ONG en savent beaucoup plus sur les technologies existantes. Enfin, la sensibilisation et la plus grande confiance qui résultent de l'action du FEM se traduisent par des décisions d'investissement et des mesures des pouvoirs publics.

Mise au point et démonstration de nouvelles technologies énergétiques

Le projet de Valorisation des ressources en méthane des houillères mené en Chine est représentatif du travail de mise au point et de démonstration de nouvelles technologies énergétiques. Le projet a permis de définir diverses méthodes de récupération du méthane des houillères et a abouti à l'exploitation commerciale de cette technologie, aujourd'hui largement utilisée dans le pays. Cette technique est désormais enseignée dans les universités et a été largement disséminée à l'occasion de conféren-

ces internationales, au point d'influer sur les pratiques énergétiques d'autres pays (voir encadré 3.2).

Au Brésil, l'adaptation des systèmes de gazéification/turbines à gaz pour utiliser des combustibles issus de la biomasse après récupération et traitement est un autre exemple de mise au point réussie de nouvelles technologies énergétiques. Ce système peut produire au moins cinq fois plus d'électricité qu'une centrale classique alimentée à la biomasse. Grâce au projet de *Gazéification intégrée de la biomasse/turbines à gaz*, axé sur l'utilisation de copeaux de bois, et au projet *Production d'énergie verte: utilisation de la bagasse et des sous-produits de la canne à sucre* qui exploite la bagasse et les déchets de la canne à sucre, cette technologie a considérablement progressé, au point d'envisager des démonstrations commerciales au Brésil (voir encadré 3.3). Un projet témoin en cours d'exécution au Royaume-Uni fait d'ailleurs déjà appel à cette technologie.

La démonstration de centrales raccordées au réseau et exploitant des énergies renouvelables se poursuit dans plusieurs pays, mais c'est en Inde qu'elles ont l'impact direct et indirect le plus fort (production proche de 1 000 MW). Parmi les divers types d'énergie utilisés, figurent notamment les biogaz issus des stations d'épuration ou des décharges (Inde et Jordanie), l'énergie éolienne (Inde) et l'énergie tirée de la bagasse (Île Maurice). À l'Île Maurice, le projet *Bioénergie sucrière* a eu un effet déterminant sur l'intervention du secteur privé dans le secteur de l'électricité.

Les projets d'électrification solaire photovoltaïque des zones rurales hors réseau constituent l'essentiel du portefeuille des projets du FEM dans le domaine des changements climatiques. Quelque 18 000 systèmes de ce type ont déjà été installés. Toutefois, les résultats obtenus sont encore très modestes au regard des 600 000 systèmes qui devraient être en place une fois les 23 projets financés par le FEM dans ce secteur achevés. Les divers modèles de commercialisation et de crédit à la consommation testés dans le cadre de ces projets donnent de bons résultats prometteurs et ont donc toutes les chances d'être transposés à plus grande échelle. Les actions de sensibilisation du public portent leurs fruits et les performances techniques des équipements s'améliorent

Encadré 3.2 Mise au point et exploitation d'une nouvelle technologie en Chine

Le projet, exécuté par le PNUD et financé par le FEM à hauteur de 10 millions de dollars, a pour objet de contribuer à la protection de l'environnement local et mondial en permettant de faire la démonstration de méthodes et technologies adaptées de réduction des émissions de méthane des houillères et de sensibiliser les responsables politiques locaux et nationaux. Le projet a mis en évidence le rôle incontestable que les financements du FEM ont joué dans la mise au point et la dissémination de technologies innovantes et la naissance d'une entreprise viable capable de soutenir la concurrence internationale. Il a par ailleurs conduit à la mise en place d'un cadre de politique générale qui définit les grandes orientations des activités de valorisation et d'utilisation du méthane issu des houillères chinoises.

Avant le lancement du projet, le méthane était vu comme une nuisance et seule une petite quantité du méthane produit dans le pays était utilisée à des fins domestiques et dans une moindre mesure industrielles. Les techniques de récupération, de prospection et de production du méthane des houillères faisaient défaut et la récupération des émissions de méthane n'était soumise à aucun régime. Le projet avait pour objectif de récupérer le méthane des houillères afin de limiter les rejets atmosphériques de méthane qui contribuent à l'augmentation des émissions de GES. Deux méthodes ont été utilisées: la première fait intervenir un puits vertical creusé dans les remblais, la seconde un puits horizontal.

Ce projet qui a atteint tous ses grands objectifs, s'est notamment traduit par:

- Une forte hausse du taux de récupération des émissions de méthane, qui est passé de 40 % à 70 %.
- L'augmentation du nombre de ménages utilisant du méthane pour cuisiner, grâce à la production de 25 m³ supplémentaires par an destinés à l'alimentation de 22 000 foyers et à l'installation de quatre chaudières d'une capacité de 5 tonnes chacune qui pourront à terme alimenter 165 000 ménages.
- L'accroissement des recettes tirées de la vente de gaz (25 millions de yuan/an à Tiefsa et 12 millions de yuan/an à Songzao).
- L'inscription de la récupération des émissions de méthane des houillères sur la liste des priorités nationales des plans de développement et la mention fréquente du procédé dans les discours officiels sur les politiques énergétiques.
- L'inscription de la récupération du méthane des houillères aux programmes d'enseignement des établissements de formation technique et des universités.
- La création de la *China United Coal-Bed Methane Corporation*, chargée de la conduite des programmes nationaux de récupération des émissions de méthane des houillères.
- L'amélioration notable de la qualité de l'air et de la sécurité dans les zones et cités minières et l'élimination quasi totale des explosions dans les mines.
- La démonstration et la maîtrise de technologies avancées d'évaluation des ressources, de prospection et d'exploitation du méthane, et la mise au point de méthodes diffusées dans d'autres pays par le biais de cours de formation et d'ateliers.
- la mise en place de capacités suffisantes pour garantir la viabilité commerciale du procédé. La société minière de Tiefsa s'est assurée du concours financier de l'APEC et recherche à présent d'autres financements pour étendre ses activités à la capitale de la province, Shenyang.

dans plusieurs pays. Les projets du FEM ont influé, bien que dans des proportions modestes, sur la planification et la formulation des politiques d'électrification des zones rurales menées dans certains pays. Ils s'accompagnent fréquemment de la mise en place de mécanismes

de microfinancement en faveur des ménages établis en milieu rural; ces microfinancements ont d'ailleurs contribué à dynamiser le marché des équipements solaires photovoltaïques dans les zones rurales.

Encadré 3.3 Commercialiser l'énergie verte au Brésil: la voie est ouverte

Deux projets distincts exécutés par le PNUD ont contribué à préparer le terrain à l'exploitation commerciale d'une nouvelle technologie de production d'énergie issue de la biomasse, qui pourrait avoir des retombées dans le monde entier. Cette technologie consiste à gazéifier la biomasse copeaux de bois issus de plantations d'essences à croissance rapide dans le premier projet, bagasse et déchets de la canne à sucre dans le second et à utiliser les gaz obtenus pour alimenter une turbine à haut rendement et produire de l'électricité. Ces deux projets ont été entrepris à un moment où l'intérêt suscité par l'énergie verte et les inquiétudes liées au climat étaient encore limités au Brésil. Le financement du FEM a donc joué un rôle déterminant dans la mesure où il a aidé à convaincre de grosses entreprises du secteur privé CHESF, une importante compagnie d'électricité régionale et Copersucar, une coopérative représentant le secteur de la canne à sucre d'investir dans la mise au point d'une technologie qui n'avait pas encore fait ses preuves.

On peut d'ores et déjà dresser un premier bilan des deux projets: ils ont permis de résoudre la quasi-totalité des problèmes d'ordre technique et des difficultés liées à l'intégration des systèmes, et de mettre au point et de tester les équipements de collecte et de séchage des combustibles végétaux et d'alimentation de l'unité. Le projet sur l'utilisation de la bagasse a montré que les résidus agricoles peuvent eux aussi être gazéifiés, ce qui permet de multiplier approximativement par deux les combustibles disponibles et de produire de l'électricité. Les deux projets ont abouti à la conception d'une centrale témoin.

Les projets ont aussi favorisé une évolution de la position des principaux acteurs sur le potentiel de l'énergie verte et un renforcement de la capacité du Brésil à exploiter commercialement cette technologie. Les compagnies d'électricité dépendant de centrales hydroélectriques, comme CHESF, ont compris que les plantations d'arbres constituaient en fait des réserves potentielles d'énergie, au même titre que les réserves en eau des barrages. L'industrie sucrière, qui produit déjà une bonne partie de l'électricité dont elle a besoin grâce à des turbines à vapeur classiques, a compris pour sa part que les systèmes de gazéification de la biomasse pouvait accroître de 5 % à 27 % la production. Le centre technologique de Copersucar a depuis acquis une réputation internationale de leader dans le secteur de l'énergie verte. Les projets ont aussi aidé à sensibiliser la communauté scientifique, les administrations locales et le gouvernement fédéral aux avantages que présente l'exploitation de la biomasse, tant au plan énergétique que climatique.

Aucun des deux projets n'avait toutefois atteint le stade de l'exploitation commerciale au Brésil. En effet, les retards importants pris dans la réalisation de cet objectif par le projet sur la gazéification des copeaux de bois, pour lequel la Banque mondiale avait approuvé un prêt, ont donné lieu à des évaluations internes négatives. Pourtant, une centrale pilote fortement inspirée des projets brésiliens est aujourd'hui en construction au Royaume-Uni. Par la suite, au début de 2001, le Brésil a traversé une crise énergétique majeure provoquée par plusieurs années de faibles précipitations et une baisse de la production hydroélectrique. Les autorités nationales ont été contraintes de prendre des mesures rigoureuses d'économie d'énergie et ont eu le plus grand mal à trouver des sources d'approvisionnement complémentaires.

Le secteur sucrier a ainsi découvert un marché lucratif qu'il n'avait qu'à exploiter, les compagnies d'électricité lui proposant aujourd'hui des prix toujours plus élevés pour les modestes quantités d'électricité qu'il produit. Une sucrerie produit et vend déjà 15 MW, et cinq autres s'équipent pour en produire autant à l'aide de techniques classiques. La production d'électricité est brusquement devenue beaucoup plus qu'une simple activité d'appoint pour l'industrie sucrière qui a saisi tout l'intérêt commercial des gains d'efficacité que permettent les systèmes de gazéification/turbines. Conscients de l'importance stratégique des ressources en bagasse de l'État de São Paulo, les responsables de la politique énergétique de cet État sont déterminés à faire avancer rapidement l'opération pilote d'exploitation commerciale. CHESF, dont les réservoirs d'eau sont à sec, a décidé de donner le feu vert au projet de construction d'une centrale commerciale pilote et a

demandé à la Banque mondiale de débloquer le prêt approuvé. La société a par ailleurs annoncé qu'elle avait déjà été contactée par d'autres entreprises du secteur privé, et notamment par des sociétés japonaises, désireuses de s'associer à la commercialisation de cette technologie.

Si la crise énergétique à l'origine de l'ouverture de ce marché a peut-être fait pencher la balance en faveur de l'exploitation commerciale de l'énergie verte, les projets du FEM ont incontestablement mis en évidence les perspectives commerciales qu'offre cette nouvelle technologie et ont permis au Brésil de se tailler une position dominante dans le secteur. Si le procédé est effectivement commercialisé, ce qui semble aujourd'hui probable, il pourrait avoir des retombées de portée mondiale sur le plan climatique. En effet, l'électricité obtenue en utilisant la bagasse et les déchets agricoles par l'industrie mondiale de la canne à sucre, dont la production est de 1 milliard de tonnes par an, pourrait éviter la combustion annuelle de près de 250 millions de tonnes de pétrole (ou autres combustibles fossiles).

Formules favorisant les mécanismes du marché

Dans plusieurs pays, les projets financés par le FEM ont aidé à créer ou à promouvoir de nouveaux marchés de l'éclairage, des réfrigérateurs et des moteurs électriques à haut rendement, pour ne citer que quelques exemples. C'est toutefois dans le domaine de l'éclairage que les

projets du FEM ont donné les meilleurs résultats. Ainsi, en Pologne, le projet d'*Éclairage à haut rendement* qui consistait essentiellement à subventionner les fabricants d'ampoules fluorescentes, a entraîné un accroissement du pourcentage de foyers équipés d'ampoules de ce type, qui est passé de 10 % à 33 % en un an (voir encadré

Encadré 3.4 Transformer le marché pour promouvoir l'éclairage à haut rendement en Pologne

Le projet d'éclairage à haut rendement mis en œuvre en Pologne par la Société financière internationale (SFI) avait pour objet de substituer aux ampoules électriques incandescentes des ampoules fluorescentes compactes afin de réduire la consommation électrique et, partant, les émissions de dioxyde de carbone. Avant le démarrage du projet, la société Philips avait déjà lancé sur le marché polonais des ampoules fluorescentes mais le volume des ventes était négligeable. Le principal obstacle tenait au prix des ampoules, qui était d'environ 15 dollars l'unité, contre 0,4 dollar pour les ampoules classiques.

Pour encourager l'utilisation des ampoules à haut rendement énergétique, le projet s'est appuyé sur des programmes de subvention directe, un élargissement des circuits de distribution, des campagnes de promotion et des actions de sensibilisation du public. Les fabricants locaux ont dû rivaliser pour obtenir les subventions du FEM accordées sur la base des économies d'énergie attendues.

Au bout d'un an, le taux de pénétration des ampoules fluorescentes compactes dans les foyers polonais était passé de 11,5 % à 33,2 %. Il est aujourd'hui de 50 %, ce qui est largement supérieur au taux relevé dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Le prix de ces ampoules a baissé en valeur réelle de 34 % entre 1995 et 1998 et s'est stabilisé depuis. Dans l'ensemble, les consommateurs polonais se disent très satisfaits de ces ampoules, dont ils connaissent bien les avantages.

Après l'achèvement du projet, en 1998, un nouveau programme de coopération exploitant les fruits de l'effort de vente déployé dans le cadre du projet du FEM a été entrepris. Les ventes progressent et de nouveaux fabricants entrent sur le marché polonais. Le projet réalisé témoigne de l'importance des mesures de stimulation du marché, qui ont permis de transformer un secteur caractérisé par une faible demande et des prix élevés en un marché très porteur grâce à des subventions aux fabricants et à une campagne médiatique.

3.4). Au Mexique, deux mécanismes de financement de l'éclairage à haut rendement ont été mis en place et ont considérablement dynamisé le marché: le premier consistait à prélever directement le coût des ampoules fluorescentes sur la facture des abonnés au réseau, le second à le déduire des salaires des utilisateurs. Grâce aux projets du FEM, plus de 5 millions de ces ampoules ont été installées et les prix ont durablement baissé pour le plus grand bien des consommateurs. Le Mexique a lancé depuis un nouveau projet qui s'inscrit dans le droit fil du projet du FEM et qui sera mis en oeuvre à une échelle beaucoup plus vaste. De même, le projet d'éclairage à haut rendement entrepris en Chine a déjà été transposé dans plusieurs pays d'Asie avant même d'avoir démarré.

Un nouveau mode d'intervention consistant à apporter des ressources du FEM en garantie de crédits accordés par les banques commerciales aux sociétés de services énergétiques a contribué à faciliter l'octroi de prêts en faveur de projets encourageant une utilisation plus rationnelle de l'énergie en Hongrie (voir encadré 3.5). Depuis, la SFI a investi ses propres ressources dans l'élargissement du projet. Les interventions du FEM présentées dans l'étude sectorielle sur les changements climatiques ont également favorisé la création de sociétés de services énergétiques viables en Tunisie et en Chine et la participation financière de banques commerciales à des projets de ce type en Égypte. Le projet mené en Chine ayant par ailleurs aidé à résoudre les problèmes d'orientation générale et les questions juridiques en rapport avec les sociétés de services énergétiques, il est probable que cette expérience sera rééditée, facilitant le développement du secteur des services énergétiques dans ce pays.

Les services aux entreprises et les services de soutien ont donné de bons résultats dans plusieurs projets du FEM. En Thaïlande, un projet de gestion par intervention sur la demande (*Promotion d'une utilisation rationnelle de l'électricité*) a donné lieu à des campagnes de sensibilisation, à la création d'un label énergétique pour les appareils électroménagers et à diverses initiatives à caractère éducatif pour promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie. En Bulgarie, le projet relatif à la mise en oeuvre d'une *Stratégie pour une meilleure maîtrise de l'énergie afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre* a abouti à la création d'un réseau re-

groupant les maires de plusieurs municipalités que le FEM a aidé à dresser des bilans énergétiques et à sensibiliser à l'intérêt des économies d'énergie. Les connaissances ainsi acquises et la prise de conscience des bienfaits sur la santé (en Bulgarie, nombres d'écoles ne sont pas chauffées parce que les municipalités n'ont pas les moyens de payer le chauffage fourni par les vieux réseaux de chauffage urbain) sont directement à l'origine des investissements réalisés dans de nombreuses villes pour utiliser plus rationnellement l'énergie.

Impact des projets sur le renforcement des capacités et le développement institutionnel

Au titre de son programme d'activités habilitantes, le FEM a aidé plus de 120 pays à préparer les communications nationales requises par la CCNUCC. Dans bien des cas, ses interventions ont eu des retombées considérables sur les capacités nationales et ont fortement contribué à sensibiliser l'opinion. Les projets du FEM ont notamment permis de former et de faire intervenir des ingénieurs, des chercheurs, des fonctionnaires et des universitaires qui ont pu ainsi se familiariser avec les problèmes liés à l'évolution du climat et les moyens d'y faire face. Ainsi, au Brésil, la mission d'évaluation s'est rendu compte que quelque 500 cadres rattachés à plus de 100 organismes différents avaient pris part à l'inventaire des émissions réalisé dans le pays. La mission a par ailleurs constaté que les cadres formés grâce aux projets du FEM avaient constitué par la suite des réseaux informels regroupant plusieurs pays ou régions et réunissant régulièrement leurs membres à l'occasion de conférences et d'ateliers. La participation accrue de spécialistes originaires de pays en développement au débat international sur la modification du climat est une des retombées indirectes des actions de renforcement des capacités engagées dans le cadre des activités habilitantes. Les projets du FEM ont également rendu les pays mieux à même de formuler leurs propres propositions de projet; le Sénégal, par exemple, confie désormais à des consultants locaux la préparation des projets du FEM.

Les résultats des opérations du FEM examinées par la mission et dans l'étude sectorielle sur les changements climatiques sont révélateurs de la grande diversité des entités créées ou renforcées par le biais des projets. En

Encadré 3.5 Stimuler le marché des équipements à haut rendement énergétique en Hongrie

En Hongrie, l'indice d'intensité énergétique est trois fois supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE. Les possibilités d'amélioration du rendement énergétique y sont donc considérables. Pourtant, face à une longue tradition de subventions à la consommation d'électricité et au peu d'intérêt que suscitait l'utilisation rationnelle de l'énergie, les améliorations à apporter représentent un défi de taille. En outre, les investissements réalisés dans la maîtrise de l'énergie restent modestes.

Le projet exécuté en Hongrie par la SFI a déjà eu un impact important et illustre les possibilités qu'offrent de nouveaux modes de financement pour promouvoir les objectifs du FEM et renforcer les ressources limitées dont il dispose. Le projet a pour objet d'encourager les banques commerciales à consentir des prêts en vue d'investissements axés sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, domaine d'intervention entièrement nouveau pour la majorité des banques du pays. Des garanties couvrant jusqu'à 50 % du montant du prêt, et réduisant le risque des banques servent d'incitation. Les prêts sont accordés aux conditions du marché à des sociétés de services énergétiques ou à des groupements d'utilisateurs du secteur public ou privé.

À titre d'exemple, la compagnie privée Kipcalor a remporté un marché pour la conception, l'installation et l'exploitation d'un nouveau système de chauffage et de climatisation destiné au centre hospitalier universitaire de Semmelweis, à Budapest. Un prêt garanti par le FEM a financé cette opération. Le nouveau système est entièrement informatisé et dessert l'ensemble des 27 bâtiments du complexe hospitalier. Il couvre une grande partie des besoins énergétiques de l'hôpital et permet de réduire de 40 à 45 % la consommation d'énergie. Les économies réalisées servent à rembourser le prêt et la situation de trésorerie du Kipcalor devrait être positive d'ici quelques années. Les perspectives de diffusion de cette formule paraissent bonnes puisque Kipcalor et la banque commerciale, encouragés par les résultats du projet Semmelweis, sont conjointement candidats à un appel d'offres pour un projet énergétique plus vaste, dans un autre hôpital, sans que le prêt soit garanti par le FEM.

Le projet de la SFI vise les établissements hospitaliers et scolaires, les gares, les réseaux municipaux de chauffage urbain, les systèmes d'éclairage des administrations et des entreprises, ainsi que les complexes d'immeubles (qui constituent l'essentiel du parc de logements de Budapest). L'importance du rôle des banques commerciales tient au mode d'organisation du marché hongrois de l'énergie: lorsque des appels d'offres sont lancés, les sociétés de services énergétiques qui souhaitent soumissionner font les analyses nécessaires et doivent ensuite obtenir un prêt avant de pouvoir présenter une offre. Les banques prennent généralement leur décision en 24 heures en raison des délais très courts dont disposent les soumissionnaires.

Selon la SFI, le projet utilisera moins de 5 % des fonds engagés par le FEM pour garantir les prêts des banques commerciales. Une fois les prêts remboursés, les fonds peuvent être réutilisés. Si ces estimations se confirment, cette nouvelle formule permettra de mobiliser des cofinancements bancaires près de 20 fois supérieurs aux investissements du FEM. La SFI envisage par ailleurs d'utiliser ses propres fonds pour multiplier par quatre le montant du fonds de garantie des prêts, quadruplant ainsi le pouvoir multiplicateur des financements du FEM. La représentante de la SFI en Hongrie, Borbala Czako, pense que les financements du FEM remplissent une fonction fondamentale parce qu'ils ont aussi un rôle éducatif et qu'ils associent chaque nouveau secteur aux efforts de maîtrise de l'énergie. M^{me} Czako estime par ailleurs que la formule de la garantie des prêts des institutions intermédiaires pourrait être utilisée pour provoquer des changements dans d'autres domaines de l'environnement sans rapport avec l'énergie.

Encadré 3.6 **Vulnérabilité et Adaptation aux changements climatiques: l'exemple du projet régional de planification pour l'adaptation aux changements climatiques dans les Caraïbes**

Les retombées potentielles des changements climatiques qu'annoncent les scientifiques figurent parmi les principales priorités des plans de développement des pays insulaires et des États côtiers de faible altitude. Douze pays des Caraïbes membres du CARICOM (Communauté des Caraïbes) participent actuellement à un projet régional financé par le FEM et ont engagé un processus de planification qui devrait leur permettre d'être mieux armés pour faire face aux effets négatifs des changements climatiques, et en particulier de l'élévation du niveau de la mer, sur les zones côtières et marines. Le projet vise principalement la réalisation d'études de vulnérabilité, la planification des mesures d'adaptation aux changements climatiques et le renforcement des capacités. Il s'appuie sur une démarche régionale et son exécution est assurée conjointement par les douze pays participants, le Centre pour l'environnement et le développement de l'Université des Antilles et plusieurs organismes régionaux comme l'Organisation des États américains (OEA). De ce fait, en dépit de sa dimension régionale (qui permet de pallier le caractère limité des capacités et des ressources de nombre des pays bénéficiaires), le projet s'articule autour de composantes représentatives des priorités nationales.

Depuis son lancement, le projet bénéficie du soutien vigoureux de tous les pays membres et des instances politiques régionales. Il a notamment:

- conduit à la mise en place d'un vaste réseau de surveillance des stations d'enregistrement des données météorologiques et du niveau de la mer et d'un centre régional d'archivage des données;
- facilité l'intégration des informations sur les Caraïbes aux dispositifs mondiaux (Système d'observation du climat mondial, Système mondial d'observation du niveau de la mer) et régionaux (Amérique centrale) de surveillance du climat;
- contribué au renforcement des capacités régionales et nationales et en particulier à la participation accrue des pays des Caraïbes au processus de mise en œuvre de la CCNUCC;
- servi les objectifs nationaux de développement grâce à un recensement des domaines socioéconomiques, environnementaux et géographiques particulièrement vulnérables aux méfaits des changements climatiques;
- conduit à la création du Centre des Caraïbes pour les changements climatiques, qui est désormais la référence régionale en la matière;
- permis de mettre au point des formules et des instruments nationaux et régionaux de politique générale qui aident à appliquer des programmes durables d'adaptation aux effets des changements climatiques sur les zones côtières vulnérables.

Thaïlande, l'intervention du FEM a permis de renforcer les capacités d'une compagnie locale d'électricité grâce à la création d'un bureau de gestion par intervention sur la demande et a entraîné l'achat en grandes quantités d'ampoules à haut rendement ainsi qu'une réduction sensible du prix de ces articles dans l'ensemble du pays. En Chine, l'action du FEM a contribué à la création d'entreprises de récupération des émissions de méthane des houillères, qui sont aujourd'hui suffisamment auto-

mes pour prospecter de nouveaux marchés et rechercher des financements par leurs propres moyens. L'émergence de producteurs d'électricité indépendants à l'île Maurice, au Sri Lanka et en Inde et la création en Jordanie de la *Jordan Biogas Company*, un partenariat entre secteurs public et privé réunissant plusieurs municipalités, sont autant d'exemples représentatifs de l'impact des interventions du FEM.

Les activités axées sur la vulnérabilité et l'adaptation aux effets des changements climatiques reçoivent de plus en plus de ressources du FEM. Le projet régional de *Planification pour l'adaptation aux changements climatiques* mis en œuvre dans les Caraïbes figure parmi les tous premiers exemples de ce type d'opérations (voir encadré 3.6).

Action sur le cadre d'intervention

Plusieurs des projets financés par le FEM ont entraîné, directement ou indirectement, une évolution des politiques menées dans certains pays, et notamment l'adoption de normes et de codes nationaux et la mise en place de réglementations spécifiques. Ainsi, le projet d'électrification solaire photovoltaïque mis en œuvre au Zimbabwe a abouti à l'adoption de codes nationaux régissant l'installation des équipements nécessaires. De même, un projet d'éclairage à haut rendement conduit au Mexique a débouché sur la définition des normes applicables à la qualité des ampoules électriques fluorescentes au niveau national. En Thaïlande, une compagnie d'électricité a œuvré aux côtés de l'Agence thaïlandaise de protection des consommateurs à la mise en place d'un système d'étiquetage obligatoire des réfrigérateurs. En Chine, l'adoption de normes énergétiques nationales pour les réfrigérateurs résulte d'un projet financé par le FEM. Enfin, au Sénégal, le projet de *Gestion participative et écologiquement viable de l'énergie* a conduit à l'adoption de codes de la construction et du logement.

Les projets financés par le FEM ont aussi amené un certain nombre de pays à conclure des contrats d'achat avec des producteurs d'électricité du secteur privé. Ces contrats sont importants dans la mesure où ils permettent à des entreprises privées de vendre à des conditions acceptables l'électricité qu'elles produisent à la compagnie nationale. L'étude sectorielle sur les changements climatiques relève par exemple le projet d'utilisation de la biomasse mené à l'île Maurice, qui s'est traduit par un contrat d'achat d'électricité entre le

secteur sucrier et la compagnie nationale d'électricité. Au Sri Lanka, d'autres accords de ce type fixent le cadre institutionnel et réglementaire applicable aux opérations des producteurs indépendants d'électricité. En Jordanie, la mission d'évaluation a constaté que la compagnie nationale était en train de négocier un contrat d'achat pour l'électricité produite dans le cadre du projet du FEM de *Réduction des émissions de méthane et de production d'électricité à partir des déchets municipaux*, mis en œuvre à Amman et axé sur l'utilisation des biogaz. Cela étant, les conclusions de la mission d'évaluation rejoignent dans l'ensemble celles de l'étude sectorielle: le FEM pourrait influencer sur les politiques nationales bien plus qu'il ne l'a fait à ce jour.

D. Changements climatiques: Orientation des programmes et cadre d'intervention

La mission d'évaluation a mis en évidence un certain nombre d'aspects importants en rapport direct avec la conduite des activités en cours ou à venir dans ce domaine.

Partage des acquis

Selon la mission d'évaluation, il importe de renforcer et d'accélérer la diffusion des leçons qui se dégagent des opérations du FEM, aux fins d'une utilisation plus efficace des ressources dont il dispose. L'application des en-



enseignements tirés des projets du FEM dans le cadre d'autres activités s'opère avec lenteur et ne semble porter ses fruits que depuis relativement peu de temps. La mission estime par ailleurs que des efforts particuliers doivent être engagés pour mettre à profit de façon plus systématique les résultats et les produits des projets du FEM et améliorer les stratégies et plans nationaux relatifs aux changements climatiques. Si le nombre de projets achevés est encore limité, on peut d'ores et déjà en tirer des enseignements qui pourraient être intégrés aux opérations en cours d'exécution et à la conception des nouveaux projets. La deuxième phase du projet sur les *Économies d'énergie et la réduction des émissions de GES dans les entreprises de commune et de village*, conduit en Chine, s'est appuyée en grande partie sur l'expérience acquise lors de la première phase du projet, notamment en ce qui concerne l'acquisition de compétences techniques et la réalisation de supports didactiques. De même, les enseignements tirés de l'intervention sur la demande d'électricité en Thaïlande ont été pris en compte dans le cadre d'un projet similaire exécuté au Viet Nam.

Duplication des résultats obtenus

Seuls 28 des projets mis en œuvre dans le domaine des changements climatiques sont aujourd'hui achevés; aussi est-il difficile à ce stade d'évaluer le caractère transposable

et durable de leurs acquis. Comme on l'a vu plus haut, peu des résultats obtenus ont été réutilisés à ce jour et cet aspect n'a pas été systématiquement pris en compte lors de la conception des activités du FEM. En outre, plusieurs facteurs peuvent entraver la réédition d'un projet. Ainsi, le projet conduit à la Jamaïque (*Démonstration d'une gestion axée sur la demande*) s'est accompagné de la création d'une cellule chargée de cette mission au sein d'une compagnie publique d'électricité. Or, cette dernière est aujourd'hui sur le point d'être rachetée par des investisseurs étrangers dont on ignorait encore, lorsque la mission d'évaluation s'est rendue dans le pays, s'ils souhaitent poursuivre le projet en cours. Les programmes de subventions peuvent également être difficiles à dupliquer, comme en témoignent les doutes que suscite la viabilité à long terme des fonds d'aide à la consommation créés dans le cadre des projets menés au Zimbabwe (*Énergie photovoltaïque à usage domestique et collectif*, Ouganda (*Projet pilote d'utilisation de l'énergie photovoltaïque*) pour l'électrification rurale) et au Sénégal (*Gestion participative et écologiquement viable de l'énergie*). Dans ce dernier cas, des subventions importantes ont été accordées à un établissement hôtelier privé qui souhaitait se doter d'un système d'éclairage à haut rendement et d'équipements antipollution, sans que la mission d'évaluation n'ait pu convaincre que les acquis du projet seraient effectivement réutilisés ailleurs une fois les opérations terminées.



Compte tenu du rôle majeur du secteur privé dans la production d'électricité et la fabrication d'appareils électriques, il se peut que l'absence dans certains pays d'un environnement favorable aux initiatives du secteur privé et la participation souvent très limitée des entreprises privées aux opérations du FEM expliquent en grande partie les difficultés liées à la diffusion et à la réplication des acquis des projets. Les constatations de la mission montrent que cette réplication serait favorisée par une bonne connaissance des perspectives qu'offrent la mise au point et la démonstration de nouvelles technolo-

gies énergétiques, par la large place à faire, dès la phase conceptuelle, à la transformation du marché, par la démonstration de modèles d'exploitation commerciale viable et par d'autres approches visant à impliquer davantage le secteur privé.

Renforcement de l'évaluation et de la gestion des risques liés aux projets

La conception et l'exécution des projets comportent des risques importants. Il importe par conséquent d'examiner avec la plus grande attention, et dès les tous premiers stades, les incidences de ces risques. Le travail d'évaluation et de gestion des risques doit être renforcé de sorte que les projets puissent être modulés en fonction de l'évolution du marché, des technologies, du cadre de politique générale, des conditions macroéconomiques, des modalités de cofinancement et des engagements des pouvoirs publics.

Bien qu'il ait obtenu d'assez bons résultats pendant presque toute la phase d'exécution, le projet de la Jamaïque, dont il a été question plus haut, a brusquement été confronté à un risque imprévu lorsque le propriétaire de la compagnie d'électricité associée au projet a changé. De même, le projet de photovoltaïque conduit en Ouganda a rencontré des difficultés inattendues liées en partie au fait que les usagers ne s'acquittaient pas des sommes dues. Ces facteurs tant économiques que financiers peuvent influencer de manière déterminante, une fois les projets achevés, sur le comportement du marché et la viabilité institutionnelle des dispositifs mis en place. Les Agents et organismes d'exécution doivent être en mesure de faire une évaluation poussée des risques et de gérer un large éventail de menaces potentielles; sous peine de ne pouvoir conduire de façon efficace des projets favorisant le jeu du marché. Cet aspect tient une place particulièrement importante dans le contexte de l'élargissement du rôle des organismes d'exécution. Aussi, la sélection minutieuse d'organismes d'exécution connaissant bien les tendances du marché et possédant les compétences requises au plan financier constitue-t-elle un premier pas important. Par ailleurs, l'utilisation accrue, dès la phase de conception, d'outils économiques pourrait donner la souplesse nécessaire et fournir des instruments de gestion des risques.

Programmation à long terme

Une programmation des ressources s'inscrivant dans la durée, où tous les projets d'un pays donné sont coordonnés et coïncident avec une stratégie nationale à long terme, suppose que le FEM soit suffisamment «crédible» et que l'Agent d'exécution concerné ait une expérience adéquate du pays bénéficiaire. La mission d'évaluation note à cet égard que les efforts menés en Chine avec l'appui vigoureux de la Banque et du PNUD, pour appliquer une programmation raisonnée des financements du FEM dans le domaine des changements climatiques contribuent beaucoup à la réussite des activités mises en œuvre.

Activités habilitantes

Si les activités habilitantes engagées dans le domaine des changements climatiques se sont révélées globalement très utiles, la complexité et le caractère inédit de bon nombre d'interventions dans ce secteur ont néanmoins entraîné des difficultés imprévues. En fait, ces activités visaient davantage le respect des obligations résultant de la CCNUCC que l'évaluation cruciale des priorités et besoins nationaux. Elles ont aussi eu tendance à susciter des espoirs irréalistes, surtout en matière de renforcement des capacités. Il arrive trop souvent que les problèmes liés aux changements climatiques ne soient pas intégrés aux politiques de développement national ou au processus d'élaboration du portefeuille de projets. Il est vrai que cette démarche exige non seulement du temps, mais aussi des compétences et une expérience bien plus vastes que celles apportées par les activités habilitantes du FEM. La mission estime néanmoins que les activités habilitantes ont des retombées utiles, permettant notamment au FEM d'engager la première phase de son action dans le domaine fort complexe des changements climatiques.

Enseignements tirés des projets

Les projets qui échouent sont riches d'enseignements. La composante pour la Mongolie intérieure d'un projet sur l'énergie éolienne a subi un sérieux revers lorsqu'une compagnie d'électricité locale a refusé de signer un contrat d'achat d'électricité, ce qui montre combien il est important d'intégrer au cadre d'ensemble du projet des politiques tarifaires et des contrats de commercialisation précis afin d'assurer la compétitivité des projets exploi-

tant des énergies renouvelables pour produire une électricité raccordée au réseau. Les problèmes rencontrés dans le cadre d'un projet d'exploitation d'une petite centrale hydroélectrique au Sri Lanka ont eux aussi eu pour cause principale des contrats d'achat mal structurés. De même, les projets d'électrification solaire photovoltaïque hors réseau réalisés au Zimbabwe et au Ghana ont eu des résultats en demi-teinte pour toute une série de raisons. Au Zimbabwe, on n'a pas suffisamment prêté attention à la viabilité du plan de financement retenu et, au Ghana, le cadre d'intervention et l'environnement institutionnel étaient trop faibles. Ces deux cas montrent que les projets hors réseau doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement rural globale et bien conçue.

Conclusions générales

Si l'on considère l'ensemble du portefeuille de projets du FEM sur les changements climatiques, la mission estime que le Fonds a bien réussi à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie, mais qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Les résultats sont plus modestes en ce qui concerne les centrales qui exploitent des énergies renouvelables et qui sont raccordées au réseau. De grandes entreprises opérant déjà dans ce secteur, le FEM devra se montrer très prudent avant de retenir tout nouveau projet de cette nature, et s'employer en priorité à créer un environnement porteur et à réduire les risques. C'est dans le secteur des projets décentralisés d'exploitation des énergies renouvelables en zone rurale que le FEM a enregistré ses plus mauvais résultats. Les interventions en milieu rural pose en effet des difficultés particulières et se heurtent aux problèmes considérables que pose la pauvreté. En conséquence, la mission recommande au FEM d'axer l'essentiel de ses efforts sur les applications économiques productives des énergies renouvelables en zone rurale et d'encourager en la matière des approches plus novatrices. Globalement, la mission considère que le FEM gagnerait à adopter un programme d'action plus ciblé dans le domaine des changements climatiques et à concentrer ses efforts là où il existe une puissante volonté d'innovation et où l'impact de son action peut donc être le plus fort.

Ce recentrage devra toutefois s'appuyer sur un ensemble de mesures visant à créer un environnement propice

à la transformation du marché. À cet égard, la mission considère qu'il faut prendre en compte et mieux exploiter les capacités et les points forts respectifs des différents Agents et organismes d'exécution. Les interventions favorisant les mécanismes du marché, notamment celles qui visent à le transformer, constituent le deuxième volet de ce recentrage. Dans ce domaine, la Banque mondiale et la SFI possèdent des compétences inégalées. Aussi convient-il de régler les problèmes de procédure qui ont conduit à la sous-utilisation de la SFI, en particulier la lenteur du processus d'approbation des projets et les réticences du FEM à faire appel à des organismes financiers intermédiaires. Dans cette optique, il serait utile de permettre aux banques régionales de développement d'opérer sous le régime du dispositif élargi.

L'idéal serait d'exploiter de manière coordonnée et complémentaire les compétences respectives des différents Agents d'exécution pour provoquer de profonds changements à l'échelle nationale. La transformation survenue en Hongrie illustre l'efficacité du travail de coordination. Ces dernières années, trois projets ont influé sur la façon d'aborder la question de la modification du climat dans le pays. Ainsi, un projet mondial conduit par le PNUE a permis de préparer différents scénarios qui ont aidé les décideurs à mieux comprendre les problèmes climatiques et à adapter le dispositif législatif en conséquence. Sous l'impulsion d'un autre projet mené par la SFI, les banques commerciales ont consenti des prêts favorisant une meilleure maîtrise de l'énergie. Enfin, le projet de renforcement des capacités dont le PNUD assure la mise en oeuvre aide les municipalités et autres administrations publiques à utiliser plus rationnellement l'énergie. Toutes ces interventions ont fait l'objet d'une coordination étroite au plan national se renforçant ainsi mutuellement ce qui a eu pour effet de multiplier les impacts dans les secteurs public et privé. Malheureusement, les projets du FEM s'accompagnent rarement de tels efforts de coordination. La mission bien que consciente de la diversité des situations nationales recommande donc au FEM de s'inspirer du modèle hongrois pour mieux coordonner les actions au niveau national.

La mission d'évaluation estime que le système en place ne permet pas au FEM de déceler suffisamment vite les

bienfaits des projets et, partant, de répliquer et d'intégrer les enseignements positifs qui s'en dégagent dans la planification de ses opérations futures. La première mission d'évaluation avait déjà souligné l'intérêt du projet mis en œuvre par la SFI en Hongrie qu'elle jugeait à la fois innovant et susceptible de réduire les risques. Pourtant, la réplication du projet dans d'autres pays a pris beaucoup de temps. De même, à en juger par les mesures déjà prises par les responsables municipaux qu'a consulté la mission, il semble qu'un projet de sensibilisation et de renforcement des capacités obtienne de bons résultats dans les communes bulgares où il s'agit d'encourager une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Pourtant le Secrétariat du FEM ne semble pas tenir compte de ces acquis. Ces exemples, parmi d'autres relevés par la mission, militent en faveur d'un renforcement des capacités du Secrétariat et de sa participation à un certain nombre d'examen de projets à mi-parcours afin de lui permettre de jouer un rôle plus stratégique dans la gestion du portefeuille des projets du FEM. Cette question est traitée au Chapitre 7 du présent rapport.

En dernier lieu, la mission d'évaluation estime que le FEM devrait s'attacher à renforcer l'effet mobilisateur de ses interventions. Le rapport entre les financements du FEM et les cofinancements en faveur de projets sur les changements climatiques est généralement de l'ordre de 1 à 5 ou de 1 à 6. C'est insuffisant compte tenu des ressources limitées dont dispose le Fonds, pour que les activités mises en œuvre puissent avoir un réel impact sur les émissions de GES à l'échelle planétaire. La mobilisation directe ou indirecte (en influant sur les flux de capitaux privés) de ressources supplémentaires (essentiellement privées) de 50 à 100 fois supérieures à celles apportées par le FEM ferait en revanche vraiment évoluer les choses. Cela étant, la mobilisation de ressources plus importantes pourrait s'accompagner de risques accrus ou du moins de risques d'un genre nouveau et exiger l'adoption de nouvelles modalités de financement (garanties, prises de participation, entre autres). La mission considère néanmoins que le FEM doit voir dans ces risques le prix à payer pour s'acquit-

ter de sa mission de promotion des innovations et contribuer à la mise en œuvre d'activités ayant des effets positifs sur le climat de la planète.

E. Diversité biologique: Impact et résultats

Le FEM est la principale source de financement des activités relatives à la préservation de la biodiversité mondiale. Conformément aux dispositions de la CDB et en partenariat avec les gouvernements, les organismes compétents, les ONG et les populations locales, il a investi environ 1,2 milliard de dollars au cours des neuf dernières années afin de couvrir le surcoût des activités visant la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité dans 123 pays en développement ou en transition. Il est prévu par ailleurs que les cofinancements mobilisés dépasseront les 2 milliards de dollars.

Au 30 juin 2000, le portefeuille du FEM comprenait 395 projets (projets à part entière, projets de moyenne envergure et activités habilitantes) dans le domaine de la diversité biologique. Les projets (hors activités habilitantes) se répartissent entre plusieurs programmes d'opérations correspondant à différents écosystèmes:

- écosystèmes arides et semi-arides
- écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles



- écosystèmes forestiers
- écosystèmes montagneux
- gestion intégrée des écosystèmes
- préservation de la biodiversité agricole et utilisation durable de ses composantes

Selon l'édition 2000 du rapport d'activité sur les programmes d'opérations du FEM, 132 projets représentant un budget total de 299,81 millions de dollars sont en cours d'exécution en Afrique, 101 en Amérique latine et dans les Caraïbes (403,07 millions) et 81 en Asie et dans le Pacifique (284,10 millions).

L'action que mène le FEM dans le domaine de la diversité biologique est régie par la CDB. Ses objectifs, priorités et modalités opérationnelles procèdent des directives des parties à la Convention. Les activités habilitantes ont pour objet d'aider les États parties à s'acquitter des obligations que leur impose la Convention. Les projets visent la préservation d'écosystèmes, d'espèces et de ressources génétiques d'importance mondiale ainsi que la mise en œuvre d'activités aux retombées positives durables sur le développement.

La mission d'évaluation relève que les actions de proximité qui s'inscrivent dans le cadre des projets du FEM de préservation de la biodiversité dans les zones protégées et, dans une moindre mesure, dans les zones productrices, ont considérablement progressé. S'il est encore trop tôt pour tenter une évaluation précise de l'impact des interventions du FEM sur l'état de la diversité biologique mondiale, force est de constater qu'elles ont d'ores et déjà permis une amélioration des capacités institutionnelles et individuelles de préservation de la biodiversité, l'élaboration de nouvelles approches de la préservation, l'établissement de partenariats efficaces et le renforcement des cadres juridiques. Elles ont par ailleurs influé sur les politiques mises en œuvre et contribué à sensibiliser le public à l'importance des mesures de préservation de la biodiversité dans le contexte global d'un développement national durable. La mission a examiné l'impact et les résultats des projets à la lumière des conclusions de l'étude sectorielle consacrée au domaine de la diversité biologique (2001). Durant les consultations qu'elle a eues dans les pays et ses visites

du site d'exécution des projets dans 15 pays différents, elle a vérifié de façon indépendante certains des produits et des résultats cités dans l'étude sectorielle. Elle présente ici les principaux effets positifs des projets de ce portefeuille.

Dimension mondiale des interventions du fem

Il ressort de l'étude sectorielle que les interventions du FEM, de par la nature des projets mis en œuvre, couvrent bon nombre des sites d'importance mondiale, tels que les sites du patrimoine mondial, de la liste « Global 200 » d'écorégions représentatives de la diversité biologique de la planète, de la Convention Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, et du programme de l'Unesco sur l'homme et la biosphère. Elles portent aussi sur les espèces d'importance mondiale qui font l'objet de diverses conventions et sont inscrites sur les listes des espèces menacées ou en voie de disparition de l'UICN. Durant l'exercice 2000, la répartition par écosystème/habitat des projets en cours d'exécution était la suivante: écosystèmes arides et semi-arides: 27 projets; écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles: 59 projets; écosystèmes forestiers: 81 projets; et écosystèmes montagneux: 14 projets. Le FEM se dote progressivement des capacités qui lui permettront d'avoir un impact sur des sites globalement représentatifs des écosystèmes d'importance mondiale. La mission observe que les parties à la Convention n'ont donné aucune directive sur la répartition idéale des projets dans un portefeuille équilibré. En outre, la répartition des projets entre les différents sites d'importance mondiale ne traduit pas nécessairement la portée réelle des activités de préservation qui y sont menées ni l'ampleur des résultats effectivement obtenus.

Préservation de la biodiversité dans les zones protégées

Le FEM n'a cessé d'améliorer les normes de gestion des zones protégées en faisant appel à la participation des acteurs locaux. Dans le cadre de l'étude sectorielle, on a évalué 49 projets visant à préserver la biodiversité de 320 zones protégées d'une superficie totale de 60 millions d'hectares. Il ressort de cette évaluation que plus de la moitié des projets ont entièrement ou très largement atteint leurs objectifs et qu'ils ont permis le partage de certains des avantages résultant de l'exploitation

Encadré 3.7 Actions de proximité en faveur de la préservation de la diversité biologique au Népal

Le parc national/zone protégée de Makalu Barun, situé dans le nord-est du Népal, est un exemple réussi des actions de proximité financées par le FEM aux fins de la gestion des périmètres protégés. Le parc, qui s'étend sur 2 330 km² couvre un écosystème sensible d'importance mondiale dans la partie orientale de l'Himalaya. Les populations locales assurent actuellement la gestion de plus de 10 000 hectares de zones forestières situées à l'intérieur du parc et de la zone tampon. À l'achèvement du projet, en juillet 1999, un nouveau modèle de gestion participative des parcs nationaux avait été mis en place. L'appui financier et technique constant des pouvoirs publics, l'utilisation continue de techniques de promotion et de gestion conjointe au niveau local et la gestion active des espaces forestiers et des pâturages par les habitants garantissent la viabilité des acquis du projet.

Le projet a également abouti à l'aménagement de sentiers de randonnée et de ponts qui favorisent le développement touristique, facteur indispensable à la participation des populations locales. Des combustibles de substitution tels que le pétrole lampant sont désormais utilisés, réduisant ainsi la dépendance des communautés à l'égard du bois de feu. Des structures locales de gestion ont été créées (groupement de propriétaires de gîtes ruraux et de porteurs, comités de gestion des habitats menacés abritant une diversité biologique riche, etc.). Des supports didactiques en népalais ont été réalisés et utilisés dans les écoles et les villages.

Selon les responsables de cette opération, les enseignements suivants peuvent être tirés de ce projet exécuté au cours de la phase pilote du FEM:

- La pérennisation des acquis suppose que les autorités nationales des pays bénéficiaires affectent leur propre personnel à la mise en œuvre du projet avant même le démarrage des activités.
- Pour assurer un suivi efficace de l'impact des projets, des ressources financières suffisantes doivent être affectées à la collecte de données de référence dès le début des opérations.
- Compte tenu des multiples engagements de leurs membres, les comités directeurs de haut niveau chargés de la conduite des projets ont parfois des difficultés à fournir les éléments techniques nécessaires.
- Une gestion économiquement efficace des projets passe par une simplification des procédures régissant les interventions des Agents d'exécution.

de la biodiversité et l'adoption de mesures destinées à pérenniser les acquis. En revanche, si le niveau de participation locale a été raisonnable dans au moins la moitié des cas, les acteurs locaux ne se sont véritablement « appropriés » le projet que dans un cas sur cinq. Lors de ses déplacements, la mission a constaté que plusieurs projets obtenaient de bons résultats permettant de préserver des formes de diversité biologique d'importance mondiale. Ainsi, en Ouganda, le projet de Conservation du parc national de la forêt dense de Bwindi et du parc national de gorilles de Mgahinga permet de préserver une zone de 766 km² qui abrite la plus grande diversité d'espèces de primates en Afrique (13 espèces), ainsi que d'autres espèces végétales, animales et aviaires endémiques. Le projet de

Préservation de la biodiversité de la péninsule du Cap, en Afrique du Sud, sauvegarde l'un des six « empires floraux » de la planète terre (l'empire floral du Cap), ainsi que la diversité biologique terrestre et marine qui lui est associée. Le réseau mis en place dans le cadre du projet de Gestion des réserves naturelles, en Chine, couvre au total 625 000 hectares qui abritent une diversité biologique très riche et en particulier des zones d'habitat naturel du panda géant. Au titre du projet de Préservation de la biodiversité, au Népal, le FEM a contribué à la création du parc national de Makalu Barun qui s'étend sur 2 330 km² dans le nord-est du pays. Le projet s'est appuyé sur une forte participation des populations locales à la planification et à la gestion des activités (voir encadré 3.7).

Encadré 3.8 Préservation de la diversité biologique dans des zones productrices au Brésil

L'application du programme de microfinancements à la protection du *cerrado* brésilien, le deuxième biome du pays qui s'étend sur plus de 3 millions de kilomètres carrés et 14 États, est représentatif des projets visant la préservation de la diversité biologique des zones productrices. Cette vaste zone abrite un écosystème très riche qui se dégrade très rapidement. Pourtant les mesures nécessaires à la préservation de la biodiversité du *cerrado* n'avaient apparemment attiré aucun financement. Durant les cinq premières années, 39 opérations ont été financées au titre du programme, soit un budget total de 900 000 dollars. Les projets mis en œuvre portaient sur des aspects très divers: cueillette et transformation des variétés autochtones de plantes, fleurs et fruits médicinaux; protection des sols et du cours supérieur d'une rivière; lutte contre l'utilisation du feu dans l'écosystème; promotion de l'énergie solaire; activités touristiques génératrices de revenus; et création de moyens de subsistance viables axés sur l'apiculture et les technologies rurales. Tous ces projets ont permis de préserver un écosystème d'importance mondiale tout en améliorant la qualité de vie des populations locales vivant dans le *cerrado*. En outre, la mission d'évaluation a appris que le programme avait influé sur les politiques publiques menées aux plans local et fédéral, certains des projets mis en œuvre dans le *cerrado* étant désormais perçus comme des modèles probants et transposables.

Préservation de la biodiversité dans les zones productrices

Les projets financés par le FEM dépassent de plus en plus le cadre étroit de la préservation des zones protégées pour s'intégrer à des stratégies visant la protection de la diversité biologique dans les zones accueillant des activités productives. Sur les 20 projets de préservation de la biodiversité dans les zones productrices sélectionnées aux fins de l'étude sectorielle, la moitié environ ont atteint la plupart de leurs objectifs, l'autre ne les atteignant que partiellement. Durant ses déplacements dans les pays, la mission a relevé plusieurs cas de préservation de la biodiversité non pas dans des périmètres protégés mais dans des zones productrices. On citera à titre d'exemple une application du programme de microfinancements au Brésil, qui permet de préserver des formes importantes de diversité biologique agricole et forestière (voir encadré 3.8). Les projets du FEM ont également fait appel à titre expérimental à des outils et des techniques scientifiques pour résoudre certains problèmes touchant à la productivité des écosystèmes. Ainsi, des mesures d'atténuation ont été intégrées à certains projets du FEM pour lutter contre des espèces envahissantes introduites qui menacent la diversité biologique et les activités économiques locales. Le projet de Gestion de l'environnement du lac Victoria¹⁴, (en Afrique de l'Est) a permis de contenir la progression de la jacinthe d'eau qui envahissait le lac Victoria et représentait une menace pour la pêche, la navigation, la production d'électricité et la qualité de l'eau. Des lâchers de charançons, ennemi na-

turel de la jacinthe, ont permis de réduire de 70 % la population de cette plante, ce qui a entraîné un accroissement des stocks de nombreuses espèces de poissons et une amélioration de l'accès aux sites de pêche et des conditions de navigation et de production d'électricité.

Utilisation durable de la diversité biologique

Le FEM a élaboré plusieurs projets qui se déroulent dans des zones protégées ou productrices et qui illustrent efficacement des modes d'utilisation durable de la biodiversité (le deuxième grand objectif de la CDB). Si la plupart de ces projets sont exécutés sur une petite échelle, ils constituent des modèles de référence utiles susceptibles d'être reproduits ailleurs ou appliqués à plus grande échelle. Ils visent aussi bien l'utilisation de la biodiversité à des fins de consommation (Café Robusta dans la forêt de Kibale en Ouganda) que des applications économiques telles que l'écotourisme (Préservation de la biodiversité du Pacifique Sud). Le projet sur le lac Victoria cherche à promouvoir l'aquaculture pour protéger des espèces de poissons menacées, contribuant ainsi à soulager les pressions qui s'exercent sur le stock naturel du lac Victoria, des lacs adjacents et de leurs émissaires.

Mécanismes redistributifs

Il ressort de l'étude sectorielle que plus de la moitié des projets examinés ont cherché à avoir des effets redistributifs. La mission s'est rendue sur le site de plusieurs projets dont les retombées positives aux plans lo-

cal et villageois ont encouragé ceux-là même qui détiennent la biodiversité, et en vivent, à préserver et utiliser durablement ce patrimoine. On citera à titre d'exemple le Fonds de protection du parc national de Mgahinga-Bwindi, financé par le FEM, qui a amené les habitants à se tourner vers des moyens de subsistance respectueux de la diversité biologique et a eu des retombées sociales positives, avec entre autres la création d'écoles et de dis-

pensaires (voir encadré 3.9). Les projets du FEM ont également contribué au développement de l'écotourisme dans les zones protégées et, ainsi, à la promotion de modes de développement durable. En Jordanie, grâce au projet de *Préservation des espaces naturels de Dana et des zones humides d'Azraq*, cette réserve a accueilli 35 000 visiteurs en 1999, contre environ 4 000 en 1993. Les recettes tirées des activités écotouristiques sont passées de 6 760 dol-

Encadré 3.9 Fonds de protection de la forêt dense de Mgahinga-Bwindi

Le Fonds de protection de la forêt dense de Mgahinga-Bwindi, financé par le FEM, a été créé à l'appui des efforts de préservation de la diversité biologique menés dans le parc national de Bwindi, qui s'étend sur 331 km², et dans le parc national de gorilles de Mgahinga, qui couvre 48 km².

Les ressources du Fonds assurent un flux régulier pour gérer le parc et aider les populations locales à s'orienter vers des activités économiques de substitution aux activités traditionnellement fondées sur l'exploitation des ressources forestières. Le Fonds a ainsi contribué à freiner la dégradation des habitats forestiers et à protéger les écosystèmes menacés de deux des zones protégées comptant parmi les plus riches d'Afrique au plan biologique. On y rencontre en effet au moins 120 espèces différentes, dont 10 de primates, et des espèces endémiques aux écosystèmes montagneux et alpins du continent.

Le recensement réalisé par la Direction ougandaise des espèces sauvages montre que les populations menacées (gros gibier et gorilles de montagne) se reconstituent lentement. Financées par le Fonds, les recherches écologiques appliquées et celles sur la préservation de la biodiversité ont permis de réunir des données importantes pour la gestion, la surveillance et l'évaluation de la diversité biologique des parcs.

Les populations établies à la périphérie des deux parcs nationaux ont opté, avec l'aide du Fonds, pour de nouveaux moyens de subsistance (création de pépinières, apiculture, protection des bassins hydrographiques, collecte des eaux de pluie par les toits, aquaculture). Le Fonds a aussi contribué à la construction de 18 écoles et de 11 dispensaires. En effet, les populations locales ont fait valoir que les enfants devaient pouvoir aller à l'école pour trouver ensuite du travail à Kampala ou ailleurs et devenir moins dépendants des sources de revenus tirés des parcs nationaux. De même, elles ont souligné que les dispensaires pourraient prendre en charge les patients traités d'ordinaire à l'aide de plantes médicinales cueillies dans les parcs et dont la collecte est désormais réglementée. Aujourd'hui, près de 75 % des 300 000 habitants de la région sont desservis par ces écoles et ces dispensaires.

En répondant aux attentes et aux besoins des populations riveraines, le Fonds a éclairé d'un autre jour les parcs nationaux et les actions de préservation de la biodiversité. Les populations locales ont désormais le sentiment d'être parties prenantes aux efforts mis en œuvre; elles sont fières de « leurs » gorilles et dénoncent les braconniers aux autorités compétentes, ce qui est nouveau. Le bilan très positif du projet a conduit à la création de fonds pour la préservation de la diversité biologique dans d'autres pays, notamment au Malawi (Fonds pour la préservation de la biodiversité de la région montagneuse de Mulanje) et a amené plusieurs organismes bailleurs de fonds, ONG et acteurs du secteur privé à soutenir la préservation et l'utilisation durable des ressources biologiques des parcs nationaux de Mgahinga et de Bwindi et le partage des avantages qui en découlent.

lars en 1994 à 18 000 dollars en 1997 (soit environ 70 % des frais d'exploitation de la réserve) et auraient atteint 330 000 dollars en 2000, selon les estimations. Au total, le projet compte aujourd'hui quelque 3 430 bénéficiai-

res directs et indirects. Depuis le lancement de la deuxième phase du projet, les ressources redistribuées directement aux populations locales ont augmenté d'un tiers. Les revenus considérables tirés de l'écotourisme et

Encadré 3.10 Renforcer les capacités en travaillant en réseau

Le projet SABONET vise à renforcer les capacités et à créer un réseau de dix pays d'Afrique australe (Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, et Zimbabwe) – pour inventorier, évaluer et surveiller la biodiversité dans cette région. En favorisant le renforcement de compétences taxinomiques essentielles et des capacités institutionnelles, le projet permet aux instituts de botanique participants de faire face à une importante pénurie de personnel. Au total, 192 techniciens et botanistes ont suivi 17 stages de courte durée pour développer leurs connaissances sur les herbiers et les jardins botaniques (méthodes de collecte au champ, gestion des herbiers, identification et systématique, biologie et taxinomie de certains groupes de végétaux tels les fougères et les graminées, gestion de bases de données, établissement de listes rouges d'espèces menacées, etc.). À ce jour, ces cours de formation, encadrés par des botanistes de la région, ont été organisés dans sept des pays participants. Le projet SABONET a par ailleurs permis à 29 agents d'organismes participants de suivre une formation de 1^{er} ou 2^e cycle en taxinomie/diversité biologique et en aménagement floral paysager (14 DEA et 13 maîtrises en taxinomie végétale, une licence en aménagement paysager et une licence en protection de la nature). Il contribue aussi à renforcer les moyens opérationnels des herbiers et des jardins botaniques nationaux en mettant à leur disposition des véhicules et des équipements de terrain, du matériel et des programmes informatiques, une connexion à l'internet pour faciliter le travail en réseau, des appareils de conservation à basse température des spécimens collectés, du matériel de laboratoire et des ouvrages de référence spécialisés. Le renforcement des herbiers s'accompagne de la création de jardins botaniques dans lesquels sont préservés *ex-situ* des spécimens d'espèces végétales menacées. Une évaluation complète des besoins des jardins botaniques de la région a déjà été réalisée et un réseau regroupant l'ensemble des jardins botaniques d'Afrique australe sera bientôt opérationnel. Le projet aide également à renforcer la capacité des pays à documenter, évaluer et surveiller la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité végétale en encourageant des travaux ethnobotaniques (recensement des diverses utilisations des plantes médicinales et des menaces sur ces espèces, établissement de listes rouges d'espèces menacées, etc.). L'amélioration des capacités des organismes bénéficiaires permet la création de bases de données sur les végétaux conservés dans les instituts gérant les herbiers des 10 pays participants. Quelque 160 000 spécimens ont pu ainsi être archivés grâce à l'intervention du projet SABONET. Certaines des informations archivées ont par la suite été intégrées à des ouvrages très utiles sur la taxinomie et la diversité des espèces végétales d'Afrique australe.

Le projet SABONET contribue aussi au renforcement de la coopération régionale et à l'établissement de réseaux de travail. Des explorations botaniques conjointes, durant lesquelles de jeunes botanistes ont été initiés par leurs aînés à la botanique de terrain ont été entreprises dans la zone d'exécution du projet, notamment sur le plateau de Nyika (Malawi). Ces expéditions ont attiré des botanistes de l'hémisphère Nord, contribuant ainsi au renforcement de la coopération Nord-Sud. Les informations sur les activités du projet sont largement diffusées, tant en Afrique australe qu'à l'extérieur de la région, par le biais de lettres d'information et autres revues spécialisées. Le projet SABONET est en fait devenu une université virtuelle, trait d'union entre plus d'une centaine de botanistes qui dans leur travail, œuvrent à la réalisation des objectifs du projet. Il a attiré des cofinancements de l'USAID et des gouvernements des pays bénéficiaires et est aujourd'hui pris comme modèle et transposé en Afrique de l'Est (BOZONET) et dans les Caraïbes (CARIBNET). Il a aussi été le catalyseur du projet SECOSUD, financé par l'Italie, qui vise à constituer des bases de données de systèmes d'information géographique dans les instituts qui conservent les herbiers.

le souci de préserver l'environnement ont finalement convaincu le ministère jordanien des Mines et des Ressources Minérales de mettre un terme aux opérations d'extraction du cuivre dans la réserve de Dana. Cela étant, la mission considère que le FEM pourrait encourager bien davantage les mécanismes redistributifs, au sens de la CDB. Il existe en effet peu de projets donnant lieu à un partage des recettes, royalties ou redevances dérivées de l'exploitation du savoir des communautés autochtones et de leurs ressources biologiques. La viabilité à long terme des mécanismes redistributifs existant à ce jour mériterait aussi d'être évaluée.

Créer un contexte plus favorable

L'influence des projets du FEM sur l'adoption de politiques, réglementations et législations créant un contexte favorable à la préservation de la biodiversité est un indicateur important de l'impact global des actions menées. La mission a constaté que les initiatives appuyées par le FEM entraînaient souvent une modification des politiques en vigueur et l'adoption de nouvelles stratégies, lois et réglementations. Ces changements interviennent aussi bien à l'échelle locale que nationale ou internationale. Ainsi, le projet de Dana et d'Azraq, en Jordanie, l'étude sur la diversité biologique du pays et les activités du FEM relatives aux changements climatiques ont concouru à la création du ministère jordanien de l'Environnement. De même, en Afrique du Sud, le parc national de la péninsule du Cap a été inscrit à la liste des sites du patrimoine mondial grâce au projet de *Préservation de la biodiversité de la péninsule du Cap*.

Renforcement des capacités

Tous les projets du FEM dans le domaine de la diversité biologique comportent un volet « renforcement des capacités ». Les conclusions de la mission d'évaluation montrent que ces activités comptent parmi les composantes les plus abouties des projets entrant dans cette catégorie. Au Népal, dans le cadre du projet de *Préservation de la biodiversité*, une ONG locale de premier plan, la *King Mahendra Trust for Nature Conservation*, a créé à proximité du parc national de Chitwan un centre de formation très performant où les responsables du parc, les agents de la Direction des parcs nationaux et de la protection des espèces sauvages, les notables locaux, les chercheurs et les

visiteurs du parc sont initiés à la préservation de la diversité biologique. Le projet SABONET (*Inventaire, évaluation et surveillance de la diversité botanique d'Afrique australe: un réseau régional de renforcement des capacités et des institutions*) a formé des techniciens et des botanistes à la classification des végétaux afin de répondre aux besoins observés en matière de gestion de la diversité florale dans les dix pays participants (voir encadré 3.10).

Recherche scientifique

Plusieurs projets du FEM comportent une composante « recherche » pour trouver des solutions aux problèmes liés à la préservation et à l'utilisation durable de la biodiversité et asseoir sur des bases scientifiques solides les décisions à prendre en la matière. Le projet du lac Victoria a généré des informations très précieuses qui contribuent aujourd'hui à la protection et l'utilisation durable des ressources halieutiques et biologiques du lac. La stratégie de recherche et de vulgarisation mise en œuvre dans le cadre du « pôle » Amazonie du projet *Population, gestion des terres et changement environnemental* témoigne de l'efficacité des démarches visant à concilier sa-



Encadré 3.11 Enseignements tirés des pratiques agricoles des petits paysans d'Amazonie

Le projet *Population, gestion des terres et changement environnemental* (PLEC) est un programme plurinational d'étude des rapports entre les moyens de subsistance des petits paysans et les modes de préservation de la biodiversité. Les chercheurs du «pôle» Amazonie travaillent aux côtés des paysans sur cinq sites de la plaine d'inondation de l'Amazonie, depuis Maçapa, sur l'estuaire du fleuve, jusqu'à Iquitos, ville péruvienne située sur le cours supérieur de l'Amazonie. Si le potentiel de développement agricole de la plaine inondable, la *varzea*, est largement reconnu, les risques liés à l'agriculture de décrue ont toujours eu un effet dissuasif pour les responsables politiques et les instituts d'agronomie. Les petits paysans de la région ont, eux, su mettre au point des modes de gestion très perfectionnés qui tiennent compte de beaucoup des problèmes liés à l'exploitation de la plaine d'inondation du fleuve et mettent à profit son potentiel productif. Les chercheurs du projet travaillent avec les agriculteurs pour mettre en valeur ce savoir traditionnel dans des modes d'exploitation agricole conciliant préservation de la biodiversité et amélioration des rendements.

La stratégie de recherche et de vulgarisation appliquée dans le «pôle» Amazonie s'articule autour d'«agriculteurs prodiges» ayant mis au point des variétés, des techniques et des systèmes de gestion agricole qui leur ont permis de surmonter les problèmes locaux et d'obtenir des rendements exceptionnels tout en préservant la diversité biologique. Les chercheurs travaillent avec ces paysans pour monter des projets témoins in situ qui permettront à d'autres agriculteurs de s'initier à ces nouveaux modes de gestion et aux techniques qu'ils font intervenir. Grâce à cette formation par des pairs, les détenteurs du savoir apprennent à leurs semblables les techniques et les principes de gestion qu'ils ont eux-mêmes mis au point.

Le projet a eu des retombées importantes. Grâce à une nouvelle méthode de lutte contre la maladie de Moko consistant à cultiver les bananiers en phase de croissance secondaire, la culture bananière a réapparu dans une région où elle avait été abandonnée. Un autre système, axé sur une bonne gestion de la végétation secondaire permet la culture du palmier (choux-palmistes) et de variétés fruitières et l'exploitation forestière. C'est l'une des rares expériences concluantes de gestion de petites exploitations forestières en Amazonie. Les informations relatives à ces différents systèmes agricoles sont maintenant diffusées dans toute la région.

voir écologique traditionnel d'une part et connaissances scientifiques et systèmes de gestion modernes de l'autre, pour préserver durablement la biodiversité de zones productrices (voir encadré 3.11).

Interventions d'urgence

Le FEM a été amené à intervenir d'urgence lorsque des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ont mis en danger le patrimoine écologique mondial, mobilisant des ressources internes et externes et associant les milieux scientifiques et la communauté internationale aux efforts de lutte et de renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans les pays touchés. En 1997, après la mort de nombreux phoques moines (une espèce menacée) en Mauritanie, le financement d'ur-

gence alloué par le FEM pour le *Plan de sauvetage de la colonie de phoques moines méditerranéens du Cap Blanc* a permis d'engager, à travers le PNUE, une action internationale pour la sauvegarde de l'espèce, de créer des centres d'élevage et de repeuplement, de mettre en place un programme de surveillance du phoque moine et d'élaborer une stratégie de sauvegarde des colonies présentes en Mauritanie. En revanche, l'évaluation de l'intervention d'urgence menée à la suite des incendies de forêt qui se sont déclarés en 1998 en Indonésie montre que le financement du FEM ne s'est pas traduit par des actions suffisamment rapides et ciblées. Dans le même ordre d'idée, les efforts déployés en 1995 par le FEM pour faire face aux conséquences sur la diversité biologique de l'afflux de réfugiés en République démocratique du Congo n'ont pu

être durablement soutenus. Malgré leurs imperfections, ces interventions d'urgence d'un genre nouveau peuvent aider à faire face aux catastrophes écologiques mondiales. Il faudrait encourager le FEM à ouvrir un « guichet » distinct pour le financement des interventions d'urgence visant à préserver la biodiversité, et à adopter des modalités claires permettant une approbation et un décaissement rapides des fonds nécessaires et la mise en œuvre immédiate des mesures requises.

Participation des différents acteurs impliqués

La mission d'étude a constaté que les phases de planification et d'exécution des projets du FEM font souvent intervenir un large éventail d'acteurs, notamment les pouvoirs publics, les populations locales, les riverains, les universitaires, les ONG et le secteur privé. À titre d'exemple, le projet de lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité sur des sites transnationaux d'Afrique de l'Est s'appuie sur la participation active des populations locales qui ont repris à leur compte les plans de gestion forestière, sous la conduite de comités de planification écologique bénévoles qui sont chargés de promouvoir un changement des comportements. Ce relais local permet de mener une action globale, qui vise à la fois à préserver la biodiversité, lutter contre la dégradation des sols et faire reculer la pauvreté. Au Samoa, le respect des structures villageoises et locales des mécanismes de décision coutumiers a favorisé une participation efficace des principales parties prenantes au programme de *Préservation de la biodiversité du Pacifique Sud* et au projet de *Préservation et de gestion de la biodiversité marine*.

Les activités du FEM axées sur la préservation de la biodiversité ont eu pour effet de sensibiliser les différentes parties prenantes aux projets (communautés locales, ONG, décideurs et responsables politiques, entre autres). La mission a relevé plusieurs exemples de projet qui ont favorisé la diffusion de l'information grâce à l'effort de communication auquel ils ont donné lieu (création de centres d'interprétation, publication de lettres d'information, recours aux médias), comme dans les projets sur la biodiversité transnationale, et la forêt de Kibale. En Argentine, les campagnes de sensibilisation de l'opinion lancées dans le cadre du *Plan de gestion de la zone côtière de Patagonie* ont remporté un franc succès, des

clips vidéos de courte durée et des documentaires étant diffusés sur les chaînes de télévision nationales. L'organisme d'exécution de ce projet, la *Fundación Patagonia Natural*, a ainsi fait diffuser pendant deux ans un message radio télévisé grâce aux contributions financières de commerçants locaux. En Afrique de l'Est, dans la zone d'exécution du projet sur le lac Victoria, le degré de sensibilisation de la population locale est tel, qu'aujourd'hui les écoliers n'ignorent plus rien du rôle du *dudu* (le charançon de la jacinthe d'eau). De même, le projet de lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité sur des sites transnationaux d'Afrique de l'Est a durablement sensibilisé les populations qui vivent de la forêt de Minziro. Le projet fait intervenir trois villages comptant au total plus de 1 800 ménages et 8 400 habitants qui ont entrepris de reboiser la zone (l'objectif étant de replanter dix arbres par ménage) pour améliorer l'offre. La création de pépinières (présence d'arbres replantés et de jeunes plants), la lutte contre le brûlis (l'herbe fournit un excellent paillis) et la construction de foyers améliorés pour réduire la demande insoutenable de bois d'énergie sont autant de pratiques nouvelles qui se généralisent rapidement.

F. Diversité biologique: Orientation des programmes et cadre d'intervention

Malgré les résultats impressionnants obtenus par le FEM dans le domaine de la diversité biologique, tant en ce qui concerne la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité que le partage des avantages qui en découlent, la mission d'évaluation a relevé un certain nombre d'aspects sur lesquels le FEM pourrait mener une action plus stratégique et mieux ciblée, axée davantage sur la participation et plus efficace au plan économique. Une telle démarche contribuerait à renforcer l'impact de ses interventions sur l'état de la diversité biologique d'importance mondiale.

Impact de l'action du fem sur l'état de la biodiversité

Dans bon nombre de cas, il est difficile, voire impossible, de mesurer l'impact réel des projets du FEM sur l'état de la diversité biologique qu'ils ont pour objectif de préserver. Cette situation est due en partie à l'absence de données initiales auxquelles se rapporter dans la plupart des projets. En règle générale, les projets ne sont pas as-

sortis d'indicateurs d'impact à caractère scientifique, ce qui empêche leur suivi. En outre, l'évaluation de l'impact des projets ne peut raisonnablement intervenir qu'au terme d'une période relativement longue. Les progrès ne peuvent donc être mesurés qu'à l'aide d'indicateurs de résultat ou de déroulement des activités. Il ne s'agit nullement de contester ici l'intérêt que présentent les indicateurs d'activité mais plutôt de souligner que ces évaluations ne peuvent qu'être incomplètes et limitées. Le Secrétariat du FEM a déjà commencé à corriger la situation en prenant plusieurs initiatives et en finançant des projets mondiaux tels que celui sur l'*Évaluation des écosystèmes pour le nouveau millénaire*. L'examen d'une série de projets récents touchant à l'exploitation forestière montre que la plupart d'entre eux prévoient des études biologiques et socioéconomiques témoins.

Enseignements tirés des projets

Les projets du FEM dans le domaine de la diversité biologique ont souvent donné des résultats encourageants, mais la plupart d'entre eux n'ont pas atteint l'ensemble des objectifs énoncés, et ce pour plusieurs raisons:

- les capacités d'exécution de base n'étaient pas en place avant le lancement des opérations;
- les parties concernées ne se sont pas suffisamment impliquées dans la conception et la mise en œuvre des projets;
- les modes de financement retenus n'étaient pas compatibles avec la capacité d'absorption des sites visés des organismes d'exécution;
- des structures de gestion trop rigides n'ont pas permis d'assurer la mise en œuvre des activités avec tout le degré de souplesse requis;
- les objectifs visés étaient irréalistes et trop ambitieux et les changements escomptés n'ont pu se concrétiser faute de temps et de ressources financières suffisantes;

- les synergies avec les différents secteurs économiques qui influent sur le résultat des opérations ont été insuffisantes (impacts intersectoriels);
- les projets ne se sont pas attaqués aux causes profondes de l'appauvrissement de la biodiversité.

Les organismes et les Agents d'exécution pourraient s'attaquer à ces problèmes en suivant de près le travail de conception et de supervision des opérations. Durant ses déplacements dans les pays, la mission a constaté en plusieurs occasions que les Agents d'exécution ne disposaient pas des moyens voulus pour suivre l'évolution des projets et prendre en temps utile les mesures correctives requises. Dans certains cas, la capacité locale à suivre le déroulement des opérations, la concertation continue avec les autorités et les équipes chargées du projet au niveau du pays, le soutien technique et la prise en compte des signes avant-coureurs de dérapage ont pâti de l'absence d'un spécialiste « à demeure », palliée par des missions organisées depuis le siège des Agents d'exécution. À ce sujet, plusieurs cadres des Agents d'exécution ont indiqué à la mission que le défraiement de leurs interventions était insuffisant pour assurer un suivi plus régulier des projets. Compte tenu de l'accroissement rapide du nombre de projets du FEM dans le domaine de la diversité biologique et de la complexité grandissante des approches stratégiques adoptées par le Fonds, il importe que le mécanisme de défraiement des Agents et des organismes d'exécution leur permette de contribuer pleinement aux phases de conception et de supervision des projets.

Causes profondes de l'appauvrissement de la biodiversité

La Stratégie opérationnelle du FEM dispose que les projets du Fonds doivent s'attaquer aux causes fondamentales de la détérioration de l'environnement mondial, et notamment des politiques économiques et sociales inadaptées, des cadres juridiques inappropriés, des carences institutionnelles et des restrictions à l'information. Le FEM a largement débattu de cette question pour déterminer celles des causes fondamentales qui relèvent directement de son mandat et ses compétences. Selon les intervenants rencontrés sur le terrain par la mission, les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la

biodiversité sont mieux prises en compte lorsqu'il existe un lien solide entre les objectifs de préservation du FEM et le développement durable. L'expérience accumulée dans ce dernier domaine par le PNUD et la Banque mondiale constitue pour le FEM un atout essentiel, au même titre que le dialogue sur le développement durable que ces deux organisations ont avec les pays. Aussi le FEM doit-il privilégier les initiatives qui visent à promouvoir l'utilisation durable de la biodiversité et le partage des avantages découlant de l'exploitation des produits qui y sont liés. Comme on l'a vu plus haut, des efforts ont déjà été engagés en ce sens, mais leur portée demeure limitée, leur impact modeste et leur viabilité à long terme incertaine.

Approche systémique

Souhaitant aller au-delà de sa démarche actuelle, axée sur les projets, le FEM s'oriente vers une conception stratégique globale qui vise à créer un environnement national favorable à une approche systémique de la préservation de la biodiversité et à la prise en compte de cet aspect dans la politique de développement. La mission appuie cette approche, qui suppose toutefois une coordination beaucoup plus étroite entre le FEM et les autorités nationales. Pour que les pays puissent continuer de jouer un rôle moteur, il faudra renforcer la capacité des pouvoirs publics et des autres acteurs nationaux à intervenir aux côtés du FEM dans un exercice intersectoriel d'aussi vaste portée. Dans certains pays, le FEM applique déjà à titre d'essai une approche stratégique systémique de la préservation de la diversité biologique.

Activités habilitantes

Conformément aux directives reçues au titre des Conventions qui régissent son action, le FEM a financé des activités habilitantes pour aider les Parties à préparer les communications nationales requises par ces instruments, notamment les plans d'action et stratégies nationales pour la biodiversité. Au 30 juin 2000, le FEM

avait déjà financé 185 projets au titre des activités habilitantes et du centre d'échange pour un coût total de 46,62 millions de dollars. Cela étant, on ignore si ces stratégies nationales et plans d'action souvent élaborés à l'issue d'une vaste concertation (au niveau des pays) et à un coût considérable pour le FEM, ont une quelconque influence sur le processus national de sélection des projets devant bénéficier en priorité de l'aide du FEM ou sur la prise en compte dans les plans, politiques et cadres juridiques nationaux des objectifs mondiaux de protection de la diversité biologique. En outre, la mission a constaté dans les pays que les capacités nationales acquises pendant la préparation de ces stratégies nationales et plans d'action ont tendance à s'affaiblir si des mesures de suivi n'interviennent pas en temps utile. Le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution doivent inciter à faire en sorte que ces plans d'action et stratégies nationales deviennent des instruments de prise en compte de la préservation de la biodiversité dans la planification du développement durable.

Conclusions générales

Entre les exercices 94 et 00, le portefeuille de projets du FEM dans le domaine de la diversité biologique est passé de 56 à 395 projets et de 334 millions à 1,18 milliard de dollars environ. L'examen de l'édition 2000 du rap-



port d'activité sur les programmes d'opérations du FEM montre que sur la totalité des cofinancements attendus, soit un engagement de quelque 2,01 milliards de dollars selon les estimations, plus de la moitié proviennent des contributions de contrepartie des pays bénéficiaires, 25 % des organismes d'aide bilatérale et multilatérale, 15 % des fonds propres des Agents d'exécution et 8 % des ONG et du secteur privé. Ces estimations paraissent fiables, tant en ce qui concerne le montant total des engagements que leur répartition entre les différents intervenants, même si le montant des ressources effectivement décaissées n'a fait l'objet d'aucun examen rigoureux à ce jour. On peut d'ores et déjà faire le constat suivant, examiné dans une autre section du présent rapport: le potentiel de financement des initiatives de la préservation de la biodiversité par le secteur privé demeure largement inexploité.

Il ne fait guère de doute que la situation observée dans le monde en matière de préservation et d'utilisation durable de la diversité biologique continue de se dégrader. Le FEM, qui agit conformément aux directives des instances de la CDB, n'a pas encore réussi à inverser la tendance. L'impact des actions et des initiatives menées au cours des dix dernières années, (avec le soutien financier du FEM et des organismes d'aide multilatérale ou bilatérale, et par les pays eux-mêmes) ne pourra être évalué avec précision qu'une fois que les résultats et conclusions des évaluations scientifiques en cours (*Projet mondial d'évaluation des écosystèmes pour le nouveau millénaire, par exemple*) seront connus et qu'une vision d'ensemble de la situation se dégagera. La mission estime toutefois que le FEM a jeté les bases; d'une action scientifique concertée qui permettra d'endiguer l'appauvrissement de la diversité biologique. Des progrès notables ont été réalisés dans l'établissement de partenariats nationaux, régionaux et mondiaux, et dans la collecte d'informations de base et la mise en place des outils, des méthodes et des capacités humaines et institutionnelles requises pour lutter contre l'exploitation non viable de la diversité biologique. À cet égard, il est essentiel que les projets du FEM encouragent l'émergence de moyens de subsistance autres que ceux fondés sur l'exploitation de la biodiversité: il en va de la pérennité des programmes de conservation de la diversité biologique au plan local.

La mission d'évaluation est d'avis que les projets du FEM sur la diversité biologique peuvent gagner en efficacité et avoir des retombées encore plus positives sur l'environnement mondial. Il est essentiel que le FEM intègre davantage les enseignements tirés de l'exécution des opérations à la conception et à la mise en œuvre des nouveaux projets et améliore ses procédures de suivi et d'évaluation. Toutefois, il ne pourra tirer parti des acquis techniques résultants des projets et s'attaquer, dans le cadre d'une démarche concertée, aux causes fondamentales de l'appauvrissement de la biodiversité que s'il bénéficie du soutien vigoureux des instances de la CDB, des Agents d'exécution et des pays membres. À titre d'exemple, les efforts qu'il prévoit d'engager dans le cadre d'approches systémiques plus stratégiques au niveau national, régional et mondial pour élargir les effets bénéfiques de ses projets sur l'environnement mondial ne pourront aboutir sans l'appui total de la Conférence des parties à la CDB et des pays eux-mêmes. La Conférence des parties, par le biais de ses mécanismes de consultation, pourrait à cet égard rappeler aux États parties qu'ils doivent impérativement faire preuve d'une volonté politique beaucoup plus forte pour préserver la diversité biologique. Avec le concours technique du FEM, les pays pourraient s'attacher davantage à créer un environnement plus propice à cet effort de préservation. De même, dans les directives qu'elle formule à l'intention du FEM, la Conférence des parties pourrait prendre en considération les approches stratégiques actuellement envisagées pour aller au-delà du simple financement à titre gracieux de projets spécifiques.

G. Les eaux internationales: Impact et résultats

Le portefeuille du FEM dans le domaine des eaux internationales représente un investissement de 329 millions de dollars étalé sur les neuf dernières années. La mission constate que les projets du FEM contribuent pour beaucoup à la qualité globale des eaux internationales. Ces projets visent principalement à faciliter la mise en œuvre des accords mondiaux et régionaux portant sur la protection et la régénération des écosystèmes dulcicoles et marins. La mission estime que l'exécution des projets dans ce domaine est généralement satisfaisante. Bien que le FEM ne soit pas le mécanisme financier d'une convention mondiale sur les eaux internationales, ses po-

Tableau 3.1 Projets achevés dans le domaine des eaux internationales et conventions internationales et régionales auxquelles ils ont contribué

Région	AE*	Projet	PO*	Accord régional/mondial
EAP	Banque mondiale	Chine – Élimination des déchets des navires	9	MARPOL
Mondial	Banque mondiale	Eau et nature (PMS)		
MNA	Banque mondiale	Plan d'action environnementale pour le golfe d'Aqaba	8	GPA, CDB – Mandat de Jakarta
ECA	PNUD	Gestion de l'environnement dans le bassin du Danube	8	GPA, Conv. Danube, CDB, Ramsar
AFR	PNUD	Lutte contre la pollution industrielle des eaux dans le grand écosystème	9	Stocks chevauchants, CDB, GPA, Abidjan marin du golfe de Guinée
AFR	PNUD	Lutte contre la pollution et autres mesures destinées à protéger la biodiversité du lac Tanganyika	9	CDB, CCD, CWI
Régional	PNUD	Soutien aux programmes de formation sur les océans régionaux		
ECA	PNUD	Gestion de l'environnement de la mer Noire	8	GPA, Conv. mer Noire, Ramsar, CDB
ECA	PNUD	Réduction de la pollution dans le bassin du Danube	8	GPA, Conv. Danube, CDB, Ramsar
ECA	PNUD	Mise en application du plan d'action stratégique pour la mer Noire	8	GPA, Conv. mer Noire, Ramsar, CDB
LAC	PNUD	Baies et zones côtières très polluées : plans et mesures de gestion	10	GPA
LAC	PNUE	Argentine-Bolivie : Programme d'action stratégique pour le bassin transnational du Bermejo	9	CCD, CWI, CDB
ECA	Banque mondiale	Gestion de la pollution par les hydrocarbures du sud-ouest de la Méditerranée		MARPOL
LAC	Banque mondiale	Initiative pour l'élimination des déchets issus des navires dans la région des Caraibes	9	MARPOL
MNA	PNUD	Protection des écosystèmes marins de la côte de la mer Rouge	8	CDB, Conv. de Jeddah

litiques opérationnelles favorisent l'application d'un grand nombre de conventions, protocoles et accords dans ce domaine, et soutiennent les travaux de commissions multinationales (voir tableau 3.1).

De plus, les actions menées dans le cadre des projets du FEM ont facilité la conclusion de nouvelles conventions (comme la Convention sur la mer Noire et la Convention pour la protection de la mer Caspienne), l'approbation d'accords régionaux (comme l'Accord sur les thonidés dans le Pacifique central et occidental), l'adoption de lois (par exemple, au titre du *Programme de gestion intégrée des bassins versants dans les régions du Pantanal et du Haut Paraguay*) et l'application des méthodes les plus performantes. En l'absence d'accords régionaux ou de traités sur les masses d'eau, ces projets visent à renforcer le rôle des commissions multinationales comme la Commission binationale (Bolivie et Argentine) du Bermejo, qui résulte du *Programme d'action stratégique pour le bassin transnational du Bermejo*.

Si l'on évalue l'impact des projets par des indicateurs de performance — exécution des opérations, réduction des agressions et état de l'environnement — on constate que cet impact s'est, jusqu'à présent, surtout fait

sentir au niveau de l'exécution des opérations. Certains effets sur la réduction des agressions ont aussi été observés (*Établissement de partenariats pour la protection et la gestion de l'environnement des mers d'Asie de l'Est*). Dans le cadre du suivi du projet du FEM dans la ville de Xiamen (Chine), des mesures ont été prises pour stabiliser la pollution des eaux du port (voir encadré 3.12). Les indicateurs de l'état de l'environnement font apparaître une amélioration plus modeste de la qualité des écosystèmes des réseaux hydrographiques du Danube et de la mer Noire.

L'examen des résultats des projets concernant les eaux internationales révèle les avantages considérables d'une modalité opérationnelle particulière: l'analyse scientifique de la situation transnationale, effectuée au stade de la préparation, avant l'élaboration d'un programme d'action stratégique. Cette approche présente des analogies avec le processus qui fait partie intégrante des activités habilitantes menées à l'appui de la CCNUCC ou de la CDB. De plus, le FEM est l'un des rares mécanismes financiers susceptible de soutenir la réalisation d'analyses détaillées et la planification intégrée pour les eaux transnationales. Cette formule permet au FEM de contribuer largement au renforcement des institutions au niveau national et de promouvoir des alliances stratégiques en-

tre institutions de différents pays, encourageant ainsi l'adoption de systèmes de surveillance efficaces et l'amélioration des capacités de gestion.

Les interventions du FEM suscitent des réformes institutionnelles concrètes dès le stade de la préparation des

opérations. Les projets menés contribuent aussi à l'élaboration de nouvelles politiques et de nouvelles lois et réglementations concernant les eaux internationales. Le renforcement des institutions aux niveaux national et régional, résultant en partie ou en totalité des projets du FEM, s'est avéré extrêmement utile dans des situations

Encadré 3.12 Élimination des déchets des navires et gestion intégrée des zones côtières à Xiamen

Xiamen est l'un des principaux ports maritimes de Chine. Les transports maritimes, le commerce, les télécommunications et le tourisme y sont très développés et la ville attire des investissements étrangers considérables. La forte croissance économique (plus de 20 % par an depuis 1994) s'est accompagnée d'un accroissement équivalent de la population, lié en grande partie à la migration de main-d'œuvre en provenance d'autres régions de Chine. Le souci d'éviter la dégradation de l'environnement est apparu dès le début des années 90, et récemment, les autorités ont qualifié Xiamen de «ville écologique modèle».

Xiamen était l'un des six sites visés par le projet d'*Élimination des déchets des navires* lancé en Chine en 1992 par le FEM; administré par la Banque mondiale et exécuté par l'Organisation maritime internationale. Les principaux objectifs de ce projet étaient de réduire la pollution marine en Chine et dans les eaux internationales adjacentes au moyen de stations d'épuration, d'un système de localisation des déchets, d'un régime de surveillance de l'environnement et du renforcement des capacités d'intervention en cas de pollution par les hydrocarbures. Lorsque le projet a été achevé en 1997, on a estimé qu'il avait atteint la plupart de ses objectifs. Ses résultats sont durables. L'Administration portuaire de Xiamen a repris à son compte de nombreuses activités, notamment la localisation des déchets des navires et la surveillance de l'environnement.

Le site de Xiamen a également été inclus dans le Programme régional pour la prévention et la gestion de la pollution des mers d'Asie de l'Est mis sur pied en 1997 par le FEM, le PNUD et l'OMI. Le principal objectif de ce programme était d'assurer l'efficacité de la gestion intégrée des zones côtières pour faire face aux problèmes complexes posés par la gestion du littoral. La formation pour les trois grands sites témoins (Hailing, Fenhenggang et Qinglan) a été assurée principalement par le Troisième Institut d'Océanographie, à Xiamen. Des liens opérationnels ont été établis avec le Programme régional de l'OMI.

Les autorités municipales de Xiamen sont incitées à réglementer de façon stricte l'utilisation de la zone maritime, à se doter des moyens de faire respecter les règlements, à établir un mécanisme d'appui scientifique et à financer de vastes campagnes de sensibilisation du public. Le Comité de coordination de la gestion du milieu marin, présidé par le maire adjoint, réunit des représentants des administrations responsables de l'urbanisme et de l'environnement, dont les services des travaux publics, des transports, des pêches, de l'aménagement de l'espace, du tourisme et de la protection de l'environnement. La gestion intégrée des zones côtières est devenue un important outil de gestion de l'économie urbaine, de la pollution de l'eau et de la préservation du milieu. Elle comprend des mesures qui visent expressément à protéger les habitats d'espèces rares comme le dauphin blanc chinois, l'aigrette locale et l'amphioxus démersal. Les résultats obtenus sont communiqués aux responsables de l'urbanisme et de l'environnement d'autres pays de la région ainsi qu'aux responsables du nouveau projet régional lancé par le FEM et le PNUD «*Inversement des tendances à la dégradation en mer de Chine méridionale et dans le golfe de Thaïlande*».

appelant une réaction immédiate, par exemple pour lutter contre des catastrophes d'origine naturelle ou humaine, comme la pollution au cyanure du Danube en 2000 (voir encadré 3.13).

Les projets du FEM ont permis d'améliorer les connaissances et de développer des bases de données aux niveaux national et régional. L'établissement d'analyses de situation transnationale et de programmes d'action stratégiques a largement contribué à l'amélioration des connaissances locales et régionales sur les différents réseaux hydrographiques.

Les projets du FEM ont donné des résultats propres à être diffusés et dupliqués. C'est notamment le cas du *Programme régional pour la prévention et la gestion de la pollution des mers d'Asie de l'Est*, dont les résultats ont été réappliqués à d'autres villes côtières de Chine et à plusieurs pays de la région. La mission a constaté par ailleurs que certains éléments des projets concernant le Bermejo et le Danube étaient en passe d'être repris ailleurs.

Les projets dans le domaine des eaux internationales ont procuré des avantages économiques dans diverses régions.

Le caractère indissociable des aspects économiques et environnementaux est attesté par le projet sur le lac Victoria en Afrique de l'Est (Kenya, Tanzanie, Ouganda), la protection du lac et de son bassin aidant à faire vivre environ 25 millions de personnes. En Jordanie, le développement de l'écotourisme lié au projet d'Azraq s'est traduit par une augmentation du nombre annuel de visiteurs dans les zones humides (75 000 visiteurs en 2000) et a créé des possibilités d'emploi directes pour la population locale, qui a également profité de la relance de l'artisanat traditionnel (basé notamment sur la vannerie) et de l'augmentation des revenus liés au tourisme. En Argentine, une initiative soutenue par le FEM dans le cadre du Plan de gestion de la zone côtière de Patagonie a entraîné le développement durable de l'écotourisme dans les zones protégées.

H. Eaux internationales: Orientation des programmes et Cadre d'intervention

Comme on l'a vu plus haut, la mission d'évaluation estime que les projets du FEM dans le domaine des eaux internationales ont généralement donné de bons résultats bien que le bilan des différents programmes d'opérations soit inégal. Il semble cependant opportun d'exa-

Encadré 3.13 Réduction de la pollution dans le bassin du Danube

Le projet de *Réduction de la pollution dans le bassin du Danube* représente la contribution du FEM à la deuxième phase du Programme environnemental pour le bassin du Danube, lancé en 1992. Ce projet était le prolongement de deux autres projets du FEM destinés à soutenir le programme. Les trois projets ont contribué à l'établissement de plans d'action stratégiques ainsi qu'à la mise au point et à l'amélioration du modèle de qualité de l'eau du Danube. Ces initiatives ont aussi mis l'accent sur la sensibilisation du public, l'établissement de connaissances, la promotion du partage de l'information et la compréhension des causes de la pollution des eaux transnationales et de la dégradation de l'écosystème de la mer Noire. L'objectif global à long terme était d'encourager la mise en place de dispositifs institutionnels et financiers viables, dont le Centre d'alerte international pour le Danube, pour gérer efficacement l'environnement dans le bassin du fleuve.

Pendant son déplacement en Roumanie, la mission d'évaluation a constaté que le Plan d'action en cas de catastrophes et le Centre d'alerte international avaient été utilisés efficacement, en 2000, pour gérer la pollution du fleuve au cyanure, causée pour l'essentiel par les rejets d'une entreprise minière, financée en grande partie par des capitaux étrangers. Le Centre d'alerte a joué un rôle essentiel dans le déclenchement du Plan d'action. Le point focal des opérations du FEM en Hongrie a indiqué à la mission que, sans ce dispositif, la catastrophe aurait eu des effets désastreux et la réaction aurait été beaucoup plus tardive. De plus, sans les relations établies dans le cadre du projet du FEM, la communication et la coordination entre les organismes et les pays auraient été insuffisantes.

miner le rôle et la définition des programmes d'opérations 8 et 9, compte tenu du mandat élargi confié au FEM concernant la gestion intégrée des écosystèmes (12) et la préservation de la biodiversité agricole et l'utilisation durable de ses composantes (13). De plus, la création d'un nouveau domaine d'intervention relatif à la dégradation des sols nécessitera un examen approfondi des questions opérationnelles stratégiques relatives aux eaux internationales dans le cadre des programmes d'opérations. Il faudrait en outre réexaminer les catégories de polluants à cibler en priorité dans les projets concernant les eaux internationales, à la lumière des discussions en cours sur la mise en place d'un programme d'opérations sur les polluants organiques persistants (POP). Il faudrait donc revoir le programme d'opération 10 pour faire en sorte qu'il soit centré non plus sur la pollution par les navires, mais sur les effets des activités terrestres.

L'établissement d'une analyse de situation transnationale et d'un plan d'action stratégique est un élément important, au stade de la préparation des projets, pour renforcer les capacités, obtenir des données scientifiques et techniques, et encourager la participation des autorités politiques compétentes et, des autres acteurs et intervenants institutionnels importants. C'est aussi un mécanisme essentiel à l'accord politique auquel les pays concernés devront aboutir pour se préoccuper des priorités environnementales transnationales. Comme l'a déclaré la première mission d'évaluation, « dans le domaine des eaux internationales, le « bilan stratégique conjoint » est le principe au cœur de la stratégie du FEM ». Il consiste à réaliser une analyse de situation transnationale, servant « à établir un programme d'action stratégique qui recense les mesures prioritaires devant être prises à l'échelon national pour remédier aux menaces pesant sur les eaux internationales ».¹⁵ La deuxième mission d'évaluation souscrit à cette idée et recommande que l'analyse scientifique de situation transnationale continue à servir de base à la conclusion d'un accord entre les pays concernés sur un programme d'action stratégique susceptible de rallier un grand nombre de bailleurs de fonds, en vue d'éliminer ou de prévenir les menaces qui pèsent sur les eaux internationales.

Dans les cas où l'analyse de situation transnationale et le

plan d'action stratégique n'ont pas été convenablement réalisés des problèmes sont apparus. Ainsi, dans le projet pour la mer d'Aral, le plan d'action stratégique est toujours à l'état d'ébauche et les participants n'ont jamais eu une vision commune ni la volonté politique d'agir. Les priorités des pays limitrophes ayant changé, ils se sont désintéressés des objectifs initiaux du projet et les dispositions plurinationales sur l'eau et l'environnement ont perdu tout soutien politique. L'exécution du projet a pâti de cette situation.

Dans le domaine des eaux internationales, l'adoption d'une approche axée sur de plus grandes entités environnementales interdépendantes, comme le préconise le FEM dans ses interventions à l'échelle d'un bassin tout entier, peut avoir des bienfaits considérables pour l'environnement mondial. Cette nouvelle approche intégrée vise à établir des liens entre tous les projets du FEM réalisés à l'échelle du même réseau hydrographique (regroupant toutes les aires d'un bassin versant convergeant vers une même masse d'eau). Cette conception systémique permet d'établir des liens plus étroits entre les différents domaines d'intervention du FEM dans une région donnée.

En raison du caractère complexe des projets relatifs aux eaux internationales, la mission estime que le Secrétariat du FEM doit absolument s'assurer que l'organisme d'exécution proposé a le profil voulu pour que le projet soit bien géré pendant son déroulement et reste viable après l'achèvement des activités. S'il existe des organisations régionales compétentes, le FEM devrait leur déléguer l'exécution de certains éléments du projet ou de l'ensemble de l'opération. De plus, les projets ou les composantes à haut risque devraient en règle générale faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours, pour accroître les chances de succès.

Il faudrait en outre que le FEM réactive le groupe consultatif interinstitutionnel pour assurer la coordination et le développement effectif des interventions dans le domaine des eaux internationales. Le Secrétariat doit encourager la participation du secteur privé et des institutions financières aux projets entrepris dans ce domaine afin de permettre la réplique efficace des formules qui

donnent de bons résultats.

Une dernière question a trait au projet d'*Évaluation mondiale des eaux internationales*. En l'absence de convention mondiale sur l'eau, ce projet était susceptible de servir de cadre global à la définition des priorités d'investissement et des services de soutien du FEM, d'où son importance stratégique. Étant donné les attentes considérables suscitées par ce projet et les retards qu'il subit, le prochain examen à mi-parcours devrait être l'occasion de le restructurer pour en améliorer l'exécution.

I. Dégradation des sols: Impact et résultats

Au FEM, la dégradation des sols étant un volet intersectoriel, et non un domaine d'intervention à part entière, les activités visant à y remédier ont été incluses dans des projets réalisés dans l'un ou l'autre de ces domaines. Depuis 1991, le FEM a alloué environ 278 millions de dollars à plus de 100 projets en relation directe avec la dégradation des sols.

La récente étude du FEM consacrée aux composantes « dégradation des sols » et intitulée « GEF Land Degradation Linkages Study » (mars 2000) n'établit pas de distinction claire entre la dégradation des sols en tant qu'obstacle majeur au développement et en tant que problème environnemental de dimension mondiale. Elle recommande que le « FEM étudie les moyens de s'attaquer plus directement et plus efficacement aux aspects de la dégradation des sols qui ont une portée mondiale ». La mission note que le FEM n'a pas encore défini les effets positifs sur le patrimoine écologique mondial de la lutte contre la dégradation des sols.

Les conclusions de la mission fournissent quelques données chiffrées sur les zones où la dégradation des sols a été évitée ou réduite. Ces résultats positifs, observés à l'occasion de missions sur le terrain et d'entretiens avec les responsables de l'amé-

nagement du territoire et d'autres acteurs locaux, montrent l'importance de la participation de tous les intéressés non seulement à la conception et à l'exécution des projets mais aussi à leur évaluation.

Si peu de projets du FEM ont sensiblement réduit la dégradation des sols, la mission a constaté que nombre d'entre eux permettent réellement de s'attaquer aux causes du problème et de renforcer la capacité des populations locales à gérer durablement la ressource foncière dans le cadre d'activités axées principalement sur la biodiversité, les changements climatiques et les eaux internationales.

En général, les projets du FEM ont permis de prévenir et réduire la dégradation des sols de la façon suivante:

- en stoppant le recul de la végétation ligneuse, le déboisement et l'utilisation non viable du bois de feu (projet de *gestion participative et écologiquement viable de l'énergie*, au Sénégal, par exemple);
- en maîtrisant la surexploitation de la flore et de la faune (projet de *Lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité sur des sites transnationaux en Afrique de l'Est*, par exemple);



- en mettant fin à la transformation des habitats due à l'extension des cultures et des pâturages et à l'urbanisation (projet pour la Biodiversité du delta du Danube, en Roumanie, par exemple).

À travers ses visites sur le site d'une dizaine de projets relatifs aux eaux internationales et ses entretiens avec les parties prenantes à ces opérations, la mission a constaté en outre que:

- des composantes « dégradation des sols » ont été effectivement intégrés dans les analyses de situation transnationale et les plans d'action stratégiques et dans l'exécution des projets (projet de gestion de l'environnement du lac Victoria en Afrique de l'Est, par exemple). Ces analyses et plans sont des outils particulièrement utiles pour créer un cadre de politique générale propice à la lutte contre la dégradation des sols.
- certaines activités de lutte contre la dégradation des sols ont eu des effets positifs sur l'environnement mondial en liaison avec le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres (*Programme de réduction de la pollution dans le bassin du Danube, en Europe orientale, par exemple*).

À l'occasion de ses déplacements dans les pays, la mission a constaté qu'il existait des synergies entre la prévention et la réduction de la dégradation des sols et la préservation de la biodiversité dans les zones arides et semi-arides (programme d'opérations 1). Par exemple, le projet de préservation de la biodiversité sur des sites transnationaux en Afrique de l'Est a contribué à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre la dégradation des sols dans les zones semi-arides situées entre le Kenya et la Tanzanie. Il a notamment permis la co-gestion des bassins versants par les communautés Maasai sur 11 783 hectares dans la Réserve forestière de Namanga au Kenya et sur 2 015 hectares dans celle de Longido en Tanzanie. À la suite d'études sur les écosystèmes forestiers, des plans de gestion des sols ont été établis et sont maintenant appliqués de façon viable par les populations riveraines.

La planification intégrée de la préservation de la biodiversité et du développement est l'axe autour duquel s'articule la participation initiale des populations locales—car elle permet d'établir un lien direct et évident entre les besoins prioritaires de la population (eau, combustibles, revenus) et la gestion de la biodiversité (forêts, sources, maîtrise des incendies). Les hommes et les femmes qui siègent aux comités communaux de protection de l'environnement au Kenya (Namanga, Maili Tisa et Ormani Kavero) et en Tanzanie (Longido) sont élus par leur communauté réunie en assemblée (*baraza*). Outre la sécurisation des ressources, le principal résultat obtenu à ce jour est la prise de conscience par les populations locales de l'importance des forêts et leur meilleure compréhension des causes de la dégradation et des possibilités d'y remédier.

Les séjours que la mission a effectués dans les pays ont confirmé que les synergies entre la lutte contre la dégradation des sols et la préservation de la biodiversité sont les plus fortes dans les milieux arides et semi-arides—comme le montrent les exemples du Sénégal, de la Tanzanie et du Kenya.

La mission a cependant constaté que la lutte contre la dégradation des sols ne faisait pas appel à des politiques ou des technologies innovantes, la plupart des projets s'appuyant sur des techniques et des méthodes anciennes. Ainsi, les activités entreprises dans le cadre du projet *Population, gestion des terres et changement environnemental*, réalisé près du Mont Meru en Tanzanie, faisaient intervenir des technologies vieilles d'au moins 20 ans; elles avaient peu de rapport avec les objectifs du projet ou des programmes d'opérations du FEM et elles ne s'attaquaient pas aux causes de la dégradation des sols dans la région.

Des déplacements dans les pays, il ressort aussi que les projets qui s'organisent à la fois autour d'un pôle population/gestion des sols et d'une participation active des communautés locales ont tendance à prendre plus directement en compte les problèmes de dégradation des sols. Cela va dans le sens de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, qui met l'accent sur le rôle important de la société civile dans l'exécution des activités visant à prévenir et limiter

Encadré 3.14 Préservation de la biodiversité et lutte contre la dégradation des sols au Sénégal

Le projet de *Gestion durable et participative de l'énergie* a été entrepris au Sénégal en 1998. Ce projet de 20 millions de dollars vise à agir sur l'offre et sur la demande d'énergie domestique et à renforcer les capacités des institutions villageoises, régionales et nationales, et à atteindre ces objectifs en s'intéressant à la préservation de la biodiversité forestière et à la lutte contre la dégradation des sols—besoins prioritaires définis par les populations locales.

Les activités sont axées sur la gestion durable des forêts autour de Tambacounda et Kolda qui représentent 25% des écosystèmes forestiers subsistant dans le sud du Sénégal. Depuis longtemps, ces forêts fournissent du charbon de bois à Dakar à quelque 700 kilomètres de là. Au cours des 15 dernières années, elles ont été exploitées d'une manière qui n'était pas soutenable à terme et qui ne profitait pas aux populations locales.

Le FEM finance des activités qui agissent sur l'offre pour garantir aux villages des droits de propriété sur les forêts communautaires et encourager des modes d'exploitation agricoles viables afin de préserver les forêts classées et de protéger par une zone tampon la Réserve de la biosphère de Niokolo-Koba, d'importance mondiale.

Après deux années de planification participative, un inventaire forestier a été effectué sur 1,3 million d'hectares et des plans de gestion ont été préparés pour 300 000 hectares de forêts. De plus, des accords de gestion collective des forêts ont été signés avec les communautés locales à Thiewal, Netteboulou, Gardi, et Missirah. Dix-neuf villages gèrent les 15 500 hectares de la forêt communautaire de Netteboulou et 41 villages gèrent les 62 000 hectares de celle de Missirah-Kothiary. Pendant la troisième année du projet, les villageois ont commencé à appliquer les plans d'aménagement avec l'aide du personnel du projet en poste dans la région, à Tambacounda et Kolda, et installé dans les villages. De plus, ils participent à des activités génératrices de revenus visant à réduire la pression sur les ressources forestières et à inverser la tendance à la dégradation des sols.

Dans la forêt communautaire de Netteboulou, le bois mort est ramassé avec soin et transformé en charbon de bois dans des fours améliorés de Casamance au rendement deux fois supérieurs. Comme l'a dit le président du comité villageois de Sourouyel, «Nos nouveaux droits de propriété et le fait que nous puissions maintenant contrôler la fabrication de charbon de bois dans notre forêt nous incitent à adopter le système de production possédant le meilleur rendement.» Le comité affecte 15% des revenus provenant de la vente de charbon de bois à des activités de gestion forestière, telles que le reboisement avec des essences locales, l'entretien des pare-feu et les brûlages dirigés pour limiter les effets des incendies de forêt. En 2000, dans la forêt communautaire de Netteboulou, la production de charbon de bois produit à partir de bois mort s'est élevée à 54 tonnes et plus de 140 kilomètres de pare-feu ont été aménagés.

La présidente du Comité des femmes de Sourouyel a souligné le rôle de ces dernières dans les activités du projet. «Nous sommes particulièrement satisfaites des variétés améliorées de sorgho, de niébé et d'arachides qui permettent de réduire la superficie cultivée et le temps entre l'ensemencement et la récolte,» explique-t-elle. «Ce qu'il nous faut maintenant, c'est un meilleur système d'approvisionnement en eau et des moulins à grain plus performants pour que nous ayons plus de temps pour jardiner et planter des arbres.»

Le coordonnateur du projet, Youssou Lo, a souligné l'importance des activités génératrices de revenus pour lutter contre les causes de l'appauvrissement de la biodiversité. «Nous avons aidé les villageois à produire des légumes et du miel et à améliorer leurs techniques culturales pour qu'ils n'aient plus besoin de défricher de nouvelles terres ni de déboiser de manière insoutenable», a-t-il dit. «De plus, les villages qui gèrent les forêts communautaires ont reçu une aide pour améliorer les productions animales par des fermes d'élevage plus intensives qui visent à accroître la productivité en réduisant le nombre de têtes et à limiter ainsi l'impact sur les écosystèmes forestiers.»
«necesidad de desbrozar nuevos campos y de talas forestales insostenibles», declaró. «Además, las aldeas que gestionan las superficies forestales comunitarias han recibido apoyo para la producción de ganado, con especial insistencia en la intensificación para aumentar la productividad con menos animales y de esa forma reducir los efectos en los ecosistemas forestales».

la dégradation des sols. La mission a pu confirmer ainsi que le projet de gestion de l'énergie au Sénégal s'intéresse à la fois à la biodiversité forestière et à la dégradation des sols — besoins prioritaires définis par les populations locales lors de la conception du projet. Avec un cofinancement de la Banque mondiale, le FEM soutient des activités qui agissent sur l'offre pour garantir aux villages des droits de propriété sur les forêts communautaires et encourager des modes d'exploitation agricole viables afin de préserver les forêts classées et de protéger par une zone tampon la Réserve de la biosphère de Niokolo-Koba, d'importance mondiale. Après deux années de planification participative, un inventaire forestier a été effectué sur plus de 1,3 million d'hectares et des plans de gestion sont en préparation pour 300 000 hectares de forêts. De plus, les villages ont signé des accords de gestion collective des forêts (voir encadré 3.14).

J. Dégradation des sols: Orientation des programmes et cadre d'orientation

En décembre 2001, le Conseil du FEM a décidé d'examiner à sa réunion suivante un amendement à son Instrument qui ferait de la dégradation des sols un domaine d'intervention à part entière et renforcerait la contribution du Fonds à la mise en œuvre efficace de la CNUCLD. La dégradation des sols étant actuellement prise en compte dans le cadre d'autres domaines d'intervention, ce changement pose plusieurs questions.

S'inscrivant dans les quatre domaines d'intervention actuels, les projets qui comportent une composante « dégradation des sols » sont généralement axés plus sur les symptômes biophysiques que sur l'amélioration de la gestion des sols et la recherche de modes d'exploitation viables des ressources naturelles. Si la dégradation des sols devient un nouveau domaine d'intervention, les questions institutionnelles et structurelles concernant la population et son interaction avec les systèmes écologiques, notamment le régime foncier, la planification de l'utilisation des sols et l'accès aux services d'appui, pourront être mieux prises en compte dans la conception des projets.

Les conclusions de la mission confirment qu'une gestion durable des sols passe par la création d'un cadre d'intervention propice, la faiblesse des politiques étant souvent à l'origine de la dégradation des sols et de la précarité des moyens de subsistance. En pareil cas, il n'est pas indiqué d'investir davantage dans la gestion des ressources naturelles en l'absence de cadres structurel et institutionnel appropriés aux niveaux local et national.

En se fondant sur les enseignements tirés des actions menées dans les domaines d'intervention actuels, le FEM doit déterminer les investissements les plus prometteurs dans plusieurs secteurs clés: les activités de lutte contre la dégradation des sols, l'élaboration des principes qui guideront la définition des effets positifs sur l'environnement mondial, et la conduite d'une action stratégique en réponse aux problèmes posés par la dégradation des sols. L'investissement du FEM dans ce secteur est faible — 278 millions de dollars¹⁶ au cours des dix dernières années, contre 562 millions de dollars pour la seule année 1998 au titre de l'aide publique au développement (APD) notifiée à l'OCDE¹⁷. Toutefois, bien que l'APD destinée à la lutte contre la dégradation des sols soit bien supérieure aux investissements du FEM, elle ne représentait en 1998 que 1,8 % de l'APD bilatérale totale. Manifestement, il existe donc la possibilité pour le FEM d'accroître la valeur de cette aide en finançant des activités complémentaires susceptibles d'avoir des effets positifs sur l'environnement mondial, parallèlement aux apports d'APD consacrés aux aspects de la dégradation des sols liés au développement. Le FEM peut aussi apporter une précieuse contribution en finançant des mesures qui permettront de mieux comprendre en quoi les activités de lutte contre la dégradation des sols ont des effets positifs sur la préservation du patrimoine écologique mondial, et de déterminer comment obtenir cet impact.

Le Secrétariat du FEM doit définir avec précision les principes applicables aux effets positifs recherchés et aux surcoûts que cela implique. Ces critères aideront à identifier et préparer de nouveaux projets et à obtenir un cofinancement pour ces activités. Il faudrait aussi que le Secrétariat examine la place faite à la lutte contre la dégradation des sols dans les programmes d'opérations ac-

tuels, pour éviter tout malentendu sur la façon dont le FEM investit dans ces activités.

L'utilité des analyses de situation transnationale et des programmes d'action stratégiques pour créer le cadre d'intervention voulu dans le domaine des eaux internationales justifie l'expérimentation d'outils analogues d'enquête et d'analyse diagnostique dans le nouveau domaine de la dégradation des sols. Il est impératif que le FEM acquière une solide connaissance scientifique des dimensions transnationales du problème, de leurs relations avec les effets positifs sur l'environnement mondial et de leur évaluation. Ces outils seront utilisés pour constituer un portefeuille de projets montrant comment la lutte contre la dégradation des sols contribue à la protection de l'environnement mondial et au développement durable, un facteur susceptible de favoriser la mobilisation de fonds auprès de diverses sources nationales et internationales.

Le FEM gagnerait à cofinancer des mesures de renforcement des capacités, de formation et de sensibilisation du public qui contribuent aux effets salutaires sur l'environnement mondial des activités de lutte contre la dégradation des sols prévues dans les programmes d'action nationaux élaborés dans le cadre de la CNULD.

Les activités de lutte contre la dégradation des sols suscitent une forte demande au niveau national. Les moyens disponibles risquant d'être insuffisants pour y répondre, comme le mentionne ailleurs le présent rapport, il faudrait prévoir explicitement, lors de la reconstitution des ressources du FEM, un financement nouveau et additionnel pour les activités de lutte qui ont des effets bénéfiques sur l'environnement mondial.

K. Nouveaux domaines d'intervention

Le champ des domaines d'intervention et des programmes du FEM s'est élargi au cours des dernières années. Aussi, dans le domaine de la diversité biologique, le Fonds finance actuellement la mise en œuvre de l'un des protocoles de la CDB, le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté à la reprise de la première session extraordinaire de la Conférence des parties à la Convention, à Montréal (Canada),

le 29 janvier 2000. L'objet de ce protocole est de contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation d'organismes vivants modifiés résultant de la technologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières. Le FEM, qui fait office de mécanisme de financement pour la Convention sur la diversité biologique, joue ce même rôle dans le cadre du Protocole. Le mandat envisagé correspond bien à la vocation du FEM qui contribue aux actions ayant un effet positif sur l'environnement à l'échelle mondiale. En effet, les interventions au niveau national favoriseront la préservation et l'utilisation durable des ressources biologiques à l'échelle mondiale.

Outre l'élargissement du domaine de la diversité biologique à la prévention des risques biotechnologiques, le FEM est en train de promouvoir le concept de biodiversité agricole dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'opérations #13, programme qui vise essentiellement à sauvegarder les souches sauvages de plantes cultivées par une préservation de leurs habitats en favorisant des mesures d'incitation au niveau local qui contribuent à l'amélioration des moyens de subsistance.

L'adoption du programme d'opérations 12 relatif à la gestion intégrée des écosystèmes a également élargi le champ d'action du FEM. Elle traduit l'abandon d'une approche unisectorielle de la gestion des ressources naturelles au profit d'une vision intersectorielle globale qui concilie la promotion du développement durable et la recherche d'effets positifs sur l'environnement mondial. Cette évolution est jugée utile parce qu'elle donne la possibilité d'aborder des questions interdépendantes qui relèvent de plusieurs domaines d'intervention du FEM. Comme on le verra plus loin, cette approche peut aussi se heurter à de graves problèmes d'exécution. Elle a toutefois pour avantage d'offrir aux pays un cadre permettant de prendre en compte la dimension écologique ou la préservation de la biodiversité dans le contexte du développement durable. Depuis la mise en place de ce programme il y a environ un an, cinq projets à part entière ont

été approuvés, deux en Afrique, deux en Amérique latine et dans les Caraïbes et un en Asie. La contribution du FEM, qui s'élève à près de 17 millions de dollars, devrait attirer un cofinancement de 38,5 millions de dollars.

Toutefois, il serait souhaitable que le FEM envisage avec prudence sa participation à des projets relevant de plusieurs conventions dans le cadre de programmes d'opérations définis en termes généraux. Les projets peuvent se heurter à des problèmes d'exécution si leurs objectifs ne coïncident pas clairement avec ceux de la convention correspondante. Le fait de poursuivre des objectifs multiples dans le cadre de plusieurs conventions peut entraver sérieusement la gestion et l'exécution des projets. En théorie, on peut comprendre qu'une approche plus intégrée et globale de la formulation des projets soit très séduisante. Mais elle n'est possible que si l'on fait résolument appel à la participation aux niveaux local et national et que si les divers acteurs comprennent, acceptent et soutiennent pleinement tous les objectifs du projet. Dans la pratique, ce résultat est difficile à obtenir. À l'usage, on a constaté que les projets intégrés et polyvalents

avaient un «taux de mortalité» élevé. Il serait souhaitable que le FEM évite l'écueil rencontré par d'autres organisations et certains programmes internationaux, qui semblent incapables de concevoir des projets autour de priorités opérationnelles claires et qui finissent par soutenir des opérations aux objectifs multiples, sans discrimination et de manière inefficace.

Le domaine des changements climatiques compte depuis peu un quatrième programme d'opérations (programme 11) qui vise à promouvoir l'adoption durable de systèmes de transport peu polluants et viables. Ce programme cherche en particulier à réduire les émissions de GES dans les pays bénéficiaires en les aidant à se tourner résolument vers des moyens de transport terrestres viables et peu polluants et à renoncer aux solutions insoutenables, courantes dans de nombreuses parties du monde. Il comprend six projets à part entière et deux projets de moyenne envergure.

À sa seizième réunion, en novembre 2000, le Conseil du FEM a encouragé les Agents et organismes d'exécution et le Secrétaire à agir rapidement pour mettre en œuvre la Convention de Stockholm (Convention sur les POP). L'article 14 de la Convention désigne le FEM, à titre provisoire et en attendant que la Conférence des parties en décide autrement, comme le «principal organisme chargé du fonctionnement du mécanisme de financement». À cette réunion, le Conseil a décidé que «dans l'hypothèse où le FEM serait désigné comme mécanisme financier de la Convention, il serait prêt à prendre des mesures immédiates pour les activités habilitantes envisagées en utilisant les ressources existantes», principalement en soutenant deux types d'activités:

- Le développement et le renforcement des capacités pour permettre aux pays bénéficiaires de s'acquitter des obligations découlant de la Convention sur les POP. Ces activités habilitantes, propres à chaque pays, donneront lieu au financement intégral des dépenses convenues.
- Le soutien d'interventions sur le terrain pour l'application de mesures d'élimination et de mesures correctives spécifiques aux niveaux nationaux et/



ou régional, y compris des activités de renforcement des capacités et des investissements ciblés. Cette deuxième catégorie d'interventions sera financée selon le principe du surcoût.

À sa réunion de décembre 2001, le Conseil du FEM a demandé de préparer les amendements à apporter à l'Instrument du FEM pour créer un nouveau domaine d'intervention relatif aux polluants organiques persistants.

La mission d'évaluation est parvenue aux conclusions suivantes au sujet de ces nouveaux domaines d'intervention et des programmes d'opérations qui leur sont associés:

- Étant le seul mécanisme financier de plusieurs conventions, il est souhaitable que le FEM définisse de nouveaux domaines d'intervention pour les nouvelles conventions dont il facilite l'application. Il faudra engager des consultations avec le Secrétariat de chaque convention pour faire en sorte que les nouveaux programmes d'opérations nécessaires ne soient pas définis de manière trop large pour ne pas grever les ressources limitées du FEM. Les nouvelles activités doivent être clairement hiérarchisées et les instances des Conventions devront être invitées à indiquer les activités en cours qui n'ont plus le même degré de priorité et qui peuvent de ce fait être suspendues ou réduites.
- Le FEM doit pouvoir s'ouvrir à de nouvelles conventions sur l'environnement à condition que le Conseil puisse obtenir l'engagement des ressources additionnelles nécessaires à ces nouveaux mandats.

L. Résultats globaux

Comme cela a été dit dans l'introduction, pour stopper ou inverser les causes de la grave détérioration de l'environnement mondial, il faudra des ressources beaucoup plus importantes que celles dont dispose le FEM. Il faudra aussi beaucoup plus de temps. Cela étant, même si elles ne suffisent pas à elles seules, les ressources dispo-

nibles peuvent servir à encourager l'intervention des acteurs publics et privés dans ce domaine. Pour progresser, il est important aussi que des engagements politiques et institutionnels soient pris et respectés, en particulier aux niveaux national et local. Les ressources engagées au titre d'accords internationaux sur l'environnement peuvent susciter un soutien politique et populaire en faveur de l'adoption de mesures pour protéger l'environnement. Cela est vrai en particulier si ces mesures sont associées à des activités répondant aux objectifs de développement prioritaires du gouvernement et de la population dans les pays admis à bénéficier de l'aide du FEM.

Nous constatons que le FEM a rendu compte de manière exacte et crédible des résultats des projets achevés et en cours. À l'occasion de nos visites sur le site des projets et des consultations que nous avons tenues aux niveaux nationaux et sous-régional, les responsables nationaux et les autres intervenants ont exprimé des opinions qui n'étaient pas sensiblement différentes des évaluations positives des résultats des projets présentées dans les rapports établis par le FEM. Ces derniers semblent crédibles et établis de façon professionnelle.

À notre avis, le FEM a déjà obtenu de nombreux résultats qui commencent à avoir un impact très positif et qui ouvrent la voie à des réalisations encore plus importantes dans l'avenir. Il faut aussi s'attendre à ce que ces bons résultats aient un impact à plus grande échelle grâce à leur réutilisation, ailleurs, au moyen d'autres sources de financement.

La mission d'évaluation estime que ces résultats positifs sont très encourageants et louables. Elle en conclut qu'ils sont le fruit de l'établissement de partenariats étroits entre organisations dans le cadre du FEM. Selon elle, ces résultats n'auraient sans doute pas été atteints sans ce mécanisme financier international unique en son genre. Ils justifient largement que les pays membres continuent d'apporter au FEM un soutien énergétique.

Recommandation

Le FEM doit revoir et rationaliser le nombre et les objectifs de ses programmes d'opérations à la lumière des enseignements tirés des projets, afin d'assurer leur cohérence et de faire en sorte qu'ils visent tous à avoir des effets positifs sur l'environnement mondial. À cette fin, la mission considère que le FEM doit veiller à ce que la planification et l'exécution des nouveaux projets s'appuient toujours sur une base scientifique solide dans tous les domaines d'intervention. Les analyses scientifiques de situation transnationale doivent demeurer au cœur des efforts qui visent à conclure des accords régionaux sur les mesures à prendre pour lutter contre les menaces pesant sur les eaux internationales. Elles doivent aussi rester à la base de la mise au point des plans d'action stratégiques. La mission recommande au FEM d'étendre cette approche aux projets axés sur la lutte contre la dégradation des sols, qui est en passe de devenir un domaine d'intervention à part entière.

RELATIONS DU FEM AVEC LES INSTANCES DES CONVENTIONS

Le FEM a été créé pour faciliter l'application des conventions mondiales sur l'environnement et pour aider à financer les activités visant à remédier aux causes profondes de la dégradation du patrimoine écologique de la planète. C'est en fait la seule nouvelle source de financement international issue des négociations menées en parallèle à la fin des années 80 et au début des années 90, en prélude au Sommet « Planète Terre », à Rio de Janeiro, en 1992.

Seul mécanisme financier au service de plusieurs conventions, le FEM est désormais aussi la principale source de financement de l'application des accords internationaux sur l'environnement.

Conformément à ses principes opérationnels et en tant que mécanisme financier de l'application des conventions internationales sur les changements climatiques et la biodiversité, le FEM se conforme aux directives données par les Conférences des parties à ces conventions auxquelles il rend compte de son action.

Les directives reçues au titre des conventions sont-elles efficaces ? Le FEM réussit-il à en tenir compte dans ses programmes d'opérations ? La mission d'évaluation a essayé de répondre à ces questions et à d'autres points connexes.

Globalement, la mission constate que le FEM a tenu compte des directives reçues au titre de la CCNUCC et de la CDB. Dans l'ensemble, la Stratégie opérationnelle et les programmes d'opérations reflètent les objectifs et priorités des Conventions. La mission a cependant observé une certaine confusion, entre les Agents d'exécution et les pays partenaires, en ce qui concerne la définition des effets positifs sur l'environnement mondial et le rôle du FEM dans le financement d'activités correspondant plus aux besoins de développement des pays qu'aux problèmes environnementaux mondiaux. Les lacunes perçues dans le domaine de la diversité biologi-



que, où le portefeuille du FEM semble plutôt insuffisant pour soutenir des activités favorisant l'utilisation durable de la biodiversité et le partage des avantages qui en découlent, tiennent peut-être à ce que les parties à la Convention n'ont pas encore donné au FEM des directives claires et précises à ce sujet.

Le FEM a donné suite de manière satisfaisante et pragmatique aux directives reçues des Conventions lui demandant d'aider les pays à remplir leurs obligations de communications. Le FEM finance un programme d'activités habilitantes à l'échelle mondiale pour faciliter l'exécution de ces obligations en application de la CCNUCC et de la CDB. Les leçons tirées de la conception et de l'exécution de ces activités sont prises en compte dans l'initiative actuelle du FEM visant à aider les pays à évaluer les capacités à renforcer pour s'acquitter de leurs obligations et de leurs contributions au regard des Conventions.

Le FEM a eu quelques difficultés à transposer dans ses activités opérationnelles les directives générales reçues au titre des Conventions. Il est indispensable que les Conférences des parties aux Conventions adoptent des décisions claires car leurs délibérations sont souvent le fruit — ou s'articulent autour — de processus politiques très complexes. Les directives données doivent être cohérentes pour pouvoir se traduire par une action concrète à l'appui des objectifs des Conventions.

Par exemple, le FEM s'est conformé aux directives reçues au titre de la Convention sur la biodiversité en finançant des activités habilitantes pour aider les pays à établir des études et des rapports nationaux sur la biodiversité et à élaborer des stratégies et des plans d'action nationaux dans ce domaine. Au 30 juin 2000, le FEM avait financé 185 projets d'activités habilitantes et de centres d'échange en rapport avec la biodiversité, pour un montant total de 46,62 millions de dollars. Or, l'évaluation de ces activités a montré que les directives données par la Conférence des parties étaient si générales qu'il était difficile de s'y conformer sur le plan opérationnel. Les pays eux-mêmes ont souvent eu des difficultés à comprendre les directives générales reçues au titre des Conventions. Des efforts sont faits pour établir des principes directeurs et des critères plus précis.

Conformément aux directives reçues concernant les activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques, le Secrétariat du FEM a défini en 1996 les principes directeurs et les critères applicables à ces activités en collaboration étroite avec le Secrétariat de la Convention et les Agents d'exécution. Le rapport d'évaluation note cependant qu'aucun des pays concernés n'a été consulté pour l'élaboration des critères opérationnels.

La mission a constaté une nette amélioration de la communication entre les Secrétariats des Conventions et le Secrétariat du FEM, ainsi qu'avec les Agents d'exécution. Au cours des missions dans les pays, toutes les parties concernées ont loué l'aptitude du FEM à répondre, par ses activités habilitantes, à certains besoins de financement des pays membres pour les aider à renforcer leur capacité d'exécuter les obligations découlant de leur signature des Conventions. La nature des rapports devant être présentés par les pays a été longuement discutée lors des Conférences des parties. Deux avis diamétralement opposés ont été exprimés dans le rapport d'évaluation sur les activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques. L'un était que le renforcement des capacités devait se limiter aux moyens à acquérir pour préparer les communications nationales initiales, l'autre, qu'il devait aider les pays à aller au-delà des communications initiales et à se préparer à élaborer les politiques et les stratégies nécessaires pour faire face aux changements climatiques.

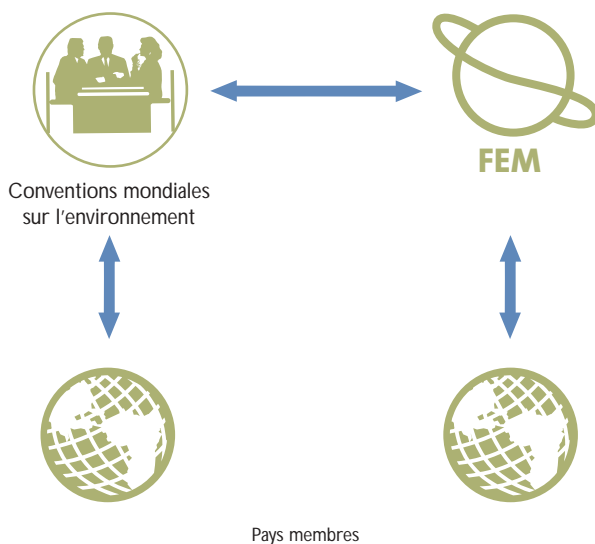
La mission a constaté que le FEM avait financé 320 projets d'activités habilitantes pour un montant total de 104,5 millions de dollars, complété par un cofinancement de 10,5 millions de dollars. Cette somme très importante appelle une réflexion approfondie. Il y a de bonnes raisons de poursuivre ce financement. Mais dans le même temps il faut accueillir avec prudence toute demande de nouveaux cycles de financement en application de la même convention — afin de s'assurer que les activités menées ont permis de répondre aux besoins prioritaires des pays et aux directives données au titre de la convention en question.

Les principes opérationnels du FEM indiquent très clairement que les projets du Fonds doivent être fondés sur

des priorités nationales conçues pour promouvoir un développement durable dans le cadre des programmes nationaux. La mission souligne donc qu'il est important que le FEM aide les pays à intégrer dans leurs plans nationaux et dans leurs stratégies de développement durable les rapports qu'ils doivent présenter à la Conférence des parties, notamment les programmes d'action stratégiques sur la biodiversité et les autres activités habilitantes. La participation active des Agents d'exécution peut être très précieuse à cet égard.

Dans le cadre du système actuel, le Directeur général du FEM et les Agents d'exécution rendent compte des résultats des activités financées par le Fonds dans chaque pays bénéficiaire directement au Conseil et indirectement aux parties aux Conventions. Aux termes des Conventions, les pays ne sont pas tenus de rendre compte des activités financées par le FEM dans leurs rapports et leurs communications à la Conférence des parties.

Ces relations sont illustrées par le schéma suivant:



Les débats de la Conférence des parties ont souvent un caractère hautement politique, portant notamment sur des grandes questions telles que les changements nécessaires dans les relations Nord-Sud.

Dans le même temps, les pays contribuant au FEM ont essayé de savoir, aux fins de la reconstitution des res-

sources du Fonds, si les pays bénéficiaires considèrent que les activités financées sont ciblées et les aident à appliquer les conventions en question. Bien qu'ils ne soient pas tenus de le faire, les pays membres ont toute latitude pour fournir ces renseignements, s'ils le souhaitent, dans leurs rapports à la Conférence des parties. À mesure que le portefeuille du FEM arrive à maturité et que les résultats des projets achevés se matérialisent, les pays auront de plus en plus l'occasion de le faire dans les années à venir.

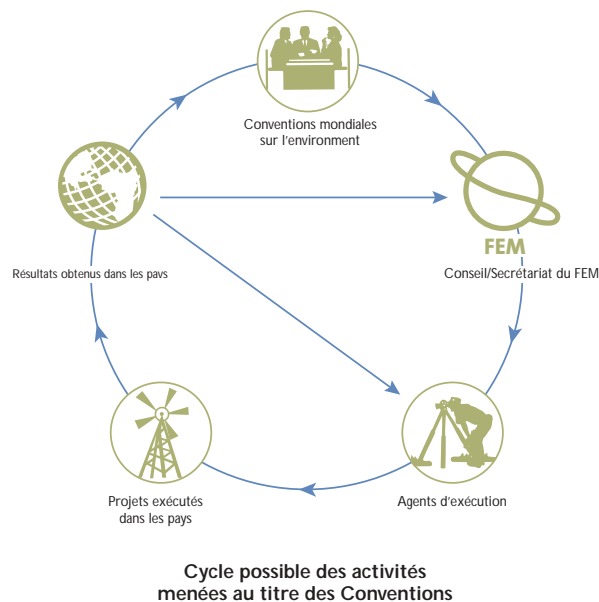
La mission a tenté de déterminer si les pays membres commencent à rendre compte de ces résultats directement à la Conférence des parties—en indiquant les résultats effectifs, au niveau national, des projets approuvés qui tiennent compte des directives des Parties concernant les programmes et les priorités.

Dans ce cas, les pays bénéficiaires feraient part de leur évaluation de l'utilité des projets non seulement dans le cadre de leur dialogue régulier avec chacun des Agents d'exécution des projets et du système de suivi et d'évaluation du FEM, mais aussi directement dans leurs déclarations et dans leurs rapports à la Conférence des parties à chaque Convention, tel qu'illustré par la figure page 59.

Il semble y avoir de profondes divergences de vues sur le point de savoir si les rapports nationaux présentés aux Conférences des parties doivent indiquer systématiquement les résultats de tous les projets du FEM.

Outre les rapports qu'il présente au Conseil, le Directeur général et Président du FEM rendent compte régulièrement et directement aux Conférences des parties. Les représentants des Agents d'exécution assistent aussi régulièrement à ces réunions. Toutefois, pour de nombreux pays donateurs, il serait beaucoup plus convaincant que les représentants des pays bénéficiaires disent eux-mêmes si le financement du FEM a permis d'obtenir des résultats significatifs, conformes aux objectifs des Conventions et allant dans le sens de leurs politiques et de leurs programmes de développement durable.

Dans plusieurs pays, il a été signalé à la mission d'éva-



luation que les déclarations présentées au FEM par les points focaux nationaux ne correspondaient pas toujours aux déclarations faites par les délégués des mêmes pays aux Conférences des parties aux Conventions. Dans certains cas, ce manque de concordance a été expliqué par le fait que les pays considèrent que la Conférence des parties est dans une large mesure l'occasion de discussions et de négociations internationales de nature politique, tandis que le FEM s'occupe de questions concrètes d'ordre technique et financier et d'aspects ayant trait au développement. La mission a eu globalement le sentiment que la plupart des pays jugent approprié de rendre compte des résultats des projets du FEM dans leurs déclarations à la Conférence des parties et dans les rapports nationaux présentés par les points focaux pour les Conventions. On s'attendrait donc à ce que les gouvernements membres accordent plus d'attention à cette question, ce qui contribuerait à la consolidation des partenariats entre les pays et le FEM.

Recommandation

Le FEM doit envisager avec prudence l'ouverture de tout nouveau cycle de financement d'activités habilitantes en application des mêmes conventions. Il faut évaluer avec soin le financement des activités passées pour déterminer si elles ont permis de répondre efficacement aux besoins des pays et aux directives reçues au titre des Conventions. Il est important d'évaluer l'utilisation des rapports, des communications et des programmes d'action nationaux dans le contexte du cadre stratégique du programme de développement durable d'un pays et des activités de programmation et de préparation des projets du FEM. Dans le même ordre d'idées, la mission recommande que le Conseil du FEM examine la possibilité que chaque pays rende compte directement aux instances de la Convention voulue de l'efficacité et des résultats de l'aide que le FEM lui apporte sous forme d'activités habilitantes comme de projets.

Dans son dialogue avec les instances de chacune des Conventions dont il facilite l'application, le FEM devrait chercher régulièrement à actualiser et préciser les priorités et les engagements existants à la lumière des nouvelles directives qu'il reçoit.

RÔLE DU FEM AU NIVEAU NATIONAL

L'un des principes fondamentaux du FEM est que les projets doivent être entrepris à l'initiative des pays et fondés sur les priorités qu'ils se sont fixées pour promouvoir un développement durable dans leurs programmes nationaux. Le premier bilan faisait une distinction entre le fait de « prendre l'initiative » d'un projet et le fait de « s'y identifier pleinement », constatant que ces deux concepts étaient liés, mais différents. Même s'il n'a pas eu l'idée du projet, le pays peut finir par se l'approprier si les parties prenantes appuient les objectifs et l'exécution des activités menées et les jugent utiles et conformes aux priorités et aux besoins nationaux.

L'adhésion totale des pays aux projets du FEM est vue comme un rouage essentiel de la prise en compte des objectifs écologiques de portée mondiale dans les politiques de développement nationales. Les nombreux succès remportés, comme on l'a vu plus haut, par les projets achevés et en cours ne l'auraient jamais été si les pays n'avaient pas réellement repris à leur compte la préparation et l'exécution des opérations financées par le FEM, et s'ils n'avaient pas pensé qu'elles cadraient bien avec leurs priorités nationales.

Plus les pays prendront les rênes des projets financés par le FEM, plus ils pourront les intégrer dans le cadre plus large de leurs propres priorités nationales en matière de développement et d'environnement. Comme on l'a vu au chapitre 2, le financement des projets environnementaux au niveau mondial a des effets positifs sur l'environnement et le développement à l'échelon local et national. La mission estime que les activités financées par le FEM doivent s'inscrire dans le contexte plus vaste du développement durable, en particulier pour qu'elles suscitent une adhésion nationale et locale qui permettra de les pérenniser et de les répéter ailleurs.

LES Points FOCAL pour le FEM

Les pays désignent deux types de points focaux: au niveau politique et au niveau technique. Les points focaux



politiques sont compétents pour les questions relatives à la gouvernance et aux politiques du FEM, les points focaux techniques sont pour leur part chargés de la coordination des activités au niveau national. Tous les pays membres ont des points focaux politiques, mais seuls les pays pouvant prétendre à des financements du FEM sont censés nommer des points focaux techniques.

Bien évidemment, il importe que le FEM veille à ce que les dirigeants et les responsables de la planification des projets dans les différents pays aient une idée claire de ses politiques et de ses règles opérationnelles. Pour faire en sorte que les projets aient des résultats et des retombées favorables sur l'environnement mondial tout en contribuant directement aux politiques de développement nationales, le FEM doit aider les points focaux techniques à assumer efficacement leurs fonctions.

Chaque Agent d'exécution a ses propres points de contact au niveau opérationnel dans les services des gouvernements partenaires. Ces points de contact jouent un rôle très important car ils doivent s'assurer que les activités des projets du FEM s'inscrivent bien dans le cadre de politiques et des programmes nationaux de développement durable. Le FEM doit néanmoins avoir un point focal central dans chaque pays pour faire en sorte que ses projets soient bien coordonnés, conformes aux priorités et aux politiques du gouvernement, envisagés dans le contexte des conventions internationales sur l'environnement et des autres accords connexes auxquels le pays est partie, et dotés des moyens nécessaires pour avoir des effets positifs sur l'environnement mondial.

Dans les pays où la mission s'est rendue, les personnes rencontrées se sont vivement félicitées des projets du FEM qui ont su attirer l'attention des responsables politiques nationaux sur les problèmes environnementaux à caractère mondial. Les activités financées par le FEM favorisent en outre le dévelop-

pement institutionnel et humain, et renforcent l'adhésion des pays aux conventions internationales sur l'environnement. Le financement d'activités habilitantes, en particulier, permet de renforcer les capacités des pays à satisfaire à leurs obligations aux termes de ces conventions, l'accent étant mis sur l'aide à la préparation des communications et rapports nationaux en application des Conventions et sur l'élaboration de plans d'action connexes.

La mission a constaté que les pays se réjouissent particulièrement de l'effet immédiat et substantiel des activités habilitantes financées par le FEM sur la qualité des informations à communiquer aux Conférences des parties. En prouvant que les opérations visant à améliorer l'environnement mondial peuvent aussi avoir des effets positifs directs à l'échelon local et national, les activités habilitantes ont suscité l'adhésion des gouvernements et permis à des acteurs non institutionnels, comme les ONG et les associations de proximité, de bien appréhender l'action du FEM. S'agissant du portefeuille de projets dans le domaine des eaux internationales, le diagnostic de situation transnationale réalisé en préliminaire à l'élaboration d'un plan d'action stratégique est vu comme un mécanisme destiné à aider les pays à s'attaquer à des problèmes environnementaux communs à plusieurs États. Ce dispositif a été jugé très utile au renforcement des



capacités (scientifiques, techniques et institutionnelles) et de la participation des divers acteurs à différents niveaux. L'assistance technique qu'apportent les projets du FEM a ainsi favorisé le renforcement des capacités des différents pays à faire face aux problèmes environnementaux de portée mondiale.

Plusieurs pays se sont inquiétés des problèmes de coordination que pose le système de représentation par groupes de pays. De nombreux points focaux techniques ont jugé que les voies de communication avec le membre du Conseil représentant leur pays étaient déficientes. On ignore si cela tient à la rareté des contacts directs entre les Membres et les points focaux techniques de leur groupe. Des problèmes seraient également apparus lorsque des communications transitant par les points focaux politiques ne sont pas parvenues aux points focaux techniques. Les relations entre les points focaux politiques et techniques semblent ténues dans beaucoup de pays. Lors d'une réunion régionale organisée par la mission, un point focal technique a dit tout ignorer du point focal politique dans son propre pays. Dans certains cas, les

points focaux politiques et techniques se sont déclarés mécontents des relations et des communications avec le Membre du Conseil du FEM représentant leur groupe.

Avec l'expansion des portefeuilles du FEM et l'évolution vers une programmation des activités sur le long terme, le rôle des points focaux techniques a pris une importance de premier plan ces dernières années. Cette programmation doit s'inscrire dans le contexte global des politiques et programmes nationaux de développement durable. Il en découle également que les points focaux techniques doivent entretenir des relations étroites avec les points de contact des Agents et des organismes d'exécution dans le pays, et pouvoir communiquer directement avec le Secrétariat du FEM. Le fait qu'une annexe du rapport annuel et le site toile du FEM donne la liste de ces agents montre bien qu'ils jouent un rôle essentiel dans le système du FEM. La liste publiée dans le Rapport annuel pour 2000 omet cependant des données importantes et manque de précision. Il convient d'améliorer sensiblement la qualité de ces informations. Le Secrétariat du FEM devrait maintenir à jour un fichier de tous les points focaux techniques, qu'il faudrait vérifier au moins une fois par an, avant la publication du rapport annuel du FEM.

Il y a quatre ans, la première mission avait indiqué que l'aval du point focal aux propositions de projet n'était pas en soi un indicateur fiable du rôle moteur du pays, ce système de liaison ne fonctionnant pas bien dans la plupart des pays. La deuxième mission observe peu d'améliorations sur ce plan, sauf dans quelques grands pays.

Principaux problèmes préjudiciables au mécanisme des points focaux au niveau technique

Lors de ses déplacements dans les différents pays, la mission a entendu à maintes reprises critiquer la faiblesse du statut flou et l'inefficacité du mécanisme des points focaux techniques. Nombre de parties prenantes y voient un obstacle de taille au bon fonctionnement du FEM.

Les points focaux techniques ont souvent l'impression que leur seule véritable responsabilité consiste à signer la lettre par laquelle ils avalisent le projet. Cela étant, la plupart d'entre eux ne peuvent consacrer que peu de



temps aux activités du FEM puisqu'ils assument par ailleurs beaucoup d'autres responsabilités gouvernementales indépendantes du FEM. Ils ont été nombreux à déplorer le manque de soutien du Secrétariat du FEM, regrettant en particulier de recevoir des informations insuffisantes du Secrétariat et des Agents d'exécution.

Il faut rendre le mécanisme des points focaux techniques plus efficace non seulement pour assurer une meilleure coordination des programmes et des projets mais aussi pour accélérer leur préparation. L'évaluation des projets de moyenne envergure a montré que l'approbation du point focal technique national est souvent l'un des éléments qui freinent la préparation des projets du FEM.

À l'instar de la première mission, la deuxième mission a constaté que les responsables nationaux s'inquiétaient souvent du manque général de coordination nationale pendant la préparation des projets mondiaux et régionaux du FEM. Certains points focaux techniques ont l'impression que les Agents d'exécution les pressent d'avaliser les projets, souvent à bref délai. Plusieurs ont par ailleurs indiqué ne pas bien saisir les avantages que ces projets étaient susceptibles d'apporter au pays. Des problèmes substantiels persistent donc à cet égard.

La mission a rencontré de nombreux représentants des pouvoirs publics et d'autres intervenants qui se sont déclarés fermement convaincus que le FEM devait se doter d'une structure institutionnelle distincte, ce qui lui permettrait d'être mieux reconnu au plan international. Bien que se réjouissant des nombreux avantages de la situation actuelle (notamment des Agents d'exécution crédibles et expérimentés), ils ont souligné l'importance stratégique d'un rôle propre pour le Fonds, qui lui permettrait de veiller à ce que les directives données au titre des Conventions se traduisent effectivement par la mise en route de programmes et projets ayant les effets positifs recherchés sur l'environnement mondial.

Améliorer le mécanisme des points focaux techniques

Les points focaux techniques que la mission a rencontrés ont été nombreux à juger qu'une meilleure définition de leurs fonctions dans le cadre du FEM s'imposait.

Certains ont réclamé un soutien et des directives spécifiques sur la façon dont ils devaient remplir leur mission. D'autres ont proposé des formations afin de développer leurs compétences techniques pour assurer la coordination des programmes du FEM à l'échelon national et local. D'autres encore ont suggéré d'organiser régulièrement des ateliers sous-régionaux qui leur donneraient l'occasion de rencontrer leurs homologues des pays voisins pour confronter leurs expériences à propos du FEM.

On ne peut partir du principe que les administrations publiques et les autres acteurs peuvent trouver toutes les informations sur le site web du FEM. Dans beaucoup de pays en développement, il est à la fois onéreux et difficile de télécharger des documents. Afin d'aider les points focaux techniques, le Secrétariat du FEM doit adopter une démarche beaucoup plus dynamique de diffusion de l'information, en général, et de communication de renseignements propres aux différents pays en particulier.

Au-delà de l'approbation des projets, il faudrait que les points focaux techniques puissent mieux s'informer et participer davantage à d'autres étapes du cycle des projets du FEM, dont la phase d'exécution. Un accès plus aisé aux informations relatives aux projets du FEM contenues dans les bases de données mondiales y contribuerait beaucoup.

Tous les six mois, le Secrétariat du FEM publie un état mondial des projets du FEM, établi sur la base des rapports d'avancement semestriels que lui fait régulièrement parvenir chaque Agent d'exécution (et, à l'avenir, chaque organisme d'exécution). Les éléments de ce rapport ayant trait à des projets nationaux, régionaux ou mondiaux qui concernent directement un pays donné pourraient être mis à la disposition du pays en question pour un coût très marginal, voire nul. Cela renforcerait le fonctionnement du FEM puisque le système actuel qui fait « remonter » l'information vers le siège des Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM se doublerait d'un rapport soumis en parallèle au pays par l'intermédiaire du point focal technique.

Ces rapports devraient permettre aux points focaux techniques d'être mieux informés des activités du FEM qui

concernent leur pays. Ils devraient aussi aider à regrouper les données disponibles à l'échelon national dans un rapport de situation couvrant l'ensemble des opérations du FEM dans le pays en question. Il conviendrait d'encourager les points focaux techniques à diffuser chaque semestre de tels rapports faisant le point des projets nationaux, régionaux et mondiaux intéressant le pays et à les publier dans la (les) langue(s) appropriée(s) pour que l'information concernant les activités du FEM circule bien au niveau national. Il serait souhaitable que le Secrétariat du FEM et les Agents et organismes d'exécution offrent une assistance technique directe à l'élaboration de ces rapports.

Les points focaux techniques ainsi munis d'informations exhaustives sur les projets du FEM concernant leur pays seraient en mesure de participer à des examens du portefeuille à l'échelon national. Ils auraient aussi un meilleur accès à l'information que les Agents et organismes d'exécution diffusent notamment par l'intermédiaire de leur représentation dans les pays sur l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des projets nationaux, régionaux et mondiaux.

De telles réunions d'examen du portefeuille, outre qu'elles permettraient d'obtenir des acteurs publics et privés des informations sur les projets en cours, réuniraient régulièrement les chefs de projets et le personnel de terrain pour évaluer l'ampleur et les difficultés du portefeuille du FEM dans chaque pays et dégager de l'exécution des projets des enseignements utiles susceptibles d'améliorer la procédure d'approbation. Il serait bon que les bureaux régionaux et nationaux des Agents et organismes d'exécution y participent, de même que les points focaux pour la Convention concernée dans le pays.

Plus le nombre d'intervenants augmente (nouveaux organismes d'exécution, par exemple), plus il est important de veiller au bon fonctionnement du mécanisme des points focaux techniques. À cet égard, il conviendrait d'élargir aux nouveaux organismes d'exécution le système en vigueur consistant à désigner des points de contact nationaux du FEM dans les services de chaque Agent d'exécution.

Tous les pays où la mission s'est rendue se sont déclarés particulièrement satisfaits des ateliers de dialogue organisés par le FEM. Ceux-ci réunissent généralement un large éventail d'acteurs, notamment des représentants du Secrétariat du FEM, des Agents d'exécution, des pouvoirs publics, des milieux universitaires, des médias, des ONG, ainsi que d'autres sphères de la société civile. La participation du secteur privé a aussi été encouragée, mais s'est avérée très limitée. Les ateliers, outre qu'ils aident à mieux faire connaître le FEM, ont permis de donner à leur auditoire des informations précises sur les fonctions, les programmes d'opérations et les procédures du FEM. De l'avis général, le FEM devrait envisager de rééditer régulièrement ces ateliers dans chaque pays.

En 1999, le Conseil du FEM a approuvé un programme destiné à fournir une assistance aux points focaux nationaux et à permettre aux groupes de pays de se réunir. Son objectif principal est de fournir aux points focaux techniques des services en nature pour les aider à remplir leurs fonctions administratives. Le budget estimatif nécessaire à un programme d'assistance de trois ans portant sur une centaine de pays s'élève à 639 000 dollars par an. Selon les prévisions initiales, une fourchette annuelle de 2 000 à 8 000 dollars est consacrée aux services fournis à chaque point focal national (en plus d'une aide initiale de 500 dollars pour établir les connexions à l'internet), et jusqu'à 2 000 dollars aux services de coordination des groupes. Chaque pays est libre de choisir le bureau local de l'Agent d'exécution qui administrera ces fonds.

Il ressort d'un document présenté à la réunion de mai 2001 du Conseil («Review of GEF Support to National Focal Points and Council Members Representing Recipient Country Constituencies»; GEF/C.17.Inf.10) que 110 pays ont demandé une assistance pour les points focaux nationaux qui leur a été ultérieurement accordée (99 par l'intermédiaire du PNUD et 11 par celui de la Banque mondiale). Le document précise par ailleurs que la plupart des demandes ont été approuvées pour le montant annuel maximal de 8 000 dollars. Des ressources pourront être engagées jusqu'à la fin de 2002 dans le cadre de ce programme. Les décaissements s'élevaient à 763 000 dollars environ en mai 2001 ce qui semble correspondre aux prévisions.

Pendant ses déplacements dans les pays, la mission a constaté que les responsables concernés accueilleraient favorablement ce programme d'assistance, mais se plaignaient de ce qu'ils percevaient comme des procédures compliquées. La mission considère que:

- la partie du programme qui porte sur les points focaux doit être centrée sur les points focaux techniques;
- les procédures doivent prévoir des programmes d'assistance d'une durée de trois ans;
- l'Agent d'exécution retenu par le pays doit s'assurer qu'il existe des modalités simplifiées d'accès aux services en nature;
- il faut chercher à résoudre les problèmes de procédure perçus dans l'application des mesures du volet concernant les groupes de pays.

La mission estime que les activités habilitantes, les ateliers de dialogue avec les pays et le programme d'assistance aux points focaux techniques nationaux ont eu de nombreux aspects positifs: la communication d'informations par les pays en application des Conventions est bonne, les politiques et procédures du FEM sont mieux comprises, et le mécanisme souvent fragile des points focaux techniques reçoit une assistance. Il conviendra d'évaluer ces deux derniers programmes lorsqu'ils s'achèveront à la fin de 2002. Malgré l'aide ainsi apportée aux pays, les conclusions de la mission montrent que d'autres mesures s'imposent pour améliorer le fonctionnement des points focaux techniques nationaux qui demeurent le maillon faible des opérations du FEM.

La prudence jusqu'ici affichée par le FEM est compréhensible. Le travail de coordination nationale relève clairement de la responsabilité des pays. Plusieurs pays bénéficiaires, surtout parmi les plus grands, ont déjà créé des unités performantes qui opèrent

autour du point focal technique. Toutefois, dans la plupart des pays où la mission s'est rendue, les ressources financières et humaines de ce mécanisme de liaison continuent de poser un problème. Il paraît normal que le FEM reste à l'écart du financement du coût du personnel travaillant à la coordination nationale de ses projets, mais il existe d'excellentes raisons pour qu'il mette davantage de moyens à sa disposition en lui fournissant des informations plus ciblées à toutes les étapes du cycle des projets. Une participation plus dynamique des points focaux techniques de chaque pays aux examens du portefeuille apporterait beaucoup aux Examens Annuels de l'état d'avancement des projets. Elle permettrait par ailleurs de dissiper quelque peu la confusion qui règne actuellement dans de nombreux pays quant à l'état d'avancement des propositions de projets et aux résultats concrets des projets financés par le FEM.

L'affectation de ressources modestes mais soigneusement ciblées permettrait de conduire des examens du portefeuille national à intervalles réguliers, selon les besoins, pour contribuer stratégiquement aux opérations du FEM et faire mieux connaître son fonctionnement dans chaque pays. Ces fonds s'ajouteraient aux sommes allouées aux ateliers de dialogue avec les pays qui s'adressent à un public différent et ont une fonction de sensibilisa-



tion et d'information plus large.

Le financement des examens du portefeuille de projets de chaque pays ne devrait pas prendre la forme d'allocations systématiques mais être décidé ponctuellement, en fonction des besoins réels et de la situation particulière du pays, à l'issue de consultations entre le point focal technique et le Secrétariat du FEM et en collaboration avec les services locaux des Agents et organismes d'exécution. Toutes les entités du FEM présentes dans le pays et le Secrétariat devraient participer à ces ateliers mais cette dotation spéciale ne couvrirait ni leurs frais de déplacements, ni leurs indemnités journalières.

En règle générale, le financement devrait se limiter à une participation aux frais de déplacement à l'intérieur du pays, et aux frais de logement et de communication. L'administration financière et la responsabilité de ce service spécial devraient, de l'avis de la mission, être confiées au Secrétariat du FEM.

S'agissant de la coordination nationale, certains pays bénéficiaires, surtout parmi les plus grands, ont déjà mis en place des unités performantes de coordination des activités du FEM qui opèrent autour du point focal technique. Dans la plupart des autres pays où la mission s'est rendue, le mécanisme de points focaux techniques semblait toutefois fonctionner sans grand soutien.

Les constations de la mission dans les pays confirment que la coordination entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux est indispensable à la préparation des projets. Une participation sans exclusive suppose l'intervention d'acteurs à l'échelon régional et local, et au niveau du secteur privé. Le point focal technique du FEM peut et doit être l'élément moteur de cette coordination.

Il ressort d'un récent atelier du FEM que l'établissement d'un mécanisme de coordination nationale dans les pays permettrait d'améliorer et d'accélérer considérablement l'exécution des opérations liées au FEM (voir encadré 5.1). Le renforcement des capacités et de l'efficacité des points focaux techniques se traduit par une nette amélioration de ces interventions. Ces dernières années,

certains des grands pays comme la Chine, le Brésil et le Mexique, ont accompli des progrès notables dans le sens de la prise en main de la sélection des projets à soumettre à l'aval du représentant national du FEM et du développement ultérieur des projets. Ainsi, chacun d'eux a établi des comités de coordination interministériels des projets du FEM qui regroupent les ministères de l'environnement et des finances ainsi que d'autres ministères, organismes et institutions.

L'atelier a relevé qu'un aspect important du bon fonctionnement du FEM était l'aptitude du point focal technique de chaque pays à coordonner la planification des programmes du FEM avec les points focaux nationaux pour les différentes conventions internationales. La raison d'être essentielle du FEM étant sa relation avec les conventions mondiales sur l'environnement, il paraît logique que les réalisations des programmes qu'il finance soient présentées, au bout du compte, aux instances des Conventions par les pays membres dans leurs rapports sur le résultat des programmes.

Il faut donc mettre en place des dispositifs adéquats, à l'échelon national, pour que les points focaux techniques du FEM puissent échanger des informations (sur les résultats des programmes en particulier) avec les points focaux nationaux pour les Conventions. Cette formule garantirait le caractère exhaustif des comptes rendus des pays aux instances des Conventions, sous tous leurs aspects. Chose plus importante, elle permettrait de faire ressortir les effets positifs des investissements du FEM et de mettre en lumière, le cas échéant, les échecs et les faiblesses. Au demeurant, les instances des Conventions dont le FEM facilite l'application devraient élargir le champ des informations à fournir par les pays membres pour couvrir expressément l'ensemble de ces aspects.

Nos observations dans ce domaine aboutissent à trois grandes conclusions:

- Le FEM doit communiquer des informations plus nombreuses et plus précises aux points focaux techniques de chaque pays pour leur donner les moyens de mieux accomplir leurs tâches.

Encadre 5.1 Renforcement du mécanisme des points focaux techniques

Venus de 12 pays, les participants à l'atelier sur les méthodes de coordination nationale les plus performantes qui s'est tenu en mars 2000 ont estimé que les éléments suivants étaient indispensables à une bonne coordination nationale des opérations du FEM:

- Mécanisme de coordination nationale des activités liées au FEM
- Continuité institutionnelle des points focaux du FEM
- Rôle coordonnateur du point focal technique du FEM
- Diffusion efficace de l'information en provenance et à destination du point focal technique du FEM
- Volonté politique à un haut niveau
- Coordination à de nombreux niveaux
- Synergies avec les ONG
- Soutien à l'échelon local
- Rôle moteur des acteurs nationaux dans l'initiative des projets
- Intégration/simplification des projets du FEM
- Coordination infrarégionale et projets régionaux
- Activités visant à faire face à la complexité du fonctionnement du FEM et relations avec les instances des Conventions.

L'atelier a permis de parvenir aux conclusions suivantes:

- la coordination des opérations du FEM est plus opérante quand elle s'inscrit dans une stratégie globale nationale de développement durable;
- le travail de définition et de préparation des projets du FEM donnent de bons résultats lorsque la coopération et la coordination relèvent d'un système normalisé, transparent et ouvert à la participation de tous;
- les programmes du FEM font l'objet d'une coordination efficace à l'échelon national quand les pays en sont l'élément moteur, et qu'il sont déterminés à aborder les projets du FEM de façon coordonnée;
- la sensibilisation et l'échange d'informations font partie intégrante du travail de coordination effectué par les gouvernements et leurs partenaires aux projets du FEM.

Compte tenu des efforts que peuvent exiger les opérations du FEM, un mécanisme de coordination nationale est plus efficace qu'un point focal technique isolé, surtout quand elles font à la fois appel aux compétences de la société civile et des administrations publiques.

Source: *Good Practices: Country Coordination and GEF*, janvier 2001, FEM

- Des ressources supplémentaires, modestes mais soigneusement ciblées, leur sont nécessaires pour leur permettre de conduire des examens du portefeuille national de projets avec les Agents et les organismes d'exécution, avec les points focaux pour les Conventions concernées dans le pays, avec les organismes publics et privés participant à l'exécution des projets du FEM en cours, avec les chefs de projets locaux et avec le personnel de terrain des projets

nationaux, régionaux et mondiaux. Ces examens permettraient aux points focaux techniques de bien saisir l'influence et l'incidence que les projets ont sur les priorités, les stratégies et les programmes nationaux.

Le Secrétariat du FEM doit mettre en place une cellule spécialisée, sous la forme d'une antenne d'aide aux pays (voir chapitre 7), afin de fournir aux points focaux tech-

niques des orientations homogènes, des informations, et des conseils opérationnels avec plus de célérité et d'efficacité.

Recommandation

Le FEM doit continuer à s'efforcer de renforcer les capacités des points focaux techniques, les mécanismes de coordination nationale de ses activités et les ateliers de dialogue avec les pays. La mission recommande en outre au Secrétariat du FEM de donner aux points focaux techniques les moyens d'agir en les tenant mieux informés de l'état d'avancement des projets en préparation et en cours. À cette fin, le Conseil doit allouer des fonds spéciaux, administrés par le Secrétariat, pour organiser régulièrement des ateliers nationaux d'examen du portefeuille du FEM, conduits par les points focaux nationaux au niveau technique avec la participation des points focaux pour les Conventions concernées ainsi que des Agents et organismes d'exécution.

ORIENTATION DES PROGRAMMES ET CADRE D'INTERVENTION

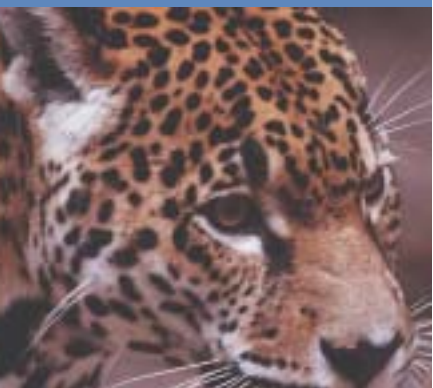
Nous abordons dans ce chapitre des questions importantes qui recoupent tous les domaines d'intervention du FEM et ont des répercussions sur ses politiques et programmes.

A. Effets positifs sur l'environnement mondial et surcoût

Les dispositions fondamentales de l'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial indiquent que le FEM fera fonction de mécanisme de financement intérimaire dans le but de fournir, à titre gracieux ou à des conditions libérales, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires destinés à couvrir les surcoûts convenus de mesures visant à améliorer la protection de l'environnement mondial dans quatre domaines d'intervention.

La mission d'étude a observé que les services des Agents d'exécution et les autres parties prenantes aux activités du FEM au niveau national maîtrisaient mal les notions économiques et la Stratégie opérationnelle du FEM en ce qui concerne le surcoût des activités ayant un effet positif sur l'environnement mondial, situation qu'ils jugeaient parfois gênante.

L'examen de la phase pilote du FEM et le premier bilan ont tous deux fait ressortir l'importance de directives opérationnelles pour mieux définir ce que l'on entend par « effets positifs sur l'environnement mondial », surtout dans les domaines de la diversité biologique et des eaux internationales. Dans les tous premiers temps, le Secrétariat du FEM a reçu un financement destiné à un projet, le « Programme d'estimation des surcoûts pour l'environnement (PRINCE) », qui était censé préciser la notion de surcoût associé aux effets salutaires sur le patrimoine environnemental de la planète. Plusieurs études et divers ateliers ont été inclus. Toutefois, la mission a été informée que l'exercice n'était pas terminé et que les ressources prévues à cette fin n'étaient pas épuisées.



Le Secrétariat du FEM et les unités chargées du FEM dans les services des Agents d'exécution ont progressé dans l'élaboration d'une méthode pratique de définition du surcoût au niveau technique. Ils ont défendu le principe du surcoût convenu, arguant que son application avait eu des effets positifs. Il aurait notamment renforcé la conception des projets pour le FEM à l'échelon national, aidé à orienter les investissements du FEM sur des activités ayant des effets salutaires sur l'environnement mondial permis et de mobiliser plus de ressources pour assurer le cofinancement des projets du FEM.

Cela étant, la mission a également constaté que la définition des effets positifs sur l'environnement mondial et du surcoût n'est pas claire pour les pays et les autres parties prenantes aux activités du FEM. Les services locaux des Agents d'exécution eux-mêmes ne maîtrisent pas parfaitement ces notions.

Les représentants des pays et les parties prenantes aux projets que les membres de la mission ont rencontrés au cours de leurs déplacements n'ont pas remis en cause le principe du financement par le FEM des surcoûts convenus associés aux obligations imposées par les conventions. Ils se sont toutefois interrogés sur la façon dont il était mis en pratique lorsque le FEM décidait de ses financements. Ils ne voyaient pas bien comment le FEM a intégré à ses opérations la priorité qu'il donne au financement d'activités aux effets positifs sur l'environnement mondial, par opposition aux effets positifs au niveau national. Si le flou qui entoure ces questions a parfois donné une certaine marge de manœuvre et permis diverses interprétations, situation qui convenait lorsque le FEM était encore dans sa phase expérimentale, il n'est plus acceptable aujourd'hui. Des directives opérationnelles plus précises, une meilleure communication et une plus grande cohérence dans l'application du principe du surcoût s'imposent.

La mission considère que:

- Le Secrétariat du FEM doit s'employer en priorité à préparer des directives opérationnelles qui expliquent clairement comment définir les effets positifs sur l'environnement mondial à la conception

du projet, et comment les mesurer à sa conclusion.

- Pour élaborer une définition opérationnelle compréhensible du surcoût, il est inutile d'engager d'autres études ou évaluations très techniques des complexités que ce terme peut recouvrir.
- En utilisant les supports existants, comme le document d'information présenté au Conseil en 1996, il faut aujourd'hui impérativement fournir des instructions écrites qui permettront aux représentants des pays et aux autres parties prenantes aux projets de mieux comprendre ce principe et de l'appliquer méthodiquement.
- Le principe selon lequel le surcoût des opérations de protection de l'environnement mondial est convenu entre les pays partenaires et le FEM est inscrit dans l'Instrument et dans les Conventions (CDB, CCNUCC et CNUCLD). Il faut donc commencer par adopter un mécanisme permettant aux pays et au FEM de tomber d'accord. La mise en place d'un cadre de négociation transparent et systématiquement applicable serait la meilleure formule.
- Les progrès accomplis sur ces points permettront de nombreuses autres améliorations dans différents domaines: politiques opérationnelles du FEM, participation des pays, rôle moteur des pays, simplification des procédures de préparation et multiplication des possibilités de cofinancement et de partenariat du FEM.

Si un cadre de négociation semblable à celui proposé dans le document d'information de février 1996 sert à établir les modalités de partage des coûts, la part d'investissement du FEM dans le projet sera fondée sur une interprétation commune des effets positifs sur l'environnement mondial et une estimation du surcoût connexe. Si le processus de négociation fonctionne bien, le mécanisme de partage des coûts sera le produit d'une approximation pragmatique plutôt que d'un calcul précis. Le FEM a la possibilité d'aider à la mise au point d'un outil utile pour définir les effets positifs sur l'environnement à l'échelle planétaire et faciliter la négociation des mo-

dalités de partage des coûts avec les Agents et organismes d'exécution, les pays partenaires et d'autres bailleurs de fonds. À cette fin, le Secrétariat du FEM pourrait réunir un groupe de travail interinstitutionnel, auquel participeraient quelques spécialistes de l'économie des ressources naturelles et des domaines d'intervention représentant le Secrétariat du FEM, le STAP, les Agents d'exécution et les pays bénéficiaires.

L'outil ainsi créé pourrait être mis à l'essai dans cinq à dix pays pendant deux ans, puis analysé et révisé par le même groupe de travail. La version rectifiée serait alors amplement diffusée et appliquée aux opérations du FEM.

Cet outil serait utilisé à différents stades du cycle des projets:

- Identification des projets. Après consultation avec ses homologues dans le pays, le chef de projet de l'Agent d'exécution exposerait dans la fiche de projets les principes sur lesquels repose la notion de surcoût.
- Préparation du projet. Quand un descriptif de projet est présenté en vue de son inscription à un programme de travail du FEM, le référentiel d'évaluation du surcoût devrait servir de fondement aux négociations techniques entre le gouvernement et le chef de projet de l'Agent d'exécution.
- Approbation finale. Le Directeur général du FEM examinerait le surcoût arrêté et la base de l'accord, ainsi que d'autres caractéristiques du projet, avant que l'Agent d'exécution ne donne son approbation définitive.

B. Intégration des objectifs, cofinancement des projets et diffusion des résultats

Dès l'origine, il a été jugé important que le FEM soit capable de mobiliser des financements auprès d'autres sources afin d'atteindre des objectifs écologiques de portée mondiale. Le principe suivant est inscrit dans sa Stratégie opérationnelle: « Afin d'assurer la meilleure protection possible de l'environnement, le FEM mettra l'accent sur son rôle de catalyseur et recherchera des moyens

Recommandation

Afin de permettre aux pays, aux services des Agents d'exécution et aux nouveaux organismes d'exécution de mieux appréhender le principe du surcoût convenu et la notion d'effets positifs sur l'environnement mondial, la mission recommande que le document sur les surcoûts, présenté au Conseil en 1996 (GEFF/C.7/Inf.5), serve de point de départ aux travaux d'un groupe d'étude interinstitutionnel. Ce groupe cherchera à relier les effets salutaires sur l'environnement mondial aux surcoûts dans un cadre de négociation que les pays partenaires et le FEM utiliseront pour parvenir à un accord sur le montant à retenir. Il conviendrait de mettre ce dispositif à l'essai dans quelques pays, et de le réviser en fonction de l'expérience acquise avant de le diffuser largement, sous forme de directive pratique, auprès des points focaux techniques, des Agents d'exécution et des services du Secrétariat du FEM.

de financement supplémentaires auprès d'autres sources ». Nous étudions dans la présente section les activités des programmes ordinaires des Agents d'exécution qui visent à défendre le patrimoine écologique mondial, ce qu'il est convenu d'appeler « l'intégration »; nous examinons dans quelle mesure les Agents d'exécution ont réussi à obtenir des cofinancements auprès d'autres sources, et nous nous penchons sur la capacité à répliquer les projets du FEM.

Prise en compte des objectifs écologiques de portée mondiale dans les programmes ordinaires des agents d'exécution

L'Instrument du FEM indique très clairement que chaque Agent d'exécution s'efforcera d'encourager des mesures favorables à l'environnement mondial dans le cadre de ses programmes de travail ordinaires (Instrument du FEM, annexe D, paragraphe 7). L'une des recommandations prioritaires du premier bilan était que les Agents d'exécution adoptent des objectifs chiffrés qui permet-

tront de juger dans quelle mesure la protection de l'environnement mondial est devenue partie intégrante de leurs opérations ordinaires. Les trois Agents ont fait des efforts en ce sens. L'annexe 7 qui présente des extraits de documents des Agents d'exécution, donne une description détaillée de leurs activités à cet égard.

La stratégie pour l'environnement récemment élaborée par la Banque mondiale (« Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank », GEF/C.17/Inf.15, mai 2001) est axée sur trois objectifs interdépendants: relever la qualité de vie des populations, améliorer les perspectives de développement et la qualité de la croissance, protéger la qualité du patrimoine écologique commun à l'échelle régionale et mondiale. Elle a pour objectif de placer la protection de l'environnement au centre des stratégies et des activités de développement et de réduction de la pauvreté. La Banque cherche à prendre en compte les questions écologiques dans toutes ses activités. Les mesures visant à intégrer les objectifs de protection de l'environnement mondial aux dialogues avec les pays et aux stratégies d'assistance aux pays (SAP) participent de ce processus. La Banque sait qu'elle doit aider les pays clients à appliquer les conventions internationales sur l'environnement et leurs protocoles. La stratégie prévoit des interventions qui exploiteront les synergies et les complémentarités afin d'avoir des effets positifs au niveau tant mondial que régional et national pour les pays en développement. Le document présentant la stratégie note que l'intégration de projets financés par le FEM aux opérations de prêt de la Banque s'est substantiellement développée au cours des dix dernières années; (au début de la phase pilote 80% des projets étaient des projets FEM à part entière, contre moins d'un tiers en 2000). Des progrès considérables auraient aussi été enregistrés en ce qui concerne l'intégration des objectifs du FEM à ceux des projets associés financés par le Groupe de la Banque Mondiale, no-

tamment dans le domaine de la biodiversité. La Banque note que la prise en compte des objectifs mondiaux dans le cadre des SAP a été vivement encouragée, mais les résultats ne sont pas encore à la mesure des effets déployés. Il faudra du temps et, comme le note la Banque mondiale, il faut que « le pays client ait la volonté et la capacité de s'attaquer aux problèmes touchant à l'environnement mondial et à leurs liens avec les objectifs et les priorités nationales de développement ».

En 1999, le PNUD a élaboré un plan d'action (« Integrating GEF-Related Global Environmental Objectives into UNDP Managed Programmes and Operations: An Action Plan ». GEF/C.13/4, mars 1999) dans le but de promouvoir des mesures susceptibles d'avoir des effets salutaires sur l'environnement à l'échelle planétaire en intégrant la dimension environnementale à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de ses politiques, de ses programmes et de ses opérations. Le plan d'action constate que la mission du PNUD privilégie les programmes en faveur du développement humain qui se fondent sur des activités proposées par les pays et ont des effets positifs à l'échelon national essentiellement. Le FEM, pour sa part, favorise les activités entreprises à l'initiative des pays et qui ont un effet positif à l'échelle planétaire. Le plan d'action observe par



ailleurs qu'il ne s'agit pas là d'interventions incompatibles, mais que cela présente à la fois des opportunités et des défis l'intégration de la dimension environnementale aux programmes du PNUD. Le défi est double: d'une part, trouver un lien stratégique à des priorités nationales de développement qui peuvent donner lieu à des arbitrages pragmatiques; d'autre part, exploiter des possibilités avantageuses pour tous qui peuvent être appuyées à la fois par le PNUD, le FEM et les pays. Le plan d'action du PNUD met l'accent sur des résultats précis, à savoir: i) inscrire les objectifs écologiques de portée mondiale dans les descriptifs des programmes nationaux du PNUD; ii) proposer d'autres critères de performance pour favoriser la réalisation des objectifs des conventions mondiales sur l'environnement en vue d'allouer des fonds aux programmes nationaux; iii) mettre en place un programme pilote, portant sur dix pays et assorti d'une programmation complémentaire destinée à identifier des projets aux ressources gérées par le PNUD et mobilisées aux fins de cofinancement pour des interventions prévues et financées par le FEM; iv) intégrer les objectifs de protection de l'environnement dans la moitié des descriptifs des programmes nationaux du PNUD à l'horizon 2004; v) incorporer systématiquement aux programmes nationaux du PNUD les résultats des plans et stratégies de préservation de la biodiversité, des plans d'action stratégiques et des communications nationales; vi) établir un système de repérage des projets contribuant à la réalisation des objectifs des conventions mondiales sur l'environnement.

Le PNUE affirme dans son plan d'action (Plan d'action du PNUE/FEM sur la complémentarité; UNEP/GC.20/44, 1999) qu'il est fermement décidé à s'acquitter de son mandat vis-à-vis du FEM, un mandat qui s'articule sur son avantage comparatif. Le PNUD appelle aussi à renforcer les liens entre les programmes du FEM et son propre programme de travail. Les indicateurs proposés pour définir le caractère « additionnel » des interventions comprennent l'utilisation de financements du FEM aux fins suivantes: amplifier et reproduire les activités du PNUE et y ajouter des éléments complémentaires en vue d'obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial; donner suite aux programmes d'opérations du FEM de manière directe et précise; s'occuper des ques-

tions qui ont fait l'objet de directives des Conférences des Parties à la Convention sur la diversité biologique et à la CCNUCC au FEM. Le plan d'action note que l'intégration des opérations du FEM aux activités du PNUE suppose que le processus de décision interne du PNUE sur les priorités et les programmes institutionnels tienne pleinement compte des objectifs du FEM de manière à ce que cette intégration se fasse au plus haut niveau possible. Il prévoit de renforcer l'information et la formation proposées aux services du PNUE, et de mettre l'accent sur les financements couplés et les cofinancements, tout en rappelant que le PNUE, à la différence de la Banque mondiale et du PNUD, n'est pas un organisme de financement. Le plan est entré en vigueur en 1999.

Sur la base des informations fournies par les Agents d'exécution et de l'examen des descriptifs de projets et des stratégies d'assistance aux pays, la mission considère que les trois Agents ont déployé des efforts satisfaisants pour intégrer les questions liées à l'environnement mondial à leurs programmes d'opérations. Les organismes d'aide au développement tels que le PNUD et la Banque mondiale ont considérablement augmenté l'assistance qu'ils apportent aux pays pour analyser les aspects liés à l'environnement local et national et mettre en place des stratégies, des programmes, et des projets de développement nationaux axés sur des priorités nationales et locales.

En appelant l'attention des gouvernants sur les problèmes écologiques mondiaux et en sensibilisant les populations à ces questions, le FEM a renforcé ce processus dans les pays. Comme on l'a noté plus haut, le PNUD et la Banque mondiale se sont engagés à intégrer les questions couvertes par l'action du FEM à leurs dialogues avec les pays. Il s'agit là d'un travail d'éducation et d'information important qui peut avoir des effets importants à longue échéance. À ce stade, on ignore toutefois dans quelle mesure les gouvernements seront prêts à inclure la question du cofinancement des projets du FEM dans les discussions qu'ils ont avec ces organismes sur le cadre de programmation des financements par leur pays. Les situations qui profitent clairement à tous, où les projets financés par le FEM ont d'une part des effets positifs manifestes sur l'environnement mondial et correspondent d'autre part largement aux priorités nationales en

matière de développement et d'environnement, sont celles qui offriront les meilleures possibilités.

Cofinancement

Le cofinancement constitue un élément essentiel des projets du FEM car il apporte des ressources supplémentaires pour satisfaire à l'objectif de protection de l'environnement mondial et renforcer les liens entre les activités consacrées au développement durable et les effets écologiques positifs à l'échelle planétaire.

Le chapitre 3 qui présente les conclusions des études sectorielles du groupe de suivi et d'évaluation du FEM examine la question des cofinancements prévus dans le cadre des différents domaines d'intervention du FEM. Les études portaient à la fois sur des projets achevés et sur d'autres déjà bien avancés.

Le cofinancement peut se mesurer selon deux paramètres: i) le rapport entre les ressources provenant d'organismes autres que le FEM et les ressources du FEM, dit « ratio de cofinancement total » et ii) le rapport entre le cofinancement des Agents d'exécution et les ressources du FEM, dit « ratio de cofinancement des Agents d'exécution ». Le premier est un indicateur du montant total des moyens mobilisés à travers les cofinancements; le second est un indicateur de l'ampleur de la prise en compte des opérations du FEM dans les activités des Agents d'exécution, puisqu'il rend compte des ressources engagées par ces derniers.

Les trois Agents d'exécution disposent de moyens très différents pour mobiliser des cofinancements pour les projets du FEM. Le PNUC consacre l'essentiel de ses activités à l'environnement et ne participe guère au financement du développement. Il s'attache à obtenir des contributions d'un montant raisonnable de chaque gouvernement. Le Conseil du FEM a reconnu qu'une bonne compréhension des questions de complémentarité et d'additionnalité entre les opérations financées par le PNUC et celles du FEM était indispensable pour aborder efficacement la question des attentes en matière de mobilisation de financements. Le PNUD, par contre, a acquis une expérience et une expertise considérables dans le financement du développement. Les cofinancements

du PNUC et du PNUD sont sous la forme de dons. Le Groupe de la Banque mondiale fonctionne de manière très différente. Il ne cofinance pas les projets du FEM par des dons, mais par des prêts de la Banque ou des crédits de l'IDA (financements à des conditions de faveur). Il a également une grande expérience de la mobilisation de financements auprès d'autres sources, sous forme de dons ou de prêts concessionnels.

La répartition des cofinancements entre la protection de l'environnement mondial et les activités parallèles de développement durable varie aussi selon les Agents d'exécution. Les cofinancements du PNUD et de la Banque mondiale peuvent être consacrés aux deux secteurs, ceux du PNUC se limitant, selon toute vraisemblance, à la dimension environnementale. Pendant ses déplacements dans les pays, la mission a parfois été amenée à constater que les pressions pouvant s'exercer sur les pays pour qu'ils acceptent des prêts de la Banque liés à des projets du FEM suscitaient des interrogations ou des objections qui, pour l'essentiel, tiennent au sentiment que les pays ne devraient pas être incités à s'endetter davantage pour financer la protection de l'environnement mondial. Cela étant, la Banque mondiale accorde des financements considérables pour promouvoir le développement durable dans ses pays clients. Le cofinancement des projets du FEM dans ce contexte est associé à des activités de développement qui appuient les opérations de protection de l'environnement mondial. La Banque mondiale est par ailleurs très bien placée pour mobiliser des cofinancements ou des financements parallèles sous forme de crédits à des conditions de faveur (IDA) ou de dons auprès d'autres sources (programmes d'investissement dans la protection de l'environnement à Madagascar, au milieu des années 90, par exemple).

Il est surprenant de constater que la base de données sur le cofinancement du FEM est déficiente. Faute d'une définition clairement énoncée et bien acceptée du terme « cofinancement » parmi les Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM, la préparation des tableaux ci-après s'est heurtée à de graves problèmes d'interprétation des données. Il faut que le Secrétariat prenne les choses en mains dans ce domaine. En particulier, les différences entre les cofinancements correspondant aux sources de

financement indiqués dans le budget du projet et les « financements parallèles », qui, selon les cas, en font ou non partie, doivent être mieux définies. Qui plus est, les chiffres relatifs au cofinancement englobent parfois des ressources en rapport avec la réplication ultérieure des résultats des projets. Comme nous le verrons à la section suivante, la réplication des projets est un aspect extrêmement important pour le FEM. Cette question doit donc être suivie de près, mais indépendamment du cofinancement proprement dit.

À l'avenir, toute analyse détaillée des cofinancements devra régler la question du manque de cohérence des données actuellement communiquées par les diverses entités du FEM.

La mission, se fondant sur les données disponibles, s'est intéressée: i) au cofinancement des projets dont l'exécution était achevée au 30 juin 2000; ii) aux cofinancements prévus pour les projets approuvés pendant les exercices 91-00.

Projets achevés

La mission s'est d'abord penchée sur le cofinancement de 95 projets menés à terme au 30 juin 2000, en comparant les montants prévus aux sommes effectivement décaissées. Cet ensemble de projets se compose en grande partie d'activités approuvées pendant la phase pilote du FEM, à l'époque où la procédure d'examen et d'approbation des projets n'était pas guidée par une Stratégie opérationnelle ou par des programmes d'opérations. Les résultats présentés aux tableaux 6.1 et 6.2 sont une synthèse des chiffres communiqués par les Agents d'exécution.

Pour cet ensemble de projets, les Agents d'exécution avaient initialement prévu de multiplier par quatre les ressources fournies par le FEM. Leurs propres engagements devaient représenter 72 % des ressources apportées par le FEM. Au bout du compte, les moyens mobilisés sont trois fois et demi supérieurs aux financements du FEM, (ratio de cofinancement total) et ceux apportés par les Agents d'exécution sur leurs propres ressources représentant 44 % des fonds alloués par le FEM.

Tableau 6.1 Montant prévu et montant réel des ressources affectées par le FEM et par d'autres intervenants aux projets achevés au 30 juin 2000 (en millions de dollars)

	PNUD	PNUE	Banque Mondiale	Total
Nombre de projets	46	12	37	95
Montant prévu du financement du FEM	192,97	31,38	252,68	477,03
Montant réel du financement du FEM	190,47	31,08	238,89	460,44
Montant prévu du financement des Agents d'exécution	0	1,07	344,6	345,67
Montant réel du financement des Agents d'exécution	1,5	1,08	198,68	201,26
Montant prévu des autres cofinancements	113,99	8,19	1409,09	1531,27
Montant réel des autres cofinancements	125,19	7,72	1266,46	1399,37
Financement total prévu	306,96	40,64	2006,37	2353,97
Financement total réel	317,16	40,11	1694,34	2051,61
Ratio prévu de cofinancement total	0,59	0,30	6,94	3,93
Ratio réel de cofinancement total	0,67	0,29	6,09	3,46
Ratio prévu de cofinancement des Agents d'exécution	0	0,03	1,36	0,72
Ratio réel de cofinancement des Agents d'exécution	0,01	0,03	0,83	0,44

Tableau 6.2 Montant prévu et montant réel des ressources affectées par le fem et d'autres intervenants aux quatre domaines d'intervention des projets achevés au 30 juin 2000 (en millions de dollars)

	Diversité Biologique	Changements Climatiques	Euax Internationales	Multiple	Ozone	Total
Nombre de projets	44	28	15	2	6	95
Montant prévu du financement du FEM	178,26	152,4	105,05	5,02	36,3	477,03
Montant réel du financement du FEM	172,37	148,3	105,19	0,69	33,89	460,44
Montant prévu du financement des Agents d'exécution	4,82	325,3	15,55	0	0	345,67
Montant réel du financement des Agents d'exécution	1,93	183,8	15,53	0	0	201,26
Montant prévu des autres cofinancements	52,83	1326,57	118,51	12,24	21,11	1531,26
Montant réel des autres cofinancements	63,75	1264	50,34	0,81	20,47	1399,37
Financement total prévu	235,92	1804,27	239,11	17,26	57,41	2353,97
Financement total réel	228,92	1596,1	171,39	1,5	54,36	2051,61
Ratio prévu de cofinancement total	0,32	10,84	1,28	2,44	0,58	3,93
Ratio réel de cofinancement total	0,33	9,76	0,63	1,17	0,60	3,46
Ratio prévu de cofinancement des Agents d'exécution	0,03	2,13	0,15	0	0	0,72
Ratio réel de cofinancement des Agents d'exécution	0,01	1,24	0,15	0	0	0,44

Comme on pouvait s'y attendre, c'est la Banque mondiale qui, des trois Agents d'exécution, a mobilisé – directement ou indirectement – les ressources les plus importantes. L'analyse montre également que les ressources des Agents d'exécution cofinancent directement quelques projets. Trois des 95 projets achevés (*Élimination des déchets des navires*, Chine, *Technologie de bioénergie sucrière*, (Maurice) et *Énergie géothermique - Leyte-Luçon*, Philippines, tous exécutés par l'intermédiaire de la Banque mondiale, drainent la quasi-totalité des ressources effectivement engagées par les Agents d'exécution.

Le cofinancement des Agents d'exécution est nettement inférieur aux prévisions pour cet ensemble de projets. Une partie des prêts de la Banque n'a pas été entièrement décaissée parce que l'emprunteur a annulé, pour des raisons diverses, des composantes du projet; un projet a par ailleurs dû être interrompu en raison de ses résultats insatisfaisants.

Cofinancements prévus pour les projets approuvés pendant les exercices 91–00

La mission s'est aussi intéressée aux cofinancements prévus au cours des dix dernières années d'activité du FEM, à savoir de l'exercice 91 à l'exercice 00. Le tableau 6.3 présente une série chronologique des ratios de cofinancement de chaque Agent d'exécution. Elle se fonde sur les données financières préliminaires contenues dans les documents soumis à l'approbation du FEM. La mission n'a pu se procurer les chiffres correspondant au montant réel de ces cofinancements.

Globalement, les Agents d'exécution avaient prévu de multiplier par trois les ressources fournies par le FEM pendant les dix dernières années, leurs propres engagements devant représenter deux tiers environ des financements du FEM.

Tableau 6.3 Ratios de cofinancement prévus pour les projets approuvés, Exercices 1991 – 2001

Exercice	PNUD		PNUE		Banque Mondiale		Plus d'un Agent d'Exécution		Ensemble des Projets FEM	
	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE
1991	0,77	0	s.o.	s.o.	7,66	1,36	s.o.	s.o.	5,74	0,98
1992	0,49	0,00	0,26	0,00	4,93	1,75	s.o.	s.o.	2,95	0,97
1993	0,35	0,00	0,05	0,00	4,83	2,10	s.o.	s.o.	2,87	1,18
1994	0,42	0,00	0,25	0,00	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,35	0,00
1995	0,52	0,00	1,04	0,00	1,01	0,32	s.o.	s.o.	0,93	0,26
1996	0,48	0,02	0,06	0,00	3,86	0,30	s.o.	s.o.	3,10	0,24
1997	1,17	0,04	0,53	0,03	3,31	0,77	6,28	1,13	2,77	0,55
1998	1,39	0,18	0,43	0,00	6,29	1,49	0,93	0,04	3,89	0,85
1999	1,06	0,06	2,02	0,64	3,03	0,69	1,22	0,11	2,14	0,42
2000	1,20	0,05	1,17	0,09	4,95	1,56	0,23	0,02	3,27	0,90
Moyenne	0,93	0,04	0,80	0,13	4,43	1,07	1,99	0,27	3,09	0,68

AE = Agent d'exécution s.o. = sans objet

Financements Cumulés Ex. 1991-2000 (USD M)	PNUD	PNUE	Banque Mondiale	Plus d'un Agent d'Exécution	Ensemble Projets FEM
Ressources du FEM	910,93	100,10	1769,38	142,74	2923,14
Cofinancements des Agents d'exécution	40,98	12,67	1884,96	38,99	1977,60
Autres sources de cofin.	808,41	67,79	5946,12	244,61	7066,94
Total	1760,32	180,56	9600,46	426,34	11967,68

Exercice	Diversité Biologique		Changements Climatiques		Eaus Internationales		Programmes Intersectoriels		Ozone		Total	
	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE	Ratio de Cofin. Total	Ratio de Cofin. des AE
1991	0,39	s.o.	22,74	4,03	1,81	0,39	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	5,74	0,98
1992	0,90	0,54	5,80	1,78	0,54	s.o.	0,27	s.o.	s.o.	s.o.	2,95	0,97
1993	0,63	s.o.	4,81	2,30	1,98	0,51	s.o.	s.o.	0,80	s.o.	2,87	1,18
1994	0,25	s.o.	s.o.	s.o.	0,42	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	0,35	0,00
1995	1,16	0,42	0,56	0,17	s.o.	s.o.	3,53	s.o.	0,41	s.o.	0,93	0,26
1996	1,42	0,03	4,62	0,22	1,45	0,93	0,00	s.o.	0,91	s.o.	3,10	0,24
1997	2,61	0,72	3,10	0,44	3,68	0,69	2,18	s.o.	1,41	s.o.	2,77	0,55
1998	2,15	0,31	7,30	1,80	1,18	0,23	1,17	s.o.	0,43	0,003	3,89	0,85
1999	1,90	0,55	3,26	0,56	1,43	0,25	1,02	s.o.	2,18	s.o.	2,14	0,42
2000	1,64	0,30	5,98	1,81	0,85	0,04	1,58	0,72	0,10	0,005	3,27	0,90
Moyenne	1,59	0,39	5,86	1,28	1,41	0,31	1,10	0,17	1,06	0,000	3,09	0,68

AE = Agent d'exécution s.o. = sans objet

Financements Cumulés Ex. 1991-2000 (USD M)	Diversité Biologique	Changements Climatiques	Eaus Internationales	Programmes Intersectoriels	Ozone	Total FEM
Ressources du FEM	1169,76	1081,11	378,58	126,95	166,74	2923,14
Cofinancements des Agents d'exécution	454,08	1384,75	117,70	21,00	0,07	1977,60
Autres sources de cofin.	1405,00	4950,40	415,97	118,5	177,07	7066,94
Total	3028,84	7416,26	912,25	266,45	343,88	11967,68

Source: Tous les tableaux ont été établis à partir de la base de données des projets du Secrétariat du FEM. Les exercices correspondent à l'année où le projet a été approuvé par le Conseil du FEM. Les montants des coûts et des cofinancements sont ceux figurant dans les propositions de projets soumises à l'approbation du Conseil en vue de leur inscription au programme de travail.

Ratio de cofinancement total: part du projet non financée par le FEM/contribution du FEM

Ratio de cofinancement des Agents d'exécution: part du projet financée par les Agents d'exécution/contribution du FEM

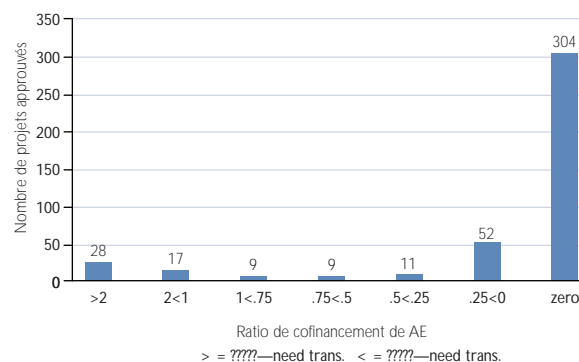
Les chiffres montrent clairement qu'il était prévu que la Banque mondiale mobilise la plus grande part des cofinancements, quel que soit le cas de figure. Cela ne constitue pas une surprise. Même si les ratios de cofinancement envisagés pour la Banque fluctuent au fil des ans, ils tendent à augmenter. En termes de montants cumulés sur la dernière décennie, le Groupe de la Banque mondiale devait fournir près de 95 % du montant total de cofinancement prévu des Agents d'exécution, et mobiliser plus de 80 % du cofinancement provenant d'autres sources pour les projets du FEM.

Aucune des publications du FEM, pas même ses rapports annuels, ne présente des chiffres ou des informations sur les montants prévus et réels des cofinancements. Cette absence est particulièrement flagrante dans son Rapport annuel pour 2000, qui présente des prévisions nettement supérieures à celles que mentionnent les Agents d'exécution dans leurs propres publications (comme la récente stratégie environnementale de la Banque mondiale). Cet écart semble tenir à plusieurs éléments intervenant dans les systèmes permettant le suivi des cofinancements et d'autres chiffres du Secrétariat du FEM et des Agents d'exécution. Ainsi, les chiffres du Secrétariat se rapportent à des exercices et à des financements au moment de l'approbation des projets par le Conseil du FEM, tandis que les données des Agents d'exécution se rapportent aux exercices et aux montants définitifs qu'ils ont eux-mêmes approuvés. Qui plus est, le Secrétariat et les Agents utilisent des méthodes différentes pour comptabiliser le coût total des projets, et certains Agents d'exécution n'établissent pas une distinction nette entre le cofinancement du projet et les ressources mobilisées pour sa réplcation. Le Secrétariat et les Agents et organismes d'exécution doivent impérativement synchroniser leurs bases de données pour garantir l'uniformité des analyses et des états financiers.

S'il était prévu que le PNUD et le PNUE consacrent une très faible part de leurs ressources propres aux projets du FEM, il convient de noter que ces deux organismes ont véritablement cherché, ces dernières années, à accroître le niveau prévu de cofinancement à mobiliser auprès d'autres sources.

Les cofinancements prévus des Agents d'exécution correspondent à une poignée de projets. Sur les 750 projets financés entre les exercices 91 et 00, 624 n'ont reçu aucun cofinancement de leur part. Plus de la moitié (320 projets) sont des activités habilitantes ouvrant droit à un financement total, fourni dans le cadre d'une procédure accélérée en vue de préparer une communication en application des Conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique. Pour 81 projets, le ratio de cofinancement des Agents d'exécution est inférieur à 1 et à 0,25% pour 52 d'entre eux. Seuls 45 projets ont un ratio supérieur ou égal à 1 (voir Figure 6.3).

Ratios de cofinancement prévu des Agents d'exécution par nombre de projets, Exercices 1991-2000



Note: En outre, 320 activités habilitantes, qui ouvrent droit à un financement intégral, ne reçoivent aucun financement des Agents d'exécution.

C'est dans le domaine des changements climatiques, suivi de la diversité biologique et des eaux internationales, que le cofinancement, qu'il provienne des Agents d'exécution ou d'autres sources, est le plus élevé.

La mission juge le bilan global du FEM étonnamment modeste au plan du cofinancement, d'autant que la quasi-totalité des ressources mobilisées est concentrée sur un très petit nombre de projets.

Comme on l'a vu plus haut, on pensait que les Agents d'exécution, en intégrant les opérations du FEM aux leurs, mobiliseraient des ressources additionnelles qui complèteraient les subventions du FEM (ou s'y ajouteraient). Cette mobilisation peut revêtir différentes formes, les Agents ayant la possibilité d'engager leurs propres ressources dans les projets du FEM, de rechercher des cofinancements auprès d'autres sources ou d'obtenir des contributions raisonnables des gouvernements et du secteur privé, selon le cas.

Le principe selon lequel l'intégration des projets du FEM dans les opérations des Agents induirait des cofinancements importants de leur part a, de toute évidence, ses limites. À l'heure où les organismes des Nations Unies sont confrontés à des restrictions budgétaires draconiennes et où le problème de la dette extérieure réduit l'aptitude de nombreux pays en développement à supporter la charge que représentent les prêts de la Banque mondiale et des banques de développement régional, il ne paraît plus réaliste de penser que le cofinancement des Agents d'exécution puisse devenir la source de financement la plus importante du FEM. Les organismes de développement comme le PNUD et la Banque mondiale peuvent, bien entendu, offrir en parallèle une assistance au développement. Toujours est-il que, pour mobiliser des ressources importantes pour les activités visant des objectifs à l'échelle planétaire, il conviendra de se tourner au premier chef vers d'autres sources publiques et privées de financement.

La mission considère que les Agents d'exécution doivent certes persister dans leurs efforts en vue de cofinancer les projets du FEM sur leurs propres budgets de fonctionnement, mais la principale conclusion est que

le FEM doit augmenter le cofinancement total de son portefeuille. Chaque Agent d'exécution et chaque nouvel organisme d'exécution devraient préciser, dans les descriptifs des projets, comment ils entendent contribuer substantiellement au cofinancement total de chaque nouveau projet. Les Agents d'exécution devraient néanmoins disposer d'une certaine marge de manœuvre pour le montage du cofinancement global de chaque projet.

À l'heure où le FEM aborde une nouvelle phase de son développement, où la demande de financements dépasse les fonds disponibles, il faut que des conditions de cofinancement plus rigoureuses s'appliquent à l'approbation des projets. Ces conditions devront tenir compte du domaine d'intervention du projet, du degré de développement du pays, de l'importance du portefeuille du FEM dans le pays, de la capacité du pays à attirer d'autres sources de financement, des Agents et organismes d'exécution, etc. Tous les engagements et tous les résultats obtenus en matière de cofinancement devront être systématiquement évalués, par exemple, dans les rapports d'achèvement, de clôture et d'évaluation des projets et lors de l'examen interinstitutionnel annuel de l'état d'avancement des projets (EEAP).

À cet égard, une distinction semble s'imposer entre les cofinancements qui favorisent une protection de l'environnement mondial qui va au-delà des effets induits par les ressources directement allouées par le FEM et ceux qui viennent à l'appui d'activités de développement connexes. La différence peut être de taille. À une extrémité, on trouve un cofinancement qui résulte totalement des objectifs du FEM, qu'il intègre pleinement. À l'autre, il s'agit d'une vaste opération sectorielle, dans le domaine de l'énergie par exemple, où la composante du FEM a une importance stratégique propre mais n'a aucune influence ou incidence sur les principaux buts poursuivis dans le cadre des autres composantes.

Il importe également que le FEM se tienne informé des projets connexes (par exemple, des projets similaires financés par les pouvoirs publics, d'autres bailleurs de fonds, ou le secteur privé) pour définir dans quelle mesure ils s'inspirent de ses activités, ce qui est aussi le

signe d'un cofinancement réussi. Dans plusieurs cas, en Hongrie et à Maurice par exemple, les projets du FEM, une fois terminés, ont été suivis d'opérations sur lesquelles ils ont beaucoup influé. Ces opérations se sont elles-mêmes traduites par des résultats qui ont contribué à la réplication des projets en question, amplifiant ainsi à terme l'impact de l'action du FEM. Comme le montre la section ci-après, il semble toutefois raisonnable de dire que ce type de suivi doit se distinguer de celui applicable au cofinancement.

Réplication des projets

Outre l'intégration des objectifs du FEM aux programmes des Agents d'exécution et la mobilisation des cofinancements, un troisième élément clé permet d'évaluer le bilan du FEM: sa capacité à inciter à rééditer les projets qu'il finance, selon des modalités financières et opérationnelles différentes. Il est difficile de mesurer avec précision l'ampleur de cet effet d'entraînement dans la mesure où le FEM n'en assure pas un suivi régulier. Plusieurs projets achevés ou en cours donnent néanmoins des indications encourageantes. Rappelons en outre que le nombre de projets achevés est encore limité, et qu'il faudra attendre avant de pouvoir véritablement suivre et évaluer leurs effets à ce niveau.

À terme, les retombées des projets dans le portefeuille des changements climatiques dépendront de leur degré de réplication. Seuls 28 projets étant aujourd'hui achevés dans ce domaine, leur incidence directe sur la protection de l'environnement mondial est limitée. La potentialité de réplication de certains d'entre eux est attestée. Ainsi, l'expérience du projet sur l'Énergie éolienne décentralisée à l'appui du développement économique et social, en Mauritanie, et celle du projet de Promotion d'une utilisation rationnelle de l'électricité, en Thaïlande, ont déjà été rééditées dans ces pays. Le projet d'Éclairage à haut rendement, en Pologne, a entraîné une baisse durable du prix des ampoules compactes fluorescentes (LCF) au profit des consommateurs et la part de marché de ces produits s'est accrue. Le projet de Valorisation des ressources en méthane des houillères, en Chine, n'a pas seulement été repris dans ce pays au moyen de la création d'une société de services énergétiques, il a aussi permis de diffuser à l'échelle internationale des informations au sujet de cette technologie; sa pérennité pa-

raît assurée puisqu'il a entraîné la création de cette société commerciale apparemment rentable. Les cadres juridiques et les lois résultant des projets du FEM sont une garantie pour l'avenir qui va bien au-delà de la période couverte par le Fonds, comme le montre le code du bâtiment élaboré sous l'effet du projet d'utilisation rationnelle de l'énergie, au Sénégal, qui aura des effets positifs pour l'industrie du bâtiment s'il est appliqué convenablement. De tels exemples sont cependant assez rares parmi les projets du portefeuille des changements climatiques, et on manque encore de recul pour juger précisément du potentiel de réplication des opérations en cours. Les conditions favorables à la reproduction des projets dans ce domaine sont examinées plus loin.

Les effets salutaires pour l'environnement mondial de plusieurs projets du FEM réalisés dans le domaine de la diversité biologique ont suscité l'intérêt des gouvernements, des écologistes et des populations locales, les incitant à réappliquer les résultats obtenus, au moyen de financements du FEM et/ou d'autres bailleurs de fonds. Les mécanismes de financement comme les fonds fidu-



ciaires, utilisés pour la première fois dans le projet sur la Conservation du parc national de la forêt dense de Bwindi et du parc national de gorilles de Mgahinga, en Ouganda, ont généré des financements durables pour les projets du FEM dans les pays en développement, là où le budget alloué à la préservation de la biodiversité est très faible. Dans le projet de Préservation des espaces naturels de Dana et des zones humides d’Azraq, en Jordanie, l’approche intégrée retenue pour le système de gestion de la réserve a été réappliquée dans cinq autres zones protégées du pays. En Afrique du Sud, les acquis du projet SABONET qui visait à renforcer les capacités en taxinomie ont servi à mettre sur pied le projet BOZONET en Afrique de l’Est. Des activités similaires ont été reprises par des ONG et des organisations internationales, comme Nature Conservancy, le WWF, l’UICN, le Secrétariat de la Communauté du Pacifique et la Banque mondiale (zone marine protégée au Samoa). Des exemples de réplication ont également été relevés à l’échelon local. C’est le cas du projet de gestion de l’environnement du lac Victoria, des projets de protection de la biodiversité sur des sites transnationaux en Afrique de l’Est, ou encore du projet de conservation in situ au Liban (*Renforcement des capacités nationales et conservation in situ pour une protection durable de la biodiversité*). Au Samoa, où le projet de Préservation et gestion de la biodiversité marine a mobilisé le soutien de la population, certains villages sont en train de s’en inspirer directement, créant leur propre zone marine protégée et élaborant leur propre règlement. C’est là un bon exemple de l’effet d’entraînement des opérations du FEM au niveau local.

La mission estime qu’il faut aider à réappliquer les méthodes qui donnent des résultats en adoptant des approches systémiques et en partageant les acquis. Les activités des projets témoins qui visent à illustrer le rôle des populations locales dans la lutte contre la dégradation de l’environnement ont réussi à mobiliser le soutien des principaux intéressés (dans le cas du bassin du Bermejo, par exemple) et peuvent être largement reprises ailleurs.

Le FEM doit suivre systématiquement les activités qui résultent de l’effet d’entraînement de ses opérations concluantes. En attendant que l’intégration, le cofinancement et la réplication des projets réussis enregistrent des progrès substantiels, le rôle du secteur privé revêt une im-

Recommandation

Chaque Agent d’exécution et chaque nouvel organisme d’exécution doit avoir pour tâche de mobiliser un volume important de ressources additionnelles pour donner plus d’impact aux financements du FEM. Il convient de donner une définition précise du cofinancement et d’adopter une série de conditions rigoureuses à respecter dans ce domaine en fonction des différentes catégories de projets et de la situation propre aux pays considérés. Il faut mettre l’accent sur le montant total du cofinancement supplémentaire censé constituer une formule de répartition des coûts solide et efficace pour chaque projet, plutôt que sur le montant des cofinancements provenant des programmes de travail des Agents et organismes d’exécution ou des contributions des pays. Le volume de cofinancement doit être suivi et évalué chaque année dans le cadre de l’examen interinstitutionnel de l’état d’avancement des projets, et analysé par ailleurs dans les rapports finaux des projets. Le suivi des activités qui résultent de l’effet d’entraînement des opérations concluantes doit donner lieu à un exercice distinct au sein du FEM.

portance stratégique encore plus grande pour l’avenir du FEM.

C. Associer le secteur privé aux opérations

La mission estime que le FEM a déployé des efforts pour encourager le secteur privé à participer davantage à ses opérations de protection de l’environnement mondial. Ses observations montrent par exemple que c’est en grande partie grâce au renforcement des capacités du secteur privé dans certains secteurs que les projets concernant la couche d’ozone ont pu atteindre leurs objectifs et avoir des effets salutaires sensibles sur l’environnement à l’échelle planétaire. La mission se réjouit aussi de l’action du Secrétariat du FEM pour bâtir directement

des partenariats avec des entités privées; des efforts du PNUD pour mobiliser la participation des grandes entreprises aux projets de préservation de la biodiversité, en qualité de partenaires financiers, de prestataires de conseils et de concours techniques, et de partenaires aux dialogues sur les politiques conduits à l'échelon national dans le cadre du Pacte global du Secrétaire général des Nations Unies; et des nombreuses mesures prises par la Banque et la SFI pour stimuler l'engagement et l'investissement du secteur privé dans les projets conduits dans le domaine des changements climatiques, notamment pour le développement et la transformation des marchés de l'énergie.

La mission constate cependant que de nombreuses possibilités demeurent inexploitées et que bien des obstacles empêchent le secteur privé de participer davantage aux projets du FEM. Elle n'en estime pas moins qu'il existe d'excellentes raisons de chercher à développer considérablement cette participation.

Comme on l'a vu plus haut, le FEM va vraisemblablement devoir faire face à un afflux massif de demandes de financement à l'avenir. La mission juge cependant que les fonds à sa disposition ne sont pas exploités au mieux pour attirer d'importants investissements privés supplémentaires, surtout dans le cas des projets à haut risque mais d'une exploitation commerciale viable dans le domaine des changements climatiques. Le décalage entre la durée du cycle d'approbation des projets du FEM et les délais souvent serrés dont les entreprises privées disposent pour décider de leurs investissements constitue un obstacle de taille. Pourtant, le Secrétariat du FEM n'a pas adopté le dispositif accéléré proposé par la SFI, et n'a pas non plus encouragé les Agents et organismes d'exécution à se doter des compétences financières nécessaires pour créer ou développer d'autres mécanismes faisant intervenir des intermédiaires financiers.

Dans le domaine de la diversité biologique, les projets visant à préserver les zones productrices revêtent une importance croissante, ce qui dénote la prédominance de cette forme d'utilisation des sols. Dans ce contexte, il sera déterminant de mobiliser la participation des acteurs économiques, petits agriculteurs ou entreprises

commerciales, grâce aux outils puissants que constituent les instruments économiques et les approches visant à transformer le marché. Or, le FEM n'a jusqu'à présent guère eu recours à ces méthodes, qui demeurent en grande partie inexploitées. Il convient d'encourager les efforts prometteurs qui visent à inciter le secteur privé à investir dans les projets conduits par le FEM dans les domaines de l'écotourisme et de l'agrosylviculture; la mission estime qu'il existe par ailleurs de vastes possibilités d'intéresser le secteur privé moderne aux projets de préservation de la biodiversité dans les domaines des industries extractives et de l'exploitation forestière. Elle pense en outre que la participation du secteur privé sera tout aussi indispensable dans les nouveaux domaines d'intervention du FEM, comme les polluants organiques persistants et la prévention des risques biotechnologiques.

La participation à grande échelle du secteur privé aux projets du FEM soulève de légitimes préoccupations, notamment à l'idée des ressources qui pourraient lui être accordées à titre gracieux ou de la rivalité que les maigres ressources disponibles pour les projets des gouvernements ou des ONG risquent de susciter. Les apports directs à titre gracieux devraient toutefois être assez rares. Il faudrait que l'assistance du FEM soit dans ce cas de courte durée et qu'elle ait pour seul objectif d'aider le secteur privé à affronter les « risques supplémentaires » associés aux investissements éventuels dans les projets de protection de l'environnement mondial, en posant pour principe général que les entreprises devront rapidement financer leur propre participation.

La mission estime qu'il existe des modalités d'intervention plus efficaces, puisqu'il convient de réduire les risques financiers, techniques ou politiques auxquels les acteurs économiques peuvent être confrontés. Un document présenté au Conseil du FEM en 1999 proposait de chercher à lever les obstacles par d'autres instruments que les financements à titre gracieux: prêts et garanties conditionnels, études de faisabilité pouvant être financées par les banques et partenariats directs de longue durée, notamment sous forme de prises de participation. À en juger par les expériences en cours, ces instruments seraient performants. La mission pense aussi que

la participation et l'investissement du secteur privé auront pour effet de multiplier les ressources susceptibles d'être consacrées aux projets du FEM et favoriseront les stratégies de développement nationales. La nécessité d'établir des partenariats entre les secteurs public et privé n'en ressort que plus clairement; c'est un axe que le FEM doit activement privilégier lorsqu'il élabore ses programmes de travail.

L'engagement du secteur privé s'accompagne aussi de risques financiers et opérationnels réels du fait que les sociétés privées sont exposées à des fluctuations du marché susceptibles de modifier rapidement leurs stratégies opérationnelles et leurs stratégies d'investissement. La mission n'en estime pas moins que le FEM doit accepter ces risques, largement compensés par les effets positifs que cette participation peut avoir sur l'environnement mondial.

Les capitaux privés entrant dans les pays en développement sont substantiels (quoique inégalement répartis), et même les investissements des entreprises privées locales déterminent de plus en plus l'utilisation des terres et l'offre et la demande d'énergie. La mission juge que le FEM doit s'efforcer de peser davantage sur ces investissements qui peuvent avoir des effets positifs sur l'environnement à l'échelle planétaire. En outre, c'est dans les pays en transition que le FEM a le plus fait pour inciter le secteur privé à participer à ses projets. Les pays les plus pauvres, qui ont le plus besoin d'aide, ont souvent, de ce fait, été laissés pour compte. Aussi les financements du FEM dans ces pays doivent-ils être à la mesure des obstacles à surmonter.

Les doutes qui continuent à entourer le juste degré de participation du secteur privé aux projets du FEM constituent peut-être en eux-mêmes un obstacle substantiel. L'aval du Conseil à un engagement plus large du secteur privé et une acceptation explicite des risques qui lui sont associés permettraient de lever les incertitudes au sein du FEM.

À cette fin, il conviendrait que le Secrétariat du FEM définisse clairement les principes régissant les nouvelles modalités applicables et qu'il renforce notablement les

Recommandation

Lors des phases de conception et d'exécution des opérations, le FEM doit mettre davantage l'accent sur la viabilité à long terme et le potentiel de réplcation des projets. La mission lui recommande en particulier d'associer plus efficacement le secteur privé à toutes les phases du cycle des projets, en veillant notamment à ce que le Secrétariat dispose des compétences nécessaires à cette fin. Le FEM doit chercher à créer un environnement favorable par l'adoption de stratégies plus ciblées et davantage axées sur le jeu du marché, ainsi que de modalités opérationnelles élargies, qui permettront une interaction avec le secteur privé, jetant ainsi les bases de la pérennité de ses opérations.

compétences de ses services dans les secteurs voulus. (Cette question est étudiée en détail au chapitre 7). À un moment où le FEM s'efforce de définir sa stratégie pour le secteur privé, il est important qu'il définisse les ressources humaines dont son Secrétariat aura besoin pour associer efficacement ce secteur à ses projets.

D. Participation et contribution du public

La mobilisation de la société civile et la participation effective des acteurs locaux sont des caractéristiques importantes du FEM depuis sa restructuration. La politique de participation du public de 1996 a marqué un tournant pour le Fonds. Sa mise en pratique a eu trois effets essentiels:

- des procédures destinées à ouvrir les projets à la participation de toutes les parties intéressées;
- la transparence, grâce à la divulgation d'informations concernant les opérations: descriptifs des projets, rapports d'évaluation et enseignements tirés des programmes;
- l'amélioration du processus de consultation, notam-

ment la possibilité pour la société civile de signaler des problèmes et d'influencer l'ordre du jour des réunions du Conseil.

La participation des parties prenantes est examinée ci-après. Le FEM a montré l'exemple aux autres organismes du système multilatéral en mettant les informations concernant ses opérations à la disposition du public. Il a fait œuvre de pionnier à cet égard, notamment en publiant sur son site Internet, en consultation libre, tous les documents du Conseil. La mission félicite le FEM d'avoir mis en place un système d'information qui permet au public d'avoir accès à tous les rapports d'évaluation des projets. Il se peut que cette démarche novatrice parmi les organismes multilatéraux ait incité d'autres organisations internationales à suivre cet exemple, ou à envisager sérieusement de le faire. Le FEM a aussi pris des mesures dignes d'éloge en invitant certains représentants des ONG, choisis par leurs pairs, aux réunions du Conseil et en conviant les cadres dirigeants des entités du FEM à participer aux consultations avec les ONG, qui précèdent toujours immédiatement les réunions du Conseil.

Le premier bilan observait les prémices d'une participation des populations locales aux opérations clés de la phase initiale des projets du FEM; il notait que la publication de directives du FEM sur la participation des parties prenantes aux projets qu'il finance était une réalisation importante, et que les projets faisant appel à des fonds fiduciaires, en particulier, offraient aux différentes parties intéressées des possibilités nouvelles de collaboration, au niveau de la définition des orientations comme à celui de l'exécution des opérations. La mission de dresser ce premier bilan avait toutefois estimé que l'exécution des projets devait encore faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation attentifs. Le premier bilan recommandait donc que le Secrétariat travaille de concert avec les Agents d'exécution pour définir les indicateurs permettant de

mesurer, de façon qualitative et quantitative, le degré de participation des parties prenantes aux différents stades du cycle des projets du FEM, et qu'il recense les pratiques optimales dans chacun des domaines d'intervention.

Quand le Conseil du FEM a approuvé la politique de participation de la société civile, en 1999, il a invité le Secrétariat « à établir le plus rapidement possible des directives opérationnelles »¹⁸. L'édition 1999 de l'Examen de l'état d'avancement des projets recensait deux besoins: la pleine participation de la population à toutes les phases de la conception, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des projets, et une analyse de l'environnement politique, social et économique global¹⁹. Les trois Agents d'exécution notent avec la même force que cette question est essentielle à la réussite des projets. La mission d'évaluation se rallie à cette opinion.

La mission a étudié la participation de la population au cours de la deuxième phase opérationnelle du FEM et constate que si de nombreux projets s'emploient effectivement à résoudre ce problème, surtout dans les domaines où population et environnement sont étroitement imbriqués (diversité biologique et dégradation des sols), et le font le plus souvent de manière constructive, il n'y



a pas eu à ce jour de collecte systématique de données de référence (qualitatives et quantitatives) qui permette d'évaluer les progrès de la mobilisation au regard d'indicateurs convenus. Rien n'autorise d'ailleurs à penser qu'une analyse des parties prenantes permette de suivre régulièrement l'approche participative et donc de définir des méthodes appropriées pour assurer l'engagement de tous dans l'exécution des projets.

Pendant ses visites dans les pays, la mission a observé que les projets du FEM, dans tous les domaines d'intervention, s'accompagnaient de procédures participatives performantes, d'un partage des avantages et d'effets socioéconomiques positifs. Le FEM a réussi à obtenir des Agents d'exécution qu'ils communiquent davantage d'informations. Il est encourageant de constater que la consultation des acteurs locaux fait partie intégrante de nombreux projets du FEM, mais il n'en demeure pas moins difficile d'évaluer méthodiquement leur participation. Les projets du FEM auraient tout avantage à traiter de manière plus systématique et approfondie les questions socioéconomiques et celles liées aux conditions de vie, notamment dans l'application des procédures participatives et par la mise au point d'indicateurs de suivi adéquats, ce qui lui permettrait de s'attaquer plus efficacement aux problèmes de participation et de viabilité des projets.

Trois des quatre études sectorielles ont relevé que la participation constituait un rouage essentiel de la réussite des projets. L'étude sur la dégradation des sols a conclu que les projets axés sur les populations étaient souvent de bonne facture. Celle qui porte sur les eaux internationales a constaté que plusieurs projets comprenaient des dispositifs novateurs destinés à stimuler la participation des parties prenantes; ils favorisaient la création d'organismes locaux et régionaux et l'engagement du secteur privé et, dans de nombreux cas, ont amené une amélioration mesurable des indicateurs environnementaux.

L'étude sectorielle sur la diversité biologique souligne l'importance de la participation des acteurs locaux à toutes les étapes du projet, en faisant une condition préalable à la réussite de nombreuses activités. Il ressort de l'exécution des 78 projets examinés dans le cadre de cette étude que les parties intéressées ont participé à toutes

les activités dans 30 % des cas, et à une partie d'entre elles dans 20 % des cas. Environ 25% des projets prévoyaient une mobilisation de cette nature, mais aucune donnée ne permet de dire si elle s'est ou non concrétisée. La participation était faible ou inexistante dans le quart restant. La mission souscrit globalement à la conclusion de l'étude sectorielle selon laquelle la participation insuffisante des acteurs locaux à la conception et à l'exécution des opérations a nui à la réalisation des objectifs des projets conduits dans le domaine de la biodiversité.

L'étude sectorielle sur les changements climatiques ne met pas l'accent sur la participation des bénéficiaires, sauf dans le cas des projets destinés à satisfaire les besoins énergétiques dans les zones rurales. L'édition 2000 de l'examen annuel de l'avancement des projets observe que les stratégies du FEM dans ce domaine ont deux conséquences importantes du point de vue social: i) « agir au niveau des spécialistes et de la population pour contribuer à une meilleure connaissance et à une prise de conscience plus aiguë », et ii) « faire la démonstration de modes d'intervention novateurs qui favorisent une amélioration de la qualité de vie, en mobilisant simultanément les pouvoirs publics, les entreprises, la société civile et les autres intéressés ».

De telles conclusions, en particulier celle qui reconnaît l'importance des démarches participatives dans la mise en place de projets performants, sont les bienvenues. Il n'en demeure pas moins qu'il faut aller encore plus loin, et qu'il convient plus particulièrement d'évaluer méthodiquement la participation aux projets. Il s'agit notamment:

- d'appliquer les directives du FEM sur la participation à tous les projets du portefeuille, et d'évaluer dans quelle mesure les formes d'engagement varient en fonction des groupes cibles;
- de déterminer si les projets financés par le FEM suivent des procédures visant à assurer en permanence la mobilisation de tous;
- de générer davantage d'informations sur la qualité de la participation, afin de dégager des leçons qui permettront d'assurer la pérennité et la réplication des projets.

Encadré 6.1 Les résultats visibles d'une participation effective

Le projet de *Lutte contre l'appauvrissement de la biodiversité sur des sites transnationaux d'Afrique de l'Est* a débuté en 1998 au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda. Il offre un exemple de gestion transnationale performante des ressources naturelles. Ses activités recouvrent la gestion durable des ressources en forêts et en pâturages qui se situent de chaque côté de la frontière entre la Tanzanie et l'Ouganda, sur la Baie de Minziro-Sango. Cette forêt marécageuse, que jouxtent des zones humides dans la zone d'inondation du fleuve Kagera, constitue un écosystème de 849 km² comprenant des forêts, des marécages et des prairies.

Les villages du district de Bukoba, en Tanzanie, et de celui de Rakai, en Ouganda, ont activement participé à la conception et à l'exécution du projet. Ils sont organisés sous forme de groupes de gestion responsables de la protection de la forêt et des ressources connexes. Des comités de l'environnement agissant à l'échelon des districts et des villages en Tanzanie, à l'échelon local en Ouganda, sont juridiquement autorisés et habilités à gérer la forêt.

La prise de conscience suscitée par le projet et les activités rémunératrices de substitution qu'il a favorisées ont conduit le comité de l'environnement du district de Bukoba à interdire l'exploitation de la forêt de Minziro. Il s'agit essentiellement de réduire le brûlage saisonnier (l'herbe est aujourd'hui considérée comme un paillis utile pour les cultures et comme un matériau pour la confection de toitures en chaume), de planter des arbres (l'objectif de « dix arbres indigènes par foyer » pour assurer que l'offre est en bonne voie dans les pépinières, et l'on voit partout des plantations d'arbres et de jeunes plants), et d'utiliser des foyers améliorés dont la consommation de combustible est de 65 % inférieure à celle des foyers traditionnels (3 000 ont été construits à ce jour).

Les travaux des comités de l'environnement ont permis de réduire l'exploitation illégale de la forêt — « nous n'entendons plus le bruit des scies », a déclaré un vieil homme aux membres de la mission. Les comités ont maintenant les moyens d'être des acteurs du changement dans chaque village: « Il nous appartient désormais de mobiliser la communauté pour protéger notre forêt et vivre mieux », dit le chef de la communauté de Kassamya. La lutte contre la dégradation des sols revêt différentes formes: préservation de la forêt, gestion des feux, plantation d'arbres et développement de techniques favorisant une agriculture durable.

La diffusion bien organisée de l'information pendant les consultations nécessaires à la préparation du projet et la participation active à son exécution permettent aux populations locales de mieux comprendre les relations et les compromis entre l'exploitation de la forêt et la protection de l'habitat, la déforestation, et l'appauvrissement des ressources en eau. Ceci a permis d'harmoniser la planification communautaire, de réunir des données sur les ressources et d'effectuer des analyses, ce qui a ouvert la voie à l'élaboration de plans appropriés d'aménagement de la forêt. Ces opérations montrent que les communautés adhèrent pleinement au projet et que les populations, les fonctionnaires et les coordonnateurs du projet ont le sentiment de former une équipe soudée. La différence entre les forêts aménagées et les autres apparaît clairement dans la région où se déroule le projet. Les membres locaux de l'équipe ont appris à employer des outils de planification pour la gestion des forêts (matrices des incompatibilités et évaluation de la réduction des risques, par exemple).

La réussite du projet est due en partie à l'engagement actif des dirigeants politiques à l'échelon régional (Communauté d'Afrique de l'Est), national (Point focal technique/Membre du Conseil du FEM) et local (conseils de district). La forte adhésion des pouvoirs locaux est de bon augure pour la pérennité du projet. La réussite de ce projet a permis aux membres clés de l'équipe d'être invités à faire partie du Comité pour l'environnement de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui a modifié la législation et la réglementation forestières.

Les projets du FEM font intervenir toute une panoplie d'outils pour créer des emplois, accroître les revenus et utiliser les ressources durablement: investissements directs, financements à titre gracieux, crédits, fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité et activités se substituant aux moyens d'existence actuels, souvent associés en des schémas innovants. Plusieurs projets, dans les quatre domaines d'intervention, cherchent explicitement à concilier les besoins immédiats des populations locales (travail, revenus et progrès économique) et la gestion durable des ressources naturelles pour avoir des effets positifs à l'échelle régionale et mondiale.

La mise en œuvre de politiques environnementales destinées à ouvrir de nouveaux horizons économiques à l'échelon local est au cœur de la mission de protection de l'environnement mondial du FEM dans la mesure où les populations deviennent des parties prenantes dans le plein sens du terme, et où leurs moyens de subsistance dépendent davantage de la viabilité écologique que de la dégradation de l'environnement. Il y a lieu de penser que le FEM peut jouer un rôle moteur et générateur de bienfaits socioéconomiques en tirant partie des synergies. Le chapitre 3 présente des exemples de projets qui ont atteint cet objectif dans les trois principaux domaines d'intervention.

De nombreux projets financés par le FEM ont eu pour effet de sensibiliser les populations locales, les décideurs et les hommes politiques, aux problèmes de l'environnement mondial et de les en informer, ce qui peut amener les principaux intéressés à jouer un rôle actif dans

des opérations destinées à s'attaquer à ces problèmes et à favoriser la protection de l'environnement mondial.

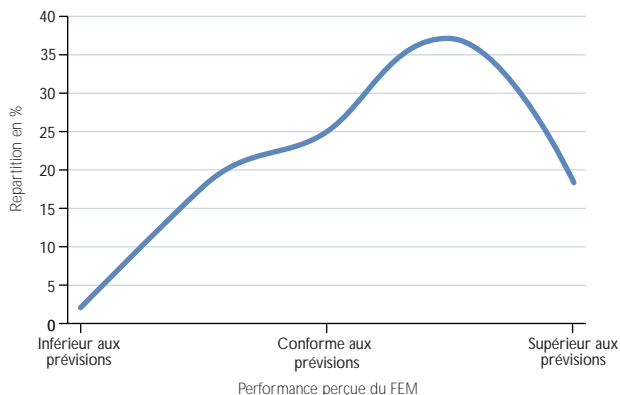
À l'occasion de ses déplacements, la mission a noté que de nombreux ministères sectoriels étaient bien conscients des problèmes écologiques de portée mondiale. Au Brésil, par exemple, plusieurs intervenants locaux ont signalé aux membres de la mission que l'assistance du FEM avait joué un rôle important, voire déterminant, dans la naissance d'une prise de conscience dans ce domaine, ce qui avait contribué aux impacts positifs des projets et à la mobilisation des ressources communautaires et d'autres moyens. La mission a recueilli des observations du même ordre dans beaucoup d'autres pays, notamment en Jordanie, au Liban, au Népal, en Ouganda et au Samoa, où les responsables publics ont indiqué que le FEM avait fait prendre conscience des problèmes écologiques nationaux et mondiaux dans leur pays. La mission a rencontré plusieurs hommes politiques qui étaient parfaitement au courant des projets du FEM et des questions environnementales connexes dans leur pays et/ou régions.

S'agissant de la communication, la mission a noté qu'en Afrique, la plupart des projets du FEM ont diffusé des informations sur les activités menées et sur les modes de gestion des problèmes environnementaux à l'échelle planétaire par le biais de programmes éducatifs, de centres d'interprétation, d'affiches et de lettres d'information. Toutefois, aucun bilan n'a été régulièrement dressé de ces activités. Le projet de *Préservation de la biodiversité de la péninsule du Cap*, en Afrique du Sud, fait exception à cette règle (voir encadré 6.2).

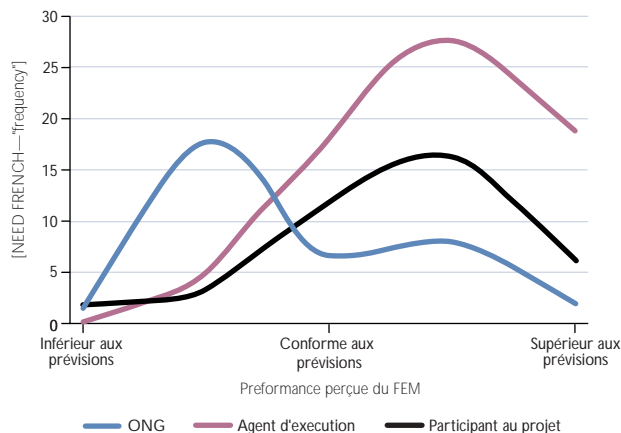
Encadré 6.2 Une consultation du public dynamique et bien étayée

Dans le plan d'activité (juin 1998) du projet sur le parc national de la péninsule du Cap, en Afrique du Sud, on peut lire «... nous nous engageons à communiquer les informations importantes aux parties prenantes internes et externes et à entretenir avec elles de bonnes relations de manière à favoriser la transparence». Dans le cadre de ce projet, les pouvoirs locaux et provinciaux, les entreprises, les syndicats, les universitaires, les organisations de proximité et les associations de citoyens ont organisé des réunions bimensuelles faisant l'objet de comptes rendus et élaboré des programmes de communication dynamiques destinés à faire partager une conception commune, une politique et un plan stratégique quinquennal pour le parc. À cette fin, ils se sont adressés aux médias, ont créé une base de données regroupant 1200 organisations et 800 personnes, organisé des missions, des ateliers pour le renforcement des capacités et des forums de réflexion, enregistrant tous les débats publics sur cassette vidéo.

**Participation des parties prenantes aux projets du FEM:
Sentiment global des intéressés**



**Participation des parties prenantes aux projets du FEM:
Sentiment de chacun des intéressés**



Mesurer la participation telle qu'elle est perçue par les acteurs eux-mêmes

La mission a mis en échelle la réalisation des objectifs pour montrer comment les différents acteurs jugeaient leur participation aux projets du FEM.

Cent soixante et une personnes ont rempli des questionnaires matriciels dans les pays où s'est rendue la mission. Toutes étaient parties prenantes aux projets nationaux et régionaux du FEM: organismes publics, organismes d'exécution, ONG, participants aux projets ou bénéficiaires des projets. Ces données sont tirées d'échantillons non systématiques de participants, établis lors des visites de la mission, et ne sont donc pas définitives. Elles donnent cependant une idée du sentiment des parties prenantes et viennent ainsi étayer les conclusions que la mission a tirées de ses voyages. L'annexe 4 contient des données et une analyse détaillées, notamment une synthèse des réponses que les parties prenantes aux projets nationaux et régionaux du FEM ont apportées aux questions.

Les figures 6.1 et 6.2 montrent que la participation aux projets du FEM correspond en grande partie aux attentes des parties prenantes. Les Agents d'exécution et les intervenants dans les projets nationaux et régionaux ont le sentiment que diverses parties prenantes du gouvernement et de la société civile sont impliquées dans la préparation des projets et étroitement associées à leur exécution. Ces résultats laissent entendre que les projets

nationaux et régionaux du FEM répondent aux attentes des parties intéressées sur le plan de la participation.

Les données ont toutefois mis en évidence un certain nombre d'écarts de perception importants en ce qui concerne la participation. Malgré les efforts déployés par le FEM pour mobiliser la communauté des ONG, les membres de nombreuses ONG participantes ont signalé avoir l'impression que seules quelques parties prenantes choisies participaient à certaines opérations du FEM. Les données présentées en annexe 3 illustrent les divergences d'opinion entre les ONG, les organismes d'exécution et les participants aux projets quand il s'agit de la participation. Il est révélateur de constater que les organismes d'exécution et les participants aux projets expriment des avis similaires à ce propos, ce qui corrobore l'impression d'ensemble de la mission qui juge positif l'effet des projets du FEM sur la mobilisation des parties prenantes. Les réponses de certaines ONG laissent toutefois entendre que le FEM et les Agents d'exécution partenaires doivent apporter des solutions nouvelles ou supplémentaires à ce problème.

Élargissement de la consultation à d'autres acteurs

L'édition 2000 de l'Examen de l'état d'avancement des projets souligne l'importance d'une mobilisation de toutes les parties intéressées pour assurer un degré élevé d'engagement et d'adhésion aux projets²⁰. Les opérations du FEM (en Jordanie, au Panama et au Sénégal, par exemple) ont favorisé l'élargissement des consultations

Encadré 6.3 Délégation du pouvoir de décision aux ONG

Le FEM a réussi à créer un état d'esprit favorable aux ONG dans des pays où elles ne sont généralement guère acceptées ou encouragées par les instances officielles. Dans le cadre du programme de microfinancements réalisé au Sénégal, par exemple, le mécanisme de décision a été délégué à une coalition d'ONG (CONGA), et on a cherché à organiser une cogestion des parcs et à décentraliser la délivrance de permis forestier d'exploitation. Toutes les intervenants ont reconnu la nécessité et l'importance des approches participatives.

à d'autres acteurs (voir encadré 6.3). Il reste cependant à y inclure les ONG et le secteur privé, et à tenir compte du fait que ce dernier se compose d'entités très diverses, depuis les grandes entreprises jusqu'aux petits établissements ruraux, ce qui suppose des modalités de participation différentes. Les mêmes méthodes ne peuvent s'appliquer à toutes les parties intéressées, et tous les projets n'appellent pas le même degré d'engagement. Cette situation a des conséquences sur la mise en place d'un dispositif plus rigoureux de participation du public, ainsi que sur la collecte et l'évaluation de données à son sujet.

Au Brésil, les technologies de l'information ont été utilement employées, dans le domaine des changements climatiques, pour créer un réseau regroupant plus de 100 organismes (voir encadré 6.4). La disponibilité des informations dans les langues vernaculaires est un outil indispensable au développement de la participation, à la transparence, et à la diffusion de l'information en temps opportun. Il reste cependant au FEM un défi à relever, dont la Roumanie offre un bon exemple: il lui faut améliorer la communication entre les acteurs locaux et les acteurs nationaux, et mobiliser l'engagement d'un plus grand nombre de parties prenantes dans la préparation et l'exécution des projets.

L'intégration de spécialistes du développement social dans les équipes chargées de l'exécution des projets a parfois des résultats substantiels en termes d'engagement constructif des collectivités. Ainsi, la mission a relevé l'effet positif qu'a eue la nomination de sociologues dans le projet transnational de protection de la biodiversité en Afrique de l'Est, où le nombre de villages participants a quasiment doublé en trois ans. En revanche, quand la participation locale à l'idée-cadre et à la conception ini-

tiale d'un projet est faible ou inexistante, l'adhésion est souvent médiocre et les projets risquent de ne pas exploiter des possibilités que les populations riveraines ont mises en lumière, comme dans le cas du projet des parcs nationaux de Mgahinga et de Bwindi, en Ouganda. La participation active de la population à la phase d'exécution est certes importante, mais la poursuite des opérations suppose également une gestion évolutive et souple. Un dispositif permettant de transférer les enseignements tirés de l'expérience aux parties prenantes qui exécutent ou préparent les projets du FEM augmenterait la viabilité et l'utilité des opérations.

Participation permanente et sans exclusive. Les mécanismes de participation des acteurs locaux et des femmes n'ont pas eu l'importance qu'ils auraient dû revêtir dans les projets du FEM si l'on s'en tient aux postes budgétaires qui y sont consacrés; il conviendrait donc d'adopter des mesures visant à favoriser l'engagement des intervenants non institutionnels et des acteurs de proximité, des gouvernements et des ONG. Les consultations régionales que la mission a tenues avec les ONG de Mésopotamie ont montré que le FEM devrait fournir des financements destinés tout particulièrement à développer la participation, à encourager les gouvernements à être plus ouverts à cet égard, et à lier les critères financiers à une mobilisation véritable et permanente des parties intéressées, les pouvoirs publics étant chargés de recueillir des informations sur ce processus et d'en rendre compte.

Quand la participation fait partie intégrante des projets, les statistiques sur les populations qu'on essaye de toucher font souvent défaut et ne sont généralement pas ventilées par sexe. Il convient de définir une hiérarchie

des attributions plus claire et d'établir des systèmes de présentation de l'information communes à tous les Agents et organismes d'exécution pour veiller à ce que la participation de tous les acteurs devienne la règle dans les projets du FEM. Il faut définir qui sont les parties intéressées, et dire clairement que ce terme ne s'applique pas uniquement aux acteurs institutionnels.

Quand les projets font intervenir des organismes peu habitués à coopérer avec la population, il serait utile de disposer d'un ensemble de règles communes présentant les « pratiques optimales » applicables au travail d'analyse des parties intéressées et à la mise en oeuvre des procédures participatives ouvertes à tous, y compris aux femmes. Ces règles devraient décrire dans les grandes lignes les outils, les méthodes, les pratiques optimales et les enseignements tirés de projets du FEM et d'autres projets pertinents. Elles devraient également préciser où obtenir une assistance.

Le Secrétariat du FEM devrait renforcer sa capacité interne actuelle à aborder les questions sociales sous l'angle stratégique et veiller à ce que les projets préparés par les pays et par les Agents et organismes d'exécution tiennent bien compte des aspects liés à la participation de tous, aux femmes et à la lutte contre la pauvreté, pour avoir des effets positifs durables sur l'environnement mondial (voir le chapitre 7).

Groupes vulnérables. Les questions concernant les groupes vulnérables²¹, y compris les populations autochtones, sont l'objet de politiques opérationnelles particulières de chaque Agent d'exécution, complétées par la politique de participation du public du FEM. Chaque Agent applique ses propres règles opérationnelles aux problèmes concernant les populations autochtones et la réinstallation involontaire des populations déplacées par les projets du FEM, mais le principe de base est le même: il s'agit d'assurer la protection sociale des plus vulnérables. Ces règles ont fait l'objet de nombreux débats et d'examen approfondis ces dernières années, mais c'est une question qui demeure à la fois sensible et délicate, même dans le cas de politiques opérationnelles clairement établies, comme celles du Groupe de la Banque mondiale²².

La recherche d'effets positifs sur l'environnement mondial est au cœur de la mission du FEM. Le financement de projets visant à satisfaire aux besoins des populations pauvres et vulnérables constitue un moyen d'atteindre cet objectif. Les liens entre la pauvreté et l'environnement sont particulièrement forts dans les domaines de la diversité biologique et de la dégradation des sols.

Le FEM a parfois la possibilité d'organiser directement des interventions axées sur la lutte contre la pauvreté dans le cadre de son mandat. Dans le domaine des changements climatiques, par exemple, des projets jumelés (en partenariats entre deux organismes dans deux pays différents pour promouvoir le développement), conçus par les gouvernements mexicain et bolivien, ont permis d'investir dans les énergies renouvelables, l'action étant axée sur les villages les plus pauvres. De la même manière, l'approche qui consiste à favoriser une utilisation durable des ressources pour préserver la diversité biologique satisfait aux objectifs de gestion de l'environnement puisqu'elle allie préservation et développement et confie la gestion des ressources naturelles aux popula-



tions riveraines. Ces démarches sont particulièrement importantes lorsqu'il s'agit d'actions en rapport avec le patrimoine commun de l'humanité ou avec des ressources transnationales, secteurs dans lesquels les questions de propriété et d'accès sont plus problématiques. Dans le domaine des eaux internationales, la liberté d'accès aux zones de pêche soulève de graves problèmes qui touchent les populations côtières pauvres, qui sont parmi les plus démunies au monde. Dans le domaine des changements climatiques, les ménages ruraux pauvres bénéficient dans certains cas d'un crédit qui rend les énergies renouvelables plus abordables.

Populations autochtones. Les projets du FEM qui font intervenir des populations autochtones relèvent pour la plupart du domaine de la diversité biologique. Conformément à l'article 8(j) et aux dispositions connexes de la Convention sur la diversité biologique, les programmes d'activité du FEM dans les domaines de la protection de la biodiversité et de l'utilisation durable de ses composantes prévoient des opérations qui font une large place à « la participation pleine et entière des communautés autochtones et locales ». Au 30 juin 2000, le FEM avait financé directement, à hauteur de 203 millions de dollars, 25 projets dans le cadre desquels les populations autochtones participent activement à la conception et à l'exécution d'opérations de cette nature. Au total, avec les cofinancements, les ressources mobilisées devraient atteindre 600 millions de dollars destinés à financer des actions à l'appui de plus de cent groupes ethniques et tribaux dans le monde en développement. Il est toutefois rare que les projets recueillent systématiquement des informations sur la qualité de l'engagement des populations autochtones, même si certains ont beaucoup insisté sur cette dimension.

Ainsi le projet du PNUD sur la *Préservation de la biodiversité dans la région du Darién*, au Panama visait essentiellement à protéger et à préserver la riche diversité biologique des forêts existant encore dans cette région par le renforcement des capacités locales et l'application d'un mode d'exploitation viable des ressources naturelles. Pour atteindre cet objectif, le projet a cherché à associer des actions participatives de promotion du développement durable à des mesures destinées à renforcer la capacité

de gestion de la zone protégée. La population de la province se compose de trois groupes ethniques (autochtone, afro-colonial, et immigrants des provinces centrales), qui ont une identité culturelle et des modes de production différents. L'agriculture et, dans une moindre mesure, l'élevage et les échanges commerciaux sont les principales activités. Le degré de pauvreté est élevé. Quand le projet est entré dans une seconde phase, en 1999, l'équipe technique s'est heurtée à la méfiance déclarée de nombreuses communautés locales, qui avaient généralement l'impression que les engagements de la phase précédente n'avaient pas été respectés. L'équipe est toutefois parvenue à regagner la confiance et l'intérêt des habitants et à asseoir à nouveau sa crédibilité. Elle a notamment mis en œuvre dans trois communautés un programme performant de microcrédit qui a renforcé les capacités et encouragé la participation des femmes. Il a ainsi démontré que: i) l'accent mis sur le renforcement des structures d'organisation interne, assorti d'une aide financière modique; ii) le lancement d'un ensemble d'activités bien conçues s'appuyant sur des mécanismes de participation financés par un fonds autorenouvelable, et iii) la conduite d'un programme de formation et de suivi, peuvent beaucoup influencer sur les comportements.

Les projets de moyenne envergure se prêtent tout particulièrement bien à une mobilisation de la société civile, y compris des populations autochtones, car les acteurs locaux y sont regardés comme des partenaires essentiels. L'apport de ces derniers est important en termes de temps, de savoirs traditionnels et de ressources locales dont un projet peut bénéficier. Les projets jugés réussis sont ceux où les parties prenantes locales ont pris en main les opérations en cours et les travaux futurs. Cela étant, il n'est pas non plus facile d'associer efficacement les populations autochtones à des projets de moyenne envergure car les violences subies par le passé et l'utilisation non autorisée de leurs savoirs traditionnels les incitent à se méfier des interventions extérieures. La violation des terres ancestrales, en particulier, a été si fréquente que la participation des populations autochtones passe par un renforcement de leurs capacités à défendre leurs droits fonciers et leurs ressources. C'est pour toutes ces raisons que la coopération entre les organismes

d'exécution des projets de moyenne envergure (des ONG pour la plupart) et les populations autochtones ne peut être que l'aboutissement d'un processus résolument participatif destiné à établir des relations de confiance, ce qui a une incidence sur la durée des projets puisqu'il faudra beaucoup de temps pour développer l'autonomie des groupes très vulnérables. Une durée de trois ans peut sembler irréaliste quand les groupes autochtones sont les principaux partenaires à un projet, sauf si des investissements l'ont précédé dans le but d'instaurer la confiance et de mettre en place des modalités performantes de participation. De nombreux projets du FEM s'attachent à résoudre ce problème.

Un échange systématique d'informations sur l'expérience acquise au cours des projets permettrait au FEM d'exploiter les enseignements tirés de son travail relativement important, quoique inégal, dans ce domaine, et de les diffuser plus largement. Les projets de moyenne envergure et le Programme de microfinancements se sont révélés particulièrement adaptés à l'interaction avec les populations locales. Les modalités de ces instruments permettent manifestement de rechercher des effets durables sur le développement, dont il conviendrait de tirer tout le parti possible, notamment par une meilleure utilisation des savoirs traditionnels et le partage des revenus qui en découlent.

La mission conclut que le FEM doit systématiquement suivre la situation de la participation des populations autochtones à ses projets en rassemblant les données nécessaires.

Recommandation

Le Secrétariat doit monter un groupe de travail interinstitutionnel chargé de définir un mécanisme permettant un recueil efficace et systématique des données sur la consultation et la participation des parties prenantes aux projets financés par le FEM, et notamment sur le rôle des populations autochtones.

E. Rôle des ONG et des populations locales

L'action générale menée par le FEM pour associer les acteurs de la société civile à ses projets (associations de proximité, organisations non gouvernementales, milieux scientifiques et secteur privé) s'inscrit dans le cadre de sa politique de participation du public, qui l'appelle à promouvoir la diffusion de l'information, la consultation de la population et la participation des acteurs locaux. De nombreux documents stratégiques du FEM soulignent également l'importance du rôle des ONG et des associations de proximité dans ses programmes. Ainsi, la Déclaration de New Delhi, issue de la première Assemblée du FEM, indiquait: « Le FEM doit davantage consulter les organisations non gouvernementales (ONG) et les populations locales sur ses activités; le FEM doit élaborer et exécuter un plan d'action visant à renforcer la coordination au niveau national et à encourager les pays à s'investir réellement dans les activités qu'il finance, notamment sous la forme d'une participation active d'experts locaux et régionaux et de groupes communautaires à la conception et à l'exécution des projets ». Le FEM, traduisant ces directives dans les faits, a fait naître le réseau FEM-ONG, qui fait fonction d'organisme consultatif et qui diffuse l'information sur les politiques et les programmes auprès des groupes de la société civile dans les différents pays.

Les ONG ont utilement contribué au fonctionnement du FEM, que ce soit par l'analyse stratégique et la planification des projets à l'échelon international ou par l'exécution et le suivi des projets à l'échelon local. Plus de 700 ONG participent activement (autrement dit, elles reçoivent des financements dans le cadre des projets du FEM) aux opérations du FEM en qualité d'organismes de coexécution ou de prestataires de services. Plus des trois quarts d'entre elles sont établies dans les pays en développement. Les ONG internationales se sont révélées particulièrement efficaces quand elles opèrent en étroite collaboration avec les ONG et les associations de proximité nationales et locales. Elles ont apporté des compétences techniques qui ont influencé les projets, aidé à trouver des co-financements, soutenu le renforcement des capacités des ONG locales, et ont été chargées de mettre en place des projets de moyenne envergure qui offrent aux ONG locales l'occasion de prendre en main

l'exécution de programmes du FEM.

La mission a constaté au cours de ses déplacements que certaines ONG ont obtenu des résultats appréciables, concourant ainsi à la réalisation des objectifs du FEM; il est néanmoins possible d'exploiter bien davantage les compétences des ONG et des associations de proximité dans les activités du FEM, pour mobiliser le soutien de la société civile notamment.

Dans la plupart des pays où la mission s'est rendue, les relations entre les points focaux nationaux du FEM et les ONG étaient ténues et improductives. Dans certains pays, les points focaux nationaux ignoraient presque tout des fonctions que les ONG étaient censées assurer dans les programmes du FEM. Les ONG ont indiqué que les points focaux nationaux considéraient souvent que l'aval officiel aux projets exigé des gouvernements signifiait que les activités du FEM étaient essentiellement gouvernementales, et que les ONG n'avaient par conséquent aucun droit intrinsèque à y participer. Dans un pays, l'aval du gouvernement aux projets du FEM était perçu comme un moyen d'exclure des ONG « inopportunes ».

Dans certains pays, les ONG regrettent de ne pas être suffisamment informées des politiques et procédures du FEM ou des priorités nationales en rapport avec le FEM, et de ne pas être tenues au courant des projets, en cours et en préparation, du FEM. L'organe central de liaison que le réseau FEM-ONG a mis en place semble, à de rares exceptions près, inefficace en termes de diffusion des informations. Si les ateliers de dialogue avec les pays organisés par le FEM pallient dans une certaine mesure ce manque d'informations, leur efficacité demeure limitée puisqu'il s'agit de manifestations exceptionnelles qui ne peuvent se substituer à un système de communications internes permanentes entre le FEM et les parties prenantes à ses projets.

La mission a souvent entendu dire qu'un renforcement des capacités des ONG nationales et locales était nécessaire. Le manque de capacités, et de ressources, pénalise lourdement les ONG nationales dans la préparation de projets destinés à être financés par le FEM. Le degré d'adhésion et de participation des ONG et des associations

de proximité aux projets du FEM est souvent le reflet de la mobilisation de la société civile dans les efforts de construction nationale du pays en général. La mission a ainsi observé que, dans certains pays comme le Brésil et le Népal, des réseaux dynamiques d'ONG participent activement aux programmes du FEM alors que, dans d'autres, comme en Chine, leur présence est timide ou balbutiante.

Au cours de ses déplacements, la mission a pu constater le rôle substantiel des ONG et des associations de proximité dans les programmes du FEM, surtout dans le programme de microfinancements et les projets de moyenne envergure. Les activités d'analyse des politiques écologiques et de défense de l'environnement conduites par les ONG internationales et celles des pays en développement forcent l'admiration, surtout quand elles se rapportent aux Conventions. La mission estime que le degré d'engagement des ONG et des associations de proximité dans la planification, l'exécution et le suivi des projets du FEM est un élément déterminant de l'efficacité et de la pérennité de nombre de ces projets. Le FEM pourrait insister davantage sur l'importance de leur participation à ses opérations pendant les ateliers de dialogue avec les pays.

Pendant ses déplacements, la mission a été informée que les ONG internationales n'ont que peu de partenaires nationaux. Elle a souvent entendu dire qu'un renforcement des capacités des ONG locales et nationales était nécessaire. L'absence des capacités et des ressources nécessaires pénalise beaucoup les ONG nationales lorsqu'il s'agit de préparer des projets à soumettre au financement du FEM. Rares sont les programmes financés par le FEM dans les pays qui apportent un appui technique aux ONG.

F. Mécanismes particuliers

Programme de microfinancements

Le programme de microfinancements du FEM est actuellement mis en œuvre par le PNUD dans 61 pays. Il repose sur le principe qu'il est possible d'apporter des réponses plus durables aux problèmes écologiques mondiaux quand les populations et les communautés locales sont activement mobilisées. Des projets de faible enver-

gure, ciblés de manière stratégique, peuvent aider à résoudre les problèmes de cette nature tout en rendant plus sûrs les moyens de subsistance des populations locales.

Des points de vue très favorables sur le programme de microfinancements du FEM ont été exprimés dans les pays où la mission s'est rendue. Les mécanismes institutionnels nationaux mis en place pour gérer ce programme sous la supervision globale du PNUD fonctionnent généralement bien. Les portefeuilles nationaux comportent des projets novateurs et remarquables, caractérisés par une forte participation des acteurs locaux et s'inscrivant bien dans le cadre des programmes d'opérations du FEM. Le programme a reçu un soutien vigoureux des administrations nationales compétentes, des établissements universitaires, des ONG, des collectivités locales et des groupes de proximité. L'adhésion du pays se traduit par la participation de spécialistes locaux aux comités directeurs nationaux et par la qualité généralement élevée des coordonnateurs locaux recrutés dans le cadre du programme.

La prise en charge des frais de gestion non couverts par le microfinancement constitue le principal écueil de ce programme. Les règles budgétaires extrêmement rigoureuses qui s'appliquent aux frais généraux de gestion ne donnent que très peu de latitude aux coordonnateurs nationaux pour assurer la diffusion adéquate des informations et contribuer aux recherches destinées à mieux définir l'orientation du programme et à anticiper les besoins de partenariat et d'échange des acquis. Ceci se vérifie particulièrement dans les pays où le programme ne bénéficie pas encore de cofinancements.

S'il semble normal de penser que le programme de microfinancements aura initialement un impact global limité sur l'environnement mondial—jusqu'à ce qu'il s'articule davantage sur les programmes nationaux de développement durable et de protec-

tion de l'environnement—on a lieu de croire que le rapport coûts-avantages de nombre d'opérations qu'il finance est meilleur que dans des projets du FEM de plus grande envergure. Il importe ici de définir en quoi les pays en développement jugent le programme utile dans sa manière d'établir un lien entre les problèmes mondiaux, nationaux et locaux par l'application d'une approche transparente, résolument participative et impulsée par les pays à la planification, à la conception et à l'exécution des projets.

Étant donné que les projets du programme de microfinancements du FEM ont suscité une large participation, renforcé les capacités locales en gestion de projets, réussi à mobiliser des cofinancements substantiels (dans plusieurs cas, des fonds du PNUD), et favorisé des activités génératrices de revenus, ils ont de bonnes chances d'être viables. Il faut néanmoins veiller à ce que les composantes « création de revenus » soient fondées sur de solides études de faisabilité et intègrent des méthodes de gestion rationnelles.

La mission souscrit à la conclusion de la deuxième évaluation indépendante du programme de microfinancements du FEM (1998) selon laquelle le programme occupe un créneau tout particulier et très utile



au sein du FEM, et qu'il conviendrait de l'élargir de manière à ce qu'il soit disponible dans tous les pays qui satisfont à ses critères d'exécution.

Projets de moyenne envergure

Aux termes du programme approuvé par le Conseil du FEM en avril 1996, les projets de moyenne envergure devaient constituer un ensemble de projets plus limités et plus rapidement réalisables que les projets à part entière. Le financement de chaque projet était plafonné, à l'origine, à 750 000 dollars, montant qui a par la suite été relevé à 1 million de dollars. Les projets de moyenne envergure devaient être l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée (la « procédure accélérée ») destinée à favoriser la participation des organismes non officiels et des groupes de la société civile, des ONG notamment.

Au 30 juin 2001, le FEM avait approuvé 121 projets de moyenne envergure, pour un investissement total de 90 millions de dollars sur ses propres ressources et 125 millions de dollars en cofinancements. Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM a fait une étude sur dossier de ces projets en 1998 et en a réalisé l'évaluation complète en 2001, pour contribuer aux travaux de la mission.

L'évaluation des projets de moyenne envergure a conclu que l'exécution de la plupart de ces opérations n'était pas assez avancée (six projets sur 121 sont terminés) pour mesurer précisément leur impact sur l'environnement mondial dans les trois domaines d'intervention. Des progrès spectaculaires ont toutefois été enregistrés sur le plan du développement des capacités, de l'innovation et de l'utilisation de méthodes nouvelles, de la sensibilisation et des perspectives de viabilité des projets. Ces projets ont mobilisé des cofinancements importants, créé les conditions nécessaires à leur réplication et ont fait ressortir l'importance des priorités et obligations relatives à l'environnement mondial dans les politiques et procédures de planification des gouvernements nationaux. Ils ont notamment réussi à créer des synergies avec les opérations de développement durable à l'échelon national, notamment en proposant des moyens de subsistance et en favorisant des activités génératrices de revenus.

L'évaluation des projets de moyenne envergure reconnaît qu'il est difficile de mesurer l'impact de ces opérations, mais qu'il est très probable que le rapport coût-efficacité soutient avantageusement la comparaison avec celui des investissements dans de nombreux projets de plus grande ampleur du FEM ou d'autres bailleurs de

fonds, surtout dans le domaine de la diversité biologique. Les déplacements de la mission dans les différents pays ont confirmé que ces projets ont attiré la participation de tout un éventail de parties prenantes: administrations publiques, ONG, associations locales, instituts de recherche, organisations internationales, secteur privé.

Les pays partenaires ont néanmoins exprimé de nombreux griefs à l'égard du délai nécessaire à l'examen des propositions de projets de moyenne envergure, ce qui laisse entendre que les espoirs initialement soulevés par la procédure accélérée ont été déçus. Réalisée en 2001,



l'évaluation des projets de moyenne envergure contenait une analyse des facteurs responsables des délais d'approbation et de l'absence de toute logique les justifiant ainsi que de l'allongement du cycle des projets. Les éléments avancés sont les suivants:

- l'aptitude variable des bureaux nationaux du PNUD et de la Banque mondiale à faciliter et lancer les projets de moyenne envergure;
- les délais nécessaires pour obtenir l'aval des points focaux techniques nationaux aux projets de moyenne envergure exécutés par les ONG;
- la participation de nouveaux acteurs nationaux inexpérimentés qui ont besoin d'une contribution plus large des Agents d'exécution pour s'orienter parmi les secteurs prioritaires et les procédures opérationnelles du FEM (y compris le mode de calcul du surcoût);
- des examens techniques peu clairs et parfois contradictoires émanant de différents services des Agents d'exécution et du Secrétariat, qui ont parfois considérablement prolongé le délai d'instruction des dossiers de projets;
- les ajustements aux modalités juridiques et aux procédures d'achat et de décaissement des Agents d'exécution pour les adapter à des projets de plus faible ampleur dans des régions reculées.

La mission souscrit à la recommandation de l'évaluation des projets de moyenne envergure de 2001 selon laquelle « les principaux goulets d'étranglement et retards dans la préparation des projets de moyenne envergure doivent être surveillés de plus près pour permettre au Secrétariat du FEM et/ou à la direction des Agents d'exécution d'intervenir et d'affronter les problèmes à mesure qu'ils surgissent. Il conviendrait d'établir un système de surveillance transparent pour permettre à ceux qui proposent des projets et aux autres parties intéressées de suivre facilement l'état d'avancement et les progrès des projets de moyenne envergure en préparation pendant les différentes phases d'examen et d'approba-

tion du FEM. »

Il est indéniable que les projets de moyenne envergure constituent un volet important du portefeuille de projets du FEM, Programme de microfinancements très apprécié, qui finance de petites opérations de proximité, et les projets à part entière, qui se déroulent à l'échelon national et régional. Les projets de moyenne envergure s'insèrent parfaitement dans les grandes opérations conduites par les ONG mais conviennent aussi aux petits pays, aux petits États insulaires notamment, qui les jugent parfaitement adaptés à une grande part des financements dont ils ont besoin pour contribuer à l'application des conventions mondiales sur l'environnement.

La mission conclut qu'il importe que le Conseil du FEM alloue des ressources adéquates à ce dispositif du FEM. Les projets de moyenne envergure devraient ouvrir la voie à de nouveaux projets novateurs et participatifs susceptibles d'être ultérieurement repris et transposés à plus grande échelle. C'est là un aspect particulièrement important pour l'avenir immédiat, dans un contexte où les demandes de financement présentées au FEM excèdent largement l'offre.

Fonds fiduciaires

Les représentants des Agents d'exécution et différents acteurs nationaux rencontrés par la mission ont remercié et félicité le FEM d'avoir facilité la création et établi des fonds fiduciaires de longue durée dans le cadre de ses projets. Les fonds fiduciaires sont une forme de garantie innovante de la viabilité financière des projets et des programmes. Ce mécanisme de financement présente un avantage par rapport aux dispositifs traditionnels en ce qu'il s'inscrit dans la durée, assurant un financement à long terme, régulier et prévisible à des opérations qui nécessitent un délai de mise en place plus long que ne le permet la durée des projets conventionnels.

Les fonds fiduciaires sont constitués d'actifs au statut fixé par la loi, (il peut s'agir de financements du FEM, par exemple) dont l'utilisation est réservée à des fins spécifiques énoncées dans l'accord qui en porte création. Trois structures financières sont envisageables: les *fonds de dotation*, dont les ressources sont investies pour générer des

revenus (seul le produit de l'investissement peut être employé aux fins convenues); les *fonds d'amortissement*, conçus pour être utilisés sur une période fixe, généralement assez longue; et les *fonds autorenewables*, dont les ressources sont régulièrement reconstituées, par exemple par des taxes locales dont le produit leur est réservé. Un fonds fiduciaire peut faire intervenir une ou plusieurs de ces formules.

À la fin de 1998, le FEM avait financé sept fonds fiduciaires dans le domaine de la diversité biologique. Au cours de la décennie écoulée, la plupart des projets pour la préservation de la biodiversité réalisés dans le cadre de fonds fiduciaires l'ont été sous la houlette d'organismes non gouvernementaux. Une évaluation récente du FEM (« Fonds fiduciaires pour la protection de l'environnement: rapport de synthèse sur l'expérience du FEM », 1999, FEM) a relevé les principaux effets de ces fonds:

- ils fournissent une « garantie de ressources » de base pour le fonctionnement des parcs et autres zones protégées;
- ils génèrent et gèrent des ressources financières sur le long terme;
- ils encouragent la participation des organismes de la société civile;
- ils développent les travaux de recherche sur les problèmes de préservation de la biodiversité;
- ils sensibilisent la population à la préservation de la biodiversité.

Bien que l'effet à long terme des fonds fiduciaires sur la préservation de la biodiversité reste incertain, ils assurent une plus grande continuité que les autres modes de financement des projets. L'évaluation mentionnée plus haut souligne que pour porter leurs fruits, les fonds fiduciaires ont besoin de structures d'administration adéquates et doivent disposer des systèmes juridiques, du personnel et de l'assistance technique qui leur permettront d'exercer une influence dynamique sur leur envi-

ronnement, de contrôler leurs résultats et de dégager des leçons de leur expérience, d'établir des procédures crédibles et transparentes, et d'appuyer des démarches participatives.

La mission a cru comprendre que le FEM s'était heurté à des difficultés pour obtenir d'autres bailleurs de fonds qu'ils s'engagent à cofinancer les fonds fiduciaires. Le FEM ne peut alimenter à lui seul ces dispositifs de financement locaux, mais cela ne doit pas l'empêcher de poursuivre ces efforts. Il convient de l'encourager, dans sa recherche de modalités financières innovantes, à continuer de favoriser les procédures inscrites dans la durée. Les fonds fiduciaires ne doivent pas être circonscrits au domaine de la diversité biologique puisqu'ils peuvent remplir un rôle stratégique important dans le renforcement des institutions en général.

Le FEM doit aller de l'avant et financer, en fonction d'un principe de contrepartie rigoureusement défini, des fonds fiduciaires où il serait une source de financement parmi d'autres, et non l'unique bailleur de fonds. La mission l'encourage à approfondir son étude des méthodes les plus efficaces pour financer les fonds fiduciaires destinés à ses opérations en collaboration avec d'autres sources de financement.

G. Développement et utilisation des connaissances scientifiques

Le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) est le dispositif central chargé de fournir au FEM des conseils sur les questions scientifiques et techniques. Le FEM reconnaît qu'il importe de mobiliser l'ensemble de la communauté scientifique et technique de manière à intégrer des éléments scientifiques dans ses projets à l'échelon national et local, notamment la mise au point de méthodes permettant d'évaluer l'efficacité des opérations en cours. De fait, le STAP a organisé un atelier international, en janvier 1999, sur le thème « Intégration de la science et de la technologie aux opérations du FEM », qui a porté sur la façon d'établir un dialogue avec les milieux scientifiques et technologiques mondiaux et régionaux et sur les mécanismes les plus à même de susciter l'engagement de cette communauté, au niveau national, aux différentes phases du cycle des pro-

jets du FEM. Malgré les efforts du STAP, la mobilisation de la communauté scientifique à l'échelon national et régional n'a guère progressé.

C'est surtout dans la préparation des rapports à présenter en application des Conventions, et notamment des inventaires et des stratégies et plans d'action nationaux, que le FEM a réussi à mobiliser les communautés scientifiques nationales. Le PNUE s'est attaché à obtenir le concours des scientifiques aux exercices de suivi et d'évaluation mondiaux et régionaux. En revanche, ce n'est qu'irrégulièrement et de façon limitée que les milieux scientifiques nationaux participent à la conception et à l'exécution des projets du FEM, qui sont entrepris à l'initiative des pays en développement. S'il est vrai que le STAP est un trait d'union avec l'ensemble des réseaux scientifiques et techniques, son mécanisme n'en est pas moins jugé inadéquat, en l'absence de dispositifs de relais au niveau régional et national.

En élargissant ses liens avec les communautés scientifiques et technologiques et en les resserrant le FEM non seulement contribuerait à l'efficacité et la viabilité des exercices de planification et d'exécution des projets dans les pays, mais renforcerait aussi les capacités qui ont permis aux pays en développement de satisfaire à leurs obligations au titre des conventions. Les pays pourraient acquérir l'expertise nécessaire à la mise au point et à l'utilisation d'indicateurs scientifiques pour mesurer l'impact des projets dans chacun des domaines d'intervention du FEM. Il conviendrait de donner aux Agents d'exécution les orientations nécessaires pour encourager les communautés scientifiques et techniques nationales à s'associer étroitement au travail de planification et d'exécution des projets.

La mission conclut que l'adhésion des pays aux projets et à la défense du patrimoine écologique mondial est nettement plus forte quand le gouvernement fait intervenir la communauté scientifique et technique, comme l'ont souvent montré les réalisations des activités habilitantes du FEM.

H. Information et communication

Les services d'information et de communication sont une

activité assez récente au sein du FEM. Ces deux dernières années, avec l'appui du Conseil, le FEM s'est employé à s'acquitter de sa mission d'information et de communication en intervenant sous de multiples formes: ateliers de dialogue avec les pays, ateliers thématiques organisés en parallèle aux grandes réunions dans le cadre des Conventions, préparation et diffusion de documents présentant les acquis (méthodes les plus performantes et enseignements tirés des projets), diffusion d'informations destinées aux ONG, recours aux médias nationaux et internationaux, mise en place et amélioration du site web du FEM.

Malgré cela, la mission a constaté au cours de ses déplacements dans les pays que le FEM, ses objectifs, sa structure et les modalités d'exécution de ses programmes restent mal connus ou peu clairs, même pour les principales parties prenantes à son action. Beaucoup des réalisations rendues possibles par le financement du FEM n'étaient connues qu'à travers les Agents d'exécution qui y avaient participé. Il reste manifestement difficile d'associer le FEM aux résultats obtenus. En l'absence de directives rigoureuses sur l'utilisation du logo du FEM sur ses publications locales et sur les produits résultant de son financement, ce sont les Agents d'exécution partenaires qui se trouvent au premier plan. Le site web du FEM est utile et riche, mais le Fonds ne peut partir du principe que les pays membres (et diverses parties prenantes à son action dans ces pays) peuvent se connecter aisément à l'internet.

Il est important que les principaux objectifs du FEM et sa façon d'aborder les problèmes environnementaux à caractère mondial soient mieux compris par les autorités nationales (surtout à travers les points focaux techniques) et par la société civile (ONG et secteur privé, en particulier).

Le FEM doit apprendre à mieux communiquer, en présentant des supports d'information aisément compréhensibles, et ne pas s'en remettre uniquement à son site web, comme il le fait aujourd'hui. Le lancement de publications phares sur l'environnement mondial, qui s'inspireraient de son expérience opérationnelle et présenteraient les réalisations de ses projets, améliorerait

son image de marque. Pour montrer qu'il est déterminé à passer d'une logique d'approbation de projets à une logique de résultats, le FEM devrait envisager de compléter ses rapports annuels d'un chapitre consacré aux réalisations dans le cadre des opérations achevées et évaluées au cours de l'année.

I. Partager les enseignements de l'action menée

La mission juge important de renforcer et d'accélérer le transfert des acquis de manière à favoriser un emploi judicieux des ressources du FEM. Elle est par ailleurs convaincue qu'il faut prendre des mesures particulières pour encourager l'utilisation plus systématique des résultats et des produits des projets financés par le FEM dans le but d'améliorer les stratégies et plans nationaux de protection de l'environnement. Chacun des Agents d'exécution applique sa propre méthode pour dégager les enseignements du chemin parcouru. L'essentiel pour le FEM est de stimuler et de développer un partage interinstitutionnel plus large des enseignements qui lui sont utiles.



L'édition annuelle de l'Examen de l'état d'avancement des projets offre aux Agents d'exécution une plate-forme utile pour confronter leurs expériences. Le FEM doit cependant trouver des méthodes plus efficaces pour que les responsables des projets et le personnel de terrain dans les pays échangent leurs informations et élargissent ainsi la base sur laquelle ils se fondent pour tirer des leçons des opérations. On pourrait par ailleurs envisager de faire appel au personnel technique ou d'encadrement local ayant une expérience de l'exécution de projets du FEM dans un pays donné, pour participer, en qualité de consultants, aux examens à mi-parcours et aux évaluations finales de projets similaires dans d'autres pays. Cette formule permettrait de diffuser plus largement les enseignements tirés des projets du FEM.

Il est à noter qu'un seul domaine d'intervention du FEM, celui des eaux internationales, propose un mécanisme aisément accessible et bien établi²³, qui favorise et permet l'échange de tout un éventail d'outils: informations, technologies, méthodes les plus performantes, politiques et instruments innovants, et enseignements en général. La première Conférence sur les eaux internationales du FEM s'est par ailleurs tenue à Bucarest en octobre 2000. Elle a réuni les représentants actuels des Agents d'exécution, du Secrétariat du FEM et des participants aux projets du FEM. Elle a offert une plate-forme d'échange aux différents projets du FEM et stimulé leur collaboration en vue d'intégrer les différents enseignements, d'éviter tout recoupement inutile des activités et de garantir un fonctionnement efficace.

La mission juge important de renforcer et d'accélérer les transferts d'acquis, surtout entre les Agents d'exécution, dans chaque catégorie de projet.

J. Approche systémique à long terme

Le FEM envisage d'intégrer une approche systémique à son ensemble d'outils d'intervention. Le fondement de cette démarche a été exposé dans un document d'information présenté à la réunion de mai 2001 du Conseil, où elle était décrite comme offrant « une assistance financière de plus longue durée, dans le cadre d'un programme national dont la portée dépasserait celle d'un simple projet pour appuyer un ensemble intégré de pro-

jets, financés par un engagement échelonné plurianuel. »²⁴ Le FEM devrait mettre ce dispositif à l'essai dans quelques pays au cours des deux ou trois prochaines années. Cette démarche conjointe revêtira encore plus d'importance quand de nouveaux organismes d'exécution et de nouveaux domaines d'intervention s'ajouteront au mandat en expansion du FEM.

L'expérience et les compétences des Agents d'exécution sont bien entendu décisives. Certains Agents, comme le PNUD et la Banque mondiale, sont des partenaires incontournables à cet égard. S'ils intègrent efficacement les objectifs du FEM à leurs propres dialogues avec les pays, ils peuvent ouvrir la voie à des approches systémiques à long terme. Certains Agents d'exécution ont également conduit, à titre d'essai, des exercices nationaux communs de cette nature. La collaboration entre le FEM, la Banque mondiale et le PNUD, dans le cadre du programme sur l'évolution du climat en Chine, a considérablement relevé la qualité des opérations du FEM. Les trois Agents d'exécution ont acquis une expérience de la programmation commune au cours de divers projets réalisés dans le domaine des eaux internationales, dont les partenariats pour la Mer Noire et le Danube offrent un exemple. La mission note que le Mexique et l'Afrique du Sud élaborent actuellement des stratégies à moyen terme pour obtenir le financement du FEM en collaboration avec des acteurs locaux.

Au-delà de l'expérience et des compétences des Agents d'exécution, une condition préalable essentielle à ce type

de démarche est la crédibilité du FEM, qui devra avoir été acquise de longue date, à travers tout un ensemble de projets perçus comme faisant partie intégrante de la stratégie globale de développement du pays. Une autre condition préalable est l'aptitude du pays à gérer efficacement les programmes et les relations avec d'autres bailleurs de fonds, y compris par un engagement clair de ressources financières nationales. Il faut ensuite que les administrations soient prêtes et déterminées à travailler avec plusieurs ministères et dans divers secteurs de manière à intégrer les questions relatives à l'environnement mondial aux processus nationaux de planification et de développement. Pour cela, il faut que les hauts responsables du pays affiche une volonté politique et financière forte de protéger l'environnement et, surtout, d'adhérer au programme proposé.

La mission souscrit à la stratégie du FEM visant à appliquer une approche systémique dans quelques pays en prenant appui sur l'expérience des Agents d'exécution, en particulier sur ceux dont le portefeuille ou la réserve de projets financés par le FEM est bien fourni. Il convient de souligner que cette démarche ne doit pas être adoptée par chaque Agent d'exécution isolément, ni par le seul Secrétariat du FEM, mais qu'elle doit réunir tous les partenaires essentiels du FEM en une action commune à laquelle participeront les points focaux techniques nationaux et d'autres acteurs clés dans le pays, l'ensemble de cet exercice étant coordonné par le Secrétariat du FEM.

ASPECTS INSTITUTIONNELS ET ORGANISATION INTERNE

L'évaluation de l'impact et des résultats des projets achevés et en cours est au centre du Deuxième bilan global du FEM. La mission n'a pas été chargée d'évaluer les questions institutionnelles et juridiques qui influencent l'avenir du FEM, mais a été priée d'examiner en quoi les structures internes et les relations entre les entités du FEM lui ont permis ou l'ont empêché d'obtenir des résultats. Au cours de ses travaux avec le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution, le STAP, les nouveaux organismes d'exécution, les représentants nationaux, les ONG et d'autres acteurs, la mission a tâché de mesurer l'influence de la structure institutionnelle du FEM et de la répartition des rôles et des responsabilités entre les entités qui le composent sur l'exécution des projets, le contenu et la qualité du portefeuille, et la récente simplification du cycle de projets du FEM (voir le document du Conseil du FEM GEF/C.16/5). Dans ce contexte, la mission a également examiné en quoi l'élargissement du FEM à de nouveaux organismes d'exécution influait sur son travail de programmation et sur la coordination entre les organes qui le composent.

Le FEM est un nouveau dispositif multilatéral qui donne corps à des partenariats institutionnels d'ampleur et de degrés différents, où le Conseil et le Secrétariat font office de modérateurs, et exploite les avantages comparatifs des entités partenaires. Le premier niveau de collaboration fait intervenir le Conseil, le Secrétariat et les trois Agents d'exécution (le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale), compte tenu de l'importance du rôle de ces entités dans l'évolution du FEM et dans l'élaboration des programmes d'opérations, dans la préparation et l'exécution des projets, et dans le suivi et l'évaluation. La Banque mondiale fait fonction d'Administrateur de la Caisse du FEM et fournit un appui administratif au Secrétariat.

Dans les premiers temps, de graves problèmes de coordination entre le Secrétariat et les trois Agents d'exécution avaient été signalés. Étant donné le caractère nova-



teur et la « jeunesse » de ce nouveau mécanisme financier, de tels problèmes étaient inévitables. Les principes des effets positifs sur l'environnement à l'échelle planétaire et du surcoût étaient nouveaux et n'avaient pas encore été mis en pratique. En tant que source de financement, le FEM est né au moment où les contributions des pays de l'OCDE au financement de base du PNUD et du PNUE diminuaient et où la Banque mondiale limitait l'expansion de ses opérations de prêt. Un nouveau mécanisme d'une telle envergure, proposant des financements à titre gracieux, a bien entendu soulevé un vif intérêt parmi les Agents d'exécution. Il n'est pas surprenant que les ressources du FEM aient été très sollicitées.

Aussi le Secrétariat et les Agents d'exécution ont-ils tâché de faire en sorte que cette situation soit constructive et qu'elle ait pour résultat de répondre à la fois aux intérêts des pays partenaires et aux objectifs de la Stratégie opérationnelle et des programmes d'opérations. Ces dernières années, les relations entre ces quatre piliers du FEM ont gagné en intensité et en équilibre. Tous ont signalé à la mission que des progrès avaient été enregistrés à cet égard.

Cela étant, plusieurs éléments vont mettre la capacité du FEM à l'épreuve dans les prochaines années. Un nombre croissant d'opérations liées aux Conventions s'ajoutent au mandat du FEM. Les instances de la CCNUCC et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ont demandé au FEM d'assumer de nouvelles fonctions. Le Conseil envisage de faire de la dégradation des sols un nouveau domaine d'intervention. Le portefeuille de projets en cours s'étoffe très rapidement. Plus de 200 projets sont en cours, sans compter les activités habilitantes. Le FEM est donc devenu le mécanisme de financement de plusieurs conventions, avec des responsabilités croissantes au titre de chacune d'elles. La trajectoire actuelle du FEM donne à penser que les demandes de financement qui lui sont adressées vont augmenter substantiellement dans un avenir proche alors que ses ressources sont très nettement inférieures à la demande immédiate. De plus en plus de pays se familiarisent avec le FEM et apprennent comment associer les effets positifs sur l'environnement mondial aux objectifs de développement durable.

L'élargissement du mandat du FEM est intervenu à un moment où le paysage économique mondial changeait. Les rôles du secteur privé et de la société civile dans la gestion du patrimoine commun de l'humanité se sont affirmés. Il a très récemment été convenu d'élargir à sept organismes d'exécution, les modalités opérationnelles applicables aux trois Agents d'exécution actuels. Les fonctions stratégiques et coordinatrices du Secrétariat continueront donc de se développer au cours des prochaines années.

Relations institutionnelles avec les instances des conventions

Comme on l'a vu au chapitre 2, le FEM, en tant que mécanisme financier des conventions, applique les directives des Conférences des parties en élaborant les programmes d'opérations voulus et en définissant les critères de financement nécessaires. Son Secrétariat joue un rôle moteur dans ce travail, en coopération avec les Agents d'exécution et le STAP. Le Directeur général du FEM, au nom du Conseil du FEM, rend régulièrement compte aux Conférences des Parties concernées.

Le Secrétariat du FEM travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat de la Convention compétent sur les questions techniques concernant l'interprétation des directives de la Conférence des parties. Comme la mission l'a noté, la réponse du FEM à ces directives a été pragmatique et globalement satisfaisante. La répartition actuelle des rôles entre les entités du FEM est rationnelle et adéquate, et devrait être maintenue. La fonction coordonnatrice du Secrétariat du FEM gagne en importance à mesure qu'augmente le nombre de conventions pour lesquels le FEM fait office de mécanisme financier. La mission tient à rappeler que la réaction du FEM serait plus rapide et de meilleure qualité si les Conférences des parties donnaient régulièrement au FEM des directives claires sur les actions prioritaires.

Le FEM étant le seul mécanisme financier au service de plusieurs conventions, la mission considère qu'il doit rester ouvert à la possibilité d'inclure de nouveaux domaines d'intervention correspondant à de nouvelles conventions. Il doit cependant engager des consultations avec les instances de chacune de ces conventions pour

ne pas trop solliciter des ressources déjà limitées, surtout en ce qui concerne de nouveaux protocoles et domaines d'assistance. Si le FEM doit accepter de nouvelles activités et établir un cadre de priorité sans que de nouvelles ressources soient mises à sa disposition, il conviendra alors d'encourager les instances des conventions à choisir, parmi les activités en cours qui les intéressent, celles qui ne revêtent plus le même caractère prioritaire et peuvent donc être interrompues ou réduites. Cette opération doit s'inscrire dans le cadre d'un dialogue ouvert dont les rapports réguliers du FEM aux Conférences des parties doivent rendre compte.

Dans le cadre des conventions, le personnel du Secrétariat du FEM est obligé d'assister à un nombre rapidement croissant de réunions et de consultations qui représentent une part considérable de son programme de travail et de son budget annuels. Les représentants du Secrétariat doivent participer dans ce même cadre à des réunions toujours plus nombreuses consacrées à des travaux de fond. Les frais de déplacement associés aux réunions des conventions ont augmenté d'environ 50 % au cours de l'exercice 01 par rapport à l'exercice 00. Les dépenses à ce titre représentent 37 % de l'ensemble des frais de déplacement du Secrétariat lors de l'exercice 00, et 49 % pendant l'exercice 01.

Comme on l'a noté au chapitre 4, il importe cependant, du point de vue institutionnel, que le FEM relève le défi consistant à mettre ses points focaux techniques en contact avec les points focaux des conventions dans les pays de manière à ce que les rapports sur ses projets et leurs résultats soient intégrés aux rapports que les pays présentent aux instances des conventions. Le FEM ayant pour mandat fondamental de servir de mécanisme financier aux conventions, il importe bien évidemment à ceux qui le financent que les clients ultimes des conventions, les pays bénéficiaires de cette assistance, jugent de son efficacité et fassent part de leur opinion, non seulement au Conseil et à d'autres entités du FEM, mais également aux organes des conventions qui lui donnent des directives. Le degré de reconstitution des ressources du FEM sera très probablement influencé par les rapports que les pays bénéficiaires présenteront aux réunions dans le cadre des conventions.

La mission juge important que le Secrétariat du FEM continue à jouer un rôle moteur dans l'exercice des différentes fonctions en rapport avec les conventions. Ces fonctions institutionnelles devraient beaucoup se développer dans les prochaines années. Il importe donc que le Secrétariat dispose des ressources humaines et budgétaires nécessaires pour s'acquitter de sa mission de façon efficace.

Relations avec les pays

Les conclusions du chapitre 5 ont également des incidences notables du point de vue institutionnel. Le FEM doit axer son attention sur le renforcement des points focaux techniques dans chaque pays. Il faudra pour cela que le Secrétariat et les Agents d'exécution prennent des dispositions pour fournir régulièrement des informations actualisées sur les projets en préparation et sur l'état d'avancement des projets en cours dans chaque pays. Il faudra également prévoir des ressources spéciales pour organiser des ateliers consacrés à l'examen des projets en cours dans les pays, parallèlement aux ateliers existants de dialogue avec les pays, dont l'objet est de mieux faire connaître les politiques et procédures du FEM.

Le point focal technique du FEM doit pouvoir faire fonction de coordonnateur principal des programmes du FEM à l'échelon national. Il revient aux pays de mettre en place et d'organiser cette fonction, mais le FEM peut leur apporter son concours en vue d'optimiser l'efficacité des points focaux techniques et leurs relations avec les points focaux nationaux des conventions, afin de renforcer sensiblement l'efficacité des interventions du FEM. La mission considère que le Secrétariat du FEM doit accomplir ce travail de coordination en association avec d'autres entités du FEM dans la mesure où elles participent à des activités opérationnelles du FEM dans le pays considéré. Ce rôle amènerait le Secrétariat à assumer un nouveau rôle et déboucherait sur la création en son sein d'une nouvelle unité à part entière (antenne d'aide aux pays) pour appuyer les points focaux techniques. Celle-ci devrait faire appel à des personnes ayant une connaissance adéquate de la région, possédant les compétences linguistiques nécessaires et étant capables de fournir rapidement et efficacement des informations sur la marche à suivre, des conseils sur les procédures à appliquer et

une aide dans le cadre de la préparation des opérations.

À l'heure actuelle, le Secrétariat du FEM ne dispose ni du personnel ni des ressources budgétaires nécessaires pour offrir des services d'assistance efficaces aux points focaux techniques. La mission conclut qu'il s'agit là d'une faille dans le mécanisme du FEM. Elle encourage donc le Conseil du FEM à se pencher sans plus attendre sur cette question.

Capacités techniques et opérationnelles des Agents et des organismes d'exécution

Le rôle joué par les trois Agents d'exécution a été un élément fondamental des réussites opérationnelles du FEM. Ces Agents ont fourni une importante contribution technique dans les différents domaines d'intervention et pour les activités multisectorielles. Tous ont fait profiter de leurs compétences techniques et de leur expérience pratique en fonction de leurs avantages comparatifs. Ils doivent rester étroitement associés aux opérations du FEM à l'heure où celui-ci s'adresse à de nouveaux organismes d'exécution. La mission estime toutefois qu'aucun Agent d'exécution, pas plus que le Secrétariat du FEM, ne peut à lui seul assumer toutes les fonctions, actuelles et futures, du FEM. Chaque entité a un rôle essentiel à jouer pour faire en sorte que le FEM puisse par la suite faire face à de nouveaux défis opérationnels.

Selon la mission, il est encourageant de constater que de nombreux membres du personnel des Agents d'exécution sont acquis au FEM. Ils sont très motivés par les objectifs poursuivis et travaillent souvent avec acharnement pour surmonter les problèmes liés à la préparation et à la conception des projets. Les représentants des Agents d'exécution ont indiqué à maintes reprises à la mission que seule une garantie raisonnable du niveau de financement des opérations du FEM à moyen terme, sur lequel ils pourraient fonder leurs prévisions, leur permettrait de maintenir et de développer cet engagement. La mission juge cette façon de procéder réalisable et estime que le FEM peut établir un cadre commun de « planification approximative », qui permettrait de prévoir de manière satisfaisante la disponibilité des ressources à moyenne échéance.

La mission pense qu'il est possible de mettre en place des accords sur trois ans à horizon mobile, par exemple, qui seraient liés à des indicateurs mesurant la pertinence stratégique, la cohérence au plan des programmes et les résultats escomptés, et qui seraient ajustés chaque année en fonction de l'évolution des priorités définies par les pays. Cette idée devrait être intégrée au plan d'activité du FEM.

Les nouveaux organismes d'exécution occuperont un niveau de partenariat différent en ce qui concerne la préparation et l'exécution des projets financés par le FEM. Ils arrivent au bon moment pour renforcer la capacité du FEM à satisfaire aux besoins des pays. Toutefois, ils auront aussi pour effet d'accroître la concurrence pour les financements du FEM et compliqueront la coordination entre les pays et entre les organismes. Outre l'examen de « diligence raisonnable » de l'ensemble des institutions, dont chaque organisme a été ou est actuellement l'objet, il importe tout particulièrement que chacun soit assujéti à un autre examen institutionnel (deuxième phase) visant à déterminer sa capacité technique et opérationnelle à assister le FEM de manière efficace dans chaque domaine d'intervention. Une démarche progressive et sélective paraît appropriée. Il conviendrait d'examiner soigneusement les avantages comparatifs des organismes d'exécution au regard des opérations du FEM, s'agissant des domaines où les Agents d'exécution apportent au FEM des compétences opérationnelles pleinement satisfaisantes et utiles pour aider les pays à obtenir des résultats probants. Une fois que le FEM aura vérifié leurs capacités opérationnelles, les nouveaux organismes d'exécution devraient toutefois être autorisés à accéder à son programme de travail et à rendre compte directement au Conseil.

Capacité à faire intervenir le secteur privé

Comme l'indiquait le chapitre 6, la mission a conclu que le FEM doit à tout prix déployer davantage d'efforts pour rallier la participation du secteur privé. L'un de ses principes opérationnels souligne son rôle de catalyseur pour mobiliser des moyens supplémentaires auprès d'autres sources. Le secteur privé peut bien évidemment apporter des contributions substantielles à cet égard. Il sera notamment un relais essentiel dans la réplification des

réalisations des projets du FEM. L'aptitude du FEM à faire intervenir les entreprises privées revêt donc une importance de premier plan. La mission encourage le Secrétariat du FEM, en collaboration avec les Agents et organismes d'exécution, à jouer un rôle moteur dans la création d'un groupe de travail interinstitutionnel qui l'aidera à élaborer des stratégies particulières, favorisant le jeu du marché, pour intéresser le secteur privé à ses opérations et adapter ses modalités opérationnelles de manière à rechercher des synergies et mettre au point des politiques et des stratégies susceptibles de l'inciter réellement à jouer un rôle.

Le Secrétariat du FEM n'a guère progressé dans le recrutement de cadres ayant une expérience du secteur privé. Le Directeur général a pris contact avec divers représentants et chefs d'entreprise du secteur privé, mais il y a encore lieu de renforcer les liens institutionnels entre le FEM et ce secteur en général, au-delà des relations qui peuvent s'établir par l'intermédiaire de la SFI. Des enseignements se dégagent de certaines opérations du FEM auxquelles participent déjà des acteurs du secteur privé. La mission juge important que le Secrétariat du FEM s'adjoigne les services d'experts possédant une vaste expérience du secteur privé, surtout dans les pays en développement, ce qu'il pourrait également faire en obte-

nant des entreprises privées qu'elles détachent du personnel à titre temporaire et selon un système de rotation. Ces spécialistes pourraient aussi venir des services des Agents d'exécution, notamment de la SFI et des nouveaux organismes d'exécution, des banques de développement régional en particulier. Le recrutement très récent, au sein du Secrétariat, d'un expert issu du secteur privé est une mesure encourageante à cet égard. Il importera que le FEM définisse, dans le cadre de l'élaboration en cours de sa stratégie à l'égard du secteur privé, le nombre de spécialistes de ce secteur dont il a besoin pour atteindre ses objectifs de protection de l'environnement mondial.

Rôle du STAP

Le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) a une fonction primordiale à remplir puisqu'il est chargé d'asseoir les programmes et les projets du FEM sur les données scientifiques les plus solides qui soient. Le système par lequel le FEM prend actuellement des avis scientifiques ne fonctionne cependant pas correctement. De fait, des discussions avec les membres du STAP, le Secrétariat du STAP, le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution, indiquent que les dispositifs en place ne satisfont pratiquement personne parmi les composantes du FEM.

Il est reconnu unanimement que le STAP remplit trois fonctions fondamentales:

- donner des avis stratégiques au FEM sur toute une gamme de questions, y compris la formulation de nouveaux programmes d'opération;
- conduire sur demande des examens sélectifs de certains projets, durant et après leur exécution;
- mettre en place et tenir à jour un fichier d'experts auxquels les Agents peuvent faire appel pour les aider à examiner les projets durant la phase de conception.



Avis stratégique

Chacun s'accorde à reconnaître que le rôle le plus important du STAP consiste à asseoir l'élaboration des programmes d'opérations sur des bases scientifiques. La mission juge ce rôle absolument crucial pour le STAP et estime qu'il est nécessaire d'apporter les changements structurels analysés plus loin pour renforcer ses capacités dans ce domaine.

Examens sélectifs

Dans l'ensemble, la mission estime que cette fonction du STAP devrait être réservée à des cas très précis, mais il est vrai que le Groupe offre des points de vue utiles, non circonscrits aux questions scientifiques ou d'ingénierie.

Examens des projets

L'utilisation du fichier d'experts du STAP pour conduire des examens des projets, tel qu'elle fonctionne aujourd'hui, conduit à s'interroger sur l'utilité et la pertinence de ces examens. Si le STAP et les Agents d'exécution les jugent généralement de bonne qualité, il convient malgré tout de perfectionner le mécanisme qui les régit. Les examens interviennent à un stade assez tardif du cycle de conception des projets (en général, juste avant leur soumission à l'approbation du Conseil), se déroulent très rapidement, et ne font appel qu'à un nombre restreint d'experts du fichier. Il est frappant de constater que 77 % des experts inscrits au fichier n'ont jamais été appelés à participer à ces exercices. La plupart des examens sont confiés à des experts des pays développés, même si le pourcentage d'études effectuées par des experts des pays en développement a substantiellement augmenté ces dernières années, et atteint 28 % environ aujourd'hui.

Qui plus est, malgré un contrôle minutieux de la qualité des examens, aucun expert n'a pour ainsi dire jamais été retiré du fichier. Aucun « élagage » systématique du fichier n'est pratiqué, ce qui soulève des doutes quant à sa qualité et à son adéquation aux programmes en évolution du FEM. La mission craint que les examens des projets, sous leur forme actuelle, ne fassent office de contrôle obligatoire mais parfois dépourvu de signification, et n'exploitent pas de manière optimale l'expertise du fichier du STAP, même s'ils semblent parfois utiles aux

Agents d'exécution. Le recours répétitif aux mêmes experts et le fait que 25 % des examens soient jugés de qualité moyenne montrent qu'une refonte du système s'impose. Le STAP lui-même s'est rallié à l'avis de la mission selon lequel les examens interviennent trop tard dans le cycle de conception des projets pour être vraiment utiles, et que les examens rapides sont parfois superficiels.

La mission conclut par conséquent que la composante « examen du STAP » dans le cycle de projet devrait être substantiellement remaniée. Il convient de mettre à jour et de relever la qualité du fichier. La mission conclut également que les experts inscrits au fichier pourraient apporter une contribution plus riche si leur fonction revêtait un aspect plus participatif et consultatif que critique, et s'ils pouvaient donner un avis technique et scientifique à un stade préparatoire de la conception du projet et, le cas échéant, assurer un suivi sur l'ensemble du cycle. La mission note avec satisfaction la suggestion du STAP de confier chaque examen à deux experts du fichier, dont un au moins d'un pays en développement, pour lui donner une plus ample dimension. La mission préconise un contrôle régulier des examens effectués par le STAP, afin de juger de leur valeur, dans le cadre des rapports généraux sur chaque projet achevé du FEM.

STAP - Questions structurelles

Selon la mission, on s'accorde généralement à penser que la coordination entre le Secrétariat du STAP et les autres entités du FEM pose des problèmes. Nous nous félicitons de la décision du PNUE de transférer le Secrétariat du STAP à Washington, ce qui pourrait améliorer la coordination avec le Secrétariat du FEM.

La pratique actuelle consistant à nommer simultanément tous les membres du STAP pour un mandat de même durée soulève une question structurelle plus importante. La mission observe que ce système se traduit par la disparition de la mémoire institutionnelle et par une courbe d'apprentissage assez longue chaque fois qu'un nouveau Groupe entre en fonction. La mission propose donc d'échelonner le mandat des membres du STAP. Elle estime que ce changement structurel aurait un effet bénéfique sur le plan de la communication et de la gestion.

Recommandation

Pour renforcer les fondements scientifiques et techniques des projets du FEM, la mission recommande d'échelonner les mandats des membres du STAP, d'étudier avec eux des mécanismes permettant de mieux exploiter les compétences scientifiques et techniques nationales au sein du FEM, et de solliciter l'avis du STAP sur les modifications à apporter pour améliorer le mode d'examen des projets et tirer un meilleur parti du fichier d'experts.

Depuis la création du FEM, la longueur des procédures de préparation et d'exécution de ses projets a suscité de nombreuses critiques. Pendant les visites de la mission et ses consultations avec les ONG, la durée des procédures d'évaluation et d'approbation des propositions de projets a sans cesse été évoquée. Le personnel des bureaux nationaux des Agents d'exécution, les représentants officiels, et d'autres parties prenantes aux projets jugent que la procédure d'examen des projets fait intervenir de trop nombreuses études au siège des Agents d'exécution et au Secrétariat du FEM.

Ces critiques ont des conséquences au niveau institutionnel et administratif. Elles portent sur le fait qu'une même instance — au Secrétariat du FEM et au siège des Agents d'exécution — produit plusieurs séries d'observations sans veiller à leur cohérence interne et exprime des opinions différentes quand de nouveaux employés sont affectés à un projet donné ou qu'une nouvelle série d'observations, émanant de la même source consultative ou de supervision, préconise de présenter les propositions de projet et les rapports finaux sous une forme et dans une optique différentes. L'amélioration des pratiques administratives et une définition plus claire des fonctions institutionnelles au sein du FEM permettront de résoudre ces problèmes.

La mission a cependant noté que les projets ayant fait l'objet d'une conception et d'une préparation de lon-

gue haleine étaient aussi souvent jugés meilleurs en raison de leur planification soignée. De par leur nature intrinsèque, les projets du FEM sont rarement évidents ou « simples », mais souvent assez complexes; ils supposent des études prolongées de différentes options techniques et de différents modèles expérimentaux et, souvent, de multiples consultations avec les parties prenantes. Il n'est donc pas forcément possible d'appliquer aux projets courants du FEM une procédure de préparation « accélérée » qui risquerait de faire abstraction d'étapes préparatoires susceptibles de relever leur qualité. Il convient donc, lorsque l'on cherche à raccourcir les délais de préparation, de trouver un juste milieu entre les procédures essentielles pour garantir la qualité du projet et celles qui sont mal coordonnées et risquent de recouper inutilement les fonctions institutionnelles existantes.

Ces questions ont été une source permanente de préoccupation depuis la création du FEM. Les délais de préparation des projets sont souvent évoqués lors des diverses consultations interinstitutionnelles. Les rapports annuels de l'état d'avancement des projets du FEM (EEAP) ont analysé les délais moyens entre l'approbation d'un projet et sa mise en œuvre. S'agissant des projets appelant des investissements plus lourds, entrepris par la Banque mondiale, le temps de préparation a quelque peu diminué en 1998 et 1999 mais en 2000, il est quasiment revenu à ce qu'il était en 1997, soit 700 jours en moyenne. Cette récente augmentation s'expliquerait par un écart-type important dû en partie à quelques projets d'une difficulté exceptionnelle. Le PNUD et le PNUE ont réussi à réduire légèrement leurs délais, à 362 jours et 339 jours respectivement en 2000.

La mission a jugé difficile de tirer des conclusions catégoriques de ces données dans la mesure où elles ne se prêtent pas aisément à des comparaisons entre les intervenants. Étant donné la complexité des projets à part entière, et les consultations et préparatifs rigoureux qu'ils nécessitent, rien ne permet d'affirmer qu'un raccourcissement du délai de préparation est possible. Comme chacun sait, les plans d'un projet aux objectifs très exigeants, tels que les effets positifs sur l'environnement mondial, ne peuvent faire l'objet d'un mécanisme d'examen accéléré sans que leur qualité en pâtisse quelque peu.

Une amélioration du système administratif et des procédures d'examen des projets au Secrétariat du FEM et chez les Agents d'exécution semble toutefois possible. Il conviendrait d'encourager le FEM à analyser plus attentivement le délai de préparation à chaque examen annuel de l'état d'avancement. La mission estime qu'il s'agit là d'une question que le FEM doit examiner de façon approfondie. Des améliorations sont possibles. Il faut par ailleurs mieux expliquer aux pays les délais d'approbation en vigueur.

Il est possible de raccourcir rapidement le délai d'approbation des projets de moyenne envergure. La phase de préparation de ces projets devait être bien plus courte que celle des projets à part entière, mais ceci ne s'est pas vérifié. Le temps écoulé entre l'identification du projet et la soumission des dossiers au Secrétariat du FEM est, en moyenne, de 342 jours pour l'PNUE et de 566 jours pour le PNUD. La mission a relevé le commentaire suivant, extrait de la récente évaluation des projets de moyenne envergure:

« La procédure de préparation s'est certes perfectionnée au fil du temps, mais il est manifeste que celle des projets de moyenne envergure n'a pas été accélérée. Il s'en faut de beaucoup que la réalité corresponde aux attentes, dans la mesure où l'on espérait que le dispositif de financement de ces projets serait assez rapide et souple. Le Secrétariat du FEM prévoyait six mois environ entre l'approbation de l'idée-cadre du projet et sa mise en œuvre. Dans la pratique, ce délai a été de deux ans en moyenne, et a atteint trois ou quatre ans dans plusieurs cas. Ce chiffre ne prend d'ailleurs pas en compte le délai substantiel, compris entre quelques mois et plus de deux ans, souvent nécessaire à la préparation d'un cadre satisfaisant à la fois le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution. »

La mission conclut qu'il faut davantage s'efforcer de revoir les procédures d'instruction des projets au FEM. Il semble possible de raccourcir les délais prévus pour la préparation des projets à part entière, ce qui vaut encore plus pour les projets de moyenne envergure. Ces der-

niers devraient faire l'objet de mesures correctives immédiates.

Information et Communication

Le Secrétariat du FEM cherche avant tout à mener une action de sensibilisation au niveau institutionnel, et utilise à cet effet les réunions organisées dans le cadre des conventions et d'autres réunions internationales, les discours du Directeur général, et les publications qui présentent les réalisations du FEM et leurs retombées. Les Agents d'exécution privilégient la communication et l'information à l'échelon des projets. La mission a toutefois observé au cours de ses déplacements que ces derniers sont peu incités à attribuer au FEM les mérites des réussites opérationnelles; ils ont généralement tendance à passer sous silence le rôle du FEM dans les projets et à faire une large place au leur. Le FEM souffre ainsi d'une faible notoriété, même sur les opérations qu'il finance entièrement.

Les parties prenantes nationales ont du mal à comprendre les buts, les objectifs et les modalités opérationnelles du FEM, et surtout les notions fondamentales d'« effets positifs sur l'environnement mondial » et de « surcoût ». De bons supports d'information du FEM permettraient de dissiper les principaux malentendus et quiproquos à propos de son mandat et de ses procédures. Ils devraient en outre être réalisés et diffusés dans toutes les langues officielles des Nations Unies. Le choix actuel du FEM de s'en remettre essentiellement à des produits en anglais est peut-être motivé par des raisons d'économies, mais il est très insatisfaisant dans le cadre plus vaste de son programme mondial.

Le site web du FEM est utile et performant, mais le Fonds ne peut compter sur cette seule source pour satisfaire aux besoins d'information des pays membres. Des publications, des CD-ROM, et des moyens visuels sont tout aussi indispensables. S'il est facile de se connecter à l'internet depuis les pays plus développés, cette opération est nettement plus difficile dans beaucoup de pays en développement et entraîne par ailleurs des frais considérables que les entités nationales, surtout les ONG, peuvent parfois difficilement assumer. La fracture numérique entre les nations riches et pauvres se résorbe

progressivement, mais des obstacles substantiels persistent; il est notamment nécessaire de modifier et d'adapter les politiques de communication du FEM de manière à compenser l'absence d'accès facile et bon marché à l'internet dans les pays en développement. Les organismes publics, les établissements d'enseignement et les associations locales sont particulièrement vulnérables à cet égard.

Le Secrétariat du FEM devrait prendre la tête de ces travaux, en coopération avec les Agents d'exécution et les nouveaux organismes d'exécution. Les différentes entités du FEM devraient s'accorder sur le mode de diffusion des informations concernant les questions écologiques mondiales et le FEM pendant l'élaboration et l'exécution des projets. Pour montrer la détermination du FEM à privilégier la qualité des projets plutôt que leur simple approbation, il semblerait judicieux que ses rapports annuels consacrent un chapitre aux impacts des projets tels qu'ils ressortent des évaluations des projets achevés au cours de l'année. Cela serait conforme à l'Instrument du FEM.

La coopération: un outil de gestion de la qualité et de ressources rares

La demande de financements dépassant l'offre et de nouveaux programmes d'opérations étant confiés au FEM, il convient d'établir un nouveau modèle de gestion pour administrer et allouer des ressources rares en cherchant à obtenir le maximum d'effets favorables pour l'environnement mondial. Cet objectif réclame une collaboration dynamique de toutes les entités du FEM du début à la fin du cycle des projets, en tenant compte des avantages comparatifs de chacune dans des domaines particuliers. Une telle coopération, sur l'ensemble du cycle, se traduira par des améliorations constantes: une programmation, une préparation et une exécution solides, qui concilient les effets favorables pour l'environnement à l'échelle planétaire et les besoins de développement durable des pays, et des opérations de suivi et d'évaluation accompagnées d'un échange d'informations sur les programmes et projets.

L'édition 1999 de l'État d'avancement des projets recommandait de passer d'une logique d'approbation de pro-

jets à une culture de résultats. La mission souscrit à cette proposition et recommande par ailleurs au FEM une autre évolution, consistant à privilégier la qualité des produits plutôt que les résultats. Ce serait là un moyen efficace de faire face à l'excédent de demandes présentées au FEM et de veiller à ce que l'action de celui-ci ait des effets positifs sur l'environnement mondial. Pour mettre en place une culture de résultats et de qualité des produits qui favorise la protection de l'environnement à l'échelle planétaire, le Conseil du FEM doit se pencher sur les questions suivantes:

- les relations entre le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution dans le cadre d'une culture de résultats
- le mécanisme de défraiement pour l'exécution des projets
- les fonctions de suivi et d'évaluation
- les fonctions et les responsabilités du Secrétariat du FEM
- le renforcement du statut du FEM.

Relations entre le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution et dans le cadre d'une culture de résultats

Le FEM constitue un cas unique de collaboration entre des organismes importants du système des Nations Unies et de celui de Bretton Woods. Ce système multilatéral n'a généralement pas la réputation d'être parvenu à établir une bonne collaboration interinstitutionnelle sur le plan opérationnel. La mission estime que le FEM offre un exemple encourageant de coopération constructive entre différentes institutions. Malgré les nombreux problèmes rencontrés et les tensions parfois considérables, le FEM est à l'origine des réalisations importantes, souvent dues à la collaboration efficace entre des organisations dont les objectifs et les procédures institutionnels diffèrent.

Si la formule du FEM a bien fonctionné dans l'ensemble, la mission a relevé des éléments précis susceptibles d'être améliorés au niveau de son organisation interne et des liens entre les entités qui le composent ainsi que dans

les domaines de la gestion et des ressources humaines.

Les Agents d'exécution doivent continuer d'assumer la responsabilité principale de l'exécution des projets, mais il leur faut également admettre et reconnaître qu'une participation active du Secrétariat du FEM au suivi des principaux objectifs stratégiques et programmatiques pendant l'exécution des projets revêt une valeur stratégique et pratique. Grâce à l'expérience ainsi acquise sur le terrain, le personnel du Secrétariat sera de surcroît plus compétent pour interpréter les critères de programmation et donner des orientations stratégiques sur les idées-cadres des projets.

Il convient également d'instaurer une coordination étroite pendant les évaluations des projets car la tâche difficile consistant à acquérir des connaissances et à confronter des expériences sur les meilleurs moyens d'œuvrer en faveur de l'environnement mondial serait vraisemblablement plus fructueuse si elle était menée à bien dans le cadre d'une démarche collaborative.

Dans le même temps, le Secrétariat pourrait réduire sa participation aux examens détaillés précédant l'inscription des projets au programme de travail et leur approbation définitive. Dans le cadre de l'approche créative, fondée sur la coopération, que la mission préconise pour l'élaboration et l'exécution des projets du FEM, la responsabilité de ce travail d'étude liminaire pourrait être partiellement confiée aux Agents d'exécution, étant entendu que le Secrétariat serait alors en mesure de réaffecter la capacité ainsi libérée de manière à participer davantage à l'exécution et à l'évaluation des projets.

Il est encourageant de relever que cette idée a été officiellement discutée au sein du FEM et qu'elle paraît dans l'ensemble acceptable aux entités qui le composent aujourd'hui. Lors d'un séminaire interne de la direction du FEM, en juin 2000, le Secrétariat et les Agents d'exécution ont convenu d'un train de mesures visant à accélérer la préparation des projets et à porter les efforts sur l'exécution. Aux termes de ce principe, l'examen conduit par le Secrétariat pendant la préparation du projet serait axé sur les questions stratégiques concernant le FEM et non sur les questions techniques; les Agents d'exé-

Recommandation

Pour que son action ait des effets positifs et concrets sur l'environnement mondial, le FEM doit amorcer un recentrage institutionnel pour passer d'une logique d'approbation de projets à une culture de résultats et de qualité des produits. Il faut pour cela une dynamique de coopération faisant davantage appel aux groupes d'étude interinstitutionnels pour se pencher sur les programmes et les grandes orientations et mettant mieux le travail en équipe au service de l'exécution et de l'évaluation des projets.

cution seraient chargés de vérifier que les projets répondent aux critères d'examen fixés par le FEM. En échange, le Secrétariat assumerait une fonction stratégique dans les examens de l'exécution des projets indépendants de l'EEAP. Le Conseil a approuvé de nombreux éléments d'un programme visant à accélérer la préparation des projets à sa réunion de novembre 2000.

Mécanisme de défraiement pour l'exécution des projets

Le Secrétariat du FEM est tenu de rendre compte au Conseil de l'utilisation appropriée et économique des ressources du FEM pour obtenir des résultats. Le Conseil, pour sa part, surveille les coûts institutionnels du FEM, qu'il a pour mission de vérifier minutieusement.

Le Conseil du FEM a adopté le mécanisme de défraiement en mai 1999. Il s'agit d'un dispositif novateur qui dédommage les Agents d'exécution des frais engagés durant la préparation et l'exécution du projet. Au cours des deux exercices budgétaires écoulés depuis juillet 1999, le FEM a approuvé 282 projets correspondant à un montant total de 991 millions de dollars de financements. Le défraiement des Agents d'exécution dans le cadre de ces projets s'est élevé à 82 millions de dollars, soit 8,3 % des financements approuvés au cours de cette période. Une étude comparative présentée au Conseil en mai 2000 concluait que les pratiques de gestion des coûts des projets du FEM étaient effectivement

et suffisamment méthodiques, rigoureuses et exigeantes et que le barème de frais forfaitaire n'est par ailleurs ni déraisonnable ni inadéquat. Une évaluation indépendante du mécanisme de défraiement est prévue en 2002.

Les Agents d'exécution et les points focaux que la mission a consultés lors de ses déplacements et des consultations régionales se sont régulièrement inquiétés de mal comprendre, globalement, le mécanisme de défraiement des projets du FEM, notamment en ce qui concerne l'obligation de responsabilité et la transparence. La mission a également noté que les bureaux des Agents d'exécution, en certains endroits, semblaient voir dans ces frais une source supplémentaire et utile de fonds non réservés. Plusieurs projets ont été retardés par les querelles entre le PNUD, le PNUE ou la Banque mondiale à propos des frais et des « droits » aux projets.

La mission observe que le mécanisme de défraiement actuel devrait remplir au moins trois fonctions administratives essentielles: contrôler soigneusement les coûts institutionnels, allouer les ressources de manière ouverte

et transparente et veiller, par le biais d'accords de services connexes, à ce que toutes les parties concernées comprennent bien quels services seront fournis aux clients du projet et quels résultats sont réalisables.

La mission propose plusieurs moyens de renforcer le mécanisme de défraiement afin d'assurer l'exécution performante et efficace des projets du FEM:

- l'obligation de rendre compte pourrait être assurée par un système de défraiement basé sur les résultats, les versements étant échelonnés dans le temps et associés à certaines étapes ou à des résultats précis aux termes d'un accord d'exécution;
- pour améliorer la transparence, on pourrait faire du défraiement des Agents d'exécution une composante claire et intégrale des budgets alloués aux projets; il serait ainsi comptabilisé et évalué au même titre que les autres éléments du projet. Il est possible de juger de l'efficacité et de la performance des Agents d'exécution en consultant les participants aux projets, les organismes d'exécution et les bénéficiaires. Jusqu'à présent, les frais étaient surtout l'affaire des Agents d'exécution et du Secrétariat du FEM; or, une approche plus transparente développerait l'esprit de collaboration et permettrait de prendre la mesure des fonctions et des responsabilités de toutes les parties prenantes aux projets du FEM;
- pour faire face à la question de la concurrence, on pourrait encourager les Agents et les organismes d'exécution à mettre en place des méthodes efficaces et économiques d'exécution des projets, compatibles avec les priorités nationales. Dans les cas où les Agents d'exécution, les organismes d'exécution et les gouvernements clients choisiraient de sous-traiter certains services d'exécution, il serait possible de faire jouer utilement la concurrence en mobilisant le secteur privé et les ONG, ainsi que d'autres institutions d'exécution des projets.

Du fait que les Agents d'exécution ne bénéficient d'allocations pour frais que dans la phase d'exécution des projets approuvés par le Conseil du FEM, leur engage-



Recommandation

L'efficacité économique, l'obligation de responsabilité et le contrôle des frais généraux ayant été des sujets de préoccupation à la naissance du FEM, la mission préconise deux mesures: i) l'établissement d'une liste type des tâches confiées aux Agents d'exécution et couvertes par des allocations de frais; ii) l'adoption d'un mécanisme simple de défraiement des Agents d'exécution en fonction des résultats obtenus, comportant deux ou trois versements échelonnés dans le temps et associés aux grandes étapes du projet.

ment pendant les phases d'identification et de préparation du cycle des projets comporte un certain risque. Le mécanisme de préparation des projets (PDF) en tient compte dans une certaine mesure, mais des Agents d'exécution et d'autres parties prenantes du FEM ont signalé à la mission que les risques encourus dans les phases initiales ne favorisaient guère la conception et l'exécution de projets novateurs ayant des effets positifs sur l'environnement mondial. Les modalités en vigueur pourraient remédier à ce problème en encourageant explicitement l'innovation et en proposant des allocations spéciales, associées à des financements du PDF, aux Agents d'exécution qui conçoivent des projets innovants répondant aux objectifs prioritaires du programme d'opérations et ayant des effets positifs sur l'environnement mondial. Les allocations devraient être répertoriées de manière transparente pour chaque projet, et faire l'objet d'un audit et d'une évaluation de manière à permettre une comparaison avec les autres frais engagés dans le cadre des projets.

Il serait possible de stimuler encore davantage l'efficacité des Agents dans l'exécution des projets du FEM si le Secrétariat du FEM, les Agents et les organismes d'exécution s'entendaient pour établir une liste type des tâches que les Agents et organismes d'exécution seraient chargés d'effectuer au moyen des allocations reçues. On pourrait aussi recourir à une méthode fondée sur les résultats: les allocations seraient échelonnées sur deux ou trois versements associés aux grandes étapes du pro-

jet et aux résultats, eux-mêmes liés à la liste type des tâches confiées aux Agents et organismes d'exécution.

Suivi et évaluation

L'efficacité des opérations de suivi et d'évaluation est un élément fondamental d'une culture privilégiant la qualité car c'est elle qui permet d'améliorer constamment les procédures. La cellule de suivi et d'évaluation du FEM devrait développer ses échanges d'information et ses liens institutionnels avec les Agents d'exécution et les points focaux techniques pour relever la qualité de l'assistance qu'elle fournit dans trois domaines: gestion évolutive au niveau du projet; gestion du portefeuille à l'échelon du programme; processus de perfectionnement continu à l'échelle institutionnelle.

Les fonctions de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM et des Agents d'exécution reflètent leurs responsabilités respectives dans la gestion du portefeuille et l'exécution des projets. Les activités et objectifs fondamentaux du groupe de suivi et d'évaluation sont énoncés dans le cadre et programme de travail établis pour les opérations de suivi, d'évaluation et de diffusion du FEM²⁵. Il est chargé d'orienter les décisions concernant les améliorations à la gestion des programmes, notamment les ajustements et modifications aux politiques, stratégies, procédures et projets; de rendre compte de l'emploi des ressources par rapport aux objectifs; de dégager les enseignements des opérations et de les diffuser; de mesurer les résultats et l'impact des projets.

Il convient de revoir la répartition des fonctions et des responsabilités de suivi et d'évaluation entre le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution. Ces derniers pourraient accepter de partager la responsabilité de l'évaluation des programmes et des projets dans le cadre d'une collaboration. Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM, au Secrétariat, opère essentiellement à l'échelon du programme, mais utilise certaines évaluations de projets pour illustrer ses analyses par des études de cas. Le FEM a publié plusieurs évaluations de programme, tout particulièrement dans le domaine des changements climatiques. Les projets font ordinairement l'objet d'un suivi et d'une évaluation des Agents d'exécution, à mi-parcours et à leur conclusion.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de procédure ou dispositif régulier permettant au Secrétariat du FEM et aux Agents d'exécution de collaborer à l'occasion des évaluations intermédiaires et finales des projets. Il conviendrait d'encourager les partenaires du FEM à travailler en équipe pour faire en sorte que les projets suivent des étapes de conception et de planification bien définies et que leurs résultats répondent aux objectifs clés poursuivis dans le cadre de chaque projet. Le groupe de suivi et d'évaluation du Secrétariat du FEM devrait conserver l'entière responsabilité de l'évaluation des programmes, mais remplir en outre une fonction stratégique et participative dans le cadre des examens à mi-parcours et de l'évaluation des projets achevés, sans pour autant porter atteinte aux compétences générales que les Agents d'exécution ont sur la mise en œuvre des projets.

Les examens annuels de l'état d'avancement des projets (EEAP) constituent un outil important pour rendre compte de l'utilisation des ressources au regard des objectifs. Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM continuera de les préparer, mais pourrait envisager de mobiliser plus activement les points focaux techniques nationaux afin qu'ils apportent leur contribution aux rapports annuels des Agents d'exécution au Secrétariat du FEM. Cette démarche consoliderait les liens entre les examens des projets et leur exécution, et viendrait à l'appui de la gestion évolutive visant à améliorer constamment les procédures.

Le FEM a su mettre en évidence, dans des publications, les résultats et les enseignements tirés du suivi et de l'évaluation de ses investissements. Toutefois, malgré des progrès notables, à la suite du projet d'Éclairage à haut rendement en Pologne par exemple, rien ne prouve à ce stade que le Secrétariat du FEM ou les Agents d'exécution, et a fortiori les partenaires nationaux, tiennent pleinement compte de ces documents ou d'autres publications résultant de l'évaluation des programmes et de certains indicateurs des projets et qu'ils s'en inspirent. Un laps de temps est certes nécessaire avant que cet effet ne se manifeste clairement, mais un lien plus direct devrait semble-t-il être établi entre les conclusions des évaluations et les opérations de gestion.

Il est possible d'exploiter utilement les réseaux existants des Agents d'exécution, des organismes d'exécution et des points focaux techniques pour diffuser ces informations lorsqu'elles intéressent d'autres projets et d'autres pays. Une telle démarche resserrerait les liens entre le groupe de suivi et d'évaluation du FEM et d'autres intervenants dans le cycle de projets (notamment les points focaux techniques, les Agents d'exécution et les organismes d'exécution) et permettrait d'intégrer les enseignements acquis dans la conception et l'administration de nouveaux investissements du FEM.

Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM a mis en chantier des activités innovantes et approfondies pour mesurer les réalisations et les retombées des projets. Il lui faut étayer ce travail par une évaluation des programmes, destinée notamment à estimer la performance des investissements du FEM. Elle pourrait compléter les techniques actuelles d'une approche axée sur le portefeuille (qui mesurerait l'allocation des financements et la performance des investissements par secteur, par domaine d'intervention ou par catégorie sectorielle) afin de mieux prendre en compte les pratiques d'investissement actuelles et d'orienter l'allocation des ressources peu abondantes du FEM vers la meilleure utilisation possible.

Recommandation

Sans remettre en cause le principe selon lequel l'exécution et l'évaluation des projets relèvent de la compétence générale des Agents d'exécution, il conviendrait que le Conseil du FEM renforce et élargisse les fonctions du groupe de suivi et d'évaluation de manière à ce que celui-ci puisse collaborer aux examens à mi-parcours et aux évaluations de projets, notamment en donnant son avis sur le cadre de référence applicable à ces exercices, en contribuant à l'examen de chacun des rapports établis, en étudiant et en regroupant les résultats mis en lumière par le travail d'évaluation, et en les répercutant, selon les besoins, sur tous les partenaires du FEM.

Il convient de veiller à ce que les opérations de suivi et d'évaluation maintiennent un juste équilibre entre des études approfondies de grande envergure et des évaluations qui mesurent les réalisations plus immédiates des programmes et répondent aux indicateurs clés par des solutions à court terme en vue d'obtenir des résultats conformes aux objectifs du FEM. Il s'agit par exemple de faciliter la préparation de rapports annuels sur les réalisations des projets et de veiller à leur intégration dans le Rapport annuel du FEM, tâche qui est mentionnée dans l'Instrument du FEM de 1994 mais qui n'a pas été réalisée à ce jour. Elle va au-delà des examens annuels de l'état d'avancement des projets dans la mesure où elle permettrait de présenter de manière détaillée et équilibrée les réalisations des projets, telles qu'elles apparaissent dans les rapports rédigés à la clôture ou à la conclusion d'un projet et dans les évaluations finales.

Fonctions et responsabilités du Secrétariat du FEM

L'un des principaux objectifs du présent rapport est de promouvoir une approche fondée sur un partenariat dynamique à toutes les phases des activités opérationnelles du FEM. Cette notion a des conséquences directes sur la capacité du Secrétariat du FEM, qui doit disposer des compétences et des fonctionnalités nécessaires pour apporter une assistance constructive aux Agents ou aux organismes d'exécution pendant les phases d'exécution et d'évaluation du cycle des projets. Cette collaboration peut revêtir plusieurs formes. Le Secrétariat pourrait donner des directives sur les objectifs clés du FEM (les effets positifs sur l'environnement mondial, par exemple) en participant à la formulation des tâches énoncées dans les cadres de référence des projets et en se joignant à quelques missions sur site lors des examens intermédiaires des projets. Il devrait garantir que les réalisations du projet satisfont dans l'ensemble utilement et explicitement aux objectifs de protection de l'environnement mondial qui sont au cœur du mandat du FEM.

La mission juge par ailleurs important que, outre les membres du groupe de suivi et d'évaluation, le personnel des groupes sectoriels et des domaines d'intervention participe aux travaux d'évaluation. Il va de soi que les compétences du personnel chargé de donner des conseils et des directives pendant les phases liminaires du cycle des projets (idée-cadre, approbation et inscription au programme de travail) seront substantiellement renforcées par sa participation à des exercices de cette nature. Les évaluations offrent l'occasion de se familiariser, à l'issue des projets, avec les réalités de la situation sur le terrain et le contexte de développement, et de bien appréhender dans quelle mesure les projets ont produit des effets positifs sur l'environnement mondial.

Certains ont indiqué à la mission qu'ils doutaient de la capacité du FEM à bien cerner et à promouvoir les objectifs de protection de l'environnement mondial. Depuis sa création, le Secrétariat du FEM est une unité de petite dimension, aux tâches bien définies. Compte tenu de l'élargissement et de la redistribution de ses fonctions actuelles, dont on a parlé plus haut, il est évident que ses effectifs sont aujourd'hui bien trop insuffisants pour lui permettre de remplir les nouvelles fonctions proposées en plus des fonctions habituelles. La mission conclut qu'une évaluation soignée du programme de



travail et du budget devrait prendre en compte les fonctions nouvelles et les responsabilités croissantes du Secrétariat de manière à présenter au Conseil des recommandations plus précises sur les besoins en effectifs. Il conviendrait par ailleurs d'examiner la composition et la gamme de compétences de ses employés. Il faudrait voir quels programmes de formation seraient appropriés et de quelle manière ils pourraient être complétés par des expériences pratiques sur le terrain. Il conviendrait aussi d'envisager une rotation du personnel entre le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution.

Les mesures destinées à renforcer les compétences du Secrétariat du FEM doivent définir clairement ses fonctions et ses responsabilités, se préoccuper d'améliorer la coordination, le recrutement et la formation du personnel, et définir les nouveaux postes nécessaires. L'occasion se présente aujourd'hui de recruter du personnel ayant une expérience opérationnelle des projets du FEM et de ses autres activités, ce qui n'était pas possible à l'époque où le FEM a été créé. La mission note que les chefs d'équipe reçoivent déjà tous une formation en gestion.

S'agissant du Secrétariat du FEM, il importera de définir si le temps de travail gagné grâce aux perfectionnements apportés (par exemple la participation réduite du Secrétariat aux examens détaillés préalables à l'approbation des projets) libère une capacité qu'il pourrait alors employer pour collaborer à l'exécution des projets. Quelques économies de cette nature sont effectivement réalisables, mais la mission ne juge pas réaliste de supposer que le temps de travail libéré permettra véritablement au personnel du Secrétariat de participer aux opérations recommandées pendant l'exécution des projets. Il faudra étoffer les effectifs du Secrétariat pour qu'il puisse remplir utilement une fonction d'exécution et assumer ses responsabilités plus vastes au titre des conventions existantes et nouvelles et des nouveaux domaines d'intervention, et renforcer par ailleurs la programmation et la coordination au niveau des pays.

Tout cela aboutit à la conclusion globale que des créations de postes sont d'ores et déjà nécessaires au Secrétariat du FEM. La mission n'est pas en mesure de présen-

ter un plan détaillé à cet égard. Elle propose plutôt de procéder en deux étapes. Dans un premier temps, elle préconise la mise en place immédiate d'une antenne d'aide aux pays au sein du Secrétariat. Celle-ci serait alors suivie d'une réévaluation minutieuse des implications qu'auront les conclusions et recommandations du présent rapport sur le budget et le programme de travail du Secrétariat.

Le FEM a eu la chance de bénéficier d'une direction très compétente et adroite depuis sa création. Doté d'un budget assez modeste, le Secrétariat a su former une équipe de base très motivée et compétente et assumer le premier un rôle catalyseur important à l'appui de l'ensemble des réalisations du FEM. Confrontée à des responsabilités toujours plus grandes, l'équipe d'encadrement a atteint la limite de ses capacités et tirerait aujourd'hui profit de conseils extérieurs sur l'efficacité des systèmes administratifs associés au recrutement, à la valorisation des ressources humaines, à la programmation des travaux et à la coordination entre les différentes unités du Secrétariat, et sur le moyen le plus efficace de déléguer les responsabilités aux cadres supérieurs, chefs d'équipe compris.

La mission a été informée de l'évaluation des systèmes internes de management, conduite par des consultants extérieurs en 1997 et recommande qu'une autre évaluation du même type soit confiée à un cabinet externe afin d'actualiser les conclusions de l'étude de 1997 et d'évaluer en outre les systèmes en vigueur et les besoins futurs au vu des fonctions et des responsabilités nouvelles et croissantes du Secrétariat du FEM.

Renforcement du statut du fem

Le FEM a été créé sous forme de programme pilote par une résolution des Administrateurs de la Banque mondiale et des accords interinstitutionnels connexes entre le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale. Depuis sa restructuration, en 1994, et l'établissement d'un Secrétariat fonctionnellement indépendant, la Banque mondiale a continué d'administrer sa Caisse. Du point de vue juridique, et aux yeux de nombreux observateurs, le FEM reste donc très étroitement associé à la Banque.

La mission a examiné cette question sous l'angle du mandat et de l'efficacité fonctionnelle à longue échéance du FEM. Œuvrer aux objectifs de protection de l'environnement à l'échelle mondiale et suivre les orientations des conventions internationales sur l'environnement sont des opérations de longue haleine, qui continueront d'appeler des contributions substantielles des Agents d'exécution et d'autres institutions internationales. Cela dit, elles supposent également un rôle de plus en plus actif du Secrétariat du FEM pour veiller à ce que les divers partenariats produisent les résultats les plus utiles et le meilleur rapport coût-efficacité en vue de satisfaire aux objectifs écologiques de portée mondiale.

À en juger par l'expérience et les résultats du Secrétariat du FEM à ce jour, nous pensons que le FEM renforcerait son efficacité et sa notoriété et remplirait ses fonctions stratégiques ambitieuses de façon plus satisfaisante si son statut institutionnel était mieux défini. Il convient d'en-

visager de lui conférer un statut juridique ou une autonomie, sous une forme ou une autre, sans pour autant fragiliser les partenariats fondamentaux établis avec les Agents d'exécution. Il semble particulièrement opportun de le faire maintenant compte tenu des demandes toujours plus nombreuses de financements présentées au FEM en raison du nombre croissant de projets en préparation.

Le renforcement nécessaire du FEM sur le plan institutionnel est motivé par plusieurs éléments précédemment mentionnés: l'amplification des programmes d'opérations, la charge de travail croissante dérivant des nouvelles conventions et des nouveaux protocoles, l'arrivée de nouveaux partenaires institutionnels, comme les sept organismes d'exécution, et la nécessité d'aider les pays membres pouvant prétendre à un financement à mettre en place une coordination performante à l'échelon national.

Recomendación

Le Conseil du FEM doit s'attacher à renforcer les effectifs et les capacités de gestion du Secrétariat en:

- créant une unité distincte, l'antenne d'aide aux pays, qui possèdera les compétences voulues et la connaissance des régions et des langues nécessaires pour fournir rapidement aux points focaux techniques nationaux, en étroite collaboration avec les Agents et organismes d'exécution, des orientations sur les politiques et procédures applicables;
- le rendant mieux à même de préparer et de faire connaître des modalités opérationnelles susceptibles d'encourager la participation active du secteur privé, notamment par le recrutement de spécialistes travaillant dans les secteurs voulus du secteur privé et par le détachement d'experts venant des services des Agents d'exécution, de la SFI ou des entreprises privées;
- demandant la réalisation d'une étude spéciale des besoins en personnel dans la perspective de l'expansion envisagée du rôle du Secrétariat, sans perdre de vue les implications en termes de programme de travail et de budget, afin de présenter au Conseil du FEM des recommandations plus précises en la matière;
- confiant à un cabinet d'étude une évaluation des systèmes de management actuels et des besoins futurs du Secrétariat en la matière.

Les opérations financées par le FEM commencent à porter leurs fruits et à influencer les paramètres qui facilitent la gestion de l'environnement mondial. Le FEM a été utile aux conventions et a cherché à satisfaire aux conditions fixées par les pays membres. Ces activités devraient prendre de l'ampleur dans les prochaines années, ce qui appellera, selon nous, une présence institutionnelle forte du FEM dans la communauté mondiale. L'intégration des questions de protection de l'environnement mondial aux opérations des Agents d'exécution se révèle fructueuse et sera poursuivie. Le FEM n'en aura pas moins besoin de voir sa structure institutionnelle renforcée. Il est chargé d'une mission complexe, qui consiste à traduire et à transformer les directives reçues au titre des Conventions en projets qui auront des résultats et un impact viables dans les pays bénéficiaires. Compte tenu des réalisations du FEM à ce stade, et des fonctions nouvelles et croissantes qu'il devra assurer à l'avenir, il est très opportun d'envisager d'affirmer davantage son existence institutionnelle.

À l'heure où le FEM aborde une nouvelle phase, les recentrages suggérés plus haut sont indispensables si l'on veut que les avantages acquis à ce stade perdurent et se

développent et que le FEM progresse vers une nouvelle étape de son existence. Les partenariats en place, sur lesquels se fonde la réussite du FEM, doivent être maintenus et consolidés, avec une définition plus claire des responsabilités et quelques réaménagements qui permettront d'accueillir de nouveaux partenaires. La mission conclut que cette évolution vers des responsabilités institutionnelles croissantes devrait être axée sur le renforcement des fonctions du Secrétariat au sein du FEM.

Recommandation

Pour accompagner le recentrage du FEM sur une culture de résultats et de qualité des produits, et veiller à ce qu'il puisse s'acquitter efficacement des nouvelles tâches qui lui sont demandées, la mission préconise un renforcement de son statut et, à cette fin, recommande au Conseil d'examiner les solutions possibles pour affirmer davantage son existence institutionnelle, notamment en lui conférant un statut juridique distinct.



PRINCIPALES CONCLUSIONS ET GRANDES RECOMMANDATIONS

Introduction

Diverses conclusions et recommandations ont été présentées au fil de ce rapport. Le présent chapitre est un récapitulatif des principales conclusions et des 14 grandes recommandations de la mission.

Le premier rôle de la mission était d'évaluer la performance du FEM, et surtout de déterminer si les projets ont des effets sensibles au plan mondial. Le portefeuille du FEM est encore jeune, le nombre de projets achevés plutôt modeste (95) et seuls 41 d'entre eux ont fait l'objet de rapports d'évaluation auxquels la mission d'évaluation a eu accès. Cette dernière catégorie ne regroupe que 12 % environ des projets approuvés depuis la création du FEM. La plupart des projets aujourd'hui achevés ont démarré au cours de la phase pilote, c'est-à-dire avant l'adoption de la Stratégie opérationnelle et des programmes d'opérations du FEM. La phase pilote était principalement une période d'expérimentation de nouveaux concepts et d'idées des projets.

La mission avait également pour tâche de s'intéresser aux résultats obtenus dans le cadre des projets en cours, pour l'essentiel depuis au moins deux ans. La majorité de ces projets n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation, la mission s'est appuyée en grande partie sur les quatre études sectorielles intéressant respectivement les changements climatiques, la diversité biologique, les eaux internationales et la dégradation des sols qui avaient été réalisées par le groupe de suivi et d'évaluation du FEM, avec le concours des institutions concernées.

Principales conclusions

La mission a tiré de son évaluation 10 grandes conclusions:

1. **En dépit de certaines faiblesses signalées dans le présent rapport, les projets financés par le FEM ont eu des résultats appréciables face à de graves problèmes environnementaux de portée mondiale.**



Dans le domaine de l'ozone, le FEM a bien accompagné l'application du Protocole de Montréal se montrant attentif aux besoins en découlant. Son intervention a largement contribué à une baisse sensible de la consommation de substances nocives pour l'ozone. En 1999, la consommation annuelle de substances nocives pour l'ozone avait déjà baissé de plus de 90 % dans les 14 pays bénéficiaires des projets du FEM, passant de quelque 190 000 tonnes à moins de 15 000 tonnes.

S'agissant des changements climatiques, la mission considère que le FEM a bien réussi à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie. Les résultats sont plus modestes en ce qui concerne les centrales qui exploitent des énergies renouvelables et qui sont raccordées. C'est dans le secteur des projets décentralisés d'exploitation des énergies renouvelables en zone rurale que le FEM a enregistré ses plus mauvais résultats. Compte tenu de l'ampleur des besoins énergétiques à satisfaire en milieu rural, la mission recommande que le FEM recherche des approches plus novatrices, en privilégiant les applications productives. Globalement, la mission considère que le FEM gagnerait à adopter un programme d'action plus ciblé dans le domaine des changements climatiques, en s'efforçant plus particulièrement à créer des conditions favorables à la transformation du marché de l'énergie. Le FEM doit par ailleurs s'attacher à renforcer l'effet mobilisateur de ses interventions. Le rapport entre les financements du FEM et les cofinancements en faveur de projets sur les changements climatiques est généralement de l'ordre de 1 à 5 ou de 1 à 6 — niveau correspondant à la plupart des projets du portefeuille — ce qui est insuffisant, compte tenu des modestes ressources dont dispose le Fonds au regard de l'ampleur des problèmes liés à l'évolution du climat mondial. La mobilisation — directe, ou indirecte (en influant sur les flux de capitaux privés) — de ressources supplémentaires (essentiellement privées) de 50 à 100 fois supérieures à celles apportées par le FEM feraient en revanche vraiment évoluer les choses.

Au chapitre de la diversité biologique, les projets du FEM ont favorisé l'amélioration progressive des normes régissant la gestion participative des zones protégées. Cela étant, la plus grande partie de la diversité biologique

mondiale se trouve hors des périmètres protégés et subit de ce fait de sérieuses menaces. Le FEM doit donc continuer à accroître les financements qu'il consacre à la préservation de la diversité biologique dans les zones productrices et sur les terres du domaine public. Les projets du FEM doivent aussi faire une place plus large aux deux autres objectifs de la Convention sur la diversité biologique: l'utilisation durable de la biodiversité et le partage des avantages qui en découlent. Tous les projets du FEM dans ce domaine d'intervention doivent favoriser l'émergence de moyens de subsistance autres que ceux fondés sur l'exploitation de la biodiversité, aspect indispensable à toute préservation durable de ce patrimoine. Enfin, il convient d'encourager la mise à l'essai de mesures d'intervention d'urgence dans le domaine de la diversité biologique.

Les activités financées par le FEM dans le domaine des eaux internationales ont beaucoup contribué à l'application des accords mondiaux et régionaux sur la protection et la régénération des écosystèmes dulcicoles et marins. La mission d'évaluation confirme que les analyses scientifiques de situation transnationales doivent demeurer au cœur des efforts qui visent à faciliter la conclusion d'accords entre les pays sur des programmes d'action stratégiques conçus pour éliminer ou prévenir les menaces écologiques pesant sur les eaux internationales.

Les résultats sont plus modestes dans le domaine de la dégradation des sols, considéré jusqu'ici comme une simple activité intersectorielle. Si peu de projets ont permis de réduire sensiblement la dégradation des sols, la mission a constaté que nombre d'entre eux s'attaquaient aux causes du problème et renforçaient la capacité des populations locales à gérer durablement la ressource foncière. Des outils similaires aux analyses de situation transnationale et aux programmes d'action stratégiques dans le domaine des eaux internationales doivent être utilisés dans les projets relatifs à la dégradation des sols pour créer une base scientifique solide qui permettra de faire la distinction entre les effets positifs de portée internationale et ceux à caractère national.

La mission a examiné en outre les rapports des entités du FEM sur les résultats obtenus dans le cadre des pro-

jets achevés et de plusieurs projets en cours. Ces rapports cadrent le plus souvent avec le point de vue des représentants du gouvernement et des autres parties prenantes des pays visités, où les principaux responsables estiment généralement que les résultats communiqués par les Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM sont objectifs et crédibles.

L'un dans l'autre, il serait prématuré d'espérer que les activités du FEM aient pu contribuer de manière significative à l'arrêt ou au ralentissement de la dégradation du patrimoine écologique mondial, hormis l'effet indéniablement positif du programme sur l'ozone en Europe orientale et en Asie centrale. Les projets financés par le FEM sont exécutés dans des conditions très difficiles car bien souvent ils s'attaquent à des problèmes qui ne sont pas jugés prioritaires par les pays et ils ne permettent pas d'obtenir des résultats tangibles à court terme. Vu que le FEM existe depuis assez peu de temps et dispose de ressources relativement modestes, il n'est pas réaliste de penser que ses activités pourraient déjà avoir des effets sensibles à caractère mondial.

Malgré ces handicaps, la mission considère que les projets du FEM ont déjà permis d'obtenir toute une série de résultats importants, qui constituent d'utiles indicateurs du bon déroulement des activités, laissant entrevoir l'impact positif qu'elles auront plus tard sur l'environnement. Nous pensons que le FEM est sur la bonne voie et mérite de ce fait que l'on continue à soutenir ses programmes d'opérations et ses activités.

En ce qui concerne les deux nouveaux domaines d'intervention—les polluants organiques persistants et la dégradation des sols—la mission conclut qu'il est important que le FEM engage des consultations avec les instances de chaque Convention pour s'assurer que les attentes sont réalistes au vu des ressources limitées dont il dispose. Le FEM doit aussi revoir et rationaliser le nombre et les objectifs de ses programmes d'opérations à la lumière des enseignements tirés des projets. Ces mesures se traduiront par une plus grande cohérence des activités dont l'objectif primordial sera clairement d'avoir des effets positifs sur le patrimoine écologique mondial.

2. Le FEM contribue efficacement à l'application des conventions mondiales sur l'environnement.

Le FEM est la principale source de financement dédiée à l'application d'accords internationaux sur l'environnement. Il a tenu compte des directives reçues au titre des conventions mondiales, et plus particulièrement de la CCNUCC et de la CDB. La Stratégie opérationnelle et les programmes d'opérations reflètent bien les objectifs et priorités des Conventions. Il a donné suite de manière satisfaisante et pragmatique aux directives l'appelant à aider les pays à remplir leurs obligations de communications en application des Conventions.

Le FEM a eu du mal à déterminer précisément comment il devrait donner suite aux directives assez générales reçues au titre des Conventions. De même, les instances des Conventions ont peiné à définir les actions les mieux adaptées au contexte général du développement durable. Toutefois, le FEM et les instances des Conventions ont fait des progrès considérables et encourageants au cours des dernières années. La mission d'évaluation a noté que des consultations étroites sont nécessaires pour faire en sorte que les priorités actuelles soient convenablement interprétées et tiennent compte des directives reçues auparavant. Depuis sa création, la FEM a financé 320 activités habilitantes pour un montant total de 104,5 millions de dollars. Tout nouveau cycle de financement d'activités habilitantes en application des mêmes conventions devrait être envisagé avec prudence. Il faut évaluer avec soin le financement des activités passées pour déterminer si elles ont permis de répondre efficacement aux besoins des pays et aux directives reçues au titre des Conventions.

La priorité du FEM étant de contribuer à l'application des conventions internationales sur l'environnement, une coordination plus étroite est nécessaire, au niveau des pays, entre les points focaux du FEM et ceux des Conventions. L'intérêt des activités habilitantes du FEM est de plus en plus largement reconnu, mais jusqu'à présent, les résultats obtenus dans le cadre d'autres activités financées par le FEM ont reçu peu d'attention. En faisant état des résultats effectifs des projets du FEM, les déclarations faites par les pays bénéficiaires lors des Con-

férences des parties peuvent aider le FEM à obtenir un soutien financier continu.

La mission note qu'il est important que le FEM aide les pays à intégrer, dans leurs plans nationaux et dans leurs stratégies de développement durable, les plans d'action nationaux, notamment les stratégies et les plans d'action en faveur de la biodiversité et les activités habilitantes qui leur sont associées.

S'agissant des résultats qui ont pu être étudiés en détail, la mission estime que la performance du FEM en tant que mécanisme financier de plusieurs conventions est solide et que le Fonds est devenu un moyen efficace et sûr de financer des activités ayant des effets positifs notables sur l'environnement mondial.

3. Les pays bénéficiaires comprenant très mal le fonctionnement du FEM, il convient d'apporter de toute urgence des améliorations substantielles à son mode de fonctionnement à l'échelon des pays.

Grâce aux ateliers de dialogue avec les pays, qui ont démarré il y a deux ans, le fonctionnement du FEM est aujourd'hui nettement mieux compris, mais cela ne suffit pas. C'est à l'échelon national que le manque global d'informations à propos du FEM se ressent. Ce problème doit être traité de manière plus systématique.

Plusieurs pays se sont inquiétés des problèmes de coordination que pose le système de représentation par groupes de pays. De nombreux points focaux techniques ont jugé que les voies de communication avec le membre du Conseil représentant leur pays étaient déficientes. On ignore si cela tient à la rareté des contacts directs entre les Membres et les points focaux techniques de leur groupe.

Les projets semblent pouvoir compter sur l'adhésion des pays concernés, bien que beaucoup n'aient pas été lancés à leur initiative, si l'on en juge par la participation du point focal désigné pour suivre les opérations du FEM. Les projets sont souvent lancés à l'initiative des Agents d'exécution, avec l'aide de leurs principaux points de contact dans le pays. Cela pouvait sembler normal quand le FEM était un mécanisme nouveau et que ses objectifs, sa stratégie et ses politiques opérationnels n'étaient pas bien connus. Aujourd'hui, par contre, il convient d'établir des mécanismes plus performants pour coordonner les opérations du FEM dans les pays. Les financements du FEM doivent correspondre aux politiques et programmes nationaux de développement durable et aux engagements des pays en application des conventions internationales sur l'environnement et des accords connexes.

D'autre part, l'efficacité de la coordination du FEM à l'échelon des pays repose en grande partie sur les compétences des points focaux techniques. Le rôle de ces derniers dépend du soutien qu'ils reçoivent de structures ou organes consultatifs pour assurer la coordination interministérielle et la participation globale des acteurs autres que les administrations. Nous félicitons le FEM d'avoir pris des dispositions pour sensibiliser les pays aux pratiques optimales dérivant des projets nationaux.



Il importe également que le FEM prenne des mesures plus énergiques et plus efficaces pour développer les capacités des points focaux techniques nationaux, surtout dans les pays de petite et moyenne taille.

Le mécanisme actuel, où chaque Agent d'exécution désigne un membre de son personnel comme point de contact chargé d'assurer la coordination nationale des projets du FEM, devrait être élargi aux nouveaux organismes d'exécution. Il faut fournir des informations mieux adaptées à chaque point focal technique, qui aura alors les moyens de donner aux acteurs locaux des renseignements sur l'état d'avancement des projets nationaux, régionaux et mondiaux du FEM. Ces informations devraient être fournies dans la(les) langue(s) qui permettra(ont) d'assurer une diffusion nationale optimale des renseignements concernant les opérations du FEM. Le Secrétariat du FEM devrait apporter une assistance technique à l'élaboration de tels rapports. L'affectation de ressources modestes, mais soigneusement ciblées permettraient aux points focaux techniques de réaliser des examens du portefeuille national de projets avec les différentes parties intéressées, dont les Agents d'exécution et les points focaux des conventions et, surtout, avec le personnel local et national chargé de l'exécution des projets.

Enfin, la liste des points focaux techniques présentée dans le rapport annuel du FEM doit être actualisée au moins une fois par an et vérifiée avant la publication du rapport.

4. Il faut prendre en compte plus systématiquement les aspects liés à la participation des parties prenantes aux activités du FEM.

Il est bien admis que les opérations financées par le FEM doivent s'inscrire dans le cadre du développement durable. En application de ses principes opérationnels, le FEM finance des projets entrepris à l'initiative des pays et fondés sur des priorités nationales conçues pour promouvoir un développement durable et énoncées dans les programmes nationaux. Dans cette optique, l'expérience opérationnelle acquise par le PNUD et la Banque mondiale et les dialogues qu'ils ont conduits avec les pays au fil des ans revêtent une importance stratégique pour le FEM.

Dans beaucoup de pays, les acteurs locaux ont attiré l'attention de la mission sur le fait que les causes profondes de l'appauvrissement de la biodiversité sont mieux prises en compte quand les objectifs de préservation du FEM sont directement rattachés aux politiques et programmes de développement durable. Le FEM doit donc mettre davantage l'accent sur les projets qui encouragent l'utilisation durable de la biodiversité et le partage des avantages découlant de l'exploitation des produits et services qui y sont liés. Plus généralement, la mission a constaté que divers projets du FEM s'appuyaient sur une dynamique participative, comportaient des mécanismes redistributifs et avaient un impact socioéconomique positif, dans tous les domaines d'intervention. Il est encourageant de constater que nombre de projets du FEM se déroulent en concertation avec les acteurs locaux.

Il est toutefois encore difficile de mesurer systématiquement la participation des parties intéressées. Les projets du FEM gagneraient à aborder plus en détail et plus méthodiquement les aspects socioéconomiques et ceux liés aux moyens de subsistance. Les mécanismes de participation doivent être assortis d'indicateurs de suivi pour traiter plus efficacement des questions relatives à la mobilisation des différents acteurs et à la viabilité des activités. Il importe tout particulièrement de prêter attention aux questions concernant la parité des sexes et les groupes vulnérables, notamment les communautés autochtones, dans ce domaine.

Le Secrétariat du FEM doit renforcer ses capacités internes pour fournir des orientations stratégiques sur des questions sociales telles que la participation sans exclusive, les possibilités offertes aux femmes et la lutte contre la pauvreté, et vérifier que les projets préparés pour être soumis à l'examen du FEM peuvent avoir des effets positifs durables sur l'environnement mondial.

5. Il convient de donner aux pays et aux parties prenantes aux projets une définition plus claire des notions d'« effets positifs sur l'environnement mondial » et de « surcoût ».

L'examen de la phase pilote du FEM et le premier bilan global de son fonctionnement ont tous deux fait ressortir

tir l'importance de définitions plus claires et de directives opérationnelles plus efficaces pour définir ce que recouvrent les termes d'« effets positifs sur l'environnement mondial », surtout dans les domaines de la diversité biologique et des eaux internationales. Selon la mission, le FEM a progressé dans la mise au point d'une méthode fonctionnelle qui permettra au Secrétariat, aux entités qui le composent et aux Agents d'exécution de déterminer le surcoût sur un plan technique. La mission a cependant aussi constaté que les pays et les acteurs locaux maîtrisaient mal ces notions.

Il ressort des conclusions de la mission qu'il faut préparer des directives opérationnelles qui indiquent clairement comment définir les effets positifs sur l'environnement mondial pendant la phase de conception du projet et comment les prendre en compte et les mesurer à son achèvement. Pour faire mieux comprendre le principe du surcoût par rapport aux effets positifs sur l'environnement mondial qui ont été définis et pour permettre aux représentants des pays et aux autres parties prenantes aux projets d'appliquer de façon cohérente ces concepts, il est aujourd'hui indispensable que le FEM fournisse par écrit des directives claires et utiles. Il doit accorder une priorité élevée à l'élaboration et à la distribution de ces documents.

Les avancées dans ce domaine ouvriront la voie à de nombreuses autres améliorations au FEM, permettant notamment de consolider les politiques opérationnelles, de renforcer la participation et le rôle moteur des pays, de simplifier la préparation des projets et de développer les possibilités de financements et de partenariats pour le FEM.

6. Il faut alléger la procédure d'instruction des projets et mieux faire connaître le FEM en améliorant la communication et les supports d'information.

La mission considère qu'il faut davantage s'attacher à revoir la procédure d'instruction des dossiers et les mécanismes d'examen des projets du FEM. Il est possible de raccourcir le délai d'instruction des projets à part entière, un constat qui vaut encore plus pour les projets de moyenne envergure. Des mesures correctives doivent être prises en priorité pour ces derniers.

La mission a constaté en outre que le FEM pâtit d'une faible notoriété, même quand il finance entièrement des projets. Son site web est utile et performant, mais il ne peut s'en remettre à cette seule source pour satisfaire aux principaux besoins d'information des pays membres. Les publications, les CD-ROM, et les supports visuels sont également indispensables. Le lancement de publications phares sur l'environnement mondial mettant en exergue l'expérience opérationnelle du FEM et les réalisations de ses projets rehausseraient sa notoriété.

Les acteurs nationaux ont du mal à comprendre les buts, les objectifs et les modalités opérationnelles du FEM, et notamment les notions fondamentales d'« effets positifs sur l'environnement mondial » et de « surcoût ». De bons supports d'information permettraient au FEM de dissiper beaucoup de malentendus et quiproquos sur son mandat et ses procédures.

L'un des grands axes des conclusions de la mission est que le FEM doit effectuer un recentrage opérationnel pour passer d'une logique d'approbation des projets à une culture de résultats et de qualité. Cette transformation serait particulièrement visible si le FEM présentait dans ses rapports annuels, conformément à son Instrument, les résultats des projets tels qu'ils ressortent annuellement des évaluations des projets achevés.

7. Il faut davantage mettre l'accent sur le rôle catalyseur du FEM, qui procède de l'intégration de ses objectifs dans les activités des autres intervenants, de la mobilisation de cofinancements, et de la réplique des projets.

La mission note que, dès sa création, il a été jugé important que le FEM devienne un mécanisme efficace, capable de mobiliser des financements auprès d'autres sources pour œuvrer aux objectifs de protection de l'environnement mondial. Sa Stratégie opérationnelle repose sur l'un des principes suivants: « Afin de maximiser les avantages pour l'environnement mondial, le FEM mettra l'accent sur son rôle catalyseur et mobilisera des financements supplémentaires auprès d'autres sources. »

La mission considère que les trois Agents d'exécution se

sont raisonnablement efforcés d'intégrer la protection de l'environnement mondial à leurs programmes de travail. Les organismes d'aide au développement comme le PNUD et la Banque mondiale ont, mieux que par le passé, aidé à sensibiliser les pays aux problèmes environnementaux à caractère mondial dans le cadre de leurs dialogues avec les pays sur les stratégies, les programmes et les projets nationaux de développement. Beaucoup reste toutefois à faire.

La mission juge le bilan du FEM très modeste sur le plan du cofinancement. L'essentiel des cofinancements mobilisés correspond à une poignée des projets achevés. Une définition claire du terme « cofinancement » est indispensable et permettrait de remédier à l'absence totale d'homogénéité des bases de données des différentes entités du FEM en la matière. Les engagements et les résultats obtenus dans ce domaine doivent être systématiquement suivis et évalués, par exemple dans les rapports d'achèvement, de clôture et d'évaluation des projets et lors de l'examen interinstitutionnel annuel de l'état d'avancement des projets. À l'heure où le FEM aborde

une nouvelle phase de son développement et fait face à un nombre croissant de demandes de financement qui dépassent les ressources disponibles, il faut que des conditions de cofinancement rigoureuses s'appliquent à l'approbation des projets.

Même si des progrès sont réalisés au plan des cofinancements et de l'intégration des objectifs du FEM dans les activités des autres intervenants, la réplication des projets financés par le FEM, qui doit s'accompagner de modalités financières et opérationnelles différentes, reste un aspect stratégique important. Peu de projets étant aujourd'hui achevés, il faudra peut-être attendre quelque temps avant de pouvoir suivre et mesurer l'effet d'entraînement de ces opérations, ce qui risque d'être d'autant difficile en l'absence actuelle de suivi systématique. C'est là un aspect auquel le FEM doit remédier. À cette fin, la mission juge important d'améliorer l'efficacité des mécanismes de partage de l'information, surtout entre les Agents d'exécution, pour chaque catégorie de projets.

S'agissant des fonds fiduciaires, la mission estime qu'ils présentent une meilleure garantie de continuité que les autres modes de financement. Elle encourage donc le FEM à continuer de rechercher la manière la plus efficace de financer ces instruments, en association avec d'autres bailleurs de fonds.

8. Le programme de microfinancements et les projets de moyenne envergure obtiennent de bons résultats et peuvent être une étape préalable utile à la programmation ultérieure par le FEM de projets à plus grande échelle.

Le taux de réussite des projets de petite et moyenne envergure semble bon. Dans de nombreux cas, ces projets pourraient être le meilleur moyen de lancer des activités nouvelles et innovantes. Il s'agit là d'un financement bien adapté aux ONG, mais aussi aux petits pays, notamment aux petits États insulaires, qui pourraient bien juger que les projets de moyenne envergure répondent parfaitement à la plupart de leurs besoins pour appliquer les conventions mondiales sur l'environnement.



Au vu des évaluations positives récemment faites du programme de microfinancements et des projets de moyenne envergure, et compte tenu de l'augmentation des demandes de financement présentées au FEM, la mission considère qu'il est important d'allouer des ressources plus conséquentes à ces deux mécanismes de financement.

Les projets de moyenne envergure permettent de se faire une idée de l'impact que peuvent avoir les financements du FEM, avant d'envisager d'en faire des projets à part entière. Les ressources du FEM étant de plus en plus sollicitées, cette dimension revêt une importance particulière pour la programmation des activités.

9. Le FEM doit se tourner davantage vers le secteur privé.

Malgré les efforts encourageants du FEM pour associer le secteur privé à son action au service de l'environnement mondial, la mission juge que beaucoup de possibilités demeurent inexploitées et que de nombreux facteurs font encore obstacle à une participation plus large des entreprises. Cela est manifeste dans les domaines de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des changements climatiques, mais celui de la diversité biologique ouvre également de vastes perspectives au secteur privé. Les domaines des eaux internationales et de la dégradation des sols devraient aussi entrer dans le cadre de cet effort. La mission estime que de nombreuses raisons militent en faveur d'un plus large recours aux entreprises privées. L'aval du Conseil à une participation accrue du secteur privé et une acceptation clairement affirmée des risques qui en découlent permettraient de dissiper les doutes au sein du FEM. La définition de modalités claires en la matière doit faire partie des premières priorités du Secrétariat, tout comme le recours accru à des experts du secteur privé travaillant sur les problèmes environnementaux à caractère mondial.

10. Le rôle et le mandat institutionnels des partenaires du FEM doivent être mieux définis et légèrement modifiés

Le FEM est un exemple unique de collaboration entre des organismes importants du système des Nations Unies

et de celui de Bretton Woods. En règle générale, la collaboration sur les questions opérationnelles n'est pas un trait des organisations multilatérales d'aide au développement. Aussi la mission estime-t-elle que le FEM constitue un exemple particulièrement encourageant de coopération constructive entre différents organismes.

Bien que la formule du FEM donne dans l'ensemble satisfaction, la mission a relevé un certain nombre d'aspects touchant à l'organisation interne et à la dotation en personnel, qui mériteraient d'être améliorés.

Le FEM étant en train de passer d'une logique d'approbation de projets à une culture de résultats, le cloisonnement des modes de programmation propres au Secrétariat et aux Agents d'exécution aura de moins en moins lieu d'être. Au contraire, la collaboration doit être renforcée. L'une des idées au cœur des conclusions de la mission est la nécessité d'encourager une dynamique de coopération à tous les stades des opérations, sans pour autant porter atteinte au rôle propre de chaque partenaire aux différentes étapes du cycle des projets.

Sur le plan institutionnel, le FEM doit résoudre quelques problèmes urgents. Le rôle et les effectifs du Secrétariat doivent de toute évidence être renforcés. À cet effet, il convient avant tout de définir clairement les fonctions et les responsabilités, d'améliorer la coordination, le recrutement et la formation du personnel, et d'évaluer les besoins en postes. Il faut commencer par mettre en place une antenne d'aide aux pays au sein du Secrétariat, puis évaluer avec le plus grand soin les conséquences des conclusions et des recommandations de la mission en termes de programme de travail et de budget.

Les trois Agents d'exécution continueront à jouer un rôle très important au sein du FEM. Ils ont accumulé des compétences professionnelles et techniques précieuses et sont acquis aux objectifs du FEM. Chacun d'eux a accumulé une expérience opérationnelle considérable et, collectivement, ils jouissent du crédit nécessaire dans le monde entier pour réaliser les opérations qui se rattachent au FEM et sont sensibles au contexte de développement durable dans lequel les projets du FEM doivent se dérouler. Il serait néanmoins utile, tant pour les Agents

d'exécution que pour leurs relations avec le FEM, que ces partenaires reçoivent la garantie d'un niveau de financement à moyen terme, afin de pouvoir maintenir leurs engagements institutionnels et les ressources humaines nécessaires, tout en conservant la souplesse voulue pour s'adapter constamment aux priorités des pays.

Les nouveaux organismes d'exécution du FEM opérant sous le régime du dispositif élargi apporteront de nouvelles compétences, mais ils doivent être intégrés au FEM méthodiquement, pour jouer un rôle dans les domaines d'intervention précis où ils ont acquis des compétences techniques et opérationnelles qui inspirent confiance.

Les remèdes aux problèmes environnementaux de dimension mondiale, auxquels les Conventions sont consacrées, doivent se fonder sur des avis scientifiques et techniques solides émanant de sources reconnues. Le STAP remplit une fonction essentielle à cet égard. Nous avons pris note des améliorations substantielles dans les relations du STAP avec les autres composantes du FEM. Il convient de surveiller de plus près l'utilisation et la gestion de son fichier d'experts. Il faut par ailleurs analyser régulièrement les examens qu'il réalise, dans le cadre de l'évaluation des projets achevés. Le STAP gagnerait à étudier les moyens de mieux utiliser les compétences scientifiques et techniques dans les procédures d'approbation et d'exécution des projets du FEM.

Les mécanismes de suivi et d'évaluation étant des gages d'amélioration, ils contribuent de façon déterminante à toute une culture axée sur la qualité. Ces dernières années, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM a réalisé un grand nombre d'examens et d'évaluations de programmes conduits dans le cadre des domaines d'intervention et d'autres activités intersectorielles du FEM. Ce travail a fourni à la mission des éléments d'information utiles. Au niveau de chaque projet, le suivi et l'évaluation relèvent de la seule responsabilité des Agents d'exécution. Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM devrait avoir un rôle stratégique, aux côtés des Agents et organismes d'exécution, pendant l'exécution des projets. Il doit également améliorer son mode de diffusion de l'information et ses liens institutionnels avec les Agents d'exécution et les points focaux techniques pour favori-

ser une gestion évolutive à l'échelon des projets et faciliter l'administration du portefeuille au niveau des programmes dans l'ensemble du dispositif du FEM.

Ces différentes considérations conduisent la mission à conclure que le Conseil du FEM devrait commencer sans attendre à étudier les moyens de mieux asseoir le statut du FEM. Il semble à la fois opportun et judicieux d'envisager d'affirmer davantage l'existence institutionnelle du FEM. À cet égard, le Conseil devrait notamment envisager de le doter d'une personnalité juridique. De nombreux facteurs militent en faveur de cette évolution: l'augmentation du nombre des programmes d'opérations, l'élargissement des relations du fait de l'apparition de nouvelles conventions et de nouveaux protocoles, la multiplication des partenaires institutionnels, comme les sept nouveaux organismes d'exécution, l'aide à apporter aux les pays membres susceptibles d'obtenir des financements du FEM à assurer une coordination nationale efficace et pour tenir compte de leurs priorités dans le cadre des politiques et de programmes nationaux de développement durable, et enfin la pénurie croissante de ressources du FEM.

Grandes recommandations

Partenariat du FEM

Recommandation 1 (Chapitre 7)

Pour que son action ait des effets positifs et concrets sur l'environnement mondial, le FEM doit amorcer un recentrage institutionnel pour passer d'une logique d'approbation de projets à une culture de résultats et de qualité des produits. Il faut pour cela une dynamique de coopération faisant davantage appel aux groupes d'étude interinstitutionnels pour se pencher sur les programmes et les grandes orientations et mettant mieux le travail en équipe au service de l'exécution et de l'évaluation des projets.

Recommandation 2 (Chapitre 7)

L'efficacité économique, l'obligation de responsabilité et le contrôle des frais généraux ayant été des sujets de préoccupation à la naissance du FEM, la mission préconise deux mesures: i) l'établissement d'une liste

type des tâches confiées aux Agents d'exécution et couvertes par des allocations de frais; ii) l'adoption d'un mécanisme simple de défraiement des Agents d'exécution en fonction des résultats obtenus, comportant deux ou trois versements échelonnés dans le temps et associés aux grandes étapes du projet.

Recommandation 3 (Chapitre 6)

Chaque Agent d'exécution et chaque nouvel organisme d'exécution doit avoir pour tâche de mobiliser un volume important de ressources additionnelles pour donner plus d'impact aux financements du FEM. Il convient de donner une définition précise du cofinancement et d'adopter une série de conditions rigoureuses à respecter dans ce domaine en fonction des différentes catégories de projets et de la situation propre aux pays considérés. Il faut mettre l'accent sur le montant total du cofinancement supplémentaire censé constituer une formule de répartition des coûts solide et efficace pour chaque projet, plutôt que sur le montant des cofinancements provenant des programmes de travail des Agents et organismes d'exécution ou des contributions des pays. Le volume de cofinancement doit être suivi et évalué chaque année dans le cadre de l'examen interinstitutionnel de l'état d'avancement des projets, et analysé par ailleurs dans les rapports finaux des projets. Le suivi des activités qui résultent de l'effet d'entraînement des opérations concluantes doit donner lieu à un exercice distinct au sein du FEM.

Renforcement de la capacité des pays

Recommandation 4 (Chapitre 5)

Le FEM doit continuer à s'efforcer de renforcer les capacités des points focaux techniques, les mécanismes de coordination nationale de ses activités et les ateliers de dialogue avec les pays. La mission recommande en outre au Secrétariat du FEM de donner aux points focaux techniques les

moyens d'agir en les tenant mieux informés de l'état d'avancement des projets en préparation et en cours. À cette fin, le Conseil doit allouer des fonds spéciaux, administrés par le Secrétariat, pour organiser régulièrement des ateliers nationaux d'examen du portefeuille du FEM, conduits par les points focaux nationaux au niveau technique avec la participation des points focaux pour les Conventions concernées ainsi que des Agents et organismes d'exécution.

Questions opérationnelles

Recommandation 5 (Chapitre 4)

Le FEM doit envisager avec prudence l'ouverture de tout nouveau cycle de financement d'activités habilitantes en application des mêmes conventions. Il faut évaluer avec soin le financement des activités passées pour déterminer si elles ont permis de répondre efficacement aux besoins des pays et aux directives reçues au titre des Conventions. Il est important d'évaluer l'utilisation des rapports, des communications et des programmes d'action nationaux dans le contexte du cadre stratégique du programme de développement durable d'un pays et des activités de programmation et de préparation des projets du FEM. Dans le même ordre d'idées, la mission recommande que le Conseil du FEM examine la



possibilité que chaque pays rende compte directement aux instances de la Convention voulue de l'efficacité et des résultats de l'aide que le FEM lui apporte sous forme d'activités habilitantes comme de projets.

Recommandation 6 (Chapitre 4)

Dans son dialogue avec les instances de chacune des Conventions dont il facilite l'application, le FEM devrait chercher régulièrement à actualiser et préciser les priorités et les engagements existants à la lumière des nouvelles directives qu'il reçoit.

Recommandation 7 (Chapitre 6)

Afin de permettre aux pays, aux services des Agents d'exécution et aux nouveaux organismes d'exécution de mieux appréhender le principe du surcoût convenu et la notion d'effets positifs sur l'environnement mondial, la mission recommande que le document sur les surcoûts, présenté au Conseil en 1996 (GEFF/C.7/Inf.5), serve de point de départ aux travaux d'un groupe d'étude interinstitutionnel. Ce groupe cherchera à relier les effets salutaires sur l'environnement mondial aux surcoûts dans un cadre de négociation que les pays partenaires et le FEM utiliseront pour parvenir à un accord sur le montant à retenir. Il conviendrait de mettre ce dispositif à l'essai dans quelques pays, et de le réviser en fonction de l'expérience acquise avant de le diffuser largement, sous forme de directive pratique, auprès des points focaux techniques, des Agents d'exécution et des services du Secrétariat du FEM.

Recommandation 8 (Chapitre 3)

Le FEM doit revoir et rationaliser le nombre et les objectifs de ses programmes d'opérations à la lumière des enseignements tirés des projets, afin d'assurer leur cohérence et de faire en sorte qu'ils visent tous à avoir des effets positifs sur l'environnement mondial. À cette fin, la mission considère que le FEM doit veiller à ce que la planification et l'exécution des nouveaux projets s'appuient toujours sur une base scientifique solide dans tous les domaines d'intervention. Les analyses scientifiques de situation transnationale doivent demeurer au cœur des efforts qui visent à conclure des accords régionaux sur les mesures à prendre pour lutter

contre les menaces pesant sur les eaux internationales. Elles doivent aussi rester à la base de la mise au point des plans d'action stratégiques. La mission recommande au FEM d'étendre cette approche aux projets axés sur la lutte contre la dégradation des sols, qui est en passe de devenir un domaine d'intervention à part entière.

Recommandation 9 (Chapitre 6)

Le Secrétariat doit monter un groupe de travail interinstitutionnel chargé de définir un mécanisme permettant un recueil efficace et systématique des données sur la consultation et la participation des parties prenantes aux projets financés par le FEM, et notamment sur le rôle des populations autochtones.

Recommandation 10 (Chapitre 6)

Lors des phases de conception et d'exécution des opérations, le FEM doit mettre davantage l'accent sur la viabilité à long terme et le potentiel de réplification des projets. La mission lui recommande en particulier d'associer plus efficacement le secteur privé à toutes les phases du cycle des projets, en veillant notamment à ce que le Secrétariat dispose des compétences nécessaires à cette fin. Le FEM doit chercher à créer un environnement favorable par l'adoption de stratégies plus ciblées et davantage axées sur le jeu du marché, ainsi que de modalités opérationnelles élargies qui permettront une interaction avec le secteur privé, jetant ainsi les bases de la pérennité de ses *opérations*.

Capacité du secrétariat du FEM

Recommandation 11 (Chapitre 7)

Le Conseil du FEM doit s'attacher à renforcer les effectifs et les capacités de gestion du Secrétariat en:

- créant une unité distincte, l'antenne d'aide aux pays, qui possèdera les compétences voulues et la connaissance des régions et des langues nécessaires pour fournir rapidement aux points focaux techniques nationaux, en étroite collaboration avec les Agents et organismes d'exécution, des orientations sur les politiques et procédures applicables;

- le rendant mieux à même de préparer et de faire connaître des modalités opérationnelles susceptibles d'encourager la participation active du secteur privé, notamment par le recrutement de spécialistes travaillant dans les secteurs voulus du secteur privé et par le détachement d'experts venant des services des Agents d'exécution, de la SFI ou des entreprises privées;
- demandant la réalisation d'une étude spéciale des besoins en personnel dans la perspective de l'expansion envisagée du rôle du Secrétariat, sans perdre de vue les implications en termes de programme de travail et de budget, afin de présenter au Conseil du FEM des recommandations plus précises en la matière;
- confiant à un cabinet d'étude une évaluation des systèmes de management actuels et des besoins futurs du Secrétariat en la matière.

Recommandation 12 (Chapitre 7)

Sans remettre en cause le principe selon lequel l'exécution et l'évaluation des projets relèvent de la compétence générale des Agents d'exécution, il conviendrait que le Conseil du FEM renforce et élargisse les fonctions du groupe de suivi et d'évaluation de manière à ce que celui-ci puisse collaborer aux examens à mi-parcours et aux évaluations de projets, notamment en donnant son avis sur le cadre de référence applicable

à ces exercices, en contribuant à l'examen de chacun des rapports établis, en étudiant et en regroupant les résultats mis en lumière par le travail d'évaluation, et en les répercutant, selon les besoins, sur tous les partenaires du FEM.

Renforcement de la capacité et de l'existence institutionnelles du FEM

Recommandation 13 (Chapitre 7)

Pour renforcer les fondements scientifiques et techniques des projets du FEM, la mission recommande d'échelonner les mandats des membres du STAP, d'étudier avec eux des mécanismes permettant de mieux exploiter les compétences scientifiques et techniques nationales au sein du FEM, et de solliciter l'avis du STAP sur les modifications à apporter pour améliorer le mode d'examen des projets et tirer un meilleur parti du fichier d'experts.

Recommandation 14 (Chapitre 7)

Pour accompagner le recentrage du FEM sur une culture de résultats et de qualité des produits, et veiller à ce qu'il puisse s'acquitter efficacement des nouvelles tâches qui lui sont demandées, la mission préconise un renforcement de son statut et, à cette fin, recommande au Conseil d'examiner les solutions possibles pour affirmer davantage son existence institutionnelle, notamment en lui conférant un statut juridique distinct.

ANNEXES

1. Mandat de la mission chargée de dresser le Deuxième bilan global du FEM
2. Profil professionnel des membres de la mission d'évaluation
3. Méthode suivie pour dresser le Deuxième bilan global du FEM
4. Groupe consultatif de haut niveau
5. Dix principes opérationnels régissant l'élaboration de l'exécution du programme de travail du FEM
6. Recommandations issues du Premier bilan global du fonctionnement du FEM
7. Prise en compte des objectifs du FEM dans les programmes ordinaires des Agents d'exécution

MANDAT DE LA MISSION CHARGÉE DE DRESSER LE DEUXIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

Généralités

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) est un mécanisme financier destiné à promouvoir la coopération internationale et à encourager des initiatives pour la protection de l'environnement mondial. Il fournit des financements à titre gracieux et à des conditions libérales pour compléter les formes traditionnelles d'aide au développement en finançant les coûts supplémentaires (le «surcoût convenu») lorsqu'un projet de développement national, régional ou mondial vise en même temps à atteindre des objectifs écologiques à l'échelle planétaire. Le FEM a défini quatre domaines d'intervention: diversité biologique, changements climatiques, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone. Les activités portant sur la dégradation des sols sont aussi prises en compte dans la mesure où elles sont liées à ces domaines.

La phase pilote du FEM a débuté en 1991. Le Fonds pour l'environnement mondial restructuré est devenu opérationnel en 1994, et a été doté d'un fonds de base grâce à des contributions de 2 milliards de dollars. En 1998, lors de l'exercice de reconstitution des ressources, 2,75 milliards de dollars supplémentaires ont été annoncés. Les fonds alloués aux projets ont régulièrement progressé au fil des ans; au 30 juin 2000, ils étaient estimés à 3,3 milliards de dollars. Les décaissements cumulés au 31 décembre 1999 s'élevaient à 0,938 milliard de dollars (évaluation qui va être actualisée au 30 juin 2000).

Le FEM est gouverné par un Conseil comprenant 32 membres de pays en développement et développés et de pays en transition. Les Agents d'exécution du FEM sont le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale, qui administrent par ailleurs son fonds de fiducie. Le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) est un organe consultatif qui conseille le FEM dans les domaines scientifique et technique.

Le FEM constitue un instrument de financement pour la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). À ce titre, il suit les orientations officiellement définies par les Conférences des parties aux conventions et est tenu de leur rendre compte. Il appuie par ailleurs les objectifs de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD). Bien qu'il ne fasse pas fonction d'instrument de financement pour le Protocole de Montréal, ses politiques opérationnelles à l'égard de l'appauvrissement de la couche d'ozone correspondent à celles énoncées dans le Protocole et ses amendements. S'agissant des eaux internationales, les politiques opérationnelles du FEM prennent en compte les nombreux traités et conventions applicables.

Le premier bilan global du fonctionnement du FEM, achevé en 1998, a constitué la première analyse des résultats du FEM après la restructuration de ses opérations. Il n'a pas cherché à mesurer les réalisations à l'échelon des projets ou des programmes. En effet, le nombre de projets achevés étant alors faible, une telle évaluation aurait été prématurée. Il a choisi de s'intéresser à des sujets très divers: i) le caractère approprié du financement et de la mobilisation de ressources supplémentaires pour la protection de l'environnement mondial; ii) les opérations à l'échelon national; iii) les fonctions et relations institutionnelles; iv) les procédures relatives au cycle des projets; et v) les aspects relatifs à la programmation. Le premier bilan a nourri les délibérations lors de la reconstitution des ressources et a servi de base à certains débats de la première Assemblée du FEM, qui s'est tenue à New Delhi en avril 1998.

Objectifs et portée du deuxième bilan global du fonctionnement du FEM

Le deuxième bilan global du fonctionnement du FEM évaluera dans quelle mesure le FEM a atteint, ou est en

passé d'atteindre, ses principaux objectifs tels que définis lors de la restructuration en 1994, et s'il applique les politiques que le Conseil a adoptées depuis lors, notamment en ce qui concerne la participation de la société civile. Il se penchera également sur la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle et des programmes opérationnels du FEM. Il apportera sa pierre au troisième exercice de reconstitution des ressources et à la deuxième Assemblée du FEM, prévus en 2001-2002. L'étude sera confiée à une mission indépendante.

Le deuxième bilan global du fonctionnement du FEM vise essentiellement à évaluer son impact et ses résultats¹. Depuis le premier bilan, le portefeuille du FEM a suffisamment évolué pour que ce Deuxième bilan puisse en mesurer ses premiers effets: 30 projets sont achevés, et au moins 135 projets à part entière sont engagés depuis plus d'un an. Par ailleurs, de nombreux «microfinancements» et «activités habilitantes» sont terminés ou en bonne voie.

Ces dernières années, le FEM a réalisé plusieurs évaluations et études². Il a conduit des examens annuels de l'état d'avancement des projets au cours des cinq années écoulées. Les départements d'évaluation et les départements chargés de l'environnement mondial et du FEM dans les services des Agents d'exécution ont examiné et évalué plus de trente projets. Les organismes d'exécution et les ONG ont établi d'autres rapports. La deuxième mission d'évaluation prendra tous ces documents en ligne de compte.

Le deuxième bilan se polarisera sur les retombées et d'autres résultats dans les quatre domaines d'intervention et dans le domaine intersectoriel de la dégradation des sols. Il analysera par ailleurs dans quelle mesure les politiques, les structures institutionnelles et les mécanismes de coopération du FEM ont favorisé ou hypothéqué la qualité des projets ou des réalisations. L'étude sera axée sur quatre grands thèmes:

a) *Résultats des opérations et des programmes.* Quels ont été les résultats cumulés des activités et des programmes réalisés dans les quatre domaines d'intervention (changements climatiques, diversité biologique,

eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone), et ceux des opérations connexes dans le domaine de la dégradation des sols? En quoi le FEM a-t-il contribué à arrêter ou à freiner la dégradation de l'environnement mondial?

b) *Incidence des politiques du FEM sur les résultats.* Les politiques et les programmes du FEM prennent-ils bien en compte les objectifs de la CCNUCC et de la Convention sur la diversité biologique, et les orientations que définissent les Parties à ces textes? Ces politiques guident-elles véritablement les méthodes, les activités et les modalités de financement du FEM?

c) *Influence de la structure et des procédures institutionnelles du FEM sur les résultats.* La structure et les procédures institutionnelles du FEM lui permettent-elles d'exécuter les projets dans les délais appropriés et d'obtenir des résultats de qualité élevée? Le FEM contrôle-t-il et évalue-t-il valablement ses réalisations, afin d'appliquer les enseignements acquis aux autres activités et d'en assurer une ample diffusion?

d) *«Adhésion du pays» et pérennité des résultats.* Quels sont les résultats en termes «d'adhésion du pays» au projet, de développement institutionnel et de la pérennité des projets? La coordination des activités du FEM avec les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux est-elle bonne?

À titre de phase préparatoire au deuxième bilan, le groupe de suivi et d'évaluation coordonne actuellement des études sectorielles dans les domaines des changements climatiques, de la diversité biologique et des eaux internationales, ainsi que dans les aspects associés de la dégradation des sols. Les études seront conduites par des consultants indépendants et par des membres du personnel du Secrétariat du FEM, des Agents d'exécution et du STAP. Elles permettront de créer des bases de données, de rassembler les informations nécessaires et d'analyser les expériences et les enseignements tirés des projets. Elles se cristalliseront sur les résultats des opérations et des programmes et seront conduites conformément au cadre présenté à la réunion de mai 2000 du Conseil.

Domaines d'action à évaluer

S'agissant des «résultats des opérations et des programmes», la mission d'étude passera en revue les observations et les conclusions des études pertinentes consacrées aux programmes et projets en cours (cf. paragraphes 8 et 10) et conduira des travaux d'évaluation complémentaires pour formuler une conclusion indépendante quant aux réalisations et aux retombées initiales du FEM. À cette fin, elle s'appuiera également sur les travaux que le FEM a consacrés aux indicateurs de performance et aux méthodes d'évaluation des programmes (pièces jointes 1 à 3). Elle examinera par ailleurs ces résultats dans le contexte mondial et analysera la réussite globale du FEM pour ce qui est du financement d'activités destinées à arrêter et/ou freiner la dégradation de l'environnement mondial dans ses quatre domaines d'intervention. L'équipe se basera en outre sur les données qu'elle aura recueillies et sur ses propres analyses pour traiter les trois autres thèmes présentés au paragraphe 9. Le mandat de la mission d'étude comportera les tâches suivantes:

Résultats des activités et des programmes

- a) Mesurer les retombées et les autres résultats dans le domaine des changements climatiques, en termes de développement commercial des initiatives visant à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et le renouvellement des sources d'énergie à l'échelon national et international (cf. pièce jointe n° 1).
- b) Étudier les résultats en matière de protection et d'utilisation durable du patrimoine de biodiversité (cf. pièce jointe n° 2).
- c) Examiner les résultats des diagnostics de situation, des programmes d'action et des mesures préventives dans le domaine des eaux internationales (cf. pièce jointe n° 3).
- d) Évaluer les retombées et les autres résultats en ce qui concerne l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone (Réf. GEF/C.14/Inf.6).
- e) Analyser les résultats des opérations visant à endi-

guer la dégradation des sols dans le cadre de l'appui à trois domaines d'intervention: changements climatiques, diversité biologique et eaux internationales.

- f) Estimer les résultats des activités intersectorielles du FEM.
- g) À partir des évaluations mentionnées aux points (a) à (f) ci-dessus, dresser le bilan global de l'action du FEM dans la mise en place et le financement d'activités visant à arrêter et/ou freiner la dégradation de l'environnement mondial dans ses domaines de responsabilité.

Incidence des politiques du FEM sur les résultats

- a) Juger dans quelle mesure les politiques et programmes du FEM satisfont aux objectifs de la Conférence sur la diversité biologique et de la CCNUCC, ainsi qu'aux orientations définies par leurs Parties. Évaluer en quoi le FEM apporte son appui aux objectifs de la CNULD.
- b) Étudier dans quelle mesure les politiques et les programmes du FEM orientent les mesures destinées à faire face aux problèmes de l'environnement mondial. Repérer les éventuelles divergences entre les politiques. Évaluer le caractère adéquat de la portée et du contenu du portefeuille actuel, notamment en ce qui concerne l'intégration des opérations des différents domaines d'intervention.
- c) Évaluer si le FEM joue un rôle stratégique, complémentaire, et catalyseur à l'égard de ses Agents d'exécution et d'autres organismes, surtout pour ce qui est de faciliter et d'encourager l'apport de ressources supplémentaires aux programmes de protection de l'environnement mondial.
- d) Analyser comment le FEM définit des politiques, des approches et des techniques innovantes et adaptées dans ses domaines d'intervention, ainsi que des méthodes viables susceptibles de servir de modèle ou d'être transposées ailleurs. Étudier dans quelle mesure il parvient à coordonner et à intégrer les

recherches et les évaluations scientifiques et techniques à l'élaboration des politiques, notamment par la prise en compte des analyses et des avis de son Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP).

- e) Étudier les lignes directrices et les pratiques du FEM pour déterminer ce qui constitue des effets positifs sur l'environnement mondial plutôt que local et pour chiffrer le surcoût dans ses quatre domaines d'intervention.
- f) Dresser le bilan de la collaboration du FEM avec les organisations non gouvernementales et les instituts universitaires. Évaluer sa coopération avec le secteur privé, notamment au vu du rôle et de l'apport de ce dernier à la formulation et la définition de solutions aux problèmes environnementaux mondiaux.

Influence de la structure et des procédures institutionnelles du FEM sur les résultats

- a) Analyser en quoi la structure institutionnelle du FEM, de même que la répartition des fonctions et des responsabilités entre les entités du FEM, ont influencé la bonne marche des travaux, le contenu et la qualité du portefeuille. Étudier les modalités de coopération et de coordination entre les Agents d'exécution du FEM, surtout à l'échelon national. Évaluer le degré d'avancement et le respect des délais dans l'exécution des opérations du FEM.
- b) Examiner la coopération grandissante du FEM avec les organismes d'exécution opérant sous le régime du dispositif élargi et déterminer en quoi elle influe sur la programmation du FEM et sur la coordination entre ses entités.
- c) Vérifier si le cycle des projets du FEM, sa simplification récente, et d'autres dispositifs ont facilité l'exécution des projets et amené des résultats de bonne qualité.
- d) Juger de l'efficacité des opérations de suivi et d'évaluation du FEM et de ses tentatives en vue d'utiliser

les enseignements dégagés des projets dans ses autres activités et de les diffuser auprès du public. Examiner l'état d'avancement des opérations engagées pour faire suite au premier bilan.

«Adhésion des pays» aux projets et pérennité des résultats

- a) Évaluer dans quelle mesure les opérations du FEM s'intègrent aux priorités et aux activités nationales en matière d'environnement et de développement. Examiner si les modalités de coopération et de coordination entre le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution, et les pays bénéficiaires ont favorisé «l'adhésion des pays» aux projets. Juger de l'efficacité de la coordination nationale des activités du FEM et de son système de points focaux.
- b) Mesurer l'efficacité des dispositifs de diffusion et d'information du FEM, notamment les ateliers de dialogue avec les pays.
- c) Analyser les résultats dans le domaine du développement des capacités³.
- d) S'agissant des politiques du FEM concernant la participation du public, évaluer l'engagement des groupes d'intérêt nationaux ou communautaires, des ONG, et du secteur privé.
- e) S'agissant notamment des projets mondiaux et régionaux (y compris les projets transfrontières), évaluer dans quelle mesure les mécanismes de coordination avec les pays, les régions, et les groupes participants sont adaptés.
- f) Estimer si les projets financés par le FEM sont désormais viables, ou s'ils ont des chances de le devenir et d'être transposés ailleurs après la période couverte par le FEM⁴.

Conclusions et recommandations

Présenter au FEM des conclusions émanant de ces observations et des recommandations.

Exécution du deuxième bilan global du fonctionnement du FEM

Le deuxième bilan global du fonctionnement du FEM sera dressé par une mission pleinement indépendante de novembre 2000 à janvier 2002. Ses membres seront désignés par le Coordinateur du suivi et de l'évaluation, conformément aux critères du mandat approuvés par le Conseil du FEM et en concertation avec le Directeur général et Président du FEM.

L'équipe chargée de l'étude travaillera en consultation avec toutes les entités du FEM et avec ses partenaires: pays coopérants, Secrétariats des Conventions, organismes d'exécution, organisations non gouvernementales, universités et entreprises privées.

L'équipe travaillera de manière ouverte et transparente. Pour assurer la transparence et une bonne communication avec l'ensemble des partenaires, elle participera à trois ou quatre consultations en liaison avec des réunions du Conseil ou des réunions environnementales internationales ou régionales. Les organismes partenaires et le grand public seront informés de l'exécution de l'étude via l'Internet et auront la possibilité de communiquer des informations utiles à l'équipe chargée de l'étude. Le rapport initial, le rapport provisoire, et le rapport final seront publiés sur le site web du FEM.

Équipe chargée de l'évaluation

L'équipe chargée de l'évaluation sera constituée d'un groupe restreint de 5 à 7 consultants internationaux et de 16 à 20 consultants régionaux. Elle sera composée d'hommes et de femmes originaires de différentes parties du monde.

Le chef de mission maîtrisera parfaitement les questions d'environnement mondial et de développement durable. Il ou elle sera également rompu(e) à la formulation de politiques, à la gestion, et à l'évaluation des projets. Il ou elle dirigera la tâche principale, à savoir la gestion de l'étude, et sera responsable de la rédaction du rapport final, en collaboration avec les autres membres de l'équipe.

Les membres du groupe restreint auront également une bonne connaissance des questions d'environnement mondial et de développement durable, de la formulation des politiques, de la gestion et de l'évaluation des projets. L'équipe sera par ailleurs spécialisée dans l'évaluation de l'action des institutions publiques et privées.

Les membres nationaux ou régionaux de la mission seront recrutés pour prendre part à l'évaluation des opérations du FEM dans les pays. Ils auront des compétences générales dans les mêmes domaines que les membres internationaux, et auront acquis une bonne expérience pratique des questions environnementales nationales.

Modalités de travail

Les membres de la mission se familiariseront avec tous les documents utiles et les données de suivi et d'évaluation disponibles. Ils passeront en revue les observations et les conclusions des programmes du FEM et d'autres études et évaluations significatives, et conduiront des travaux d'évaluation complémentaires et indépendants.

La mission rédigera un rapport initial qui comprendra un programme d'exécution de l'étude et présentera une synthèse des sources d'information.

La mission rencontrera des représentants des entités du FEM et des partenaires concernés à l'échelon international, régional, national et, le cas échéant, local. Elle étudiera différents projets, sur dossier et sur place.

Les membres de la mission d'étude se rendront dans 10 à 12 pays, qui seront choisis selon les critères suivants:

- a) nombre de projets du FEM et montant des fonds alloués;
- b) bonne représentation des différents domaines d'intervention;
- c) existence de projets performants et novateur et de projets aux résultats moins satisfaisants;
- d) durée de l'engagement du FEM;

- e) diversité des formules institutionnelles mises en place en réponse aux initiatives du FEM;
- f) examen des disparités géographiques et autres entre les pays.

Sur la base d'accords spécifiques conclus au cas par cas, les points focaux nationaux, avec l'aide des missions sur

le terrain des Agents d'exécution du FEM (Banque mondiale, PNUD et PNUE), participeront à la préparation et à l'exécution des bilans sur les pays.

La mission rédigera le rapport sur le bilan global du fonctionnement du FEM, qui comptera de 60 à 80 pages, plus les annexes.

Calendrier proposé

Activité	Date
• Approbation des termes de référence et du budget par le Conseil	Octobre 2000
• Sélection des membres de l'équipe	Septembre-novembre 2000
• Recrutement de l'équipe ; démarrage des travaux	Novembre 2000
• Réunions et discussions entre l'équipe et le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution et le STAP	Janvier 2001-janvier 2002
• Déplacements dans les pays et réunions avec d'autres parties intéressées ; consultations internationales et régionales	Février-avril 2001
• Rapport provisoire au Conseil du FEM	À déterminer
• Rapport provisoire	Octobre 2001
• Rapport final	Janvier 2002

PROFIL PROFESSIONNEL DES MEMBRES DE LA MISSION D'ÉVALUATION

Leif Christoffersen

Leif E. Christoffersen est directeur de recherche au Centre international pour l'environnement et le développement (Noragric) de l'Université d'agriculture de Norvège. Il est aussi président de la Fondation GRID-Arendal en Norvège, un organisme qui contribue au travail d'information et d'évaluation du PNUE dans le domaine de l'environnement. Il préside également le Groupe de spécialistes du développement durable au sein de la Commission de la sauvegarde des espèces de l'UICN. De 1964 à 1992, il a travaillé à la Banque mondiale, occupant différents postes de direction dans les secteurs de l'agriculture, du développement rural, et de l'environnement. De 1987 à 1992, il a dirigé la Division Environnement de la Région Afrique.

James Seyani

Originaire du Malawi, James H. Seyani est botaniste (taxinomie) et biologiste (prévention de la biodiversité). Il travaille pour le Secrétariat du Commonwealth, à Londres, en tant que chef de programmes (biodiversité). Son expérience couvre les domaines suivants: préparation de stratégies et de plans d'action nationaux pour la préservation de la biodiversité, préservation et utilisation durable de la biodiversité dans des zones protégées et sur des terres domaniales, politiques d'accès, cogestion, taxinomie, prévention des risques biotechnologiques, bioprospection, partage du fruit de l'exploitation de la biodiversité, savoirs traditionnels et études d'impact. M. Seyani connaît très bien la Convention sur la diversité biologique, ayant été le premier président de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique.

Thomas Mathew

Thomas Mathew est président de la South Asian Conservation Foundation (SACF), organisation à but non lucratif ayant son siège à Washington. La SACF finance des programmes de préservation de la biodiversité sur le ter-

rain en Asie du Sud, s'employant tout particulièrement à bâtir des partenariats entre les pouvoirs publics et les ONG pour conserver les habitats d'espèces sauvages.

M. Mathew a travaillé pendant 17 ans pour le Fonds mondial pour la nature, d'abord en Inde, en tant que secrétaire général, puis aux États-Unis comme directeur de la préservation de la diversité (programmes Asie). Au service de l'administration indienne comme spécialiste principal de l'environnement, il supervisait les études d'impact sur l'environnement des projets de développement. En 1980, en tant que chef d'une équipe de recherche contribuant aux travaux d'un comité de haut niveau mis en place par le Premier ministre indien, il a été chargé de la coordination du plan national visant à créer un ministère de l'environnement et des forêts à part entière.

Ogunlade Davidson

Spécialiste des systèmes de production d'énergie et du changement climatique, Ogunlade Davidson est directeur général du Groupe de recherche sur l'énergie et le développement à l'Université de Cape Town (Afrique du Sud) et vice-président du Groupe de travail 111 (atténuation du changement climatique) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Il a lancé et conduit de nombreux projets au financement international et a travaillé comme consultant pour l'UNESCO, l'ONUDI, l'OIT, la CEA, le PNUE, le PNUE, la Banque mondiale et diverses organisations régionales.

M. Davidson est membre de différentes institutions internationales à vocation énergétique et technique, et est professeur invité et chef de recherche à l'Université de Californie (Berkeley), à l'Université de Princeton, et à l'Université de Gothenburg, pour ne citer qu'elles. Il est l'auteur de nombreuses publications dans le domaine de l'énergie et de l'évolution du climat.

Allen Hammond

Allen Hammond est chef de recherche et responsable de l'information au World Resources Institute, à Washington. Il y anime la recherche sur les méthodes par l'utilisation d'outils d'analyse et d'information, est l'un des moteurs de l'initiative sur l'industrie numérique, supervise l'infrastructure d'information et de communication électroniques, fait des recherches et est l'auteur de publications sur les questions liées au développement écologiquement durable. Il a été directeur du programme d'information sur les ressources et l'environnement, directeur de l'Initiative de recherche stratégique sur les indicateurs environnementaux et directeur de publication de la série *World Resources*.

M. Hammond a également conseillé la Commission des Nations Unies sur le développement durable en lui proposant des indicateurs, le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour ses *Perspectives mondiales en matière d'environnement* et le Programme des Nations Unies sur le développement pour son *Rapport sur le développement humain*.

Maria Concepción Donoso

Spécialiste du génie hydraulique et océanique, Maria Concepción Donoso dirige actuellement le Centre de l'eau pour les régions tropicales humides d'Amérique latine et des Caraïbes (CATHALAC), qui a son siège à Panama. Elle est spécialiste de la gestion des ressources en eau, et plus particulièrement des processus d'interaction air-mer-terre et de l'impact de la modification du climat sur le milieu naturel et la société.

Depuis 1987, M^{me} Donoso a dirigé diverses missions de service-conseil et a conseillé le gouvernement de Panama, l'UNESCO et un grand nombre d'organisations régionales. Elle est membre de divers groupes de travail et comités à l'échelon régional et international, et notamment

du Groupe d'experts sur les processus océaniques et le climat de l'IOCARIBE.

John Fargher

Consultant indépendant, John Fargher travaille pour de multiples organismes d'aide bilatérale et multilatérale, ainsi que pour le secteur privé. Chercheur, il compte 21 années d'expérience dans les domaines de l'économie des ressources naturelles, des études d'impact sur ces ressources, et des analyses d'investissement pour la gestion intégrée de ce patrimoine. Il s'est plus particulièrement spécialisé dans l'évaluation des programmes, la gestion participative (lutte contre la dégradation des sols), les bassins versants, les bassins fluviaux et les ressources forestières.

M. Fargher a récemment travaillé sur des évaluations participatives de projets et de programmes en Afrique du Sud, Arménie, Australie, Chine, Indonésie et Turquie.

Emma Hooper

Consultante indépendante en développement social, Emma Hooper compte plus de 20 ans d'expérience sur toute une gamme de questions intersectorielles, sociales et institutionnelles. Elle travaille régulièrement avec des organismes d'aide bilatérale et multilatérale, ainsi qu'avec le secteur privé et les ONG. Elle a travaillé en Asie du Sud et en Asie de l'Est, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, en Afrique, en Amérique latine et en Europe.

Ses compétences recouvrent les aspects suivants: politique sociale et préparation de stratégies, études d'impact sur la société et la population (pauvreté, équité sociale et parité des sexes), participation et partenariats pour la mise en place d'infrastructures de protection de l'environnement, aspects sociaux du développement rural, et questions liées au développement institutionnel.

MÉTHODE SUIVIE POUR DRESSER LE DEUXIÈME BILAN GLOBAL DU FEM

Démarche retenue

Notre démarche s'est organisée autour de la confirmation sur le terrain des résultats et des impacts annoncés. Quatre études sectorielles correspondant aux domaines d'activité du FEM et un rapport d'évaluation externe du programme sur l'ozone ont été nos principales sources d'information. Nous avons également examiné les rapports d'évaluation des projets achevés ainsi que les rapports et les documents fournis par les Agents d'exécution sur les projets en cours. Les réunions de consultation organisées avec les Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM nous ont aussi beaucoup aidés dans nos travaux.

La période consacrée aux missions dans différents pays a été une autre phase importante de notre travail, nous permettant de rencontrer les intervenants sur le terrain et d'avoir des entretiens avec les points focaux nationaux, les ministères compétents, les Agents d'exécution des projets, les ONG, les partenaires du secteur privé et d'autres acteurs.

Le cadre de cette évaluation est fourni par les documents qui régissent l'action du FEM et notamment par ses programmes d'opérations. Le produit de la confirmation de l'impact des projets et des acquis au niveau national a servi à une évaluation stratégique globale de l'effet cumulé des opérations du FEM dans chaque domaine d'intervention: i) sur les institutions, ii) sur les processus et iii) au regard des aspects intersectoriels, en se plaçant du point de vue de la transparence, de l'adhésion des pays à l'action menée, du renforcement des capacités, du rôle du secteur privé, du caractère novateur et transposable des projets, et de la participation de la population par l'implication générale des différents acteurs.

Études sectorielles

Pour faciliter le travail de la mission, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM avait décidé de réaliser quatre études sectorielles en coopération avec les Agents d'exécution. Trois de ces études correspondaient à des domai-

nes d'intervention du FEM (diversité biologique, changements climatiques et eaux internationales), la quatrième étant consacrée à la dégradation des sols. Ces études visaient à fournir à la mission des éléments d'information lui permettant d'évaluer l'impact des projets du FEM.

Des équipes pluridisciplinaires regroupant des représentants du Secrétariat du FEM, des trois Agents d'exécution, et du Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) ont réalisé les études sectorielles. Des consultants engagés pour étudier en détail certains volets du portefeuille et pour faire la synthèse des informations recueillies et des documents de référence préparés les ont aidés dans cette tâche.

Les études sectorielles ont fait l'objet de rapports publiés par le FEM et peuvent aussi être consultées à l'adresse suivante: www.gefweb.org/ResultsandImpact/Monitoring_Evaluation/Evaluationstudies/.

Éléments complétant le travail de vérification

La confirmation des résultats des opérations a fait intervenir les éléments suivants:

- Un examen de la Stratégie opérationnelle, des programmes d'opérations et des autres documents-cadres du FEM
- Quatre ateliers rassemblant les membres de la mission, suivis de réunions d'information avec le Secrétariat
- La consultation des ONG contribuant au travail du FEM et des points focaux au niveau technique/politique
- Un examen des structures et procédures institutionnelles existantes
- Des consultations à l'occasion des réunions du Conseil et d'un certain nombre de réunions régionales et internationales sur l'environnement

- Des entretiens et des rencontres dans les pays avec les acteurs clés: représentants des administrations publiques, points focaux des opérations du FEM, représentants d'ONG, centres régionaux de liaison ONG/FEM, représentants du secteur privé, points focaux nationaux du programme de microfinancements
- La visite du site d'un certain nombre de projets et la tenue de réunions, entretiens et échanges de vues en groupes de discussion thématique avec les équipes d'exécution des projets du FEM et les parties prenantes à ces projets au niveau local.

En outre, la mission a mis en échelle la réalisation des objectifs pour montrer comment les différents acteurs jugeaient la participation, l'adhésion à l'action menée et les méthodes chaque fois que cela était réalisable et opportun. Les données nécessaires ont été recueillies auprès de 161 personnes et sont présentées l'annexe 4.

Missions dans les pays bénéficiaires et consultations régionales

Entre mars et mai 2001, la mission s'est rendue dans différents pays et sur le site d'un certain nombre de projets du FEM pour rassembler des informations complémentaires auprès des Agents d'exécution et des principaux acteurs afin de confirmer les impacts et les résultats annoncés. En outre, des partenaires clés ont pu donner leur avis à l'occasion de six réunions organisées entre mars et mai 2001 dans les régions Europe orientale (Roumanie), Afrique (Sénégal et Nairobi), Amérique centrale et Caraïbes (Jamaïque et Mexique), et Asie et Pacifique (Bangkok).

Processus de sélection des pays

Conformément au mandat qu'elle avait reçu, la mission devait se rendre dans 10 à 12 pays. À la suite d'échanges de vues approfondis avec les Agents d'exécution et le Secrétariat du FEM, la mission a proposé un programme prévoyant le déplacement de deux à quatre de ses membres dans chacun des 11 pays. Le processus de sélection des pays est exposé ci-après.

Il a été demandé au Secrétariat du FEM et aux Agents d'exécution d'indiquer les pays dans lesquels il était le plus important, à leur sens, de se rendre pour vérifier l'impact des projets sur le terrain, avoir des exemples de projets novateurs et observer des projets, concluants ou non, mais riches d'enseignements. La mission a également examiné le champ d'application des études sectorielles afin d'éviter toute répétition inutile des mêmes tâches.

La mission s'est ensuite intéressée au portefeuille des pays servant de site à des projets d'importance qui a) avaient été menés à leur terme, b) se traduisaient par des réalisations non négligeables sur le terrain ou c) se prêtaient particulièrement bien à l'évaluation de l'impact des activités du FEM. Un tableau des résultats de ce travail a été préparé et rapproché des propositions faites par chaque Agent d'exécution. La mission l'a complété de ses propres évaluations résultant de l'examen des dossiers de projet, a tenu compte des connaissances de ses membres sur les pays en question, et a pris en considération la nécessité de couvrir toutes les régions en veillant à la juste représentation des petits et des grands pays.

Après avoir examiné la documentation relative aux projets et pris l'avis des trois Agents d'exécution et du Secrétariat du FEM, la mission a décidé elle-même des pays et des sites de projet où elle se rendrait. Avant d'arrêter une liste restreinte, la mission a soigneusement vérifié que ses choix satisfaisaient aux critères de sélection définis dans son mandat, à savoir: nombre de projets du FEM et montant du financement alloué, bonne répartition des projets entre les différents domaines d'intervention, existence de projets probants et novateurs, mais aussi de projets obtenant de moins bons résultats, durée de la participation du FEM, diversité des modalités institutionnelles adoptées pour répondre aux initiatives du FEM, et prise en compte des différences géographiques et autres entre les pays.

Ce travail a abouti à l'établissement d'une liste restreinte de 15 pays. Après avoir examiné cette sélection avec le Secrétariat du FEM, la mission a arrêté elle-même une liste définitive de 11 pays (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Jamaïque, Jordanie, Népal, Ouganda, Roumanie, Samoa et Sénégal). Des consultations régionales

ont eu lieu à l'occasion des déplacements en Roumanie, au Sénégal et en Jamaïque. Trois consultations régionales supplémentaires ont été organisées à Bangkok (Thaïlande), à Nairobi (Kenya) et à Mexico (Mexique).

Préparation des missions dans les pays et recours à des consultants locaux

Pour préparer ses déplacements dans les pays et sur le site des projets, la mission s'est efforcée de déterminer i) le degré d'adhésion des pays aux activités du FEM, ii) les liens existant entre la reconnaissance au niveaux national et local des résultats des projets et l'impact sur l'application des Conventions par les pays, iii) la portée effective de l'implication des différents acteurs (plus particulièrement du point de vue de la politique du FEM sur la participation du public) et l'efficacité des opérations du FEM dans les pays, et iv) le degré de maîtrise des modalités, des programmes et des politiques applicables aux opérations du FEM.

Dans chacun des pays où la mission s'est rendue, des consultants locaux ont été chargés de:

- **préparer la visite et y participer,** notamment en organisant des rencontres avec les représentants du gouvernement et les autres acteurs clés, en accompagnant la mission pendant son séjour, et en favorisant les travaux en groupes de discussion et le suivi nécessaire
- **réaliser des études préparatoires,** notamment en recueillant des renseignements de base sur la participation du secteur privé aux projets et sur les activités menées dans des domaines d'intervention donnés, en préparant un dossier de presse sur les opérations financées par le FEM, et en faisant le point de la participation au niveau des projets
- **préparer un document de synthèse** présentant notamment les modalités régissant les liens institutionnels entre les points focaux des opérations du FEM et les principaux acteurs, ainsi que le mode d'application de ses modalités aux activités menées au titre des Conventions.

Missions dans les pays sélectionnés

Ces missions ont eu lieu entre mars et mai 2001 selon le calendrier suivant:

Argentine	12-16 mars
Brésil	19-23 mars
Afrique du Sud	26-30 mars
Roumanie	4-13 avril (plus consultation régionale)
Jordanie	9-13 avril
Sénégal	16-20 avril (plus consultation régionale)
Jamaïque	23-27 avril (plus consultation régionale)
Népal	7-11 mai
Ouganda	7-11 mai
Chine	14-18 mai
Bangkok	21-22 mai (consultation régionale seulement)
Samoa	21-25 mai

En outre, la mission s'est rendue dans les organismes d'exécution et sur le site des projets suivants:

Istanbul	26-30 mars Secrétariat de la Convention de la mer Noire
Hongrie	9-13 avril Programme de cofinancement pour une meilleure maîtrise de l'énergie
Bulgarie	9-13 avril Stratégie pour une meilleure maîtrise de l'énergie
Liban	9-13 avril Renforcement des capacités nationales pour une protection durable de la biodiversité
PNUE, Nairobi	30 avril-4 mai
Kenya et Tanzanie	7-11 mai Lac Victoria: gestion de l'environnement; Lutte contre la pollution et autres mesures destinées à protéger la biodiversité du lac Tanganyika; Lutte

contre l'appauvrissement de la biodiversité sur des sites transnationaux d'Afrique de l'Est

Groupe consultatif de haut niveau

Après consultation du Directeur général du FEM, le chef de mission et le coordonnateur du suivi et de l'évaluation ont décidé de créer un Groupe consultatif de haut niveau pour donner des orientations et des conseils à la mission chargée de dresser le Deuxième bilan global du FEM. Ce groupe était composé de cinq éminents spécialistes originaires du Brésil, de Chine, de France, du Japon et de Jordanie. Ces personnes avaient une grande expérience des négociations internationales et des conventions sur l'environnement, ainsi que des mécanismes décisionnels relatifs aux domaines d'intervention du FEM et aux questions intersectorielles.

Le Groupe consultatif a donné à la mission des conseils sur l'exécution de l'évaluation dont elle était chargée ainsi que sur la préparation des conclusions et recommandations qu'elle commencerait à rédiger une fois ses premières constatations faites.

Organisation des travaux: Rôles respectifs des membres de la mission

La responsabilité des domaines d'intervention et des questions intersectorielles a été clairement répartie entre les huit membres de la mission. Ceux-ci ont en outre travaillé en étroite coopération et concertation pour faire la synthèse de leurs principales observations et formuler les grandes conclusions et recommandations. La mission a reçu le soutien administratif des membres du Groupe d'évaluation et de suivi du FEM dont elle a utilisé les locaux comme point central de rencontre et de communication.

Deux membres de la mission se sont plus particulièrement consacrés aux changements climatiques, l'un d'entre eux s'intéressant aussi à l'appauvrissement de la couche d'ozone. Deux autres membres se sont concentrés sur la diversité biologique. Deux autres encore se sont penchés sur les eaux internationales, l'un d'entre eux couvrant aussi les questions liées à la dégradation des sols. La spécialiste du développement social et le chef de mission ont travaillé sur les questions intersectorielles.

Tous les membres de la mission se sont réunis à quatre reprises:

- la première fois, lors de l'atelier de lancement de l'étude, en janvier 2001, au Secrétariat du FEM
- une deuxième fois, au début du mois de juin 2001, à l'issue des missions dans les pays, des déplacements sur le site des activités, et de l'examen des dossiers de projet
- une troisième fois, au début du mois d'août 2001, pour rédiger les principales conclusions et recommandations résultant de l'évaluation
- une quatrième fois, au milieu du mois d'octobre 2001, pour répondre aux remarques des Agents d'exécution et du Secrétariat du FEM sur des aspects factuels et des questions de détail.

Organisation des travaux: programme de travail

Le premier aspect du programme de travail de la mission était de confirmer le résultat et l'impact annoncés des activités du FEM. Les déplacements dans les pays et sur le site des projets ont servi à déterminer dans quelle mesure ce résultat et cet impact annoncés des activités pouvaient être confirmés sur le terrain. Des questions telles que le degré d'adhésion des pays aux activités du FEM, l'ampleur de la prise de conscience de l'impact et des résultats obtenus, et la portée effective de l'implication des différents acteurs, ont été examinées et élucidées à cette occasion.

À la fin de ses déplacements dans les pays et sur le site des projets, et à l'issue des consultations régionales, la mission a fait la synthèse de ses principales constatations qu'elle a commencé à replacer dans le cadre plus large des questions systémiques, des politiques et des aspects institutionnels à aborder.

Le programme de travail s'est déroulé selon le calendrier suivant:

(i)	Lancement Première réunion des membres de la mission Rencontres avec les partenaires de travail Remise du rapport initial Déplacement au siège du PNUD	janvier 2001 9 février 23-27 février
(ii)	Examen des dossiers de projet	février-mars
(iii)	Consultations lors de la réunion de l'OSSTT 6 de la CDB à Montréal	13 mars 2001
(iv)	Missions dans les pays, dont consultations régionales et visite du site des projets	fin mars-mai
(v)	Évaluation des conclusions résultant de l'examen des dossiers et des missions dans les pays Consultations lors de la réunion du Conseil Consultation des partenaires du FEM Deuxième réunion des membres de la mission	mai-juin 10 mai mai-juin 18-29 juin
(vi)	Rédaction des principales conclusions Premier projet de rapport (interne à la mission) Troisième réunion des membres de la mission	juillet 29 juillet 30 juill.-5 août
(vii)	Rédaction du rapport Deuxième projet de rapport (direction du FEM et Agents d'exécution) Remarques sur les mentions de pays envisagées dans le rapport final	août 20 août
(viii)	Examen du deuxième projet de rapport	21 août-7 sept.
(ix)	Préparation du rapport provisoire pour présentation à la troisième réunion de reconstitution des ressources du FEM	10-26 sept.
(x)	Présentation du rapport à la réunion de reconstitution des ressources du FEM (Édimbourg)	11-12 octobre
(xi)	Quatrième réunion des membres de la mission	16-18 octobre
(xii)	Version provisoire finale du rapport pour présentation à la réunion du Conseil de décembre 2001	11 nov. 2001
(xiii)	Rapport final	25 janv. 2002
(xiv)	Traduction/publication	janv.-mars 2002

Tableau 1 Pays couvert par des évaluations du groupe de suivi et d'évaluation (Ex. 98 – 02)

N°	Pays	Premier Bilan	Fonds Fiduciaires de Préservation de la Biodiversité	Évaluation Provisoire des Activités Habilitantes (Biodiversité)	Examen des Activités Habilitantes (Changements Climatiques)	Formules Pluri-Nationales	Examen du Photo-voltaïque Solaire	Étude Sectorielle (Biodiversité)	Étude Sectorielle (Changement Climatiques)	Étude Sectorielle (Eaux Internationales)	Examen des Projets de Moyenne Envergure	Deuxième Bilan
1	Argentine	■		■				■				■
2	Arménie				■							
3	Azerbaïdjan				■							
4	Bangladesh						■		■			
5	Belize			■								
6	Bolivie				■							
7	Brésil	■	■		■					■		■
8	Bulgarie											■
9	Cambodge										■	
10	Cameroun			■	■							
11	République Centrafricaine							■				
12	Chine	■					■		■			■
13	Costa Rica	■										
14	Côte d'Ivoire	■									■	
15	Cuba			■								
16	Équateur										■	
17	Égypte	■			■				■			
18	Égypte			■								
19	Éritrée			■								
20	Gabon			■				■				
21	Ghana						■				■	
22	Guatemala										■	
23	Guinée										■	
24	Honduras				■							
25	Hongrie					■			■		■	■
26	Inde	■		■	■		■					
27	Indonésie	■						■				
28	Jamaïque		■									■
29	Jordanie	■										■
30	Kenya	■		■		■						■
31	Liban				■							■
32	Lesotho				■							
33	Malawi					■						
34	Malaysie				■							
35	Mali				■							
36	Maurice							■				
37	Mexique	■	■	■					■			
38	Namibie									■		
39	Népal			■								■
40	Pakistan										■	
41	Pérou		■					■			■	
42	Philippines	■		■	■	■		■			■	
43	Pologne	■		■							■	

Tableau 1 (continué)

N°	Pays	Premier Bilan	Fonds Fiduciaires de Préservation de la Biodiversité	Évaluation Provisoire des Activités Habilitantes (Biodiversité)	Examen des Activités Habilitantes (Changements Climatiques)	Formules Pluri-Nationales	Examen du Photo-voltaïque Solaire	Étude Sectorielle (Biodiversité)	Étude Sectorielle (Changement Climatiques)	Étude Sectorielle (Eaux Internationales)	Examen des Projets de Moyenne Envergure	Deuxième Bilan
44	Régional: États Arabe			■								
45	Régional: Mer Baltique					■						
46	Régional: Îles des Caraïbes				■							
47	Régional: Bassin du Danube					■						
48	Régional: Méditerranée					■						
49	Régional: Îles du Pacifique			■	■							
50	Roumanie											■
51	Russie	■										
52	Samoa											■
53	Sénégal											■
54	République Slovaque		■			■						
55	Slovénie											■
56	Afrique du Sud				■						■	■
57	Sri Lanka						■	■				
58	Tanzanie					■					■	■
59	Thaïlande								■			
60	Tunisie								■			
61	Ouganda		■				■				■	■
62	Ukraine			■								
63	Ouzbékistan										■	
64	Viet Nam	■			■		■				■	
65	Yémen							■				
66	Zambie				■							
67	Zimbabwe	■		■								

Mise en échelle de la réalisation des objectifs

La mission a mis en échelle la réalisation des objectifs pour montrer comment les différents acteurs jugeaient la participation, l'adhésion à l'action menée, et les méthodes employées chaque fois que cela était réalisable et opportun. Les données nécessaires ont été recueillies auprès de 161 personnes à l'aide des matrices présentées plus loin. Elles sont regroupées par pays et par partie prenante aux projets.

La mise en échelle de la réalisation des objectifs est une méthode permettant de recueillir des données qui pourront servir à une évaluation. Elle ne constitue pas une évaluation en elle-même, mais les données qu'elle permet de réunir et l'évolution des scores au fil du temps peuvent être évaluées. La méthode est facile à utiliser et a été retenue par la mission car elle permettait aux personnes interrogées lors des déplacements dans les pays d'apporter une contribution concrète au bilan global du FEM.

Il est courant d'utiliser la mise en échelle de la réalisation des objectifs pour mesurer les résultats d'un projet de façon participative, notamment dans les secteurs de l'environnement et de la santé. Cette méthode repose sur la «programmation neurolinguistique» qui part notamment de l'idée qu'une meilleure prise de conscience de l'objectif visé facilite sa réalisation. Aussi se prête-t-elle parfaitement à l'évaluation des apports et des produits qualitatifs tels

que la participation des différents acteurs, les processus institutionnels, et l'adhésion des pays à l'action menée.

La mise en échelle de la réalisation des objectifs fait appel à un cadre matriciel qui mesure le «résultat obtenu» (par exemple, l'ampleur du succès enregistré par les projets du FEM) par rapport à l'«objectif» poursuivi. Les termes «résultats» et «objectif» sont utilisés pour mettre l'accent sur l'investissement en lui-même. Idéalement, l'investissement évalué aura été préparé à l'aide d'une matrice de planification qui établit clairement les relations entre les éléments mis en oeuvre, les produits, les résultats, et les objectifs d'un projet donné ou du volet d'un programme.

Pour chaque objectif, les résultats attendus doivent être énoncés avant le début du travail, ce qui revient à adopter des critères de performance basés sur la situation du moment et les résultats attendus d'un investissement donné.

La grande force de cette méthode tient au fait qu'elle permet de définir au mieux les attentes de façon *consciente* plutôt qu'*implicite*, parce que les parties prenantes aux projets expriment consciemment ce qu'elles perçoivent, mais aussi parce que les attentes implicites évolueront au fil du temps, même si cela peut passer inaperçu. Cette méthode aide aussi les institutions à évaluer *ce que l'on peut réellement attendre d'un projet donné ou du volet d'un programme*.

Données pour le Deuxième Bilan — Récapitulatif du Pays

Adhésion	Fréquence des scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	2	5	4	29	14	54
Europe Orientale	1	0	0	2	0	3
Jamaïque	0	1	2	0	0	3
Amérique Latine	4	0	2	20	7	33
Roumanie	3	3	3	2	1	12
Samoa	0	3	0	1	0	4
Sénégal	6	4	5	12	9	36
Fréquence Totale	16	16	16	66	31	145

Participation	Fréquence des scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	0	3	14	23	14	54
Europe Orientale	0	1	2	0	0	3
Jamaïque	0	2	2	0	0	4
Amérique Latine	1	6	6	27	7	47
Roumanie	0	6	3	4	0	13
Samoa	0	0	9	2	0	11
Sénégal	1	11	4	4	9	29
Fréquence Totale	2	29	40	60	30	161

Processus	Fréquence des scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	0	0	0	0	0	0
Europe Orientale	0	0	0	0	0	0
Jamaïque	1	3	0	0	0	4
Amérique Latine	1	0	1	0	1	3
Roumanie	0	3	4	3	2	12
Samoa	0	4	0	0	0	4
Sénégal	14	8	3	1	4	30
Fréquence Totale	16	18	8	4	7	53

Données pour le Deuxième Bilan — Récapitulatif par Institution

Adhésion	Fréquence des scores					n
	1	2	3	4	5	
Gouvernement	0	3	4	10	3	20
ONG	8	3	5	0	4	20
Organisme d'Exécution	5	8	4	42	17	76
Participant au Projet	1	1	3	12	6	23
Bénéficiaire du Projet	2	1	0	2	1	6
Autres	0	0	0	0	0	0
Fréquence Totale	16	16	16	66	31	145

Participation	Fréquence des scores					n
	Inférieur aux prévisions		Conforme aux prévisions		Supérieur aux prévisions	
Gouvernement	0	1	2	6	4	13
ONG	0	18	7	8	2	35
Organisme d'Exécution	0	5	18	28	18	69
Participant au Projet	1	3	12	16	5	37
Bénéficiaire du Projet	1	2	1	2	1	7
Autres	0	0	0	0	0	0
Fréquence Totale	2	29	40	60	30	161

Processus	Fréquence des scores					n
	1	2	3	4	5	
Gouvernement	2	3	2	3	4	14
ONG	12	7	2	1	0	22
Organisme d'Exécution	0	8	3	0	2	13
Participant au Projet	2	0	1	0	1	4
Bénéficiaire du Projet	0	0	0	0	0	0
Autres	0	0	0	0	0	0
Fréquence Totale	16	18	8	4	7	53

Données pour le Deuxième Bilan — Tendance par Pays

Adhésion	Répartition en % des Scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	3.7%	9.3%	7.4%	53.7%	25.9%	1
Europe Orientale	33.3%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	1
Jamaïque	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	1
Amérique Latine	12.1%	0.0%	6.1%	60.6%	21.2%	1
Roumanie	25.0%	25.0%	25.0%	16.7%	8.3%	1
Samoa	0.0%	75.0%	0.0%	25.0%	0.0%	1
Sénégal	16.7%	11.1%	13.9%	33.3%	25.0%	1
Répartition en % du total	11.0%	11.0%	11.0%	45.5%	21.4%	100.0%

Participation	Répartition en % des Scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	0.0%	5.6%	25.9%	42.6%	25.9%	1
Europe Orientale	0.0%	33.3%	66.7%	0.0%	0.0%	1
Jamaïque	0.0%	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%	1
Amérique Latine	2.1%	12.8%	12.8%	57.4%	14.9%	1
Roumanie	0.0%	46.2%	23.1%	30.8%	0.0%	1
Samoa	0.0%	0.0%	81.8%	18.2%	0.0%	1
Sénégal	3.4%	37.9%	13.8%	13.8%	31.0%	1
Répartition en % du total	1.2%	18.0%	24.8%	37.3%	18.6%	100.0%

Processus	Répartition en % des Scores					n
	1	2	3	4	5	
Afrique de L'Est	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0
Europe Orientale	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0
Jamaïque	25.0%	75.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1
Amérique Latine	33.3%	0.0%	33.3%	0.0%	33.3%	1
Roumanie	0.0%	25.0%	33.3%	25.0%	16.7%	1
Samoa	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1
Sénégal	46.7%	26.7%	10.0%	3.3%	13.3%	1
Fréquence Totale	30.2%	34.0%	15.1%	7.5%	13.2%	100.0%

	Inférieur aux prévisions		Conforme aux prévisions		Supérieur aux prévisions
Adhésion	11.0%	11.0%	11.0%	45.5%	21.4%
Participation	1.2%	18.0%	24.8%	37.3%	18.6%
Processus	30.2%	34.0%	15.1%	7.5%	13.2%

Hisham Khatib

World Energy Council
PO Box 925387
Amman, Jordanie
Télécopie: 962 6 5698556
Téléphone: 962 6 5621532
Messagerie: khatib@nets.com.jo

Zhang Kunmin

China Council for International Cooperation on
Environment and Development
No. 115, Xizhimennei Nanxiaojie
Beijing, 100035 Chine
Télécopie: 86 10 66126793/66151762
Messagerie: Zhangkunmin@hotmail.com

Jose Goldemberg

Universidade de Sao Paulo
Av. Prof Almeida Prado 925
Sao Paulo, 05508-900 Brésil
Télécopie: 55 11 3818 5056
Téléphone: 55 11 3818 5053
Messagerie: Goldemb@iee.usp.br

Akiko Domoto

Akamon Abitashion No. 805
5-29-13 Hongo, Bunkyo-ku
Tokyo 113-0033, Japon
Télécopie: 81 3 35068085

Corinne Lepage

40, rue de Monceau
F-75008 PARIS
Téléphone: (33) 1 56 59 29 59
Télécopie: (33) 1 56 59 29 39
Messagerie: paris@huglo-lepage.com

DIX PRINCIPES OPÉRATIONNELS RÉGISSANT L'ÉLABORATION ET L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DU FEM

1. Aux fins des mécanismes financiers prévus pour l'application de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, le FEM se conformera aux directives des Conférences des parties (COP) à ces conventions, et son action sera jugée en fonction de ces directives¹. Aux fins des activités de financement dans le domaine de l'appauvrissement de la couche d'ozone, les politiques opérationnelles du FEM seront harmonisées avec celles du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, et de ses amendements.
2. Le FEM fournira, sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles, des moyens de financement nouveaux et supplémentaires pour couvrir le surcoût fixé de mesures visant à améliorer de façon concertée la protection de l'environnement mondial.
3. Le FEM veillera à ce que ses activités soient d'un bon rapport coût-efficacité afin de maximiser les avantages de la protection de l'environnement.
4. Le FEM financera des projets émanant des pays et fondés sur des priorités nationales visant à appuyer un développement durable et spécifiées dans le cadre de programmes nationaux.
5. Le FEM gèrera ses activités avec suffisamment de souplesse pour pouvoir s'adapter à tous éléments nouveaux, notamment aux nouvelles directives des COP et aux résultats des activités de suivi et d'évaluation.
6. Les projets du FEM révéleront dans leur intégralité les informations non confidentielles.
7. Les projets du FEM permettront la consultation et, le cas échéant, la participation des bénéficiaires et des groupes concernés.
8. Les projets du FEM obéiront aux critères d'éligibilité fixés au paragraphe 9 de l'Instrument du FEM.
9. Afin d'assurer la meilleure protection possible de l'environnement, le FEM mettra l'accent sur son rôle de catalyseur et recherchera des moyens de financement supplémentaires auprès d'autres sources.
10. Le FEM veillera à ce que ses programmes et projets soient suivis et évalués de façon régulière.

Programmes d'opérations du FEM

Il existe 13 programmes d'opérations dans le cadre desquels le FEM fournit des financements à titre gracieux. Douze d'entre eux correspondent à des grands domaines d'intervention du FEM: cinq dans le domaine de la diversité biologique, quatre dans celui des changements climatiques et trois dans celui des eaux internationales. Le Programme opérationnel 12, *Gestion intégrée des écosystèmes*, regroupe des projets intersectoriels qui abordent cette gestion d'une manière qui optimise les services fournis par les écosystèmes (écologiques, sociaux et économiques). Ces services recouvrent la diversité biologique, le piégeage du carbone, la protection des terres et des ressources en eau, la production alimentaire, la promotion de moyens de subsistance viables et la production de biens et services marchands. Les projets de lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone ne font pas partie des programmes intersectoriels.

Diversité biologique

- | | |
|--------------|--|
| Programme 1 | Écosystèmes arides et semi-arides |
| Programme 2 | Écosystèmes côtiers, marins et dulcicoles |
| Programme 3 | Écosystèmes forestiers |
| Programme 4 | Écosystèmes montagneux |
| Programme 13 | Préservation de la biodiversité agricole et utilisation durable de ses composantes |

Changements climatiques

- | | |
|--------------|--|
| Programme 5 | Suppression des obstacles aux économies d'énergie et à l'amélioration du rendement énergétique |
| Programme 6 | Promotion de l'adoption d'une source d'énergie renouvelable par la suppression des obstacles existants et la réduction des coûts d'application |
| Programme 7 | Réduction des coûts à long terme des technologies énergétiques émettant peu de gaz à effet de serre |
| Programme 11 | Promotion de modes de transport écologiquement viables |

Eaux internationales

- | | |
|--------------|--|
| Programme 8 | Programme lié aux formations aquatiques |
| Programme 9 | Programme multi-domaine de gestion intégrée des terres et des eaux |
| Programme 10 | Programme sur les polluants |

Programmes intersectoriels

- | | |
|--------------|----------------------------------|
| Programme 12 | Gestion intégrée des écosystèmes |
|--------------|----------------------------------|

RECOMMANDATIONS ISSUES DU PREMIER BILAN GLOBAL DU FONCTIONNEMENT DU FEM

Recommandation prioritaire 1 : Mécanisme des agents de liaison

Pour promouvoir plus efficacement les objectifs du FEM dans les pays bénéficiaires, il faudrait que le Secrétariat et les Agents d'exécution élargissent le cadre des ateliers d'information sur les projets en incitant le plus possible les Agents de liaison pour les opérations à participer à la préparation et au déroulement de ces manifestations et en mettant davantage l'accent sur le rôle qu'ils ont à jouer dans la coordination et la diffusion de l'information.

Le FEM devra prévoir des ressources pour faire traduire les documents de base du FEM dans la langue des pays qui en ont besoin.

Suite donnée

En mai 1999, répondant directement à la recommandation prioritaire 1, le Conseil a approuvé le financement de 50 ateliers de dialogue avec les pays. Ces ateliers visent à renforcer l'adhésion des pays aux projets, à faciliter la coordination au niveau national et à davantage sensibiliser les différents acteurs par l'organisation d'ateliers ciblés et interactifs pour ouvrir un dialogue direct avec les pays sur le rôle du FEM et sur les priorités nationales. Ces manifestations servent avant tout à faciliter les échanges de vues entre les participants, le FEM, ses Agents d'exécution, les Secrétariats des Conventions, et le STAP. Elle permet en particulier au FEM de:

- mieux se faire connaître auprès d'un large auditoire national en présentant notamment ses organes de direction, sa mission, sa stratégie, ses politiques et ses procédures;
- faciliter la participation des acteurs nationaux, le partage de l'information sur les priorités du pays et les efforts de coordination au niveau national pour faire en sorte que les priorités retenues par le gouvernement soient pleinement prises en compte par l'aide du FEM; et

- fournir des renseignements pratiques sur le mode d'accès aux ressources du FEM et sur la façon de proposer, de préparer et d'exécuter les activités cofinancées.

Pendant la période comprise entre avril 2000 et mars 2001, 17 ateliers de dialogue avec les pays ont été organisés dans les pays suivants: Afrique du Sud (4-7 avril 2000), Viet Nam (25-29 avril 2000), Ouzbékistan (5-8 juin 2000), Égypte (26-28 juin 2000), Nigéria (18-21 juillet 2000), Algérie (24-26 juillet 2000), États des Caraïbes⁵ (8-11 août 2000), Philippines (22-25 août 2000), Malawi (3-6 octobre 2000), Tanzanie (6-9 novembre 2000), Sri Lanka (7-10 novembre 2000), État des Caraïbes⁶ (5-8 décembre 2000), Cuba (12-15 décembre 2000), Azerbaïdjan (30 janvier-2 février 2001), Tunisie (20-23 février 2001), Bolivie (6-9 mars 2001) et Cambodge (13-16 mars 2001). Au total, 27 pays ont participé à 15 ateliers nationaux et sous régionaux pendant cette période. Depuis le lancement de ces manifestations, un atelier a lieu toutes les trois semaines en moyenne.

Les participants à ces ateliers regroupaient tout un éventail d'intervenants représentant des administrations nationales, des organisations non gouvernementales, des établissements d'enseignement, les milieux scientifiques, des organismes bailleurs de fonds, le secteur privé et les médias. Des spécialistes du Secrétariat du FEM et des services des Agents d'exécution participaient également à ces réunions. En moyenne, 90 participants nationaux ont assisté à chacun de ces ateliers, plus de 1500 au total prenant part aux 17 manifestations organisées à ce jour.

Les évaluations des ateliers sont encourageantes. Selon les participants, qui venaient de multiples horizons, les ateliers ont atteint ou dépassé les objectifs énoncés plus haut. Ces réunions sont des lieux de rencontre uniques où les pays peuvent engager un vaste dialogue avec le FEM et ses Agents d'exécution pour préciser le rôle du

Fonds, leur partenaire de travail, et faire en sorte que les priorités nationales soient pleinement prises en compte dans l'aide accordée.

Au 31 mars 2001, 95 pays s'étaient proposés pour organiser des ateliers. Un comité directeur des ateliers de dialogue avec les pays, qui relève du FEM, évaluent ces offres de services en appliquant les critères suivants: ratification des Conventions, aucune participation à un atelier d'information sur le FEM, rapport coût-efficacité, bénéficiaire d'un nombre limité de projets du FEM, importance des problèmes dans un domaine d'intervention ou plus, présentation des communications ou des rapports nationaux en application des Conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques, et équilibre régional.

À sa réunion de mai 1999, le Conseil a approuvé le financement de toute une série d'activités pour renforcer la coordination au niveau des pays, sur la base des propositions faites dans le document GEF/C.13/13 intitulé *Constituencies and Assistance for Council Level Coordination*. Le Secrétariat du FEM a rendu compte des mesures prises pour fournir l'aide approuvée aux points focaux par l'intermédiaire des représentations locales des Agents d'exécution en mai 2000 (GEF/C.15/Inf.8).

Le rapport de l'atelier sur les méthodes performantes pour la coordination au niveau national, qui s'est tenu les 14 et 15 mars 2002, a été publié et sera tenu à la disposition de tous les points focaux nationaux et de tous les points focaux pour la Convention sur la diversité biologique et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Recommandation prioritaire 2: Communication et diffusion de l'information

Il conviendrait que le Conseil autorise et finance l'élaboration d'une stratégie de communication et d'information axée sur les différents partenaires du FEM, au nombre desquels on compte les Agents de liaison et les services officiels compétents, les ONG et la société civile, les médias et le secteur privé. Cette stratégie s'appuierait sur des supports simples et facilement utilisables pour faire connaître le FEM et ses opérations et comprendrait la traduction de documents de base dans la langue des pays

concernés. Il faudrait donc la coordonner avec l'élargissement du cadre des ateliers d'information sur les projets.

Suite donnée

Le budget de fonctionnement de l'exercice 00 réservait des fonds pour la stratégie de communication et de diffusion de l'information. Le plan d'activité des exercices 01 à 03 (GEF/C.14/9) prévoit le maintien d'un financement pour cette stratégie qui était inscrite au budget de fonctionnement du FEM pour l'exercice 01 (GEF/C.15/5) et au projet de budget pour l'exercice 02 (GEF/C.17/11). Le document portant la cote GEF/C.17.11 présente un bref rapport sur les activités de communication et de diffusion de l'information menées pendant l'exercice 01. À sa réunion de mai 2001, le Conseil a également été saisi de propositions visant à renforcer la stratégie de communication du FEM dans la perspective du Sommet mondial sur le développement durable (GEF/C.17.9) et de la deuxième Assemblée du Fonds (GEF/C.17.10).

Recommandation prioritaire 3: Intégration de l'environnement mondial par les agents d'exécution

Banque mondiale

Il conviendrait que la Banque mondiale rende publics des objectifs chiffrés qui permettraient de juger dans quelle mesure la protection de l'environnement mondial est devenue partie intégrante de ses opérations ordinaires. Ces objectifs devraient porter sur des aspects tels que: 1) les incitations à fournir au personnel, 2) le niveau de financement et/ou le nombre de prêts couplés à des projets du FEM, 3) le niveau de financement et/ou le nombre de projets de son portefeuille de prêts ordinaires visant la protection de l'environnement mondial, et 4) l'intégration de la protection de l'environnement mondial à ses études sectorielles et à l'élaboration des stratégies d'aide aux pays (SAP). La Banque devrait informer régulièrement le FEM et le public des progrès réalisés dans la poursuite de ces objectifs.

La Banque devrait commencer à réorienter son action et passer du financement de centrales électriques classiques au financement de projets faisant appel à des énergies renouvelables.

Il conviendrait que la Banque mondiale consacre davantage de ressources financières au «Programme modulaire» (Global Overlays Program),

afin de mettre à la disposition de ce programme le personnel nécessaire pour accroître fortement le degré d'intégration de l'environnement mondial au travail par secteur et aux stratégies d'aide aux pays.

SFI

Il serait utile que la SFI tienne une base de données sur laquelle figureaient ses projets ayant des effets positifs sur l'environnement mondial, de manière à permettre à l'avenir de mesurer l'intégration de l'environnement mondial à son action.

PNUD

Il conviendrait que le PNUD adopte un mécanisme lui permettant de mettre en évidence ses projets et composantes de projet qui présentent un intérêt pour les domaines d'intervention du FEM, et qu'il rende publics les objectifs chiffrés qu'il s'est fixés en ce qui concerne: 1) le nombre et/ou le niveau de financement des projets financés sur ses ressources ordinaires et consacrés à la préservation de la biodiversité, au développement de sources d'énergie alternatives et aux eaux internationales; 2) le nombre et/ou le niveau de financement des projets couplés à des projets du FEM; et 3) les cadres de coopération de pays (CCP). Le PNUD devra régulièrement rendre compte au FEM et au public des progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. Il devrait également envisager de faire de l'établissement de liens entre d'éventuels projets du FEM et d'éventuels projets à financer sur son budget ordinaire un objectif clairement défini du processus de préparation des cadres de coopération de pays.

PNUE

Il conviendrait que le PNUE mette au point un système d'incitations afin d'encourager son personnel à travailler sur les projets du FEM; ce système devrait comporter au moins une révision des critères d'évaluation du personnel, de manière à tenir suffisamment compte du travail qu'il accomplit pour le FEM.

Le Secrétariat du FEM et le PNUE devraient permettre à leur personnel de consacrer plus de temps, et devraient affecter davantage de ressources, à des consultations en amont, non seulement à Washington, mais à Nairobi, afin de donner suffisamment d'indications à tous les membres du personnel des programmes du PNUE pour la formulation de propositions de projet à présenter au FEM.

Suite donnée

Le plan d'activité soumis à la réunion du Conseil de décembre 1999 sous la cote (GEF/C.14/9) présentait des indicateurs qui seraient régulièrement utilisés pour mesurer le degré d'engagement des Agents d'exécution vis-

à-vis du FEM.

Lors de cette même réunion a été présenté un rapport sur l'état d'avancement de la stratégie environnementale de la Banque mondiale (*World Bank Group Progress Report on the Preparation of an Environment Strategy*, GEF/C.14/3).

À la réunion de mai 1999, le PNUD a présenté un document sur la prise en compte des objectifs du FEM dans ses programmes (*Integrating GEF-Related Global Environment Objectives into UNDP Managed Programs and Operations. An Action Plan*, GEF/C.14/4).

Lors de la réunion de mai 2000, le PNUE a présenté un rapport sur son partenariat avec le FEM (*Interim Report of the UNEP Executive Director on the Implementation of the UNEP/GEF Strategic Partnership Activities*, GEF/C.15/Inf.5) et un document sur la complémentarité des activités du FEM avec son programme de travail (*Implementation of the Action Plan on the Complementarity between the Activities undertaken by UNEP and the GEF and its Programme of Work*, GEF/C.15/Inf.15).

Enfin, les documents présentés à la réunion de mai 2001 du Conseil comprenaient la nouvelle stratégie environnementale de la Banque mondiale (*World Bank Environment Strategy*, GEF/G.17/Inf.15), qui décrit l'effort d'intégration de la protection du patrimoine écologique mondial dans les programmes ordinaires de l'institution.

Recommandation prioritaire 4 : Le Monopole des agents d'exécution

Il conviendrait que le Conseil du FEM étudie les avantages et les inconvénients de diverses approches envisagées pour permettre à d'autres organismes de proposer directement des projets au Secrétariat du FEM et d'assumer la responsabilité directe de projets du FEM.

Suite donnée

À sa réunion de mai 1999, le Conseil a approuvé la formule présentée dans le document prévoyant la participation des banques régionales de développement à la préparation et à l'exécution des projets du FEM (*Expanded Opportunities for Executing Agencies*, GEF/C.13/3). Le Conseil a également autorisé la FAO et l'ONUDI à opérer dans le cadre de ce dispositif élargi. Un rapport d'activité sur ce thème a été présenté à la réunion de mai 2000 du Con-

seil (Progress Report on Expanded Opportunities for Executing Agencies, GEF/C.15/4). À sa réunion de mai 2001, le Conseil a été saisi d'une proposition sur les critères à appliquer aux organismes d'exécution pour opérer dans le cadre de ce dispositif (Criteria for the Expansion of Opportunities for Executing Agencies, GEF/C.17/13), et d'une demande visant à y inclure le FIDA.

Recommandation prioritaire 5 : Surcoût

Il conviendrait qu'un groupe de travail, représentant le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution et travaillant en concertation avec les Secrétariats des Conventions, établisse un document d'orientation plus simple et plus clair sur le mode de calcul du surcoût pour mieux informer les responsables des pays bénéficiaires. Il faudrait également qu'il définisse une stratégie pour les faire participer davantage au chiffrage de ces coûts.

Suite donnée

À la réunion du Conseil de décembre 1999, le FEM a présenté un rapport sur la question du surcoût (Incremental Cost, GEF/C.14/5). Dans le cadre de son action sur cette question, et en collaboration avec le groupe de travail sur le surcoût (qui comprend des représentants des Agents d'exécution et des Secrétariats des Conventions), le Secrétariat du FEM s'est récemment assuré des services d'un consultant pour examiner des formules innovantes applicables au principe du surcoût. La question du surcoût est également traitée dans le cadre du Deuxième bilan global du FEM.

Recommandation prioritaire 6 : Secteur Privé

Il conviendrait que le Secrétariat et les Agents d'exécution associent les associations professionnelles et bancaires aux opérations du FEM et mobilisent des fonds auprès de différentes sociétés privées du secteur financier telles que les banques, les compagnies d'assurances et les caisses de retraite. Pour intéresser le secteur financier aux activités entreprises, l'évaluation des «risques supplémentaires» que présente un projet potentiel du FEM exécuté par le secteur privé devrait être un moyen de déterminer l'importance du financement à accorder.

Il faudrait que le FEM trouve et applique des méthodes permettant de réduire les risques pris par les investisseurs privés lorsqu'ils participent à ses projets, l'un des moyens étant d'utiliser ses fonds pour garantir des prêts.

Suite donnée

De nombreux projets associant le secteur privé ont été inscrits au programme de travail du FEM. En règle générale le secteur privé fournit des moyens technologiques, des biens et des services dans le cadre de marchés attribués à l'issue d'appels d'offres. Il cofinance aussi certaines composantes de projets ou d'activités.

Le projet sur la Maîtrise de l'énergie en Croatie figurant au programme de travail de mai 2001 fournit un bon exemple. Il vise à lever deux obstacles à une utilisation plus rationnelle de l'énergie dans le pays — le financement insuffisant du développement et des projets, et le manque de capacités et de savoir-faire — par la création d'une société de services énergétiques au sein de la compagnie d'électricité. Il fait appel à un montage financier inédit: un prêt au développement des connaissances et à l'innovation (BIRD), un financement conditionnel (FEM), une garantie partielle du risque de crédit (FEM), et une allocation d'assistance technique (FEM) (GEF/C.17/7).

Parmi les projets récemment approuvés qui font appel à une participation importante du secteur privé, on peut citer le projet sur la Valorisation de l'énergie éolienne, en Chine, dans le cadre duquel un prêt conditionnel financé par le FEM permet de s'attaquer aux principaux obstacles à une exploitation commerciale de l'énergie éolienne dans ce pays (coûts de transaction plus élevés lors de l'investissement initial dans certaines régions et craintes des risques d'exploitation de cette technologie).

Recommandation prioritaire 7 : Examen par le conseil du FEM

Le Conseil du FEM devrait envisager sérieusement de confier le second examen des propositions de projet au Secrétariat.

Suite donnée

À sa réunion d'octobre 1998, le Conseil a examiné un document sur la rationalisation du cycle des projets (Streamlining the Project Cycle, GEF/C.12/9). Pour raccourcir le cycle des projets, le Conseil a décidé d'autoriser le directeur général à agréer la version finale des documents de projet, une fois les programmes de travail approuvés, sans attendre l'expiration de la période de réflexion de quatre semaines laissée aux membres du Conseil; excep-

tion faite de certains projets particuliers que le Conseil désire réexaminer. Ce régime ne s'applique pas à un certain nombre de projets prédéterminés⁷. Pleinement appliquée, cette recommandation n'est plus d'actualité.

Autres recommandations issues du premier bilan global du fonctionnement du FEMUTRES

Recommandation 8

Il conviendrait que le Conseil s'attache à donner une définition claire des ressources «nouvelles et supplémentaires» mises à la disposition du FEM, notamment en fixant les critères à utiliser pour déterminer le caractère supplémentaire de ces financements.

Pour les actions menées en faveur de l'environnement mondial dans les pays en développement et pour les contributions au FEM, les pays donateurs devraient envisager d'établir des postes budgétaires distincts de ceux destinés à l'aide au développement.

Suite donnée

Dans le document GEF/C./12/7 présenté à sa réunion d'octobre 1998, le Conseil était invité à examiner cette question et à formuler des recommandations auxquelles les différents pays bailleurs de fonds et/ou les organes internationaux (Assemblée générale de l'ONU, ECOSOC et/ou CAD/OCDE) pourraient éventuellement donner suite. Le Conseil n'a formulé aucune recommandation. Aucune disposition n'est pour le moment prévue en la matière.

Recommandation 9

Il conviendrait que le FEM revoie régulièrement son portefeuille actif et ses projets en gestation afin de les comparer à ceux d'autres institutions pour s'assurer que le FEM, ou bien fournit un volume particulièrement significatif de ressources supplémentaires, ou qu'il présente un avantage comparatif certain. À cet égard, il faudrait évaluer plus particulièrement l'action du FEM en faveur des fonds fiduciaires consacrés à l'énergie solaire photovoltaïque, à l'éclairage à haut rendement et à la préservation de la biodiversité.

Il conviendrait que le FEM travaille avec l'OCDE et les autres organisations internationales compétentes pour rassembler et rendre publiques des données fiables et comparables sur le financement des mesures visant à protéger l'environnement mondial, et notamment sur les différents types de projets menés à cette fin.

Suite donnée

S'agissant du premier volet de cette recommandation, une évaluation des Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité a été réalisée. Elle comprenait un examen des rôles comparatifs du FEM et des autres bailleurs de fonds dans le financement de ces mécanismes⁸. Un examen des projets de mise en valeur de l'énergie solaire photovoltaïque, et des activités financées par les principaux organismes d'aide bilatérale et multilatérale dans ce domaine, a également été réalisé l'an passé⁹. Du 25 au 28 septembre 2002, environ 100 personnes représentant 17 pays en développement, 11 pays développés, et les principales organisations d'aide multilatérale se sont réunies à Marrakech, au Maroc, pour examiner les actions publiques, les initiatives privées et les perspectives actuelles et futures dans le domaine de la production d'électricité photovoltaïque dans les pays en développement. Des séances plénières et de petits groupes de travail ont permis aux participants, qui couvraient tous les aspects du marché de la photovoltaïque, de débattre des principales questions conditionnant la croissance et la réussite de ces marchés dans les pays en développement. Il ressort de cet atelier que le FEM peut favoriser et piloter des modèles commerciaux viables, aider à supporter les risques, promouvoir des politiques d'électrification rurale rationnelles, inciter les pouvoirs publics à encourager davantage la photovoltaïque et soutenir les segments de ce marché qui contribuent à la mise en place des infrastructures nécessaires.

En ce qui concerne la deuxième partie de cette recommandation, le FEM a lancé et anime une initiative de partage de l'information et d'échange de données entre les institutions internationales qui financent des projets défendant le patrimoine écologique mondial. En mars 2001, les représentants de 15 services/organismes de financement et de promotion du développement, et des instances des conventions sur la diversité biologique et les changements climatiques ont pris part à un atelier sur le partage de l'information organisé par le FEM, en collaboration avec le PNUE, pour s'entretenir des mécanismes et des stratégies qui permettraient d'améliorer l'accès général aux renseignements sur les activités et les projets environnementaux financés et exécutés par différents bailleurs de fonds. Les participants ont encouragé

ragé le FEM à piloter un élargissement de cette initiative au plus grand nombre possible de services/organismes de financement et de promotion du développement.

Recommandation 10

Il conviendrait que le FEM adopte une définition rigoureuse des «cofinancements mobilisés» pour faire la distinction entre les fonds qui viennent s'ajouter aux ressources existantes et qui sont censées avoir des effets positifs sur l'environnement mondial, et les autres. Cette définition devrait être retenue dans le rapport d'activité trimestriel et les autres documents du FEM. Il faudrait que les Agents d'exécution appliquent cette définition plus rigoureuse à leurs propres bases de données et à leur rapport sur le cofinancement des projets du FEM.

Lorsque le recul sur les projets déjà exécutés sera suffisant, il conviendrait que le coordonnateur du suivi et de l'évaluation fasse réaliser une étude sur la reproductibilité des projets inscrits au portefeuille du FEM.

Suite donnée

Dans l'Examen de l'état d'avancement des projets de 1998, il avait été recommandé que le FEM adopte une définition plus large de la notion de «mobilisation» afin que celle-ci couvrit les ressources financières—destinées à la conception comme à l'exécution des opérations—aussi bien que les actions générées par les activités du FEM. Après avoir examiné la question en détail, le Secrétariat a considéré qu'il fallait que le terme de «mobilisation» reste associé à des ressources financières additionnelles. S'agissant des actions générées par ses activités, le FEM devra toutefois mettre davantage l'accent sur «l'effet d'entraînement» et les «possibilités de réplique» de ses projets.

En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation 10, le programme de travail provisoire du Secrétariat pour les activités de suivi et d'évaluation pendant les exercices 00-02 prévoit une évaluation du potentiel de réplique des projets du FEM. Les études sectorielles qui évaluent les résultats dans les domaines d'intervention du FEM couvrent également cet aspect (voir GEF/C.17/Inf.4-6).

Recommandation 11

Parallèlement aux mesures qu'il a prises pour favoriser une participation active de tous les acteurs, le Conseil devrait adopter une politique visant à promouvoir le recours à des consultants locaux et régionaux, à encourager

le recrutement d'experts locaux aux côtés des spécialistes internationaux pour les projets du FEM et à garantir une implication plus directe des gouvernements bénéficiaires lors de la sélection préliminaire des consultants, de l'établissement des listes restreintes et du choix définitif des personnes à retenir.

Suite donnée

Grâce au partenariat stratégique avec le PNUE, qui ouvre sur les milieux scientifiques et techniques, le FEM pourra davantage faire appel aux experts locaux et régionaux dans ses projets. Les partenariats créés dans le cadre du dispositif élargi devraient également se traduire par un plus large recours aux compétences nationales et régionales. Adoptée en août 1999, l'Instruction administrative des Nations Unies sur les consultants et les vacataires (ST/AI/1999/7) préconise l'engagement de consultants d'une origine géographique aussi large que possible. Cette instruction est applicable au PNUD et au PNUE. Le PNUE indique qu'en 1999-2000, environ 45 % des consultants engagés pour des projets du FEM exécutés par les services du siège étaient originaires de pays en développement. La quasi-totalité des consultants engagés pour les projets du FEM/PNUE exécutés au niveau national étant des consultants locaux, ce chiffre serait beaucoup plus élevé si ces projets étaient pris en compte.

Les Directives pour la sélection et l'emploi de consultants par les emprunteurs de la Banque mondiale définissent les politiques et procédures qu'applique l'institution en la matière. Pour compléter les moyens dont ils disposent, les clients de la Banque font appel à des consultants pour les aider dans toute une série d'activités. Aux termes des directives de la Banque, le client est chargé de préparer et d'exécuter les projets. De ce fait, il sélectionne les consultants et attribue et administre les contrats de services. La Banque mondiale encourage la formation et l'utilisation de consultants locaux dans ses pays membres en développement. En règle générale, la Banque mondiale fait appel chaque fois que possible à des consultants locaux pour la préparation et l'exécution de ses projets, car ces services sont d'un meilleur rapport coût-efficacité et les personnes engagées connaissent mieux la situation du pays. En outre, les ressources attribuées à la préparation des projets et les activités elles-mêmes sont généralement gérées par le pays concerné.

Recommandation 12

Il conviendrait que le Secrétariat travaille de concert avec les Agents d'exécution pour définir les indicateurs permettant de mesurer, de façon qualitative et quantitative, le degré de participation des parties prenantes aux différents stades du cycle des projets du FEM, et qu'il recense les pratiques optimales dans chacun des domaines d'intervention.

Suite donnée

Le document du FEM sur la participation du public à ses activités (*Designing Public Involvement Activities in GEF-Financed Projects*) fournit des conseils pratiques sur la façon de renforcer la participation des acteurs locaux pendant tout le cycle des projets. Le document appelle à faire en sorte que les Agents d'exécution disposent des mêmes documents décrivant les consultations achevées ou prévues avec les différents acteurs ainsi que les mécanismes internes qui garantissent une participation durable aux décisions à prendre et aux opérations exécutées dans le cadre des projets. Le document rappelle aussi qu'il faut s'assurer que le financement des activités est inscrit au budget du projet. Des indicateurs de l'efficacité de la participation des acteurs locaux sont en train d'être préparés et mis à l'essai dans quelques projets. En outre, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM veille à ce que les études sectorielles, les études spéciales et les notes sur les enseignements tirés des activités menées présentent des exemples de la façon dont les acteurs locaux peuvent être étroitement associés à la conception et à l'exécution des opérations. S'agissant de la participation des populations vulnérables, le FEM a réalisé une brochure en septembre 2000 (*What Kind of World*) qui décrit la bonne façon d'aborder les questions liées à la parité des sexes, à l'âge et aux cultures (des populations autochtones). La question de la participation des parties prenantes aux projets du FEM est également examinée dans le cadre des études sectorielles réalisées pendant l'exercice 01 (voir GEF/C.17/Inf.4-7).

Recommandation 13

Il conviendrait que le FEM demande que la description des risques figurant dans les propositions de projet fasse ressortir toute politique ou activité économique sectorielle pouvant compromettre les chances de succès du projet en question, ainsi que toute mesure à prendre pour réduire les risques qui en découlent.

Le FEM devait exiger que les Agents d'exécution, avant de donner suite à l'exécution du projet, obtiennent du gouvernement des pays bénéficiaires des engagements clairs et formels au sujet des politiques et des activités sectorielles qui sont de nature à aggraver le risque d'échec des activités envisagées.

Suite donnée

Comme le montre le document GEF/C.12/7, aucune mesure nouvelle n'est nécessaire pour donner suite à cette recommandation. Il a été demandé aux Agents d'exécution de mentionner expressément ces politiques, activités et initiatives dans les fiches de projet. L'édition 2000 de l'*Examen de l'état d'avancement des projets* (GEF/C.17/8) s'attache tout particulièrement à montrer comment, dans les projets en cours du FEM, on a circonscrit et suivi les risques internes et externes liés à des questions politiques, économiques ou institutionnelles, qui pouvaient avoir un impact sur l'issue des opérations. Pleinement appliquée, cette recommandation n'est plus d'actualité.

Recommandation 14

Il conviendrait que le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution demandent que les propositions de projet comprennent obligatoirement une évaluation plus approfondie des moyens envisagés pour assurer la pérennité financière de l'opération.

Il faudrait que le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution incitent à recourir plus fréquemment à la constitution de fonds fiduciaires pour garantir la pérennité du financement des projets visant à préserver la diversité biologique. Les Agents d'exécution devaient continuer à s'efforcer de mobiliser auprès d'autres sources une forte proportion du capital de ces fonds fiduciaires.

Il conviendrait que les Agents d'exécution allongent la période d'exécution des projets, qui pourrait être de 5 à 7 ans plutôt que de 3 à 5 ans, lorsque les promoteurs des activités peuvent prouver qu'ils auront besoin de délais supplémentaires pour exécuter le projet et en démontrer la viabilité aux yeux de nouveaux bailleurs de fonds.

Suite donnée

S'agissant de la première partie de cette recommandation, la viabilité financière est un élément central de l'examen des propositions de projet. Pendant la préparation du programme de travail, le Secrétariat du FEM met en évidence des exemples de projets bien conçus qui cher-

chent à assurer la pérennité financière des opérations. Les enseignements tirés de ce travail seront communiqués aux Agents d'exécution afin que les méthodes jugées performantes puissent être incorporées à la conception des futurs projets. En outre, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM a consacré un examen thématique aux modes de préservation durable de la biodiversité¹⁰.

En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, l'évaluation des Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité présente des recommandations sur la façon dont le FEM peut continuer à contribuer à ces fonds¹¹.

Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, l'une des principales conclusions des éditions 1998 et 1999 de l'Examen de l'état d'avancement des projets est qu'il faut allonger la durée des projets et adopter une approche plus souple pour s'attaquer à des problèmes environnementaux de portée mondiale. Dans beaucoup de cas, cela suppose un processus par étapes comportant la réalisation d'objectifs précis avant le passage à la phase suivante et garantissant une aide sur dix ans ou plus si ces objectifs sont atteints.

La durée des projets actuellement présentés pour financement dépasse généralement les 3-5 ans qui étaient la règle auparavant. En outre, la Banque mondiale utilise aujourd'hui régulièrement son « prêt à des programmes évolutifs », un instrument de financement à long terme (10-15 ans), dans son portefeuille de projets du FEM. De son côté, le PNUD recherche activement des formules similaires.

Le FEM travaille sur une approche systémique qui devrait avoir un impact plus grand et plus durable sur l'environnement mondial en faisant entrer les objectifs de défense du patrimoine écologique mondial dans le cadre des politiques et stratégies nationales, en concertation avec les pays.

Recommandation 15

Il conviendrait que le Secrétariat du FEM prenne davantage les devants dans ses relations avec les Conférences aux conventions et prépare, en consultation avec les Agents d'exécution, des demandes plus détaillées

pour solliciter des directives sur les aspects qui demandent à être précisés.

Il conviendrait que le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution et les Secrétariats des Conventions dressent, d'ici la fin de 1998, un bilan complet des activités habilitantes afin de déterminer dans quelle mesure les projets dans ce domaine ont atteint leurs objectifs, d'analyser les causes d'échec et d'examiner les solutions à apporter à l'avenir aux problèmes existants.

Suite donnée

Collaboration et échanges sur les politiques opérationnelles et les activités continuent à caractériser le fonctionnement du FEM pendant et entre les sessions des Conférences des parties aux Conventions et les réunions de leurs organes régionaux et subsidiaires. Le Secrétariat du FEM rencontre régulièrement les Secrétariats des Conventions pour examiner des questions présentant un intérêt commun. Les Secrétariats des Conventions participent systématiquement à l'examen des projets et aux réunions du Comité exécutif des opérations du FEM.

Dans le cadre de leur partenariat stratégique pour l'initiative de renforcement des capacités (IRC), le Secrétariat du FEM et le PNUD ont mis en place un mécanisme de consultations régulières des Conférences des parties aux Conventions et de leurs organes subsidiaires. L'IRC est aujourd'hui terminée et un rapport final a été présenté au Conseil sous le titre *Éléments de collaboration stratégique et cadre de l'action du FEM pour un renforcement des capacités nécessaires à la protection de l'environnement mondial* (GEF/C/17/6).

Le groupe de suivi et d'évaluation du FEM a réalisé une étude des activités habilitantes menées dans le domaine de la diversité biologique (elle a été présentée à la 14^e réunion du Conseil sous la cote GEF/C.14/11). L'étude des activités habilitantes dans le domaine des changements climatiques a, elle, été présentée au Conseil en 2000 (GEF/C.16/10). Ces études ont été menées à bien en consultation avec les Secrétariats des Conventions.

Recommandation 16

Il conviendrait que le Conseil établisse un nouveau mandat, défini de façon plus précise, pour le STAP, en tenant compte de l'évolution des besoins du FEM et de l'action menée par le STAP pendant le FEM-1.

Suite donnée

Le programme de travail du STAP, dont la composition vient d'être renouvelée, s'organise directement autour des priorités se dégageant des plans d'activité du FEM. Le document GEF/C.12/7 indique que la modification du mandat du STAP ne semble pas nécessaire. Pleinement appliquée, cette recommandation n'est plus d'actualité.

Recommandation 17

Pour encourager la Banque mondiale à continuer d'appliquer un cycle de projet plus court, il conviendrait que le Secrétariat autorise les Agents d'exécution à soumettre une fourchette d'estimations lorsque le projet est présenté pour la première fois, étant entendu qu'une estimation ferme serait soumise au stade de l'approbation finale.

Suite donnée

Le document GEF/C.12/7 indique que les principes directeurs et les méthodes actuellement en usage répondent aux besoins. La recommandation n'est plus d'actualité.

Recommandation 18

Il conviendrait que le Conseil du FEM autorise le Secrétariat du FEM et les Agents d'exécution, en accord avec le Secrétariat de la CDB, à se livrer à un travail consistant à dégager systématiquement des priorités en définissant, au sein de chaque programme d'opérations en matière de biodiversité, les écosystèmes et types d'écosystèmes qui présentent le plus d'importance selon un ensemble de critères arrêtés d'un commun accord, comprenant notamment ceux énoncés dans la Stratégie opérationnelle.

Suite donnée

Le document GEF/C.12/7 indique qu'il incombe à la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique de déterminer les secteurs prioritaires dans le domaine d'intervention qui la concerne. Une définition en bonne et due forme par le FEM et les Agents d'exécution des écosystèmes prioritaires serait un exercice incompatible avec le rôle moteur que doivent jouer les pays. L'étude sectorielle sur la diversité biologique (GEF/C.17/Inf.4) fait une évaluation du portefeuille du FEM par type d'écosystèmes couverts. Pleinement appliquée, cette recommandation n'est plus d'actualité.

Recommandation 19

Il faudrait que le Secrétariat recueille auprès des ONG et d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux du monde entier des informations sur les projets sur l'utilisation durable des ressources ayant obtenus des succès, et diffuse ces données auprès des Agents d'exécution et des points focaux du FEM dans les pays bénéficiaires.

Suite donnée

Les données concernant les projets réussis de préservation durable de la biodiversité ont été recueillies et diffusées auprès d'un large auditoire au moyen notamment de documents de suivi et d'évaluation tels que le Rapport sur l'exécution des projets. L'édition spéciale du rapport annuel de 1998, intitulée *Impact rapide, perspectives prometteuses*, présentait une brève description d'un certain nombre de projets illustrant le travail de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité. Cette publication a été largement diffusée en trois langues. Dans le prolongement de ce travail, la recherche d'exemples de projets de premier plan pour la Commission des Nations Unies sur le développement durable a conduit à décrire brièvement sept «exemples de réussite» dans les quatre domaines d'intervention du FEM. L'édition 2000 de l'Examen de l'état d'avancement des projets (GEF/C.17/8) a également présenté des projets dans lesquels la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité s'étaient traduites par une amélioration des conditions de vie des populations locales.

Autres recommandations issues des recommandations pratiques pour la période couverte par la deuxième reconstitution des ressources du FEM

La recommandation pratique 2 appelait le Secrétariat «...à continuer d'améliorer la stratégie de répartition des ressources du FEM pour optimiser l'efficacité des opérations et les effets positifs sur l'environnement mondial, et à faire de la mise au point d'indicateurs de performance l'une de ses principales priorités».

La recommandation pratique 4 appelait à «... continuer de renforcer la mission de suivi et d'évaluation du Secrétariat en créant des moyens supplémentaires d'évaluation indépendante et de mise au point rapide d'indicateurs de performance...»

Suite donnée

L'an dernier, des indicateurs de performance dans les domaines des changements climatiques et de la diversité biologique ont été mis au point en coopération entre le Secrétariat du FEM, les Agents d'exécution et le STAP. Ces indicateurs ont été mis à l'essai pendant la réalisation des études sectorielles (GEF/C.16/Inf. 4-5). Les indicateurs pour les changements climatiques se sont avérés très utiles, ceux pour la diversité biologique moins. Le programme de travail de l'exercice 02 pour les activités de suivi et d'évaluation propose une révision des in-

dicateurs pour la diversité biologique. Il prévoit également la mise au point d'indicateurs pour les eaux internationales et la dégradation des sols pour autant que les activités dans ce dernier secteur se rapportent aux domaines d'intervention du FEM.

Depuis mai 1999, le groupe de suivi et d'évaluation du FEM compte un membre supplémentaire. La participation des Agents d'exécution et du STAP aux activités de suivi et d'évaluation du FEM s'est accrue au cours des dernières années.

PRISE EN COMPTE DES OBJECTIFS DU FEM DANS LES PROGRAMMES ORDINAIRES DES AGENTS D'EXÉCUTION

Banque mondiale

(Source: Making Sustainable Commitments: An Environment Strategy for the World Bank. GEF/C.17/Inf., 15 mai 2001)

La Stratégie environnementale de la Banque mondiale définit l'orientation de ses actions dans le domaine de l'environnement. Elle est fondée sur l'idée que, pour atteindre l'objectif fondamental de la Banque, qui est de réduire la pauvreté, il est essentiel de s'attaquer aux problèmes environnementaux et d'assurer la gestion durable des ressources naturelles. Le fondement de cette stratégie est triple:

- *apprentissage et application des leçons.* La Stratégie s'appuie sur les leçons tirées de l'expérience de la Banque et de celles d'autres organisations au cours de la dernière décennie. Elle vise à mieux internaliser ces leçons et à accélérer l'intégration de l'environnement et du développement.
- *adaptation à un monde en mutation.* Le monde s'est transformé sous l'effet de divers facteurs tels que la mondialisation, le rôle accru du secteur privé et de la société civile et les progrès technologiques rapides. La Banque a changé elle aussi. Elle a réaffirmé sa volonté de lutter contre la pauvreté; elle a adopté une approche du développement qui privilégie les initiatives partant de la base et qui est centrée sur les besoins des clients, et elle s'oriente maintenant vers de nouvelles stratégies de prêt. Nos activités dans le domaine de l'environnement doivent aussi s'adapter à ces nouvelles conditions.
- *approfondissement de notre engagement.* Jusqu'à présent, les questions environnementales ont trop souvent été l'affaire de petits groupes spécialisés, ce qui est manifestement insuffisant. Pour apporter une contribution substantielle et durable, nous devons veiller à ce que les préoccupations environnementales

soient pleinement internalisées – «intégrées» – dans toutes les activités de la Banque. (Page xii)

La Stratégie fixe trois objectifs interdépendants: améliorer la qualité de la vie; améliorer les perspectives et la qualité de la croissance; et protéger le patrimoine commun de l'humanité.

Protéger la qualité du patrimoine commun aux niveaux régional et mondial. La recherche de solutions doit dépasser le cadre national. La détérioration du patrimoine commun aux niveaux régional et mondial menace de nombreux pays en développement, qui sont menacés par des conflits sur le partage de certaines ressources peu abondantes, comme l'eau, et qui risquent d'être les principales victimes des effets des changements climatiques. Un programme environnemental axé sur la lutte contre la pauvreté nécessitera des interventions soigneusement ciblées pour protéger le patrimoine écologique mondial au bénéfice des pays en développement et des communautés locales. La Banque mondiale a pris des initiatives pour s'attaquer aux problèmes mondiaux. En cas de besoin, elle fera intervenir le FEM et d'autres mécanismes de financement spéciaux pour dédommager les pays des surcoûts qu'ils encourent afin de protéger le patrimoine mondial. (Page xiv)

Intégration de la protection de l'environnement mondial dans le dialogue avec les pays

L'incorporation au niveau des projets des objectifs concernant l'environnement mondial dépend de l'intégration réussie de l'environnement et de sa dimension mondiale dans le dialogue avec les pays. Les progrès sur ce plan ont été inégaux. L'analyse des stratégies d'aide aux pays, effectuée pendant l'exercice 1999, a révélé que celles-ci abordaient rarement les problèmes environnementaux locaux ayant une dimension mondiale et que les activités du FEM, pourtant identifiées pour la plupart, n'avaient qu'un lien stratégique partiel avec les objectifs de ces stratégies. À quelques rares ex-

ceptions près, les stratégies d'aide aux pays n'assignaient pas à la Banque le rôle d'aider les pays à assumer leurs responsabilités dans le cadre des conventions internationales sur l'environnement.

Bien que les politiques opérationnelles et les stratégies sectorielles tiennent largement compte des objectifs concernant l'environnement mondial, on manque d'outils d'analyse et de compétences pour évaluer les externalités au niveau mondial et pour comprendre leurs liens avec le développement durable et la lutte contre la pauvreté au niveau national. Il est indispensable d'améliorer le travail sectoriel par pays axé sur l'environnement mondial et les liens avec les priorités locales, afin de guider le dialogue avec les pays. (Pages 28-29)

Évolution du cadre d'action de la bank mondiale

Les efforts renouvelés pour combattre la pauvreté, la nécessité de s'adapter à l'évolution rapide du contexte mondial et les enseignements qui se dégagent sur l'efficacité de l'aide au développement exigent que l'on mette davantage l'accent sur les besoins et les aspirations des pays bénéficiaires en soutenant une croissance diversifiée et en encourageant les initiatives partant de la base, et l'ouverture et l'établissement de partenariats avec les parties prenantes touchées par les décisions en matière de développement. Ces principes sont énoncés dans le Cadre de développement intégré (CDI).

Ce cadre offre la possibilité d'aborder les problèmes environnementaux dans leur globalité en encourageant les initiatives locales, en envisageant le développement dans une perspective à long terme, et en privilégiant les stratégies coordonnées entre partenaires de développement. (Page 30)

Protection de la qualité du patrimoine régional et mondial

La dégradation de l'environnement aux niveaux régional et mondial peut entraver le développement économique. Elle affecte souvent de façon disproportionnée les pays en développement et les populations déshéritées.

La Banque a été chargée d'aider les pays bénéficiaires à atteindre les objectifs des conventions internationales sur

l'environnement et de leurs protocoles, notamment les conventions sur les changements climatiques, l'ozone et la biodiversité. Elle fournit cette assistance en sa qualité d'Agent d'exécution pour les mécanismes financiers desdites conventions, tels que le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal. En mettant en application la Stratégie environnementale de la Banque, nous agissons dans le plein respect de ces obligations. De même, notre action en cours dans le cadre du Fonds prototype pour le carbone et d'autres programmes en cours nous permettra d'aider les pays bénéficiaires à se préparer à participer efficacement à l'application de la Convention sur les changements climatiques et au futur marché des émissions de carbone, au moyen d'instruments tels que le Mécanisme de développement propre et l'Initiative pour la mise en œuvre conjointe du Protocole de Kyoto.

Conscients de la synergie potentielle entre les efforts de gestion de l'environnement aux niveaux local, régional et mondial, nous chercherons les moyens d'améliorer la qualité du patrimoine commun régional et mondial, principalement par des interventions qui procurent simultanément des avantages locaux aux pays en développement. L'expérience a montré que les interventions visant à protéger l'environnement mondial ne peuvent être efficaces que si elles tiennent compte des besoins de développement, des priorités locales, et des contraintes des pays et des communautés. Pour aller au-delà de la complémentarité des effets positifs aux niveaux national et mondial, une compensation devra être accordée par la communauté internationale et ses mécanismes de financement, le FEM et le Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal. (Pages 38-39)

PNUD

(Source: Integrating GEF-Related Global Environmental Objectives into UNDP Managed Programmes and Operations: An Action Plan. GEF/C.13/4. Mars 1999)

En avril 1998, l'Assemblée du FEM a demandé aux Agents d'exécution de «promouvoir les mesures ayant des effets positifs sur l'environnement mondial dans le cadre de leurs programmes ordinaires et conformément aux

conventions mondiales sur l'environnement, dans le respect des pouvoirs conférés à leurs organes directeurs». Ce document répond à la demande de l'Assemblée et à la requête formulée par le Conseil exécutif du FEM en octobre 1998, invitant le PNUD à établir un plan d'action stratégique qui intègre dans ses opérations ordinaires des activités concernant l'environnement mondial. Dans ce contexte, on entend par «intégration» les efforts faits pour incorporer les préoccupations relatives à l'environnement mondial en rapport avec le FEM dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des opérations du PNUD.

Le PNUD a pour mission d'aider les pays à parvenir à un développement humain durable en leur fournissant une assistance pour renforcer leur capacité à concevoir et exécuter des programmes de développement axés sur l'éradication de la pauvreté, la création d'emplois et de moyens de subsistance durables, l'émancipation des femmes, et la protection de l'environnement et sa régénération, la priorité absolue étant donnée à la lutte contre la pauvreté. Le PNUD privilégie les activités entreprises à l'initiative des pays qui ont principalement des effets positifs au niveau national. Le FEM, quant à lui, privilégie les activités entreprises à l'initiative des pays, qui ont principalement des effets positifs au niveau mondial. Ces interventions ne s'excluent pas mutuellement, mais elles créent à la fois des problèmes et des possibilités d'intégration.

En janvier 1998, le Conseil d'administration du PNUD a décidé que dans l'avenir, la programmation de ses activités serait axée principalement sur l'énergie durable, la gestion des forêts, les ressources en eau, la sécurité alimentaire et l'agriculture viable — domaines qui correspondent étroitement aux objectifs de protection de l'environnement mondial dans le cadre du FEM. De plus, à sa première session ordinaire, en janvier 1999, le Conseil du PNUD a réaffirmé qu'il soutenait fermement les efforts faits pour intégrer la gestion de l'environnement dans les activités du PNUD. Dans le cadre de ces activités en cours, le PNUD a lancé une initiative intersectorielle, à l'échelle de l'organisation tout entière, pour intégrer dans l'ensemble de ses programmes des objectifs en matière de la gestion de l'environnement.

En particulier, en réponse à la demande du Conseil d'administration, il est en train d'établir un plan d'action pour l'environnement, en définissant clairement les objectifs, les attributions, et le mécanisme de suivi. Le but de ces efforts est avant tout de renforcer la capacité de l'organisation de répondre activement aux besoins des pays bénéficiaires en matière de développement humain durable. Les questions d'environnement mondial intéressant le FEM font partie de l'ensemble des questions définies par d'autres conventions internationales sur l'environnement comme la Convention sur la lutte contre la désertification. L'intégration des objectifs relatifs à l'environnement mondial fait donc partie d'un programme d'interventions plus vaste visant à introduire des activités liées à l'environnement dans le portefeuille de projets de développement du PNUD.

Le PNUD étant une organisation décentralisée, la prise de décisions sur de nombreuses questions d'orientation et d'opération ayant une incidence sur l'intégration a lieu au niveau des pays bénéficiant de programmes. Le PNUD doit être conscient et doit tenir compte des besoins arbitrages perçus ou réels entre l'environnement et le développement. [Cela est particulièrement important dans le cas des programmes de gestion de l'environnement mondial, dont les effets sont souvent non exclusifs, diffus et à long terme et qui ne sont pas forcément une priorité des plans de développement des pays sous programmes.] L'intégration présente un double défi: 1) trouver un lien stratégique entre les priorités nationales en matière de développement et les objectifs de gestion de l'environnement mondial, permettant d'envisager des compromis de façon pragmatique; et 2) tirer parti des possibilités d'actions avantageuses pour tous susceptibles d'être soutenues mutuellement par le PNUD, le FEM et les pays sous programmes.

L'intégration a souvent été définie de façon étroite comme étant le cofinancement des projets du FEM par les Agents d'exécution. Le PNUD accorde au cofinancement un degré de priorité élevé et s'est engagé à prélever 1,5 dollar sur les ressources qu'il administre pour chaque dollar alloué par le FEM d'ici à la fin de l'exercice 2002. C'est là un indicateur du degré d'intégration, mais ce n'est pas le seul, et il ne saisit pas toutes

les possibilités d'intégration dans l'ensemble des opérations du PNUD. Le PNUD propose une définition plus globale de l'intégration, qui tient compte de la mesure dans laquelle il est fait appel à ses services, indirectement et directement, pour atteindre des objectifs donnés concernant l'environnement mondial, et qui offre un cadre plus large pour assurer l'intégration lorsqu'il existe une synergie manifeste entre les objectifs des conventions mondiales sur l'environnement (repris dans la Stratégie opérationnelle du FEM et dans les directives relatives à ses programmes), la mission du PNUD en matière de développement humain durable et les priorités nationales de développement.

Le PNUD peut contribuer à la protection de l'environnement mondial non seulement à travers ses programmes mais aussi de beaucoup d'autres façons. Premièrement, il peut fournir toute une série de services indirects visant, entre autres, à renforcer les capacités pour assurer une bonne gouvernance, à établir des mécanismes permettant une gestion efficace et responsable du développement durable, et à renforcer les processus de développement durable, toutes choses qui peuvent avoir des effets positifs sur l'environnement mondial si les activités sont bien conçues et bien ciblées. En particulier, ces services créent un environnement propice à la bonne exécution de programmes en faveur de l'environnement mondial. Deuxièmement, le PNUD peut fournir divers services au niveau des programmes ou des projets. Il peut notamment mobiliser un cofinancement pour l'alternative FEM, obtenir l'adoption par les pays de nouvelles politiques et de nouveaux engagements, faciliter l'établissement de partenariats entre les secteurs public et privé, encourager l'application des pratiques optimales, aider à forger un consensus entre les multiples parties prenantes, suivre l'exécution des programmes et veiller à la bonne gestion financière des investissements du FEM.

Ce plan d'action favorise l'intégration dans la gamme plus large des services du PNUD, dans le but d'améliorer le rapport coût-efficacité des opérations et de jeter les bases de la viabilité des programmes à long terme. Il prévoit les engagements stratégiques suivants:

- a) pour l'ensemble du portefeuille du PNUD/FEM, le PNUD prélèvera 1,5 dollar sur les ressources qu'il administre pour chaque dollar alloué par le FEM d'ici à la fin de l'exercice 2002;
- b) il sera proposé au Conseil d'administration d'établir des critères de performance supplémentaires pour promouvoir les objectifs des conventions mondiales sur l'environnement, dans l'attribution de 40 % des ressources du PNUD aux programmes nationaux (au titre de l'objectif concernant l'allocation de ressources de base, TRAC 2);
- c) au cours du septième cycle de programmation, un projet pilote associant dix pays entreprendra une programmation complémentaire pour identifier clairement, dans les descriptifs de programmes nationaux, les projets bénéficiant de ressources administrées par le PNUD mobilisées à titre de cofinancement pour des interventions planifiées soutenues par le FEM;
- d) d'ici à la fin de 2004, la moitié des descriptifs de programmes nationaux du PNUD pour le huitième cycle de programmation comporteront des objectifs concernant la protection de l'environnement mondial;
- e) le PNUD intégrera systématiquement dans ses programmes de pays les résultats de la Stratégie et des plans d'action achevés concernant la biodiversité, des plans d'action stratégiques et des communications nationales, et ce à compter de l'an 2000; et
- f) à la fin de 2001, le système de suivi des projets du PNUD permettra d'identifier les projets contribuant à la réalisation des objectifs des conventions mondiales sur l'environnement ainsi que les montants et les sources de financement et de cofinancement.

Dans le cadre de ce plan d'action, l'intégration est orientée vers l'avenir, c'est-à-dire qu'elle a pour but de définir un plan d'action concret indiquant ce que le PNUD va faire, et fixant des objectifs quantifiables et un échéancier. Toutefois, l'intégration de la protection de l'environnement

ronnement mondial n'est pas une chose nouvelle pour le PNUD, qui a déjà entrepris de nombreuses activités à cette fin. (Pages 1-3)

Plan d'action pour l'intégration des questions relatives à l'environnement mondial dans les programmes ordinaires du PNUD

Les services de développement du PNUD offrent de nombreuses possibilités de créer des synergies et des liens entre les objectifs énoncés dans les conventions mondiales sur l'environnement et les priorités des programmes de développement nationaux. La présente section indique les activités concrètes, l'échéancier, et les repères pour la mise en œuvre des activités. Celles-ci ne représentent qu'une partie d'un plan d'action plus vaste élaboré en collaboration avec l'Agence suédoise de développement international. L'intégration des questions relatives à l'environnement mondial nécessitera à terme plus que des actions et des initiatives particulières. Il faut en effet apporter de profondes modifications au mode de fonctionnement du PNUD. Il faut renforcer les capacités de gestion stratégique, notamment les compétences et les connaissances requises pour créer un cadre d'action et un cadre institutionnel propices ainsi que des réseaux et des liens efficaces. Comme le recentrage et le remodelage d'une organisation aussi décentralisée que le PNUD doivent s'inscrire dans le long terme, les activités décrites ici font partie d'un programme continu d'au moins cinq ans. Le PNUD examinera régulièrement les progrès accomplis dans le cadre du plan d'action et identifiera les domaines qui doivent être renforcés.

Le plan d'action s'appuie sur les efforts supplémentaires faits par le PNUD et le FEM pour mieux faire comprendre la complémentarité des questions relatives à l'environnement mondial et aux questions de développement, pour donner au personnel du PNUD une formation concernant l'accès au FEM et pour aider le FEM à rationaliser et simplifier le cycle de ses projets et ses critères d'admissibilité en vue d'une meilleure intégration dans les opérations du PNUD.

Le plan d'action devrait aboutir aux résultats suivants:

a) les objectifs concernant l'environnement mondial

sont pris en compte dans les descriptifs de programmes nationaux du PNUD;

- b) le PNUD prélève 1,5 dollar sur les ressources qu'il administre pour chaque dollar alloué par le FEM;
- c) le Conseil d'administration du PNUD examine une proposition tendant à ce que la contribution des programmes nationaux à la promotion des objectifs concernant l'environnement mondial soit prise en considération comme critère d'attribution des ressources au titre de l'objectif concernant l'allocation de ressources de base;
- d) le rôle du PNUD dans la promotion des objectifs des conventions mondiales sur l'environnement est renforcé;
- e) l'accès aux compétences mondiales dans le domaine de l'environnement est facilité;
- f) le personnel du PNUD comprend mieux les liens entre les objectifs concernant l'environnement mondial et les objectifs de développement;
- g) la capacité de suivre l'effet des activités du PNUD sur la réalisation des objectifs des conventions mondiales est améliorée. (Pages 7-8)

PNUE

(Source: Action Plan on UNEP-GEF Complementarity. UNEP/GC.20/44, 1999)

Introduction

Le PNUE est déterminé à exécuter pleinement son mandat dans le cadre du FEM, tel qu'il est énoncé dans l'Instrument, et à continuer de renforcer son partenariat avec le Secrétariat du FEM et les autres Agents d'exécution, compte tenu de son avantage comparatif confirmé. Ce plan d'action a pour objectifs de garantir l'efficacité du PNUE en tant qu'Agent d'exécution du FEM et de renforcer les liens avec le programme de travail révisé du PNUE. Il donne suite aussi à la résolution 53/187 de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1998, par laquelle l'Assemblée se félicitait

de la collaboration entre le PNUE et le FEM dans le domaine des ressources dulcicoles au titre de l'évaluation mondiale des eaux internationales, et des activités de lutte contre la dégradation des sols menées en liaison avec les domaines d'intervention du Fonds. (Page 4; paragraphe 2)

Complémentarité des activités du PNUE dans le cadre du FEM et de son programme de travail

La complémentarité des activités du PNUE dans le cadre du FEM et de son programme de travail ordinaire dépend de trois facteurs: l'additionalité, la synergie et l'intégration.

Le plan d'action propose que les activités du PNUE dans le cadre du FEM s'ajoutent aux résultats de son programme de travail. Ces activités doivent cependant être conformes au mandat et aux objectifs globaux du programme définis par le Conseil d'administration du PNUE.

Les indicateurs ci-après sont proposés pour définir l'additionalité dans le contexte du PNUE:

- a) en accord avec le FEM, les fonds additionnels dont il dispose pourraient servir à élargir et répéter les activités du PNUE, à démontrer et appliquer les méthodes et les outils élaborés par le PNUE, ou à ajouter des éléments complémentaires à ses activités de manière à obtenir des effets positifs additionnels sur l'environnement mondial;
- b) les activités du PNUE dans le cadre du FEM seront additionnelles au sens où elles répondront directement et expressément aux programmes d'opérations du FEM et où elles combleront d'éventuelles lacunes de compréhension de méthodes observées par le STAP, le Secrétariat du FEM et les autres Agents d'exécution;
- c) les questions pour lesquelles la Conférence des parties à la CDB et à la CCNUCC ont donné des directives au FEM, en tant que mécanisme financier, concernant le financement des surcoûts, seront considérées comme s'ajoutant au programme de travail du PNUE dans le cadre du Fonds pour l'environnement.

Pour qu'il y ait synergie entre les activités du PNUE et celles du FEM, il faudrait que ces dernières s'appuient sur les programmes du PNUE pour donner plus de valeur aux efforts faits pour protéger l'environnement mondial et pour aider les pays bénéficiaires de l'aide du FEM. Cela signifie donc que le PNUE s'efforcera d'exécuter les activités du FEM dans les domaines où ses programmes ordinaires et/ou ceux de ses partenaires s'appliquent activement, dans le secteur ou la région. Les critères pour évaluer cette synergie pourraient être les suivants:

- a) les programmes ordinaires du PNUE sont un outil efficace pour diffuser des informations sur les résultats, les meilleures pratiques, les leçons et les données d'expérience dégagés des activités opérationnelles du FEM, et inversement, pour encourager la réplique, comme cela est prévu dans les programmes d'opérations du FEM;
- b) les institutions avec lesquelles le PNUE coopère étroitement depuis longtemps sont encouragées à contribuer aux activités du FEM;
- c) le FEM permet d'assurer une synergie entre les programmes ordinaires du PNUE et les activités entreprises par les autres Agents d'exécution du FEM.

L'intégration des activités du FEM dans les programmes du PNUE signifie que les objectifs du Fonds devraient faire partie intégrante du processus interne de prise de décisions sur les priorités et les programmes institutionnels du PNUE. Les indicateurs permettant d'évaluer le caractère effectif de cette intégration sont les suivants:

- a) des mécanismes de gestion et de coordination internes ont été établis de telle façon que la prise de décisions concernant le FEM a lieu au plus haut niveau au sein du PNUE. Les questions concernant le FEM seront inscrites régulièrement à l'ordre du jour des réunions des organes directeurs et de la haute direction du PNUE. Les processus de programmation et de budgétisation du PNUE tiendront compte de ses objectifs stratégiques pour les ressources additionnelles du FEM;

- b) il faudra fournir au personnel permanent du PNUE des informations et des outils supplémentaires, des directives en matière de gestion et des incitations accrues pour entreprendre des activités additionnelles pour le FEM;
- c) il faudra procéder, le cas échéant, à une démonstration du financement mixte ou du cofinancement des activités du PNUE/FEM par le Fonds pour l'environnement ou d'autres sources. Toutefois, comme l'a souligné la première mission d'évaluation, il faut tenir compte du fait que, à la différence de la Banque mondiale et du PNUD, le PNUE n'est pas un organisme de financement, mais est plutôt un catalyseur de l'action en faveur de l'environnement mondial. (Pages 15-18; paragraphe 9-15)

Objectifs stratégiques du PNUE dans le cadre du FEM

Compte tenu de son programme de travail, du rôle qui lui est assigné dans l'Instrument du FEM et de la nécessité d'assurer la complémentarité entre les deux, le PNUE a proposé les cinq objectifs stratégiques ci-après pour son programme de travail dans le cadre du FEM:

- a) aider le FEM et les pays à prendre des décisions stratégiques et opérationnelles en connaissance de cause sur les questions scientifiques et techniques relevant des domaines d'intervention du FEM;
- b) établir un lien entre les priorités environnementales aux niveaux national et régional et les objectifs du FEM concernant l'environnement mondial;
- c) promouvoir la coopération régionale et multinationale pour obtenir des effets positifs sur l'environnement mondial;
- d) catalyser les réactions face aux situations d'urgence écologique dans les domaines d'intervention du FEM par des mesures à court terme, conformément à la Stratégie opérationnelle;
- e) soutenir le STAP en tant qu'interface entre le FEM et la communauté scientifique et technique aux niveaux mondial, régional et national.

Les activités prévues par le PNUE pour atteindre ces objectifs peuvent être classées dans deux catégories distinctes mais interdépendantes comprenant l'une des activités stratégiques et l'autre des activités de projet.

Mesures pour assurer la complémentarité

Les mesures nécessaires pour assurer la complémentarité exigeront à la fois des initiatives prises avec les partenaires et des actions internes.

Pour assurer la complémentarité entre son programme de base et les activités du FEM, le PNUE collaborera plus étroitement avec le Secrétariat du FEM, les autres Agents d'exécution, le STAP et les autres partenaires habituels. (Page 29; paragraphes 23-24)

Calendrier d'exécution

L'exécution de ce plan d'action sera échelonnée de manière à coïncider avec le développement des ressources humaines et des capacités techniques du PNUE, avec les scénarios de croissance prévus dans le plan d'activités du FEM, et avec la définition des besoins et des modalités institutionnelles avec le FEM. Compte tenu de ces facteurs, l'exécution du plan d'action peut être divisée en trois phases qui se chevauchent en partie:

- a) Phase I (jusqu'en 1999): pendant cette phase, les mesures d'exécution du plan d'action sont finalisées;
- b) Phase II (fin 1999): le PNUE commence à appliquer les mesures prévues dans le plan d'action, en consultation avec ses partenaires dans le cadre du FEM, y compris le Secrétariat du FEM, les autres Agents d'exécution et le STAP;
- c) Phase III (début 2000): avec le lancement du programme de travail du PNUE pour l'exercice biennal 2000-2001 et la mise au point des détails de l'exécution avec le FEM, le plan d'action devrait être pleinement opérationnel.

Le plan d'action proposé est un document de travail qui sera revu périodiquement par la direction du PNUE et qui sera modifié en fonction de l'expérience acquise.

Son exécution est étroitement liée aux efforts de réforme entrepris par le Directeur général, en particulier en ce qui concerne le renforcement des capacités de base du PNUE, le ciblage et la hiérarchisation de ses activités et la mobilisation de ressources suffisantes pour le programme de travail.

L'exécution du plan d'action devrait entraîner une amélioration qualitative et quantitative du programme de travail du PNUE dans le cadre du FEM pendant la période 2000-2001. Le budget administratif du PNUE/FEM devrait donc être proportionnel au volume accru des activités du PNUE en tant qu'Agent d'exécution du FEM. (Pages 40-41; paragraphes 44-66).

BIBLIOGRAPHIQUES

Texte

- ¹ Seize membres représentant des pays en développement, quatorze représentants de pays développés et deux représentants des pays d'Europe centrale et orientale et des républiques de l'ex-Union soviétique.
- ² Sauf mention contraire, les chiffres de cette section correspondent à des données de la Banque mondiale, du Programme des Nations Unies pour le développement et du Programme des Nations Unies pour l'environnement ou sont tirées de la base de données de l'Institut mondial des ressources naturelles (2000-2001) préparée en collaboration avec ces trois organisations internationales.
- ³ Données du FEM.
- ⁴ *Vital Signs 2001*. Worldwatch Institute (New York: W.W. Norton & Company, 2001): 53.
- ⁵ *What Might A Developing Country Climate Commitment Look Like?* Kevin Baumert, Ruchi Bhandari et Nancy Kete (Washington: World Resources Institute, mai 1999): 3.
- ⁶ *The Last Frontier Forests: Ecosystems and Economies on the Edge*. Dirk Bryant, Daniel Nielsen et Laura Tangle (Washington: World Resources Institute, 1997): 1.
- ⁷ *Reefs at Risk: A Map-Based Indicator of Threats to the World's Coral Reefs*. Dirk Bryant, Lauretta Burke, John McManus et Mark Spalding (Washington: World Resources Institute, 1998)
- ⁸ *Health Ecological and Economic Dimensions of Global Change (HEED)*, 1998. Marine Ecological Disturbance Database.
- ⁹ *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, Rapport 2000* (Rome: Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, 2000).
- ¹⁰ Watling et Norse, 1998. *Conservation Biology* 12 (6): 1180-1197.
- ¹¹ L'unité de mesure utilisée pour les substances inscrites aux Annexes A et B est la tonne métrique pondérée en fonction de la capacité de la substance considérée à détruire l'ozone.
- ¹² *Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances*
- ¹³ Voir *Study of Impact of GEF Activities on Phase-Out of Ozone Depleting Substances*
- ¹⁴ Le projet relève du domaine d'intervention consacré avec eaux internationales mais comprend aussi d'importantes activités de préservation de la biodiversité.
- ¹⁵ *Premier bilan global du fonctionnement du FEM*. (Washington: Fonds pour l'environnement mondial 1997), paragraphe 516.
- ¹⁶ *GEF Land Degradation Linkages Study*. Document de travail n° 6. Leonard Berry et Jennifer Olson (Washington: Fonds pour l'environnement mondial, 2001).
- ¹⁷ *Aide ciblée sur la mise en œuvre des Conventions de Rio: Premiers résultats de l'étude pilote*. (Paris: Secrétariat du CAD, OCDE, 2000).
- ¹⁸ Compte rendu conjoint des Présidents, réunion du Conseil du FEM, 2-4 avril 1996, Point 7 de l'ordre du jour, p. 8.
- ¹⁹ Cité dans l'EEAP 2000, par. 48.
- ²⁰ EEAP 2000, p. 31, par. 90.
- ²¹ Par «groupes vulnérables» on entend les populations autochtones, les femmes, les jeunes et les populations déplacées. Ces catégories correspondent,

dans les grandes lignes, aux questions sociales internationales (définies au Sommet social des Nations Unies, à Genève, en 2000) (dans le cas des réfugiés écologiques). En application de la notion de bien public à caractère international, les populations affectées par des maladies infectieuses (surtout le VIH/SIDA) appartiennent également à cette catégorie.

- ²² La Jamaïque est un cas type. La Banque mondiale a renoncé au projet de préservation de la biodiversité de la région de Cockpit, qui soulevait des questions trop sensibles pour une communauté autochtone.
- ²³ IW: LEARN est un projet dont l'exécution est confiée au PNUD (*Renforcement des capacités de partage mondial du savoir sur les eaux internationales*).
- ²⁴ Document du Conseil GEF/C.17/Inf.11, The GEF Programmatic Approach: Current Understandings, avril 2001, Réunion du Conseil du FEM.
- ²⁵ GEF/C.8/4/Rév. 1.

Annexes

- ¹ Par «résultats» on entend les impacts, les effets ou les produits des projets et programmes. On entend par «impact» les changements (positifs ou négatifs) résultant de ces projets/programmes. La définition des résultats des opérations et des programmes du FEM procède de la stratégie opérationnelle et des programmes d'opération du FEM.
- ² À savoir: *Study on Trust Funds in Biodiversity Conservation* (GEF/C.12/Inf. 6), *Interim Assessment of Biodiversity Enabling Activities* (GEF/C14/11), et *Impact of GEF Activities on Phase-out of Ozone Depleting Substances* (GEF/C.14/Inf.6). Une étude en cours, portant sur les activités habilitantes dans le domaine du changement climatique, sera soumise à l'examen du Conseil du FEM lors de sa réunion de novembre 2000.

- ³ Il peut s'agir de résultats au niveau de l'individu, de l'organisation ou du système. (Cf. le Document de travail du FEM sur le suivi et l'évaluation, n° 5, 2000.)
- ⁴ La viabilité est parfois fonction de facteurs politiques, juridiques, institutionnels, technologiques, sociaux, culturels, économiques et financiers. La viabilité financière, par exemple, peut être assurée par le biais de fonds fiduciaires, de redevances d'utilisation ou d'autres engagements de longue durée des populations locales, des pouvoirs publics et du secteur privé.
- ⁵ Tous les États de l'Organisation des États des Caraïbes orientales, plus la Barbade, ont participé à cet atelier sous-régional organisé à la Dominique.
- ⁶ Les Bahamas, le Guyana, la Jamaïque, le Surinam et la Trinité-et-Tobago ont participé à cet atelier sous-régional organisé à la Trinité-et-Tobago.
- ⁷ Compte rendu conjoint des présidents, réunion du Conseil du FEM, 14-16 octobre 1998, paragraphe 13.
- ⁸ Fonds pour l'environnement mondial, *Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité*, rapport d'évaluation #1-99, janvier 1999.
- ⁹ Eric Martinot, Ramesh Ramankutty et Frank Rittner. *The GEF Solar PV Portfolio: Emerging Experience and Lessons. Monitoring and Evaluation Working Paper 2*. Août 2000.
- ¹⁰ Scott Smith et Alejandra Martin. *Achieving Sustainability of Biodiversity Conservation: Report of a GEF Thematic Review. Monitoring and Evaluation Working Paper 1*. Juillet 2000.
- ¹¹ *Fonds fiduciaires pour la préservation de la biodiversité. Rapport d'évaluation N° 1-99.*

CRÉDITS

Chef de Projet, Deuxième bilan global:

Ramesh Ramankutty

Responsable rédaction et publication:

Caroline Taylor

Conseillers de rédaction:

Shirley Geer et Juha Uitto

Traduction:

Patrick M. Cowan

Relecture de la traduction française:

Laurent Granier

Concepteur Maquette:

Studio Spark, Washington, D.C.

Imprimeur:

Whitmore Print and Imaging, Annapolis, Maryland

Crédits photographiques:

Cover: © Still Pictures, Gilles Nicolet; p. 2: Daniel Miller; p. 5: John Fargher; p. 8: © PhotoDisc; p. 12: The World Bank, Curt Carnemark; p. 15: © PhotoDisc; p. 21: John Fargher; p. 22: The World Bank, Curt Carnemark; p. 25: International Potato Center/CGIAR; p. 30: PhotoDisc; p. 33: The World Bank, Curt Carnemark; p. 39: The World Bank, Curt Carnemark; p. 42: Juha Uitto; p. 46: The World Bank, Curt Carnemark; p. 50: The World Bank, Curt Carnemark; p. 51: The World Bank, Curt Carnemark; p. 52: Juha Uitto; p. 55: The World Bank, Jan Pakulski; p. 58: © PhotoDisc; p. 61: John Fargher; p. 67: John Fargher; p. 71: © PhotoDisc; p. 73: John Fargher; p. 79: © PhotoDisc; p. 80: The World Bank, Curt Carnemark; p. 84: Juha Uitto; p. 86: The World Bank, Sarine Rajagukguk; p. 90: Juha Uitto; p. 93: © PhotoDisc; p. 97: John Fargher; p. 100: © PhotoDisc; p. 102: © PhotoDisc; p. 105: Juha Uitto; p. 108: Juha Uitto; p. 111: Daniel Miller.